

Recibido: 16.11.05
Aceptado: 05.12.05

Suelos contaminados: Régimen del Real Decreto 9/2005

Autor: Carlos de Miguel Perales

Profesor de Derecho Civil y Derecho de Medio Ambiente de la Universidad Pontificia Comillas
Abogado Uría Menéndez

Resumen

El Real Decreto 9/2005 desarrolla el artículo 27 de la Ley 10/1998, que contiene el régimen básico de suelos contaminados en Derecho español. El Real Decreto regula tres aspectos fundamentales: obligaciones de información a la Administración, la declaración y recuperación de suelos contaminados, y la publicidad sobre suelos contaminados que debe dar el Registro de la Propiedad. El artículo analiza estos tres aspectos en sus detalles más relevantes, destacando en especial las reglas que deben regir la recuperación de suelos contaminados (con el concepto de “riesgo” como idea alrededor de la cual gira toda la actuación administrativa) y las obligaciones que se imponen a las actividades potencialmente contaminantes del suelo.

Palabras clave: Medio ambiente, suelos contaminados, riesgo, actividades potencialmente contaminantes del suelo, Registro de la Propiedad, recuperación.

Abstract

Royal Decree 9/2005 implements article 27 of Law 10/1998, that contains the basic regime on polluted soils under Spanish law. The Royal Decree governs three main issues: obligations of providing information to the public authorities, the declaration and cleaning up of polluted soils, and the publicity on polluted soils to be provided by the Land Registry. In this article these issues are analysed in their more relevant aspects; a special focus is given to the regulations on the cleaning up of polluted soils (where the concept of “risk” is the core idea to consider by the authorities), and the obligations imposed on the activities potentially pollutant of soils.

Key words: Environment, Polluted soils, Risk, Activities potentially pollutant of soils, Land Registry, Clean up.

El Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados. Desarrolla así el artículo 27 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.

El objeto de este trabajo no es analizar el contenido de la Ley 10/1998, sino describir su norma de desarrollo, cual es el Real Decreto 9/2005 y apuntar algunos problemas relevantes que éste puede plantear. Sin duda el artículo 27 de la Ley merece un análisis separado de muchos de sus aspectos, como puede ser el del riesgo como base para la declaración de un suelo como contaminado (artículo 27.1); la relación de sujetos obligados a desarrollar las actuaciones de limpieza y recuperación (artículo 27.2); la conveniencia de que la declaración de un suelo como contaminado sea objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad (artículo 27.3); la no exención de obligaciones en el caso de que se transmita el título del que traiga causa la posesión, o el mero abandono de la posesión (artículo 27.5); o la aplicación del artículo 27 en su conjunto a situaciones originadas en el pasado.

Estas cuestiones, y otras más dentro y fuera del artículo 27 (entre estas últimas: Aspectos penales y civiles de los suelos contaminados; influencia de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas; o incidencia de la Directiva 35/2004, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales), merecen ser objeto de un análisis separado y así espero hacerlo en un momento no lejano. Por ahora, es conveniente centrarnos en el Real Decreto 9/2005. A ello se dedican las páginas que siguen.

I. Algunas definiciones relevantes

El Real Decreto 9/2005 tiene por objeto dar cumplimiento al artículo 27 de la Ley 10/1998 en dos aspectos: Establecer una relación de actividades susceptibles de causar contaminación en el suelo, y adoptar criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados.

Como suele ocurrir últimamente en muchas normas, el Real Decreto incluye un artículo, el número 2, dedicado a recoger definiciones de términos que luego se utilizarán. De entre estas definiciones, merecen ser destacadas algunas, a las que me refiero a continuación.

1. El “suelo” se define como la capa superior de la corteza terrestre, situada entre el lecho rocoso y la superficie, compuesto por partículas minerales, materia orgánica, agua, aire y organismos vivos y que constituye la interfaz entre la tierra, el aire y el agua, lo que le confiere capacidad de desempeñar tanto funciones naturales como de uso.

Según algunos geólogos, esta definición puede resultar defectuosa en la medida en que el “lecho rocoso” puede en ocasiones, de hecho, estar muy cercano a la superficie, por lo que prácticamente no habría “suelo” a los efectos del Real Decreto, resultando éste inaplicable.

Por otro lado, se puede apreciar que el agua se incluye de forma expresa como parte del “suelo”. No se especifica ningún tipo de agua (superficial, subterránea, de mar, etc.), por lo que tampoco debemos nosotros establecer distinción alguna a este respecto. En todo caso, esta definición de suelo debe llevarnos a asumir que estamos hablando no sólo de “tierra”, en el sentido vulgar de la palabra, sino de toda una realidad compleja que incluye, además del agua (lo que tendrá efectos legales y prácticos relevantes, como más adelante apuntaré), partículas minerales, materia orgánica, aire y hasta organismos vivos.

Como excepción, no se considera suelo aquél que esté permanentemente cubierto por una lámina de agua superficial. En este caso, los supuestos en que este tipo de suelo estén contaminados deben regirse por la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio) o la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, según sea el caso.

2. Siguiendo con las definiciones, destaca en segundo lugar la de “actividades potencialmente contaminantes del suelo”, que son aquéllas de tipo industrial o comercial que, ya sea por el manejo de sustancias peligrosas, ya sea por la generación de residuos, pueden contaminar el suelo. Se entienden como tales las incluidas en los epígrafes de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (Real Decreto 1560/1992, de 18 de diciembre, por el que se aprueba la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE-93), modificado por Real Decreto 330/2003, de 14 de marzo) que se relacionan en el Anexo I del Real Decreto, o en alguno de los supuestos del artículo 3.2.

Si se repasa el Anexo I, puede apreciarse que contiene una relación bastante extensa de actividades, donde no faltan algunas que, sin perjuicio de tener utilidad en la clasificación CNAE, pueden ser de difícil aplicación al supuesto de suelos contaminados que ahora nos ocupa. Así, existen epígrafes tan absolutamente amplios como “fabricación de otros artículos que utilicen sustancias peligrosas” (epígrafe 36.63), u “otros tipos de transporte terrestres” (epígrafe 60.2). La aplicación de este tipo de epígrafes deberá solucionarse caso por caso. Es una solución nada aconsejable, pero temo que inevitable, salvo que se cambie el Real Decreto.

Pero el conjunto de actividades potencialmente contaminantes del suelo no se agota con el Anexo I. Además de las actividades que ahí se recogen, también tienen esta consideración las actividades a que se refiere el artículo 3.2. Así, también son “actividades potencialmente contaminantes del suelo” aquéllas en las que se producen, manejan o almacenan más de diez toneladas por año de una o varias de las sustancias incluidas en el Real Decreto 363/1995, de 10 de marzo (por el que se aprueba el Reglamento sobre notificación de sustancias nuevas y clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas), y los almacenes de combustible para uso propio según el Real Decreto 1523/1999, de 1 de octubre (por el que se modifica el Reglamento de instalaciones petrolíferas -aprobado por Real Decreto 2085/1994, de 20 de octubre- y las instrucciones complementarias MI-IP03 -aprobada por Real Decreto 1427/1997, de 15 de septiembre-, y MI-IP04 -aprobada por Real Decreto 2201/1995, de 28 de diciembre-), con un consumo anual medio superior a 300.000 litros y un volumen total de almacenamiento igual o superior a 50.000 litros.

Teniendo en cuenta el contenido de este artículo 3.2, puede llegarse a la conclusión de que cabe considerar como actividades potencialmente contaminantes del suelo supuestos que inicialmente parecen alejados de esta realidad. Así, por ejemplo, en absoluto es descartable pensar en complejos hoteleros que puedan caer bajo el ámbito de aplicación de este artículo, y por lo tanto bajo el ámbito de aplicación de todo el Real Decreto.

3. Concepto crítico dentro de todo el esquema del artículo 27 de la Ley 10/1998, y por tanto del Real Decreto 9/2005, es el de “riesgo”. Este concepto se define como la probabilidad de que un contaminante presente en el suelo entre en contacto con algún receptor con consecuencias adversas para la salud de las personas o el medio ambiente.

Esta definición resalta, siquiera implícitamente, la idea de que para que exista riesgo es necesario que se den tres elementos: existencia de un contaminante, receptor de la contaminación y vía de exposición que conecta el contaminante con el receptor. Si falta uno de estos tres elementos, no habrá riesgo.

Si hablamos de protección de la salud humana, se asume que, para sustancias cancerígenas, una situación de riesgo aceptable es aquélla en que la frecuencia esperada de aparición de cáncer en la población expuesta no excede de 1 por cada 100.000 casos, mientras que para sustancias con efectos sistémicos, se asume como

una situación de riesgo aceptable aquélla en que, para cada sustancia, el cociente entre la dosis de exposición a largo plazo y la dosis máxima admisible es inferior a la unidad.

Si hablamos de protección de los ecosistemas, se asume como una situación de riesgo aceptable aquélla en que, para cada sustancia, el cociente entre el nivel de exposición (expresado como concentración) y el umbral ecotoxicológico (definido por la concentración máxima para la que no se esperan efectos sobre los ecosistemas) es inferior a la unidad.

4. El Real Decreto también incluye, para concluir con esta revisión de las definiciones más relevantes, una de “suelo contaminado”. La Ley 10/1998 ya contenía esta definición (artículo 3.p); sin embargo, el Real Decreto incluye la suya propia, que no coincide plenamente con la legal:

- Mientras que la Ley 10/1998 se refiere a características “físicas, químicas o biológicas” que han sido alteradas negativamente por la presencia de componentes de carácter peligroso de origen humano, el Real Decreto sencillamente hace referencia a “características”, sin adjetivarlas de ninguna manera. Supongo que no debe haber otro tipo de características, aparte de las indicadas, que puedan afectar a un suelo, pero no habría costado nada seguir la literalidad de la Ley en este punto.
- Mientras que la Ley hace referencia a la existencia de un “riesgo” para la salud humana o el medio ambiente, sin calificar el riesgo, el Real Decreto sí que lo hace, hablando de riesgo “inaceptable”. Entiendo que esta desviación de la Ley es admisible, porque va implícito en el propio concepto de riesgo: todo en esta vida tiene su riesgo, y lo que debe hacerse es no admitir el que sea “inaceptable” (cuestión distinta será lo que deba entenderse por esta última palabra).
- La definición de suelo contaminado que recoge el Real Decreto exige que se haya declarado como tal mediante resolución expresa, lo cual no viene recogido en la definición de la Ley, aunque se deriva luego del artículo 27.

El Real Decreto 9/2005 recoge otras definiciones: uso industrial, uso urbano y otros usos del suelo; criterios; nivel genérico de referencia; y estándares. Respecto de ellas, me remito directamente al propio Real Decreto.

II. Obligaciones de suministrar información

A partir de las definiciones, el Real Decreto se refiere a los tres aspectos que desarrolla del artículo 27 de la Ley 10/1998: las obligaciones de suministrar información que soportan los titulares de actividades potencialmente contaminantes de los suelos y los propietarios de fincas en los que se haya realizado alguna de estas actividades (artículo 27.4); los criterios y estándares sobre la base de los cuales puede declararse un suelo como contaminado; y los aspectos de publicidad registral.

Respecto de las obligaciones de suministrar información, la idea del Real Decreto 9/2005 parece clara: Es preciso establecer una obligación de este tipo para que las Administraciones Públicas, sobre la base de la información recibida y aquella otra que puedan requerir o recibir de otras fuentes, pueda tener conocimiento de la realidad existente de suelos y declarar un suelo como contaminado cuando corresponda. Se está así en línea con lo establecido en el párrafo segundo del artículo 27.4 de la Ley 10/1998, de acuerdo con el cual los titulares de estas actividades, tras una evaluación preliminar, deberán remitir periódicamente a la Comunidad Autónoma correspondiente informes de situación en los que figuren los datos relativos a los criterios que sirvan de base para la declaración de suelos contaminados.

La forma en que se concreta esta obligación de información se explica a continuación:

1. Los titulares de actividades potencialmente contaminantes del suelo deben remitir a la Comunidad Autónoma, en un plazo no superior a dos años (esto es, antes del 7 de febrero de 2007) un informe preliminar de situación para cada uno de los suelos en que se desarrolla dicha actividad (apartados 1 y 2 del artículo 3).

De acuerdo con el Anexo II del Real Decreto, este informe preliminar tiene como fin último valorar (*rectius*: permitir a la Administración Pública que valore) la posibilidad de que se hayan producido o se produzcan contaminaciones significativas en el suelo sobre el que se asienta o se haya asentado alguna de dichas actividades. Su cumplimentación no exige realizar ningún ensayo o análisis específico, y puede elaborarse a partir de la información generada en cumplimiento de la legislación vigente en materia de residuos y sustancias peligrosas. No obstante, los interesados pueden recoger en el informe cuanta información complementaria consideren conveniente para una mejor valoración de la situación de los suelos.

El Anexo II del Real Decreto recoge el contenido mínimo que debe incluir este informe preliminar, que abarca desde datos generales de la actividad, hasta materias consumidas de carácter peligroso, pasando por productos intermedios o finales de carácter peligroso, residuos o subproductos generados, características de almacenamiento, áreas productivas y actividades históricas.

La Comunidad Autónoma, sobre la base del informe preliminar de situación recibido, podrá recabar del titular de la actividad potencialmente contaminante del suelo, o del propietario del suelo, informes complementarios más detallados, datos o análisis que permitan evaluar el grado de contaminación del suelo (artículo 3.3).

Los “informes más detallados” y los “datos” se supone que son, al fin y al cabo, información más detallada que debe obrar en poder del requerido, o de terceras personas a las que éste podrá acudir. Sin embargo, los “análisis” suponen ya la obtención de datos hasta entonces inexistentes. Tal como establece el artículo 3.3, esos análisis deben realizarse de acuerdo con los criterios y estándares que se establecen en el propio Real Decreto. En concreto, debe tenerse en cuenta el Anexo VIII, sobre valo-

ración de riesgos ambientales, que recoge los elementos que debe contener la valoración de los riesgos asociados a suelos contaminados o a los suelos en los que concurre alguna de las circunstancias del Anexo IV (al que posteriormente me referiré). Estos elementos son los siguientes:

- Una descripción detallada de los focos de contaminación, identificando la sustancia o sustancias contaminantes y determinando su valor significativo de concentración.
- Una caracterización de las propiedades texturales y componentes del suelo.
- Una descripción del medio físico orientada a identificar los mecanismos de transporte de los contaminantes desde los focos a los receptores potenciales, así como las vías de exposición a la contaminación relevantes para dichos receptores, incluyendo las aguas subterráneas.
- La identificación de receptores potenciales de la contaminación y la estimación de las características o hábitos que condicionan su exposición a la contaminación.
- La identificación de vías de exposición previsibles y la cuantificación de la dosis recibida por cada una de ellas. Inicialmente, las vías de exposición consideradas serán aquellas que se señalan en el anexo VII (esto es, inhalación, ingestión y contacto dérmico, según los usos del suelo), si bien siempre será posible añadir o eliminar vías al mejor juicio experto de los técnicos encargados de la evaluación, previa consulta al responsable de la correspondiente Comunidad Autónoma.

Para la cuantificación de la dosis se podrá hacer uso de las expresiones utilizadas para el desarrollo de los niveles de referencia (también recogidos en el Anexo VII) o, alternativamente, de otras similares que sean juzgadas convenientes por los responsables de las Comunidades Autónomas.

- La elección justificada de un valor de toxicidad para cada uno de los contaminantes de relevancia identificados.
- La cuantificación del riesgo. En el caso de que coexistan en un mismo suelo contaminantes con un mismo mecanismo de acción, se considerará el riesgo conjunto ejercido por éstos.
- El análisis de las incertidumbres asociadas a la valoración de riesgos efectuada, incluyendo las conclusiones oportunas acerca de la validez y fiabilidad de los resultados de dicha valoración.

Todo lo anterior puede ser objeto de desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas, quienes además deben fijar razonadamente el grado de detalle con que se realicen estos trabajos, atendiendo a las circunstancias de cada caso.

Hasta aquí, hemos visto dos obligaciones de información principales: facilitar el informe preliminar de situación, e informes complementarios, datos y análisis. El Real Decreto 9/2005 contiene más obligaciones de suministrar información, a las que me refiero a continuación.

2. El artículo 27.4 de la Ley 10/1998 establece que los titulares de las actividades potencialmente contaminantes del suelo deben remitir periódicamente a la Comunidad Autónoma informes de situación. En cumplimiento de esta previsión, el artículo 3.4 del Real Decreto 9/2005 establece que además del informe preliminar de situación, los titulares de las actividades potencialmente contaminantes del suelo deben remitir periódicamente al órgano competente informes de situación.

El Real Decreto establece expresamente que “el contenido y la periodicidad con que los informes de situación han de ser remitidos serán determinados por el órgano competente de las Comunidades Autónomas, particularmente en los supuestos de establecimiento, ampliación y clausura de la actividad”. Aunque de forma no muy acertada, creo que lo que se quiere decir son dos cosas distintas: por un lado, que las Comunidades Autónomas determinarán el contenido y periodicidad con que los informes de situación deben ser remitidos; por otro lado, que, en cualquier caso de establecimiento, ampliación y clausura de la actividad, deberá remitirse un informe de situación, con el contenido que determine la Comunidad Autónoma.

3. El Real Decreto se refiere a tres supuestos adicionales en que hay que facilitar información a la Administración.

En primer lugar, cuando se solicite una licencia o autorización para el establecimiento de alguna actividad diferente de las actividades potencialmente contaminantes del suelo o que suponga un cambio de uso del suelo, tratándose de suelos en los que se haya desarrollado en el pasado alguna actividad potencialmente contaminante, los propietarios deben presentar un informe de situación (artículo 3.5). En este supuesto, el informe debe referirse como mínimo a datos generales de la actividad (razón social, CIF, actividad industrial, año de comienzo y fin de la actividad, etc.) y a actividades históricas, tal como permite el Anexo II.

En segundo lugar, si de la información que obra en poder de la Administración, o de la valoración de riesgos a que se refiere el artículo 4.3 (al que me refiero a continuación), se derivaran evidencias o indicios de contaminación de las aguas subterráneas como consecuencia de la contaminación de un suelo, tal circunstancia debe ser notificada a la Administración hidráulica competente (artículo 5).

En este supuesto no se dice de forma expresa quién debe hacer la notificación, ni cuándo.

Respecto al cuándo, creo que, puesto que no se dice nada al respecto, hay que entender que la notificación debe hacerse desde el mismo momento en que se tengan evidencias o indicios de contaminación de aguas subterráneas (cfr. artículo 1113 Código civil).

Respecto al quién, al no distinguir la norma, tampoco debemos hacerlo nosotros, por lo que lo más correcto, en mi opinión, es que la comunicación la hagan tanto el titular de la actividad, como el titular del suelo (por referencia al artículo 4.3 al que a continuación me referiré), como la propia Administración pública que tenga en su poder la información de que se trate.

En tercer y último lugar, el artículo 4.3 se refiere a un supuesto de obligación de suministrar información especialmente importante. De acuerdo con este artículo, cuando en un suelo concurra alguna de las circunstancias del Anexo IV, deberá hacerse una valoración detallada de los riesgos que éstos pueden suponer para la salud humana o los ecosistemas. Tras realizar la valoración de riesgos, el titular de la actividad o, en su caso, el titular del suelo la pondrá en conocimiento del órgano competente de la Comunidad Autónoma, a los efectos de su declaración o no como suelo contaminado.

Como ocurriera en el caso del artículo 5, el artículo 4.3 tampoco recoge de forma expresa cuándo se tiene que hacer la valoración detallada de los riesgos. Una interpretación sistemática de este artículo, teniendo en cuenta su situación dentro del texto del Real Decreto, podría llevar a la conclusión de que esta valoración de riesgos debe ser exigida, en su caso, por la Comunidad Autónoma a la vista de los datos que haya recibido o que obren en su poder por cualquier razón.

Ésta es una interpretación posible. Cabe sin embargo otra que a mí me parece más defendible a la vista del tenor de la norma. Hay que partir del hecho de que el artículo 4.3, como he indicado, no regula de forma expresa cuándo debe hacerse la valoración de riesgos. El artículo 4.3 se limita a establecer que la valoración detallada debe hacerse respecto de “los suelos en los que concurra alguna de las circunstancias del Anexo IV”, y que “tras realizar la valoración de riesgos, el titular de la actividad, o en su caso, el titular del suelo” debe ponerla en conocimiento de la Comunidad Autónoma.

Sobre esta base, creo que es defendible interpretar este artículo 4.3 en el sentido de que la obligación de información recae sobre el titular de la actividad y el titular del suelo, y que esa obligación debe cumplirse de forma inmediata, esto es, en cuanto se tenga conocimiento, por cualquier causa, de que en el suelo concurre alguna de las circunstancias del Anexo IV: Al no establecer plazo para el cumplimiento de esta obligación, debe acudirse (como ocurriera en el caso del artículo 5 del Real Decreto) al artículo 1113 del Código Civil, de acuerdo con el cual es exigible “desde luego” toda obligación cuyo cumplimiento no dependa de un suceso futuro o incierto, o de un suceso pasado que los interesados ignoren. Esta interpretación de inmediatez en el cumplimiento de las obligaciones es coherente con el artículo 5.1 de la Directiva 2004/35, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, de acuerdo con el cual el operador debe adoptar “sin demora” las medidas preventivas necesarias caso de que exista una amenaza inminente de daños ambientales.

La valoración de riesgos debe hacerse en todo caso (sea en aplicación del artículo 4.3 que estoy comentando, sea en cualquier otro supuesto) según las instrucciones recogidas en el Anexo VIII del Real Decreto, y la decisión de la Comunidad Autónoma para decidir si el suelo debe o no declararse como contaminado debe tomar como base los criterios del Anexo III. De acuerdo con este último Anexo, un suelo

será declarado como contaminado cuando se determinen riesgos inaceptables para la protección de la salud humana o, en su caso, de los ecosistemas, debido a la presencia de alguna de las sustancias contaminantes recogidas en los anexos V y VI o de cualquier otro contaminante químico.

Si no se dispone de la correspondiente valoración de riesgos, los órganos competentes de las Comunidades Autónomas podrán asumir que el riesgo es inaceptable y, en consecuencia, declarar un suelo como contaminado cuando concorra alguna de las circunstancias recogidas en el Anexo III (por ejemplo, en aquellos casos en que se considere prioritaria la protección de la salud humana, o que la concentración en el suelo de alguna de las sustancias recogidas en el anexo V exceda 100 o más veces los niveles genéricos de referencia establecidos en él para la protección de la salud humana, de acuerdo con su uso).

En relación con este artículo 4.3, es necesario, por último, aclarar la significación de la expresión “el titular de la actividad o, en su caso, el titular del suelo” cuando se refiere a la obligación de notificar a la Comunidad Autónoma la valoración de riesgos. En mi opinión, ese “en su caso” debe interpretarse como una regla de subsidiariedad, de tal modo que el primer obligado a hacer la notificación es el titular de la actividad y, si éste no existe (por ejemplo porque nunca hubo actividad), la obligación recae entonces, y sólo entonces, en el titular del suelo.

Nótese también que la norma se refiere, de manera absolutamente impropia en mi opinión, al “titular del suelo”. Literalmente, esta expresión hace referencia a cualquier persona que tenga un título sobre el suelo, esto es, que tenga algún derecho sobre él. Nos estaríamos refiriendo así no sólo al propietario, sino al arrendatario, usufructuario, superficiario, e incluso, en ciertos casos, al titular de alguna servidumbre sobre el suelo. Dudo que ésta haya sido la intención del legislador, pero no creo que sea otra la interpretación posible, máxime si tenemos en cuenta que en otros artículos del propio Real Decreto 9/2005 se hace referencia expresa al propietario del suelo (véanse los artículos 3.5 y 8.1 del Real Decreto, y el segundo párrafo del Anexo II).

III. Declaración de un suelo como contaminado, y obligación de recuperarlo

Hasta aquí habríamos analizado las obligaciones de información que impone el Real Decreto 9/2005. A continuación me referiré a la declaración de un suelo como contaminado y a la obligación de descontaminación que implica.

Se trata ésta de una cuestión compleja que, sin embargo, el Real Decreto 9/2005 trata con simplicidad y de forma escueta. Éste, en mi opinión, es probablemente el mayor acierto de esta norma: su brevedad.

1. De acuerdo con el artículo 4 del Real Decreto, sobre la base de la información que se haya podido recibir por cualquier vía, la Comunidad Autónoma declarará un

suelo como contaminado, teniendo en cuenta los “correspondientes usos” y atendiendo a los criterios expuestos en el Anexo III. La consideración que se haga de la información debe realizarse teniendo en cuenta el objeto de protección en cada caso, bien sea la salud humana, bien sea los ecosistemas.

Los “correspondientes usos” a que se refiere el artículo 4.1 deben entenderse como los usos actuales y futuros que se puedan dar al suelo en cuestión. Así debe deducirse de la Exposición de Motivos del Real Decreto, de acuerdo con el cual “el alcance y ejecución de las actuaciones de recuperación serán tales que garanticen que la contaminación remanente, si la hubiera, se traduzca en niveles de riesgo aceptables para el uso actual y previsto del terreno”, y de su artículo 6.2, de acuerdo con el cual la Comunidad Autónoma competente determinará qué niveles genéricos de referencia son de aplicación en cada caso, teniendo en cuenta el uso actual y futuro de los suelos considerados.

Por su parte, el Anexo III del Real Decreto recoge los criterios para la consideración de un suelo contaminado. Su contenido, pues, es esencial dentro de todo el Real Decreto, a pesar de lo cual puede reducirse a una única idea: la declaración de un suelo como contaminado, a los efectos de nuestro ordenamiento jurídico, no depende de las concentraciones de contaminantes que pueda tener, sino del carácter inaceptable del riesgo que la presencia de dichos contaminantes pueda suponer. Por tanto, el mero hecho de que en un suelo exista una alta concentración de contaminantes, por encima incluso de los valores que se puedan establecer en las normas (como, por ejemplo, el propio Real Decreto 9/2005, en sus Anexos V y VI) o documentos técnicos, no va a ser suficiente para declarar un suelo como contaminado.

Así se deduce, en mi opinión sin ningún género de dudas, del primer párrafo del Anexo III: “*Un suelo será declarado como contaminado cuando se determinen riesgos inaceptables para la producción de la salud humana o, en su caso, de los ecosistemas, debido a la presencia en éste de alguna de las sustancias contaminantes recogidas en los Anexos V y VI o de cualquier otro contaminante químico.*”

El segundo párrafo de este Anexo III contiene una excepción a la regla general anterior que, en mi opinión y como mucho, debería aplicarse de forma absolutamente limitada, no tanto por su carácter excepcional, como porque creo que el supuesto de hecho a que se refiere será imposible que se dé en la práctica. De acuerdo con este segundo párrafo (al que ya me he referido antes -ver sección 2.3 anterior), si no se dispone de la correspondiente valoración de riesgos, los órganos competentes de las Comunidades Autónomas podrán asumir que el riesgo es inaceptable, y, en consecuencia, declarar un suelo como contaminado cuando concurren ciertas circunstancias que en el propio Anexo III se describen.

Razonablemente no debe haber ningún caso en que no se vaya a disponer de la correspondiente valoración de riesgos. Sólo se me ocurre pensar, quizás, en supuestos en que por las circunstancias del caso no se pueda llegar a una conclusión concreta sobre si existe o no riesgo y, en aplicación de los principios de prevención y precau-

ción, la alta concentración de contaminantes puede hacer conveniente la adopción de ciertas medidas. Evidentemente, en este supuesto esas medidas tendrán que ser acordes con la naturaleza de la situación de que se trata, esto es, tendrán que tener como objeto asegurar que no existirá riesgo inaceptable para la salud de las personas o los ecosistemas, y no ir más allá.

Como parte de la labor de valoración de un suelo, a los efectos de su declaración como contaminado, hay que tener en cuenta las siguientes reglas:

- El órgano competente de la Comunidad Autónoma delimitará los suelos en los que se considere prioritaria la protección del ecosistema del que forman parte. En cada uno de estos casos dicho órgano competente determinará qué grupo o grupo de organismos deben ser objeto de protección (artículo 4.2).
- Para la evaluación de la contaminación del suelo por determinadas sustancias, se utilizarán los niveles genéricos de referencia que vienen recogidos en los Anexos V y VI del Real Decreto (artículo 6.1). Teniendo en cuenta el uso actual y futuro de los suelos considerados, el órgano competente de la Comunidad Autónoma determinará los niveles genéricos de referencia que son de aplicación en cada caso (artículo 6.2) sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma pueda decidir, justificadamente, sobre qué sustancia o sustancias incluidas en los Anexos V y VI deban centrarse los trabajos de caracterización química de los suelos, tomando para ello en consideración las actividades anteriores que hayan podido contaminarlo y pudiendo además, de modo justificado, extender el alcance de los trabajos de caracterización a otras sustancias no incluidas en estos Anexos (artículo 6.3).

En todo caso, la valoración de riesgos debe realizarse de acuerdo con los contenidos recogidos en el Anexo VIII, al que ya me he referido anteriormente (ver sección 2.1 anterior).

2. Si como resultado de la valoración de riesgos se determina que el riesgo (esto es, la probabilidad de que un contaminante entre en contacto con un receptor con consecuencias adversas para la salud de las personas o el medio ambiente) es inaceptable, el órgano competente de la Comunidad Autónoma lo declarará como contaminado para los usos que se hayan definido (cfr. artículo 4.1 y Anexo III). Esta declaración obligará a la realización de las actuaciones necesarias para proceder a la recuperación ambiental del suelo, en los términos y plazos dictados por el órgano competente (artículo 7.1), pero siempre con la finalidad de garantizar que, si hubiera contaminación remanente, debe traducirse en niveles de riesgo aceptables (de nuevo, de acuerdo con el uso del suelo) (artículo 7.2).

A pesar de que, tal como acabo de decir, el Real Decreto 9/2005 permite que exista contaminación remanente tras la ejecución de las actuaciones de recuperación del suelo, el artículo 7.4 se encarga de imponer que la recuperación debe

orientarse a eliminar los focos de contaminación y a reducir la concentración de los contaminantes en el suelo. Si por razones justificadas de carácter técnico, económico o medioambiental no sea posible esta recuperación, se podrán entonces adoptar soluciones de recuperación tendentes a reducir la exposición, siempre que incluyan medidas de contención o confinamiento de los suelos afectados.

Merece destacar en este punto el realismo con que el Real Decreto 9/2005 afronta el problema de los suelos contaminados. En muchas ocasiones, sea por el tiempo transcurrido desde que tuvo lugar la acción contaminante, sea por las características de la contaminación, sea por cualesquiera otras razones, no será posible alcanzar una recuperación total del suelo afectado. Siguiendo el Real Decreto en este punto, cuando hablo de imposibilidad me refiero a tres tipos distintos de situaciones:

- Imposibilidad técnica: pueden darse casos, por ejemplo, en que la contaminación haya alcanzado tal grado de dispersión al ser transportada por las aguas subterráneas, que desde un punto de vista técnico no sea posible llegar a todos los puntos afectados.
- Imposibilidad económica: es la de más fácil entendimiento. Se trata sencillamente de que el coste de ejecutar las actuaciones de recuperación sea excesivo o desorbitado en comparación con el resultado de descontaminación que se va a obtener. Lo que deba entenderse por estos términos será algo que defina en cada caso la autoridad competente. Podrán tenerse en cuenta conceptos tales como la mayor o menor diligencia del obligado a recuperar el suelo respecto de la actuación contaminante y de las obligaciones de información que pudieran competirle; el beneficio que pueda haber obtenido en relación con la acción u omisión contaminante o con la explotación del suelo; o las plusvalías que puedan resultar tras la recuperación del suelo.
- Imposibilidad medioambiental: por ejemplo, si la única alternativa es el depósito en vertedero, habrá que valorar el impacto que este depósito tendrá, y contrastarlo con el beneficio derivado de la recuperación del suelo. Según dónde se dé el menor impacto para el medio ambiente, ésa será la opción que habrá que elegir, lo cual significa que puede ser más conveniente dejar el suelo contaminado y, como impone el artículo 7.4, reducir la exposición y adoptar medidas de contención o confinamiento.

Así pues, de una situación de riesgo inaceptable debe pasarse, tras la ejecución de las actuaciones de recuperación, a una situación de riesgo aceptable, y ello mediante la eliminación de los focos de contaminación y la reducción de la concentración de los contaminantes en el suelo. Si por las razones indicadas ello no fuera posible, el riesgo aceptable deberá entonces alcanzarse mediante la reducción de la exposición y la contención o confinamiento de los suelos afectados.

Esta última solución deberá ser cuidadosamente valorada por las autoridades. En un supuesto que típicamente podrá darse, el de cambio de uso de suelo industrial a uso residencial, será necesaria una estrecha colaboración entre las Administraciones con competencia medioambiental y aquellas otras que tengan competencia de planeamiento urbanístico, para conseguir que éste no quede recortado por una situación de contaminación -eso sí, siempre con absoluta supeditación a la protección de la salud humana en primer lugar, y del medio ambiente en segundo lugar-.

3. Hemos visto que el artículo 7.4 nos proporciona una guía de cómo debe llevarse a cabo la recuperación de un suelo contaminado. El artículo 7.3 complementa esta guía inicial con una segunda regla: Las actuaciones de recuperación deben garantizar que materializan soluciones permanentes, priorizando cuando sea posible las técnicas de tratamiento *in situ* que eviten la generación, traslado y eliminación de residuos.

Dos son los comentarios que me merece esta previsión: Sin duda es loable la intención del legislador de garantizar una solución permanente, pero puede resultar contradictoria con la idea de que se declarará un suelo contaminado “para los correspondientes usos” (artículo 4.1), y con la idea que a continuación explicaré, de que un suelo contaminado perderá esta condición cuando se realicen las actuaciones de descontaminación que, “en función de los diferentes usos”, garantice la desaparición de un riesgo inadmisibles (artículo 7.5). En concreto, puede resultar difícil -o imposible- garantizar hoy una solución permanente respecto de usos futuros, que quizás ni se conocen cuando se procede a recuperar el suelo. La única manera de “garantizar” que se materializan soluciones permanentes, en este sentido, será entonces asegurarse de que el riesgo existente tras las actuaciones de descontaminación es admisible para todo tipo de usos, con independencia de cuáles sean estos, tanto los actuales como los futuros.

Esta interpretación, sin embargo, puede llevar a soluciones absurdas. Por ejemplo, que se exija para un suelo de uso industrial la recuperación que se exigiría para un suelo de uso urbano, ya que de lo contrario no se podría garantizar una solución permanente. En este tipo de situaciones cabe pensar en una solución intermedia, pero a mi modo de ver insatisfactoria: Permitir una recuperación que se traduzca en un riesgo aceptable para un uso industrial, y dejar para un futuro una segunda fase de recuperación, eventual, para el caso de que el uso del suelo cambiara a urbano.

Esta situación me parece insatisfactoria porque soluciona un problema para crear otro, cual es la sujeción del obligado a limpiar en un momento futuro, que quizás nunca llegue. Esto dependerá de la voluntad (libre, por otro lado) de la autoridad urbanística para decidir el cambio de uso del suelo en un momento indefinido futuro. Esta situación conecta con otra que excede con mucho del alcance de este traba-

jo, cual es la necesidad de establecer un límite temporal para las obligaciones de limpieza y recuperación, cuestión obviada de forma absolutamente injustificada por la Ley 10/1998, y que espero encuentre solución con ocasión de la transposición de la Directiva 35/2004.

Pero aún pueden quedar, en relación con este aspecto, otras situaciones no menos problemáticas. Piénsese, por ejemplo, que en el desarrollo de una zona de uso urbano se establezca un área contaminada como apta para zona de esparcimiento al aire libre, que en muchas ocasiones requerirá unas actuaciones de recuperación limitadas. Si con el paso del tiempo se decide convertir ese uso en estrictamente residencial (viviendas), que requieran actuaciones de recuperación más intensa, ¿quién debe entonces costear esas obras adicionales de recuperación? A mi modo de ver, en este caso creo que es responsabilidad de la Administración definir el “uso” que quiere dar al suelo, sea industrial, urbano u otros (ver definiciones en los apartados b), c), y d) del artículo 2 del Real Decreto 9/2005). Si una vez definidos estos usos, la autoridad competente decide darle al suelo un destino concreto distinto, no puede ese cambio de criterio crear nuevas obligaciones para nadie, máxime cuando el “uso” ya ha sido definido anteriormente, y éste es el concepto al que debemos atenernos en aplicación del Real Decreto 9/2005.

El segundo comentario que me merece el artículo 7.3 se refiere a las técnicas de tratamiento del suelo contaminado. En este punto el Real Decreto es -como no podía ser de otro modo- plenamente coherente con el objetivo perseguido por la Ley 10/1998, de Residuos: Prevenir la producción de residuos y fomentar, por este orden, su reducción, su reutilización, reciclado y otras formas de valorización (artículo 1 de la Ley). En concreto, todo residuo potencialmente reciclable o valorizable debe ser destinado a estos fines, evitando su eliminación en todos los casos posibles (artículo 11.2).

Coherente con estos principios, el artículo 7.3 del Real Decreto ordena que se prioricen siempre que sea posible las técnicas de tratamiento *in situ* que eviten la generación, traslado y eliminación de residuos, y que se apliquen las mejores técnicas disponibles en función de las características de cada caso. A falta de otra definición más cercana, creo plenamente aplicable la definición de “mejores técnicas disponibles” que se encuentra en el artículo 3.ñ) de la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación, de acuerdo con el cual:

«Mejores técnicas disponibles»: [es] la fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir, en principio, la base de los valores límite de emisión destinados a evitar o, cuando ello no sea posible, reducir en general las emisiones y el impacto en el conjunto del medio ambiente y de la salud de las personas. Para su determinación se deberán tomar en consideración los aspectos que se enumeran en el anejo 4 de esta Ley.

A estos efectos, se entenderá por:

«Técnicas»: la tecnología utilizada, junto con la forma en que la instalación esté diseñada, construida, mantenida, explotada o paralizada.

«Disponibles»: las técnicas desarrolladas a una escala que permita su aplicación en el contexto del correspondiente sector industrial, en condiciones económicas y técnicamente viables, tomando en consideración los costes y los beneficios, tanto si las técnicas se utilizan o producen en España, como si no, siempre que el titular pueda tener acceso a ellas en condiciones razonables.

«Mejores»: las técnicas más eficaces para alcanzar un alto nivel general de protección del medio ambiente en su conjunto y de la salud de las personas.”

4. El final del proceso de recuperación llega cuando quede garantizado que el suelo ha dejado de suponer un riesgo inadmisibile para el objeto de protección designado, sea la salud humana o los ecosistemas, y siempre en función del uso de que se trate (artículo 7.5). La pérdida de la condición de suelo contaminado tendrá lugar cuando se haya dictado la correspondiente resolución administrativa, previa comprobación de la efectividad de las actuaciones de recuperación practicadas (artículo 7.5), y sin perjuicio, por supuesto, de los recursos que eventualmente pudieran haberse interpuesto contra dicha resolución.

Como puede apreciarse, el esquema del Real Decreto es muy sencillo: La Administración recibe información, se realiza la valoración de riesgos que sea procedente, y se toma la decisión oportuna. Evidentemente que cada caso concreto tendrá un desarrollo mucho más complejo que lo que esta aparente simplicidad pudiera adelantar; no obstante, creo que es un gran acierto del Real Decreto haberse mantenido en este esquema tan simple, que ya se encargará la realidad de complicar.

IV. Publicidad registral

Junto con las obligaciones de información y la declaración de un suelo como contaminado, el Real Decreto 9/2005 se ocupa de una tercera cuestión relativa a los suelos contaminados, su publicidad registral. A ello se dedica su artículo 8, que a continuación analizo brevemente.

1. La publicidad registral a la que se refiere el artículo 8 del Real Decreto 9/2005 se predica de dos hechos distintos: Por un lado, el hecho de que sobre una determinada finca se haya realizado alguna de las actividades potencialmente contaminantes del suelo a que se refiere el Real Decreto; por otro lado, el hecho de que sea declarado el suelo como contaminado de acuerdo con la correspondiente resolución administrativa.

De acuerdo con el artículo 8.1, los propietarios de fincas en las que se haya reali-

zado alguna de las actividades potencialmente contaminantes deben declarar tal circunstancia en las escrituras públicas que documenten la transmisión de derechos sobre aquéllas. La existencia de tal declaración se hará constar en el Registro de la Propiedad por nota al margen de la inscripción a que tal transmisión dé lugar.

El Real Decreto ha seguido a la Ley 10/1998 en cuanto a los sujetos obligados a hacer la declaración a la que se refiere el artículo 8.1: Los propietarios de fincas en las que se haya realizado alguna de las actividades potencialmente contaminantes del suelo. En cambio, no parece haberla seguido en cuanto al supuesto de hecho en que tal circunstancia debe declararse: La Ley 10/1998 se refiere a la obligación de declaración que tienen los propietarios de fincas “con motivo de su transmisión” (artículo 27.4), lo que en mi opinión no puede significar otra cosa que un supuesto de compraventa de la finca; en cambio, el Real Decreto 9/2005 se refiere a supuestos de “transmisión de derechos sobre” la finca, lo cual puede incluir no sólo la compraventa, sino como la literalidad del precepto indica, la constitución de cualquier derecho sobre la finca, sea derecho de arrendamiento, de usufructo, de hipoteca, de superficie, de servidumbre o cualquier otro.

Cabría discutir la legalidad del Real Decreto en este aspecto, en la medida en que se pudieran haber excedido los límites establecidos por la Ley 10/1998. Creo, sin embargo, que desde un punto de vista teleológico la redacción del Real Decreto es más correcta que la de la Ley: Si de lo que se trata mediante esta obligación es de dar aviso a personas que potencialmente pudieran estar obligadas a la limpieza de un suelo, entre éstas se encuentran no sólo futuros propietarios, sino también personas que sencillamente vayan a adquirir la posesión o un interés determinado sobre la finca (usufructuarios, superficiarios, arrendatarios o acreedores hipotecarios). Por ello, la Ley se habría quedado “corta” y creo que en este punto la redacción del Real Decreto es más aceptable.

Pero siguiendo con esa línea teleológica, cabría aún preguntarse por qué la obligación de declaración se restringe a los propietarios y no a cualesquiera otros poseedores de la finca o titulares de derechos que puedan transmitir su posesión. Así, por ejemplo, un usufructuario de un suelo podría darlo en arrendamiento, o un arrendatario en subarriendo, introduciendo así una nueva persona en el conjunto de posibles obligados a recuperar el terreno. Es posible que el redactor de la norma no haya querido extralimitarse en exceso de la dicción de la Ley, o no haya querido imponer un conjunto de obligaciones excesivamente amplio que pudiera entorpecer el comercio con fincas en las que se ha realizado alguna de estas actividades potencialmente contaminantes del suelo, o ambas cosas. Sea como fuere, lo cierto es que ante casos muy similares a los efectos de la norma (constitución de un derecho que da lugar a transmisión de propiedad o de posesión sobre una finca en la que se ha realizado alguna de las actividades potencialmente contaminantes del suelo), en unos casos habrá obligación de declaración, y en otros no. Esto, en mi opinión, no es justificable.

Por otro lado, nótese que la obligación de declaración sólo surge cuando se otorga una escritura pública. Quizás el redactor de la norma haya partido (consciente o inconscientemente) de la asunción de que la transmisión de derechos sobre fincas siempre se documentan en escrituras públicas. Obviamente esto no es así desde un punto de vista estrictamente jurídico (cfr. Artículos 1278 a 1280 del Código Civil y su jurisprudencia), aunque en la práctica sea norma casi absoluta en muchos ámbitos.

Lo anterior no puede eximirnos de analizar qué ocurre en los supuestos en los que la transmisión de un derecho sobre una finca se documente en instrumento privado.

En este caso, en mi opinión, el artículo 8.1 no es de aplicación. Expresamente establece la obligación en los supuestos de otorgamiento de escrituras públicas, y no veo razón para ampliarlo al de documento privado, máxime cuando todo el contenido del artículo 8, empezando por su título, demuestra que la finalidad que se persigue es la inscripción en el Registro de la Propiedad, y un documento privado no podrá alcanzar nunca esta finalidad. Por tanto, si el propietario de una finca va a transmitir derechos sobre ella en documento privado y no realiza declaración de que en dicha finca se haya realizado alguna de las actividades potencialmente contaminantes del suelo, no estará incumpliendo la obligación del artículo 8.1.

Evidentemente, lo anterior no significa que esta omisión de declaración no tenga ninguna consecuencia jurídica, ya que serán de aplicación las reglas generales de vicios ocultos del Código Civil (artículos 1461, 1474 y 1484 y ss.).

2. Por lo que se refiere a la propia declaración de un suelo como contaminado, el artículo 8 recoge previsiones incluso para un momento anterior a la propia declaración. De acuerdo con el artículo 8.2, el Registrador debe expedir certificación de dominio y cargas de la finca, a requerimiento de la Comunidad Autónoma, cuando se haya iniciado el procedimiento que, eventualmente, podrá finalizar con la declaración de suelo contaminado. El Registrador hará constar la expedición de esta certificación por nota extendida al margen de la última inscripción de dominio, expresando la iniciación de dicho procedimiento y el hecho de haber sido expedida la certificación. Esta nota tendrá un plazo de caducidad de cinco años y podrá ser cancelada a instancias de la Administración que haya ordenado su extensión.

Cuando con posterioridad a la nota se practique cualquier asiento en el folio registral, se hará constar en la nota de despacho del título correspondiente su contenido.

Por otro lado, la resolución administrativa por la que se declare el suelo como contaminado se hará constar en el folio de la finca a que afecte, por medio de una nota extendida al margen de la última inscripción de dominio. Esta nota marginal se extenderá en virtud de certificación administrativa en la que se haga inserción literal de la resolución por la que se declara el suelo como contaminado, con expresión de

su firmeza en vía administrativa, y de la que resulte que el expediente ha sido notificado a todos los titulares que aparecieran en la certificación a que se refiere el artículo 8.2 antes referido (artículo 8.3).

De esta redacción debe deducirse que para que la certificación administrativa se inscriba en el Registro de la Propiedad no hace falta que sea firme por completo, sino sólo firme en vía administrativa, con la inseguridad que puede conllevar el hecho de inscribir en el Registro un acto de esta naturaleza que aún puede devenir ineficaz.

Al igual que establecía la Ley 10/1998 (artículo 27.3), el Real Decreto establece al final de su artículo 8.3 que la nota marginal de declaración de suelo contaminado se cancelará en virtud de certificación expedida por la Administración competente, en la que se incorpore la resolución administrativa de desclasificación.

3. Para acabar con la regulación de la publicidad registral que contiene el Real Decreto 9/2005, debo hacer referencia a una cuestión que no se menciona en ninguna parte de la norma pero que, sin embargo, será su efecto principal: el efecto económico.

Me caben pocas dudas de que una finca en cuyo historial registral conste una declaración de suelo contaminado verá reducido su valor de mercado de forma significativa (en concreto: en una medida exactamente igual, como mínimo, al coste de descontaminación).

Este hecho supondrá, cuando menos, una merma en el activo del propietario de la finca y de los titulares de otros derechos sobre ella. Si pensamos en una empresa cuyo principal activo esté basado sobre inmuebles, será fácil comprender que podrá verse en situación económicamente delicada en este tipo de supuestos; por no hablar de un particular cuyo único inmueble se vea en curso en un proceso de este tipo.

Con ser conveniente, incluso necesario, tratar de establecer mecanismos que permitan a futuros titulares de derechos sobre fincas conocer el estado en que se encuentra ésta, no es menos cierto que el Real Decreto, y por supuesto la Ley antes, debería haber previsto mecanismos alternativos o sustitutivos de la pura y simple inscripción registral del hecho de la contaminación, que podrá tener efectos devastadores en el futuro.

A ello debe añadirse aún una cuestión adicional más: el hecho de que en el Registro de la Propiedad no aparezca, respecto de una finca, mención alguna a su posible contaminación en un momento determinado, no excluye la posibilidad de que tal mención aparezca en un momento posterior: Ni la Ley 10/1998 ni el Real Decreto 9/2005 imponen plazo para la declaración de suelos contaminados -al contrario: Del contenido del artículo 27 de la Ley se deduce una suerte de “actualización” en la lista de suelos contaminados (por ejemplo, al hablar de prioridades de actuación, o del hecho de que la declaración se hará a partir de la información recibida), que hace que la protección que el Registro pueda otorgar a terceros interesados sea necesariamente limitada y no comparable a la típica respecto de derechos reales limitados.

V. Régimen sancionador

De acuerdo con el artículo 9 del Real Decreto 9/2005, las infracciones cometidas contra lo dispuesto en él están sometidas al régimen sancionador regulado en la Ley 10/1998, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden a que hubiera lugar.

Como he indicado al principio, en este trabajo me voy a referir exclusivamente al ámbito del propio Real Decreto, por lo que respecto al régimen sancionador sólo me referiré a las consecuencias más directas que pueden tener lugar bajo la Ley 10/1998, sin entrar en otras consecuencias de distinto tipo, como pudieran ser las penales y civiles.

Con la lacónica -pero correcta- referencia del artículo 9, y teniendo en cuenta los tres tipos de obligaciones a que me he referido antes (a saber: Obligaciones de información, de recuperar un suelo contaminado y de hacer declaraciones con finalidad de su inscripción en el Registro de la Propiedad), creo que las principales infracciones a que se refiere el Real Decreto deben encajarse en la Ley 10/1998 como sigue:

- Artículo 34.2.g): Se considera infracción muy grave la no realización de las operaciones de limpieza y recuperación cuando un suelo haya sido declarado como contaminado, tras el correspondiente requerimiento de la Comunidad Autónoma, así como el incumplimiento de las obligaciones derivadas de acuerdos voluntarios o convenios de colaboración.
- Artículo 34.3.c): Se considera infracción grave el incumplimiento de la obligación de proporcionar documentación o la ocultación o falseamiento de datos exigidos por la normativa aplicable o por las estipulaciones contenidas en la autorización.
- Artículo 34.4.b): Se considera infracción leve el retraso en el suministro de la documentación que haya que proporcionar a la Administración de acuerdo con lo establecido por la normativa aplicable o por las estipulaciones contenidas en las autorizaciones.

Estas son las infracciones que más típicamente podrán cometerse en relación con el Real Decreto 9/2005. Por supuesto, en función de los casos concretos ante los que nos podamos encontrar, podremos encontrar otro tipo de infracción. Así, por ejemplo, si en aplicación del artículo 3.6 del Real Decreto una Comunidad Autónoma considera cumplimentados los informes sobre suelos contaminados si se han incluido en la documentación presentada junto con la solicitud de autorización ambiental integrada (Ley 16/2002, de 1 de julio), y en esos informes se ha ocultado o alterado maliciosamente algún dato para la obtención de esta autorización podría ser entonces de aplicación el artículo 34.2.e) de la Ley 10/1998, que considera como infracción muy grave la ocultación o la alteración maliciosa de datos aportados a los expedientes administrativos para la obtención de autorizaciones, permisos o licencias

relacionadas con el ejercicio de las actividades reguladas en esta Ley (en principio no resultaría de aplicación el artículo 31.3.c) de la Ley 16/2002, que considera este supuesto como infracción leve (ver artículo 34 de esta última Ley).

De igual modo, y según los casos, podrían aplicarse otros artículos sobre infracciones de la Ley 10/1998, como los relativos a la inadecuada gestión de residuos (con ocasión de la recuperación del suelo), o los omnicomprendidos apartados 3.a) ó 4.d) del artículo 34 de la Ley 10/1998: De acuerdo con el primero es infracción grave la actuación en forma contraria a lo establecido en la Ley 10/1998, cuando la actividad no esté sujeta a autorización específica, sin que se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o sin que se haya puesto en peligro grave la salud de las personas; de acuerdo con el segundo, es infracción leve cualquier infracción de lo establecido en la Ley 10/1998 o en las estipulaciones contenidas en las autorizaciones, cuando no esté tipificada como muy grave o grave.

Las sanciones por estas infracciones son las contenidas en el artículo 35 de la Ley 10/1998, al que me remito.

V. Algunas reglas adicionales

El Real Decreto 9/2005 termina su contenido con tres reglas adicionales:

Disposición Adicional única: se excluyen del ámbito de aplicación del Real Decreto los suelos de titularidad pública en los que se ubiquen instalaciones militares o en los que se desarrollen actividades militares.

Esta exención puede parecer más beneficiosa de lo que realmente es, ya que de acuerdo con la Disposición adicional única, el Ministerio de Defensa debe aprobar antes del 7 de febrero de 2007, previa conformidad del Ministerio de Medio Ambiente, un plan de descontaminación de estos suelos excluidos del ámbito de aplicación del Real Decreto. Esa descontaminación, además, debe ajustarse a los requisitos técnicos contenidos en esta norma.

Por lo tanto, en el fondo estamos ante una presunción de suelos contaminados, que deberán ser recuperados en todo caso.

Las Disposiciones finales primera y segunda se refieren, respectivamente, a los títulos competenciales en relación con el Real Decreto y a la posibilidad de que los Ministros de Sanidad y Consumo y de Medio Ambiente puedan dictar, en sus respectivas competencias, disposiciones de desarrollo de esta norma, y modificar sus anexos. Ambas disposiciones me parecen correctas y no tengo comentarios relevantes que hacer.