

El papel del Catastro en la aplicación de la futura Directiva europea para la protección de suelos

Amalia Velasco

*Coordinadora de Relaciones Internacionales
Dirección General del Catastro*

El debate suscitado en el seno de las Instituciones Comunitarias sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un Marco para la Protección del Suelo y se modifica la Directiva 2004/35/CE, la inclusión en sus considerandos de la figura del Catastro, la obligación que establece de crear un inventario nacional de suelos potencialmente contaminados y las condiciones que exige en las transacciones que se produzcan sobre este tipo de suelos, hacen de esta Directiva un documento importante no sólo para el Catastro español sino para las Organizaciones Catastrales Europeas.

Este ha sido el motivo que nos ha llevado a escribir este artículo que comienza encuadrando la Directiva dentro de la política medioambiental de la Unión Europea y analizando la problemática de la degradación de los suelos que ha originado la

Propuesta de esta Directiva por parte de la Comisión.

Se detalla también su tramitación y contenido, incidiendo fundamentalmente en los aspectos relacionados con el Catastro. Asimismo, se relaciona la Directiva con otras actuaciones comunitarias como la recientemente aprobada Directiva INSPIRE que establece una Infraestructura de Información espacial en la UE.

A continuación, se analiza cómo será la transposición de esta Directiva y su futura aplicación en relación con la distribución de competencias medioambientales en España, así como el posible papel del Catastro como herramienta para dicha aplicación.

Por último, en relación con todo lo anterior, se plantean las modificaciones en el texto de la Directiva que están debatiendo las Organizaciones Catastrales Europeas con el objetivo de poner en marcha

una actuación conjunta ante las Instituciones Comunitarias.

La política medioambiental de la UE

La protección del medio ambiente es uno de los retos principales a los que se enfrenta Europa. Se ha criticado mucho a la Comunidad Europea por haber favorecido la economía y el desarrollo de los intercambios comerciales en detrimento del impacto medioambiental. En la actualidad, se reconoce que el modelo europeo de desarrollo no puede basarse en el agotamiento de los recursos naturales y el deterioro del medio ambiente.

Las actividades nocivas para la tierra, los mares, los ríos, los suelos y la atmósfera no conocen fronteras y los retos que plantea la protección del medio ambiente van mucho más allá de las meras consideraciones nacionales o regionales. Entre los objetivos de la política medioambiental de la Comunidad, el Tratado de la Unión Europea establece el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

Es por ello que la integración de la problemática medioambiental en las demás políticas europeas se ha convertido actualmente en una obligación para las instituciones comunitarias.

El Sexto programa de acción en materia de medio ambiente, aprobado en julio de 2002, que consolida este enfoque transversal de la política de medio ambiente de la Unión Europea, establece las prioridades de la Comunidad Europea hasta 2010. En él se hace hincapié en cuatro ámbitos de actuación prioritarios: el cambio climático, la naturaleza y la biodiversidad, el medio ambiente y la salud, y la gestión de los recursos naturales y de los residuos.

Desde entonces han sido numerosas las iniciativas normativas que se están aprobando en materia de medio ambiente en la Unión Europea y que obligan a los Estados miembros, ya que dentro del concepto de medio ambiente se están incluyendo, cada vez más, todas las actividades humanas que, en mayor o menor medida, pueden llegar a influir de alguna forma en él.

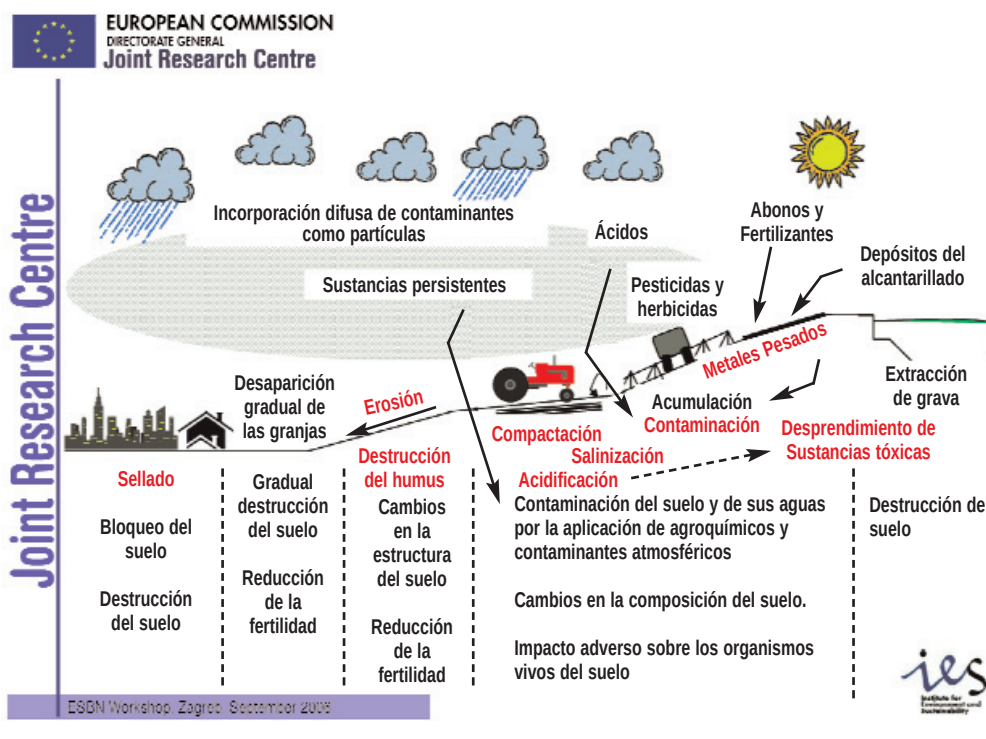
La estrategia temática y la Directiva propuesta

El suelo es un recurso no renovable y un sistema que desempeña una función y presta un servicio esencial para las necesidades humanas y la supervivencia de los ecosistemas. El suelo se encuentra en un proceso de degradación que seguirá incrementándose si no se toman medidas.

La actividad humana, como por ejemplo las prácticas agrícolas y forestales no adecuadas, las actividades industriales, el turismo o el desarrollo urbano, está dañando la capacidad del suelo para seguir desempeñando plenamente sus funciones cruciales. Sin embargo, a pesar de ser considerado un recurso de interés común para la Comunidad, hasta la fecha el suelo no ha estado sujeto a una política específica de protección a escala comunitaria, por lo que su degradación continúa.

La Decisión nº 1600/2002/CE por la que se establece el Sexto programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente incluye el objetivo de proteger los recursos naturales y fomentar un uso sostenible del suelo. Ya en su Comunicación de 2002 (COM(2002)179) la Comisión determina ocho amenazas para el suelo: *erosión, reducción de la materia orgánica, contaminación, salinización, compactación, pérdida de biodiversidad del suelo, aislamiento, derrumbamiento e inundación* (Figura 1).

Figura 1
El impacto de la actividad humana sobre el suelo



En este contexto y con el objetivo de invertir la tendencia a la degradación del suelo, la Comisión Europea ha presentado una *Estrategia Temática* consistente en:

- Una *Comunicación* (COM(2006)231) de la Comisión a las otras Instituciones que establece el marco y explica por qué son necesarias acciones encaminadas a asegurar un alto nivel de protección de los suelos, define el objetivo principal de la Estrategia y explica qué tipo de medidas deben ser tomadas. Asimismo establece para la Comisión Europea un programa de trabajo de diez años.
- Un *borrador de Propuesta de Directiva* (COM(2006)232) que contiene los siguientes elementos:
 - integración en las políticas sectoriales;
 - medidas cautelares;
 - prevención de la contaminación;
 - medidas para limitar o mitigar el sellado;
 - determinación de las zonas sujetas a riesgos de erosión, pérdida de materia orgánica, compactación, salinización, deslizamientos de tierras;
 - identificación de terrenos contaminados;
 - programas de medidas;
 - estrategia nacional de rehabilitación;
 - sensibilización, presentación de información e intercambio de información.
- Y un documento de *Evaluación del Impacto* (SEC(2006) 1165 y SEC(2006) 620) que contiene un análisis del impacto ambiental, económico y social de las diferentes opciones que

fueron consideradas en la fase preparatoria de la estrategia y de las medidas finalmente adoptadas por la Comisión.

La elaboración de la Propuesta de Directiva

Acogida del resto de las Instituciones Comunitarias

La Comunicación 2002, titulada “Hacia una estrategia temática para la protección del suelo” (COM (2002) 179), fue bien acogida por las demás instituciones comunitarias que reconocieron, en sus conclusiones, que el suelo es un recurso de interés común para la Comunidad, aunque en su mayor parte sea propiedad privada, y que si no se protege la sostenibilidad y la compe-

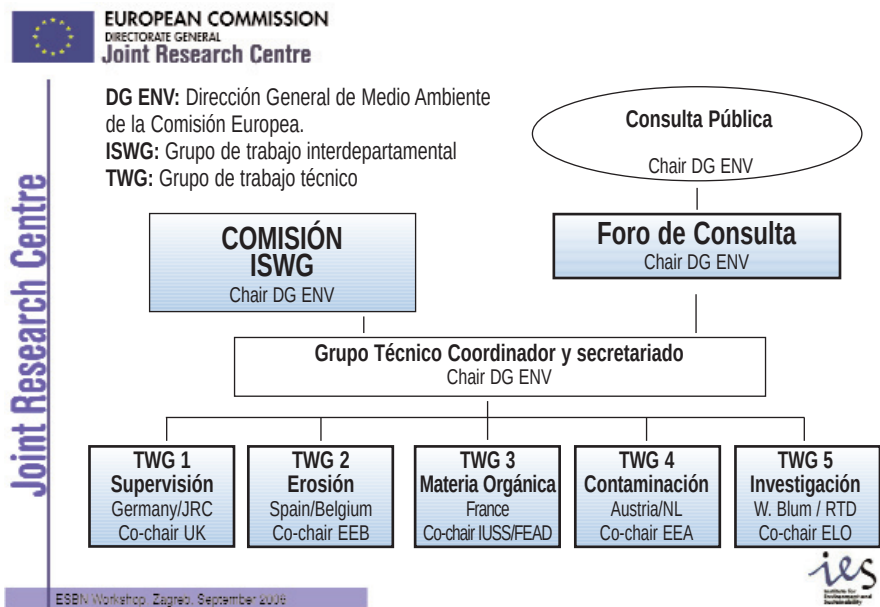
titividad a largo plazo de Europa se debilitará. Además, la degradación del suelo incide con fuerza en otros campos de interés común para la Comunidad, como el agua, la salud humana, el cambio climático, la protección de la naturaleza y la biodiversidad, y la seguridad alimentaria.

Consulta pública y asesoramiento técnico

En febrero de 2003, la Comisión puso en marcha varias actuaciones para a recabar información a cerca de cuales eran los aspectos que se debían incluir en la Propuesta de Directiva de suelos.

Se constituyeron cinco grupos de trabajo (Figura, 2) formados por técnicos representantes de los Estados miembros que ayudaran a desarrollar la estrategia temática. Estos grupos examinaron tres de las

Figura 2
Proceso de consulta



ocho amenazas identificadas en los suelos - la erosión, la disminución del contenido en materia orgánica y la contaminación de suelo-, además de dos temas de corte transversal -seguimiento e investigación y desarrollo-. Los informes definitivos de los grupos de trabajo se publicaron en abril de 2004.

Durante el verano del 2005, se llevó a cabo durante ocho semanas una encuesta por Internet, a la que respondieron 1.206 ciudadanos, 377 expertos en suelo y 287 organizaciones de 25 países.

En la consulta se incluyó a administraciones nacionales, regionales y locales, a asociaciones industriales, comerciales y medioambientales, a organizaciones de consumidores, institutos de investigación y ciencia, a la Agencia Europea del Medio Ambiente, el Centro Común de Investigación y otros servicios de la Comisión, a sindicatos, organizaciones de agricultores y de propietarios agrícolas, así como a otras muchas asociaciones de ámbito europeo que manifestaron su interés por el suelo.

Las conclusiones de esta consulta, que se publicaron también por la Comisión, fueron principalmente:

- La necesidad de garantizar al suelo el mismo nivel de protección que el otorgado por la ley a otros ámbitos del medio ambiente, como la atmósfera o el agua, porque las funciones del suelo son cruciales para la supervivencia humana y de los ecosistemas.
- La idoneidad de adoptar un marco a nivel europeo que estableciese unos objetivos y principios comunes, dejando a los Estados miembros la adopción de medidas concretas a nivel administrativo y geográfico apropiado, ya que existe una enorme variabilidad en la problemática del suelo en toda Europa y no podía adoptarse un planteamiento único como base de la política comunitaria, sino que el planteamiento tenía que ser más flexible.

La Propuesta de Directiva fue finalmente adoptada por la Comisión Europea en septiembre 2006.

Aspectos jurídicos de la Directiva

El Principio de Competencia. El Parlamento y la Comisión Europea tienen competencia sobre esta materia puesto que es materia de Medio Ambiente, apoyándose esta iniciativa en el artículo 175, apartado 1, del Tratado CE.

El Principio de Subsidiariedad se aplica en la medida en que el ámbito de la propuesta no es competencia exclusiva de la Comunidad, pero se considera que los objetivos de la Propuesta no pueden ser alcanzados de manera suficiente tan solo con la acción de los Estados miembros, dado que la degradación del suelo puede tener consecuencias transfronterizas.

Además, las grandes diferencias entre los regímenes de protección del suelo nacionales, especialmente en lo que se refiere a la contaminación del suelo, pueden originar desequilibrios económicos y falsear la competencia del mercado interior.

La degradación del suelo afecta además a otros ámbitos del medio ambiente para cuya protección existe ya legislación comunitaria, como sobre el agua, la naturaleza, la biodiversidad y el cambio climático.

Hasta ahora, sin una actuación comunitaria que sirva de base, sólo nueve Estados miembros tienen legislación específica sobre protección del suelo y por ello la Propuesta pretende establecer principios, objetivos y acciones comunes para todos los Estados miembros a fin de asegurar la igualdad de condiciones y garantizar que todos ellos hacen frente a todas las amenazas que pesan sobre el suelo en sus territorios nacionales y que no abordan la protección del suelo de manera parcial.

El principio de proporcionalidad se aplica al dejar mucho margen de actuación a los Estados miembros, de manera que puedan determinar las medidas concretas más adecuadas al nivel geográfico y administrativo. Este enfoque es crucial para asegurar que las peculiaridades regionales y locales, en lo que se refiere a variabilidad del suelo, uso del suelo, condiciones climatológicas y aspectos socioeconómicos locales, puedan tenerse en cuenta de la manera más correcta.

La propuesta creará algunas cargas administrativas y financieras adicionales, no obstante, los beneficios ambientales, económicos y sociales de las medidas pesan mucho más que los costes consiguientes. Además, dado que el nivel de intervención de la Comunidad definido en esta Directiva es bajo, permitirá a los Estados un uso más eficiente de su capacidad administrativa.

El instrumento jurídico propuesto es la Directiva Marco, ya que un reglamento no aportaría la flexibilidad necesaria y un instrumento no vinculante no aseguraría el uso sostenible de un recurso natural común en toda Europa y no evitaría el falseamiento de la competencia provocado por regímenes nacionales muy distintos.

Los Estados miembros deberán comunicar a la Comisión el texto de las disposiciones nacionales que transpongan la Directiva, así como una tabla de correspondencias entre esas disposiciones y la presente Directiva.

Contenido fundamental de la Directiva propuesta en relación con el Catastro

La Propuesta de Directiva tiene por objeto garantizar la protección del suelo, teniendo como principios rectores la preservación de sus funciones, la prevención o mitigación de los efectos de la degradación y la restauración de los suelos degradados, mediante la integración de dichas iniciati-

vas en otras políticas sectoriales, para lo que se establecen diversas acciones y un marco común de actuación.

Desde el punto de vista material, la Propuesta de Directiva se centra en la necesidad de establecer un sistema que permita la identificación precisa de zonas de riesgo, con el fin de facilitar el establecimiento sobre las mismas de acciones de prevención, mitigación o, en su caso, restauración de los suelos que han resultado contaminados. En consecuencia, los Estados miembros dispondrán, por aplicación de esta Directiva, de un “inventario de terrenos contaminados” que se establecerá mediante el procedimiento que se describe en la información contenida en este inventario. (Figura 3).

Según se establece en la Propuesta, la información contenida en este inventario dará lugar a diversas actuaciones públicas. Así, los Estados darán publicidad a esta información a la Comisión y a los ciudadanos, al tiempo que deben elaborar una “Estrategia Nacional de Rehabilitación” que incluya diversas prioridades, establecidas en la propia norma.

Pero sin duda, el efecto más significativo que se derivará de esta Directiva es que cuando vaya a venderse un terreno en el que tenga lugar o haya tenido lugar alguna de las actividades potencialmente contaminantes de las que se describen en los anexos, los Estados miembros asegurarán que el posible comprador dispondrá de un informe sobre la situación del suelo, expedido por una persona u organismo público autorizado, que definirá la situación a efectos de su presunta contaminación.

La relación entre esta Directiva y el Catastro viene establecida en el Considerando 25 de la Propuesta de norma según el cual *“A fin de asistir en la identificación rápida de terrenos contaminados, todo propietario de un terreno en el que, según los registros oficiales como los catastros o registros nacionales, tenga lugar o haya tenido lugar una actividad contaminante del suelo o todo posible comprador debe, antes de*

Figura 3
Contaminación



efectuar la transacción, aportar información pertinente sobre la situación del suelo a las autoridades competentes y a la otra parte en la transacción. Resulta evidente la importancia de los efectos que producirá esta Directiva sobre el mercado inmobiliario que actúa sobre este tipo de suelos.

El procedimiento de tramitación de la Directiva

El procedimiento de negociación de esta Directiva es el de *Codecisión* entre el Parlamento Europeo y el Consejo, con consulta obligatoria al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

Dentro de la Comisión Europea, la Dirección General de Medio Ambiente es la responsable de este proyecto. Como ya hemos dicho, la Comisión adoptó la propuesta el 22 de septiembre de 2006 y ese mismo día se envió al Consejo y al Parlamento Europeo.

Dictamen del Comité de las Regiones

El Comité de las Regiones se reunió los días 13 y 14 de febrero de 2007, para estudiar el contenido de esta Directiva y emitió el siguiente dictamen en el que hace referencia a cuestiones relacionadas con el inventario de suelos y por tanto con el Catastro.

- El comité considera que desde el punto de vista medioambiental sigue

habiendo razones suficientes para desarrollar una política de protección del suelo a escala europea. La contaminación del suelo repercute, por ejemplo, en la salud de personas y animales, por lo que la política de protección del suelo desempeña una función en este ámbito. Por otra parte, el cambio climático, las repercusiones transfronterizas de la degradación del suelo, la presión ejercida en otros ámbitos medioambientales y los compromisos de Kioto requieren una atención a escala europea;

- El Comité está convencido de que una Directiva, presentada en forma de inventario para facilitar las cosas, puede contribuir a la instauración de una gestión sostenible del suelo en la Comunidad. Ello implica que la Directiva sea flexible;
- Manifiesta su preocupación con respecto a la carga administrativa que pueda representar para los entes locales y regionales la elaboración de una lista de las zonas de riesgo, la revisión de esta lista cada diez años (artículo 6) y la revisión del inventario de los terrenos contaminados (artículos 10 y 11);
- Desea que no se impongan obligaciones directas a las autoridades competentes en relación con la limpieza y la gestión de los terrenos contaminados (artículo 13);
- Considera necesario que la Comisión Europea defina un conjunto de medidas con buena relación coste-eficacia en las que los Estados miembros puedan inspirarse para elaborar su propio paquete de medidas.

Debate en el seno del Consejo Europeo

El 20 de febrero de 2007, el Consejo celebró una reunión extraordinaria sobre

medio ambiente, en la que se debatió, entre otros temas, sobre la estrategia temática para la protección del suelo, así como sobre la propuesta correspondiente a esta Directiva marco.

En particular, se debatieron las siguientes cuestiones, algunas de las cuales afectarán igualmente al papel del Catastro en la futura aplicación de las políticas comunitarias:

- el principal valor añadido de la estrategia temática propuesta;
- con qué grado de eficacia el proyecto de Directiva marco propuesto consigue cumplir el objetivo de generar una utilización consolidada y más sostenible de los suelos en toda la UE;
- posibles motivos de inquietud en cuanto al ámbito de aplicación, los requisitos y la aplicación del proyecto de Directiva propuesta, especialmente en lo que respecta al inventario de terrenos contaminados;
- cómo encajan la estrategia temática y el proyecto de Directiva marco propuestos en materia de protección del suelo con la actuación comunitaria respecto de otras medidas medioambientales y otros ámbitos sectoriales y contribuyen a dicha actuación.

Por tanto son estos los temas que se irán discutiendo en los próximos meses de negociación.

Futuros pasos en la tramitación

El pasado 21 de marzo de 2007 se reunió el Comité Económico y Social para discutir este tema, entre otros, y está previsto que publique su dictamen en breve.

La Comisión prevé que el proceso de negociación continúe hasta el 17 de julio de 2007, fecha prevista para la adopción en comité en primera o única lectura.

La transposición y el calendario de aplicación de la Directiva

Una vez adoptada la Directiva por el Parlamento y el Consejo, los Estados miembros deberán hacer su transposición a la legislación nacional y comenzarán a implementarla con el siguiente calendario:

- en un plazo de 5 años después de la transposición, los Estados miembros tendrán que identificar las áreas de riesgo;
- dentro de los 2 años siguientes, tendrán que adoptar objetivos y un programa de medidas para alcanzarlos e informar a la Comisión Europea;
- los Estados miembros deberán remitir este informe, periódicamente cada 5 años;
- también en un plazo de 5 años después de la transposición, los Estados miembros tendrán que disponer de un inventario preliminar de terrenos contaminados;
- y dentro de los 7 años, tendrán que establecer una estrategia nacional de rehabilitación para la gestión de dichos terrenos contaminados.

Relación con otras políticas comunitarias

En relación con el 4º punto de las conclusiones del debate en el Consejo Europeo, es necesario hacer mención a otras políticas medioambientales desarrolladas por la Unión Europea, como la reciente aprobación, el 14 de marzo pasado, de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece una Infraestructura de Información Espacial en la Comunidad Europea (INSPIRE) y que fue publicada el día 25 de abril en el Diario Oficial de la Unión Europea.

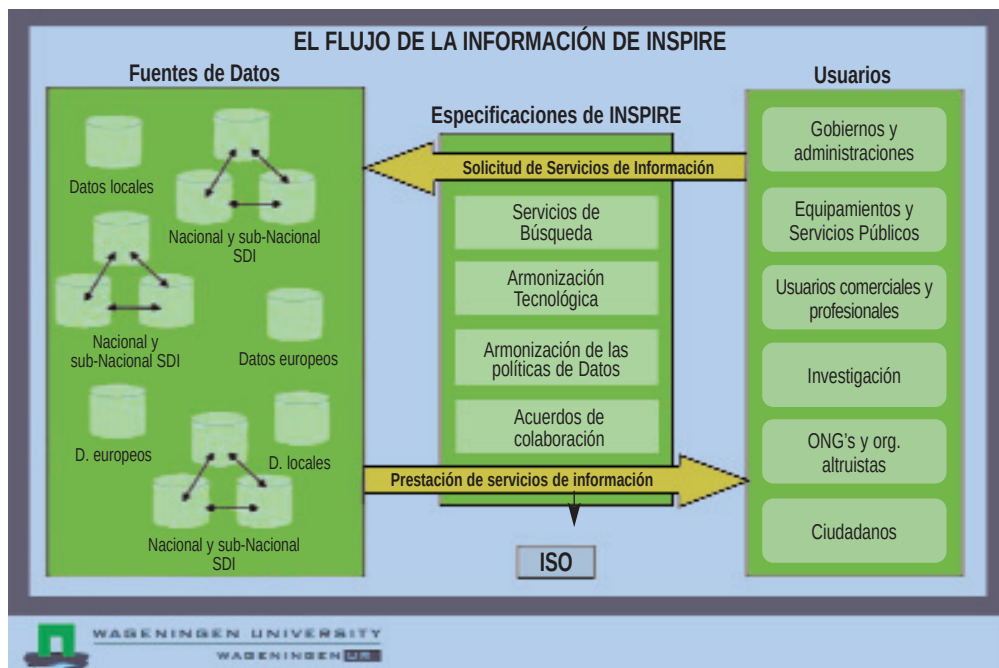
De forma resumida, el objeto de esta Directiva consiste en establecer la infraestructura de información espacial en toda la Comunidad que ha de servir de ayuda para la adopción de medidas relativas a políticas y actuaciones que puedan incidir directa o indirectamente en el medio ambiente. Los problemas relativos a la disponibilidad, calidad, organización, accesibilidad y puesta en común de información espacial son comunes a un gran número de políticas y de temáticas, y se hacen sentir en los diferentes niveles de la autoridad pública. La resolución de estos problemas requiere medidas que atiendan al intercambio, puesta en común, acceso y utilización de datos espaciales *interoperables* y de servicios de datos espaciales, medidas que conciernen a los diferentes niveles de la autoridad pública y a los diferentes sectores. Por consiguiente, debe establecerse una infraestructura de información espacial en la Comunidad. (Fig 4).

Así, los cinco principios que inspiran la Directiva INSPIRE son:

1. Los datos deben ser recogidos una vez y mantenidos en el nivel donde se logra la máxima efectividad.
2. Debe lograrse el combinar información geográfica con toda continuidad para toda Europa, desde fuentes diversas y compartirla entre usuarios y aplicaciones.
3. La información geográfica necesaria para el buen gobierno a todos los niveles debe ser numerosa y estar disponible en condiciones que no inhiban su uso extensivo.
4. Asimismo, dicha información deberá ser fácilmente accesible y estar disponible, además de conocerse en qué condiciones se puede obtener y utilizar.
5. Los datos geográficos deberán ser comprensibles y fáciles para su interpretación y selección.

Como primer paso en su implementación, la Directiva INSPIRE establece la necesidad de

Figura 4
Esquema de Inspire



definir los METADATOS, que son los datos sobre los datos, por tanto, es la información y la documentación que hace que los datos sean identificables, comprensibles y compartibles por los usuarios a lo largo del tiempo.

Así la Infraestructura de Información Espacial en la Comunidad se establecerá en base al intercambio de esta información entre los distintos sistemas ya existentes que gestionan datos de interés para el medio ambiente, evitando en todo caso la creación de nueva información cuando ya se disponga de ella.

En este entorno, la Directiva INSPIRE desea que dentro de este modelo opere toda la información de carácter medioambiental que existe o de la que se pueda disponer en un futuro y, en este caso concreto, esta nueva Directiva de protección de suelos propone, entre otras actuaciones, la creación de un inventario de información terri-

torial de suelos potencialmente contaminados.

En el anexo I de la Directiva INSPIRE se establece concretamente como datos espaciales, que necesariamente deberán incorporarse al sistema, las parcelas catastrales que estarán definidas por las respectivas instituciones gestoras de esta competencia en cada uno de los Estados miembros. Esto significa que la parcela catastral forma parte de la información básica sobre la que se generará esta infraestructura de información medioambiental y, por tanto, debería ser utilizada para la generación del inventario al que se refiere la Propuesta de Directiva para la protección del suelo.

Por todo ello resulta especialmente chocante que dentro de dicha Directiva de suelos no se haga mención expresa a la Directiva INSPIRE y a las posibilidades que abre la creación de la Infraestructura de Datos

Europeos para la aplicación de las disposiciones recogidas en esta Directiva de suelos que estamos analizando.

En concreto, sobre los metadatos solo se hace mención, en el artículo 16, en relación a las áreas de riesgo, exigiendo que la información vaya acompañada de los metadatos y que se facilite como datos georeferenciados digitales documentados en un formato que pueda ser leído por un sistema de información geográfica.

El posible papel del Catastro como instrumento para la aplicación de esta Directiva en España

Las competencias del Catastro

El Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, dispone que la formación y el mantenimiento del Catastro Inmobiliario, así como la difusión de la información catastral es competencia exclusiva del Estado, pudiendo ejercerse estas competencias directamente o a través de las fórmulas de colaboración que se establezcan con las diferentes Administraciones, entidades y corporaciones públicas.

En el ejercicio de esta competencia exclusiva, la Dirección General del Catastro pone toda la información catastral a disposición de todas las administraciones públicas de forma gratuita e inmediatamente accesible a través de Internet, siendo esta información permanentemente utilizada para multitud de tareas públicas, tales como la fijación de los tributos que precisan de información territorial, la planificación urbana, la ordenación territorial, la gestión de grandes estructuras públicas y de la política agrícola común y multitud de otras tareas para las

que es necesario disponer de una adecuada información territorial.

Las competencias en materia de medio ambiente

El ordenamiento español mantiene un régimen concurrente de competencias en relación con el medio ambiente. Así, el artículo 149 del texto constitucional establece que es competencia exclusiva del Estado el establecimiento de la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección. Asimismo, el mismo artículo establece también como competencia exclusiva la fijación de las bases del procedimiento administrativo común, que se derivaría de la aplicación de esta Directiva, del transporte terrestre, cuando transcurra por el territorio de más de una comunidad, la ordenación de los recursos hidráulicos cuando se den las mismas circunstancias, y otras serie de competencias cuyo ejercicio produce efectos directos sobre el medio ambiente.

Igualmente, en el régimen habitual de distribución de competencias que establece la Constitución, el artículo 148 fija como competencia de las comunidades autónomas la gestión en materia de medio ambiente, así como otra serie de funciones cuyo ejercicio también incide sobre esta materia, siendo probablemente el más significativo el que afecta a la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Por último, los municipios españoles, a través de la Ley 7/1985 de 2 de abril, que establece las bases del régimen local, también disponen de competencias en materia medio ambiental. Así, en el artículo 25.2 de esta norma se señala que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en materia de protección del medio ambiente.

Obligaciones que establece esta Directiva

En concreto, desde el punto de vista catastral nos interesan especialmente los artículos 10, 11 y 12 del capítulo III sección 1 dedicada a la realización de un Inventario de terrenos contaminados

Artículo 10

Inventario de terrenos contaminados

1. Los Estados miembros, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 11, identificarán los terrenos de su territorio nacional en los que haya una presencia confirmada, provocada por el hombre, de sustancias peligrosas a un nivel que cree un riesgo significativo para la salud humana o el medio ambiente, en lo sucesivo denominados "terrenos contaminados".

Ese riesgo se evaluará teniendo en cuenta el uso actual del terreno y su futuro uso planificado.

2. Los Estados miembros confeccionarán un inventario nacional de terrenos contaminados, en lo sucesivo denominado "el inventario", que se hará público y se revisará, como mínimo, cada cinco años.

Artículo 11

Procedimiento para la identificación de los terrenos contaminados

1. Cada Estado miembro designará la autoridad competente encargada de la identificación de los terrenos contaminados.
2. En un plazo de cinco años a partir de [fecha de transposición], las autoridades competentes deberán especificar, como mínimo, la ubicación de los terrenos donde tengan lugar o hayan tenido lugar las actividades potencialmente contaminantes del suelo...

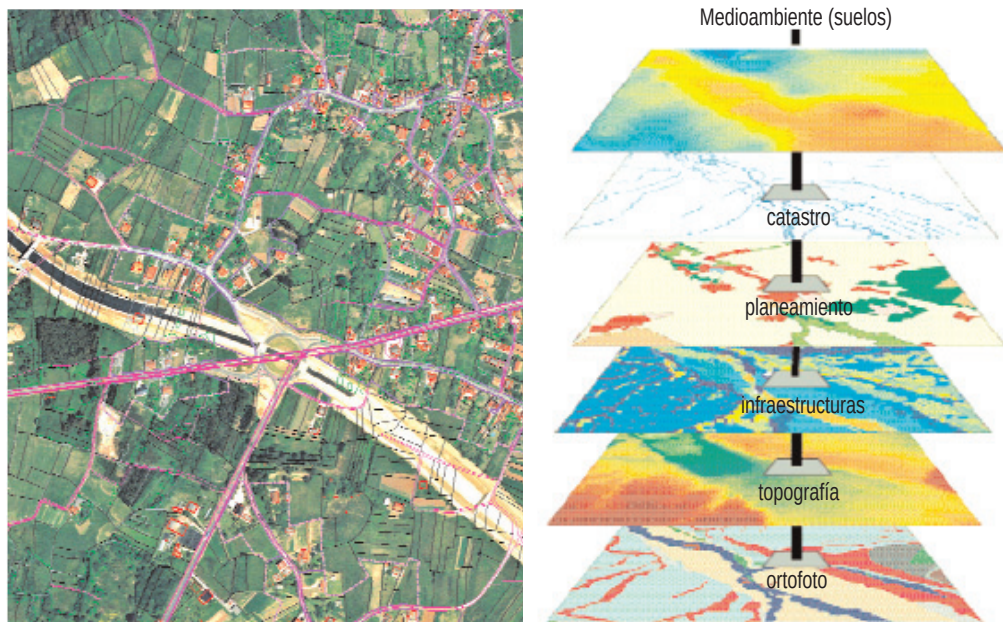
La identificación deberá revisarse periódicamente...

Artículo 12

Informe sobre la situación del suelo

1. Cuando vaya a venderse un terreno en el que tenga lugar o en el que, según los registros oficiales, como los registros nacionales, haya tenido lugar una actividad potencialmente contaminante, los Estados miembros se asegurarán de que el propietario del terreno o el posible comprador ponga a disposición de la autoridad competente mencionada en el artículo 11 y de la otra parte en la transacción un informe sobre la situación del suelo.
2. El informe sobre la situación del suelo será expedido por una persona o un organismo autorizado nombrado por el Estado miembro y, como mínimo, especificará lo siguiente:
 - a) el historial del terreno tal como figura en los registros oficiales;
 - b) un análisis químico que precise los niveles de concentración de sustancias peligrosas en el suelo, limitado a aquellas sustancias que estén relacionadas con la actividad potencialmente contaminante efectuada en el terreno;
 - c) los niveles de concentración a los cuales es razonable considerar que las sustancias peligrosas en cuestión crean un riesgo significativo para la salud humana o el medio ambiente.
3. Los Estados miembros establecerán la metodología necesaria para determinar los niveles de concentración mencionados en el apartado 2, letra b).
4. La información presentada en el informe sobre la situación del suelo será utilizada por las autoridades competentes para la identificación de los terrenos contaminados según lo dispuesto en el artículo 10, apartado 1.

Figura 5
INSPIRE: Infraestructura de Información Espacial
Distintas capas de información interoperables



Distribución de competencias en relación con lo dispuesto en esta Directiva

Atendiendo a todo lo anterior, y de forma resumida, el régimen de administraciones competentes en relación con lo dispuesto en la Propuesta de Directiva de suelos sería el siguiente:

- Corresponde a la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Medio Ambiente, participar en el proceso de elaboración de la Directiva, aportando las sugerencias que considere oportunas. Asimismo es de su competencia la iniciativa legislativa para la transposición de esta Directiva al ordenamiento español así como, si se considera oportuno, de la legislación básica que podría elaborarse para facilitar su aplicación que,
- en todo caso, requerirá la aplicación de un modelo uniforme en toda España. Por tanto es a este Ministerio a quien corresponde el liderazgo y la coordinación de las acciones que pueda desarrollar el Gobierno español en relación con el contenido de esta norma.
- Corresponde a la Administración General del Estado, a través de la Dirección General del Catastro, del Ministerio de Economía y Hacienda, establecer los criterios y procedimientos oportunos para facilitar la creación por el Ministerio de Medio Ambiente o, en su caso, por las respectivas comunidades autónomas, del inventario de suelos potencialmente contaminados que define la propuesta de Directiva, utilizando para ello, junto a los datos medioambientales que se definan, la información catastral que resulte necesaria.

- Corresponde a las comunidades autónomas, en su caso, la elaboración de normas legislativas de desarrollo, así como la aplicación del contenido de la propuesta de Directiva, incluyendo la creación de los oportunos inventarios que deberían responder a un modelo común que permita su gestión integrada y coordinada en toda España.
- Corresponderán a los órganos de la administración local la participación en la ejecución de esta Directiva conforme a los criterios que se establezcan en la norma que efectúe su transposición al ordenamiento español y en las oportunas normas de desarrollo que, en su caso, puedan elaborar las comunidades autónomas.

¿Cómo actuar? La interoperabilidad

El Catastro se perfila por tanto como una herramienta muy útil en la aplicación de esta nueva Directiva de suelos, y dentro del contexto de la Directiva INSPIRE, como una de las capas de información de esta estructura de capas interoperables que serviría de base para las diversas políticas medioambientales que podrían establecer sobre ella otras capas de información medioambiental (Figura 5).

De esta forma el Ministerio de Medio Ambiente o los departamentos de las comunidades autónomas que tengan la competencia en esta materia podrán elaborar sobre la información catastral, el informe sobre la situación del suelo que exige el artículo 12 de la Directiva que estamos analizando.

Ello permitirá, utilizando sistemas de información geográfica interoperables, que a través de los datos catastrales, cuando vaya a venderse un terreno en el que tenga lugar o en el que haya tenido lugar una actividad potencialmente contaminante, el propietario del terreno o el posible comprador, ponga a disposición de la autoridad

competente mencionada y de la otra parte en la transacción, un informe sobre la situación del suelo.

Con esta forma de actuar se desarrollaría un sistema eficaz y eficiente que disminuiría las cargas administrativas que podría representar la aplicación de esta Directiva y que, como hemos visto, eran motivo de preocupación para el Comité de las Regiones y debate en el seno del Consejo Europeo.

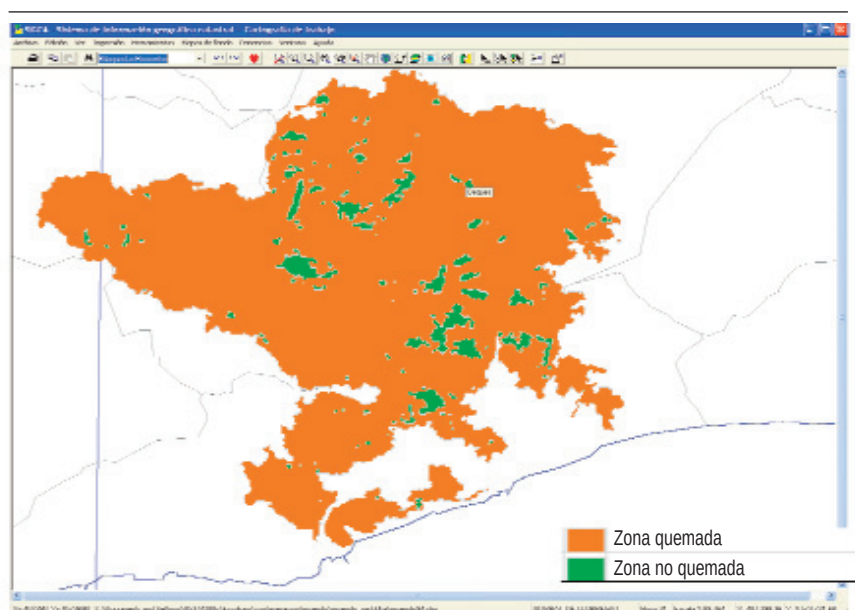
En las figuras 6, 7 y 8 se recoge como ejemplo de interoperabilidad la combinación de los datos sobre incendios forestales elaborados por el Departamento de Medioambiente de la Generalitat de Catalunya y los datos catastrales, que permiten conocer, entre otros datos, la superficie quemada de un titular catastral en concreto. De esta misma forma sería posible trabajar con los datos de contaminación del suelo y permitirían elaborar el informe al que obliga esta Directiva en caso de transmisión de una parcela contaminada o con riesgo de contaminación.

El Debate en las Organizaciones Catastrales Europeas

Esta visión de la utilización del Catastro como herramienta útil en la aplicación de las políticas medioambientales comunitarias, y en concreto en este caso a la política del suelo, no puede limitarse a su implementación en el Estado español, más aún cuando hemos dicho que el problema de la degradación de los suelos es un problema transfronterizo y que la Comunidad Europea está intentando establecer una infraestructura de datos europea para la aplicación de estas políticas.

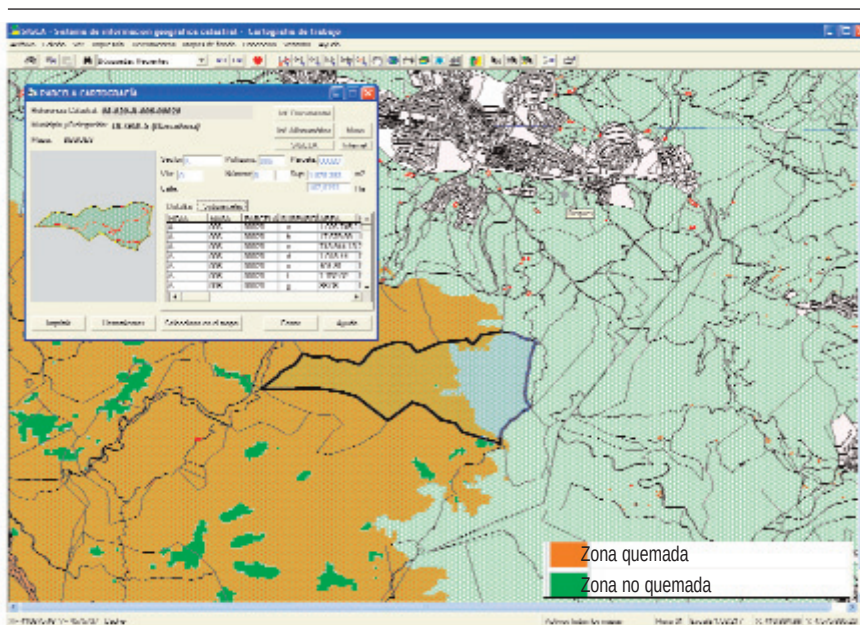
Las Instituciones Europeas de Catastro se organizan en dos asociaciones, “*The Permanent Committee on Cadastre in the European Union*” PCC (www.eurocadastre.org) que es la asociación que agrupa a todas las ins-

Figura 6. Ejemplo de Interoperabilidad (1)



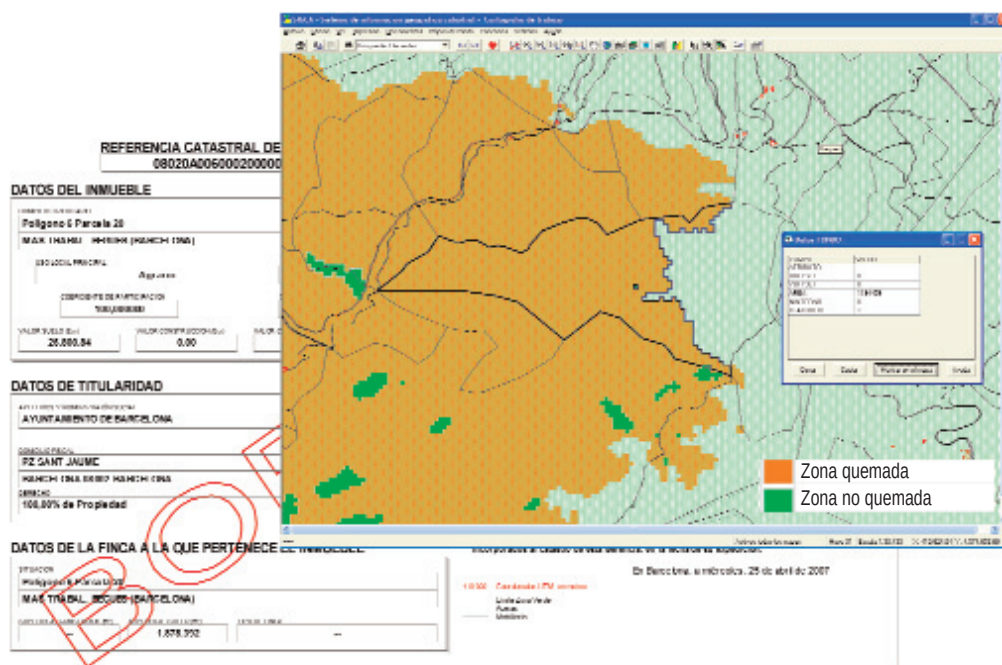
Fragmento de un Mapa de Incendios Forestales de la Provincia de Barcelona elaborado por el Departamento de Medio Ambiente de la *Generalitat de Catalunya* y disponible por Internet.

Figura 7. Ejemplo de Interoperabilidad (2)



Podemos poner en cualquier momento, sobre el mapa anterior, la cartografía catastral, añadiendo a la información sobre incendios toda la información catastral asociada.

Figura 8. Ejemplo de Interoperabilidad (3)



Así podemos conocer, entre otros datos, la superficie quemada en una parcela de un titular catastral concreto.

tituciones responsables de Catastro en los Estados miembros de la Unión Europea, y *EuroGeographics* (www.eurogeographics.org), asociación que agrupa a las organizaciones cartográficas de diversos tipos de los países europeos, sean o no miembros de la Unión Europea.

Ambas organizaciones trabajan en aras a la construcción de una Infraestructura de Datos Espaciales Europea con el objetivo de lograr la interoperabilidad de los datos catastrales y su utilización por las administraciones públicas y los particulares para favorecer el desarrollo sostenible.

Por ello, creo que sería conveniente proponer a las Organizaciones Europeas de Catastro una actuación conjunta ante las Instituciones Europeas que tramitan esta Directiva, a fin de modificar la propuesta de Directiva presentada en dos aspectos concretos:

- Resultaría más que adecuado que durante el proceso de elaboración de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para la protección del suelo y se modifica la Directiva 2004/35/CE, se realizase las modificaciones oportunas para incorporar en el texto referencias expresas a la Directiva INSPIRE, con el fin de dar mayor coherencia al objeto de la norma.
- Asimismo sería adecuado, siguiendo los argumentos antes descritos, que la referencia al papel que corresponde desarrollar a los catastros, que ahora se define en el Considerando 25, pudiera incorporarse en el cuerpo de la norma, integrándose en cualquiera de los artículos incluidos en la Sección 1, Capítulo III, que determina los criterios para la identifica-

ción de los terrenos contaminados y la creación del correspondiente inventario.

Ya que la aprobación en estos términos de la Directiva nos ofrece una oportunidad única para aumentar el protagonismo y la utilización del Catastro en las políticas nacionales, lo que siempre ha sido un objetivo buscado por las Organizaciones Catastrales Europeas.

El pasado 25 de abril se celebró un debate entre algunos de los miembros de Eurogeographics y del PCC para analizar cuál debe ser la posición de las asociaciones catastrales respecto a esta Directiva de suelos.

Entre otras, se debatieron las siguientes cuestiones:

- la importancia de esta Directiva;
- la relación con el principio de proporcionalidad y la conveniencia de dejar que sean las autoridades nacionales las que determinen el posible papel del Catastro;
- el impacto de la Directiva así como el impacto de la 2ª enmienda comentada en los términos de:
 - ¿Esta cuestión está dentro del alcance de las Organizaciones Catastrales?;
 - la definición de terreno contaminado, ¿Qué significa “la creación del inventario correspondiente”?;
 - ¿qué tipo de desarrollo podemos esperar del papel del Catastro?, cuando el Catastro explícitamente sea mencionado y tengamos que cumplir las expectativas marcadas, ¿somos nosotros capaces de hacerlo?;
 - la existencia de diferencias dentro de los países (mientras la legislación sobre la protección de suelo está sólo disponible en 9 Estados miembros), ¿cuál será el impacto sobre todos los miembros?;
 - el análisis de impacto sobre la calidad requerida de los datos catastra-

les; ¿cual es la situación real y la deseable?;

- el análisis del impacto sobre los gastos;
- las sensibilidades políticas y el reparto de competencias en cada país.

Las primeras conclusiones de este debate aún no han sido elaboradas al redactar este artículo y no se ha consensuado aún en qué términos se dirigirán las Organizaciones Catastrales a las Instituciones Comunitarias.

El debate sigue abierto y veremos lo que ocurre en los próximos meses.

Conclusiones

A la vista de lo anterior y de forma resumida pueden obtenerse las siguientes conclusiones:

- Cada vez es mayor la importancia de la política medioambiental en las actividades reguladas por la Unión Europea. En este contexto, la Comisión ha propuesto esta nueva Directiva de suelos que ha sido muy bien acogida por el resto de las Instituciones, países miembros y agentes económicos y sociales implicados, ya que considera que el suelo es un recurso natural en proceso de degradación que debe ser protegido mediante políticas establecidas a nivel europeo.
- Esta Directiva determinará la creación de un inventario nacional de suelos potencialmente contaminados y tendrá una importancia decisiva en las futuras transacciones que se produzcan sobre este tipo de suelos.
- Corresponde al Ministerio de Medio Ambiente el liderazgo y coordinación de las actuaciones que proponga el Gobierno español respecto de esta

Propuesta de Directiva. La Dirección General del Catastro del Ministerio de Economía y Hacienda, debe colaborar con este departamento aportando la información catastral para la generación de este inventario de suelos potencialmente contaminados.

- La futura aplicación de esta Directiva de suelos viene a su vez condicionada por la recientemente aprobada Directiva INSPIRE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece una Infraestructura de Información Espacial en la Comunidad Europea que propiciará la interoperabilidad de los sistemas de información geográfica, permitiendo relacionar los datos medioambientales, en este tipo de suelos, con el resto de los datos catastrales (referencia catastral, titular etc.) y que posibilitará al comprador disponer del informe sobre la situación del suelo que exige esta Directiva.
- Por todo ello, las Organizaciones Catastrales Europeas, se plantean una actuación conjunta ante las Instituciones Comunitarias que tramitan esta Propuesta de Directiva, para que se introduzca en el texto de la misma referencias expresas a la Directiva INSPIRE, así como para que la referencia al papel que corresponde desarrollar a los catastros se integre en los artículos incluidos en la Sección 1, Capítulo III, que determina los criterios para la identificación de los terrenos contaminados y la creación del correspondiente inventario.

Enlaces a la documentación consultada

EU website:

<http://ec.europa.eu/environment/soil/index.htm>

Comunicacion (COM(2006) 231):

http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/com_2006_0231_en.pdf

Directiva (COM(2006) 232):

http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/com_2006_0232_en.pdf

(SEC (2006) 1165 and SEC(2006) 620):

http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/sec_2006_1165_en.pdf

INSPIRE:

<http://www.ec-gis.org/inspire>

EEB soil workshop, "Towards a Soil Framework Directive":

<http://www.eeb.org/activities/Soil/EEB-soil-workshop-proceedings.pdf>

European Soil Bureau Network (JRC):

http://eusoils.jrc.it/esbn/Esbn_overview.html

Real Decreto legislativo 1/2004 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

http://www.catastro.meh.es/pdf/trl_000104_0503.pdf

La Constitución Española

<http://www.constitución.es/constitución/castellano/index.html>

Ley 7/1985 por la que se establecen las Bases del Régimen Local:

http://noticias.juridicas.com/base_datos/admin/17-1085.html. ■