



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE XXX
ILMO. SR. ALCALDE

Expediente: ACTUACION DE OFICIO 528/2023 (cítese al contestar).

Asunto: Ley 7/2022 de Residuos y Suelos contaminados/ Inventario de instalaciones con amianto/ Calendario de retirada

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibidos los informes solicitados en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número 528/2023, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como es conocido, la disposición adicional decimocuarta de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante, Ley de Residuos), establece que, en el plazo de un año desde su entrada en vigor, los Ayuntamientos deben elaborar un censo de instalaciones y emplazamientos con amianto, acompañado de un calendario que planifique su retirada.

La norma añade que, en la retirada, deben priorizarse las instalaciones y emplazamientos según su grado de peligrosidad y de exposición de la población más vulnerable. En cualquier caso, todas las instalaciones o emplazamientos públicos de mayor riesgo deberán estar gestionados antes de 2028.

Aunque en España la prohibición de fabricar, utilizar y comercializar materiales con amianto se hizo efectiva en diciembre de 2002, es evidente que este agente químico aún está presente en numerosos lugares, equipos, instalaciones y edificios, tanto públicos como privados. Según la resolución del Parlamento Europeo de 14 de marzo de 2013, todos los tipos de amianto resultan peligrosos y sus efectos perjudiciales pueden aparecer décadas después de la exposición. Además, no se ha podido establecer un límite de exposición al amianto por debajo del cual no exista riesgo. Por esta razón el Parlamento instó a desarrollar y aplicar un modelo de detección y registro del amianto instalado.

En este contexto, el Comité Económico y Social Europeo, en su Dictamen de 19 de febrero de 2015, también abogó por elaborar registros de instalaciones públicas y edificios que contengan amianto, e instó a los Estados miembros a establecer hojas de ruta y planes de acción específicos a nivel nacional, local y regional, orientados a la erradicación total de este material en la Unión Europea.

Dado el interés de esta cuestión y el compromiso temporal establecido en la disposición adicional decimocuarta de la Ley de Residuos, que fijaba como fecha límite el 10 de abril de 2023 para la elaboración del censo, esta Defensoría decidió promover de



oficio un expediente para conocer el grado de cumplimiento de esta obligación por parte de las entidades locales de nuestra Comunidad Autónoma. El objetivo era evaluar las medidas adoptadas en cada caso, comparar y compartir las soluciones implementadas, y contribuir a alcanzar los objetivos de eliminación de este material peligroso, favoreciendo así la protección del medio ambiente y de la salud pública.

Por ello, nos dirigimos a todos los Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes de nuestra Comunidad, entre ellos la Entidad Local que V.I. preside, así como a todas las Diputaciones provinciales y a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León, para recabar información sobre las medidas adoptadas y los resultados obtenidos.

Sin embargo, pese a haber reiterado nuestra solicitud de información inicial (que tuvo lugar con fecha 13/04/2023) hasta en dos ocasiones (05/06/2023 y 24/08/2023), no ha sido posible obtener una respuesta a la misma.

El art. 3.1 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo, establece la obligación de todos los órganos y entes sujetos a la supervisión del Procurador del Común de auxiliarle en sus investigaciones, obligación en la que insiste el art. 16 de la misma Ley. Ese Ayuntamiento ha incumplido este mandato al dejar de atender la solicitud de información y sus dos reiteraciones, motivo por el cual se ha acordado hacer pública la no colaboración en relación con el presente expediente en el informe anual que se presentará en las Cortes de Castilla y León y mantener su inclusión en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con el Procurador del Común.

Sin perjuicio de lo anterior, hemos analizado y comparado la información disponible, lo que nos ha permitido obtener algunos datos que consideramos relevantes a los efectos de poder emitir la presente resolución y, como conclusión de ella, formular determinadas observaciones y/o recomendaciones.

Resulta útil, a estos efectos, diferenciar los requerimientos que la Ley de Residuos realiza a los Ayuntamientos en relación con este material. Así se alude a:

- la elaboración de un censo de instalaciones y emplazamientos con amianto
- la elaboración de un calendario de retirada del amianto

En cuanto a la elaboración del censo debemos destacar que, a la vista de los informes recabados en esta actuación de oficio, los Ayuntamientos arrastran importantes retrasos en la confección del mismo, lo que lógicamente condicionará la elaboración del calendario de retirada, dificultando, asimismo, el cumplimiento de los plazos previstos en la norma (el año 2028, deben estar gestionados todos los emplazamientos públicos de mayor riesgo).



Así, de los 49 Ayuntamientos que dieron respuesta a nuestra solicitud de información, solo uno manifestó que había elaborado el censo en plazo. Otros 16, indicaron que habían iniciado algunos trabajos preliminares y lo estaban elaborando, aunque en algunos casos manifestaban expresamente que se referían, exclusivamente, a edificios e instalaciones de titularidad municipal.

El resto de las entidades locales consultadas o bien no había iniciado los trabajos, o se encontraba en una fase de elaboración muy incipiente, aludiendo, en la mayoría de los casos, a la complejidad de la tarea y a la falta de dotación de medios personales y/o materiales para dar cumplimiento a los requerimientos que se imponen en la citada norma. También refirieron la existencia desconocimiento en cuanto a los protocolos que se deben seguir en cada supuesto, por la inconcreción de la disposición adicional citada (en adelante D.A. 14^a).

Es cierto que la norma a la que nos estamos refiriendo resulta muy escueta y apenas contiene datos que faciliten su cumplimiento, lo que ha generado no pocas dudas en los Ayuntamientos y en el resto de Administraciones encargadas de aplicar sus disposiciones, pero esto no debe propiciar que las Entidades locales permanezcan inactivas, al contrario deben hacer lo posible para cumplir con las obligaciones establecidas en los plazos previstos, más en un supuesto como el analizado en el que se trata de hacer lo posible por localizar y retirar, en su caso, un elemento nocivo para la salud de las personas y para el medio ambiente.

De cualquier manera, las dudas que hubieran podido surgir en los momentos iniciales han sido solventadas tras la publicación en junio de 2024, por parte de los Ministerios de Sanidad, de Trabajo y de Transición Ecológica y Reto Demográfico, de una guía metodológica dirigida a los Ayuntamientos (Directrices para la retirada del amianto instalado -en adelante Directrices-) cuyo objetivo, según se indica, es facilitar la elaboración de los censos municipales de amianto. Esta guía, en principio, se mantendrá vigente hasta la aprobación de nuevos reglamentos normativos que vengán a desarrollar dicha disposición¹.

En cuanto al alcance del censo, la D.A 14^a de la Ley de Residuos señala que debe extenderse a todas aquellas instalaciones y emplazamientos que se ubiquen en el municipio, con independencia de su titularidad, mandato que debe ser observado estrictamente por parte de los Ayuntamientos, que no pueden limitarse a elaborar un listado de las instalaciones de titularidad municipal que contengan este elemento, sino que deben censar todos los lugares y/o emplazamientos existentes en sus respectivos ámbitos

¹ La Guía está disponible en la página web de Ministerio de Sanidad https://www.sanidad.gob.es/areas/saludLaboral/amianto/docs/DIRECTRICES_DA_Ley_Residuos_JUNIO_2024.pdf y también, por ejemplo en <https://medioambiente.jcyl.es/web/es/infraestructuras-sostenibilidad-ambiental/directrices-para-retirada-amianto.html>



territoriales y que sean susceptibles de contener amianto o los materiales que los contengan (en adelante MCA).

En cuanto a lo que deba entenderse por instalaciones y/o emplazamientos, las Directrices indican que en estos términos tienen cabida desde edificaciones (viviendas, oficinas, edificios industriales, agrícolas, locales de trabajo o cualquier otra construcción) hasta instalaciones industriales, agrícolas, redes municipales de abastecimiento y otro tipo de infraestructuras.

Con la finalidad de facilitar a los Ayuntamientos algunas orientaciones sobre las instalaciones y/o emplazamientos en donde pueda encontrarse amianto, las Directrices se remiten al Apéndice 1 de la Guía técnica² del RD 396/2006, de 31 de marzo, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud aplicables a los trabajos con riesgo de exposición al amianto. Además, el Anexo IV de las Directrices ofrece un modelo de censo, a modo de ejemplo, que puede servir para ayudar a homogenizar los resultados que se obtengan.

Por otra parte, la Guía técnica del RD 396/2006, en su Apéndice 2 -edición año 2022-, hace notar la importancia de que los trabajos de inspección para la elaboración del censo se realicen por personal con conocimientos y experiencia suficientes, para garantizar, así, la fiabilidad de los resultados obtenidos³.

En cuanto a la siguiente fase de actuación, que debe partir del censo que haya sido elaborado por los Ayuntamientos, su objetivo es planificar el calendario de retirada del amianto localizado. Como era de esperar, la demora en la elaboración del censo ha arrastrado también la del calendario de retirada y hasta 37 Ayuntamientos han reconocido que no han efectuado ninguna planificación al respecto, aunque mayoritariamente han subrayado que trabajan en la retirada de sustitución de las tuberías de fibrocemento, atendiendo a su nivel de degradación.

Desde el conocimiento que se tenga de los materiales con amianto presentes en un determinado lugar, se debe valorar su grado de peligrosidad y, finalmente, su posible incidencia en cuanto a la exposición a este material de la población más vulnerable.

2

<https://www.insst.es/documents/94886/2927460/Gu%C3%ADa+t%C3%A9cnica+para+la+evaluaci%C3%B3n+y+prevenci%C3%B3n+de+los+riesgos+relacionados+con+la+exposici%C3%B3n+al+amianto.pdf/c8da4e5c-b58c-4bfb-a3ca-e7fcabce38af?t=1666952981048>

³ En este sentido la Norma UNE 171370-2 Localización y diagnóstico de amianto, propone una metodología fiable para la identificación de los MCA al establecer unos requerimientos mínimos y de cualificación de los profesionales que la vayan a aplicar durante los estudios de localización, identificación y diagnósticos de MCA.



La Ley de Residuos no señala los tiempos máximos en los que debe planificarse y ejecutarse la retirada efectiva del amianto⁴, aunque si alude a que las instalaciones o emplazamientos de carácter público con mayor riesgo deberán estar gestionados antes de 2028. La gestión a la que se refiere la norma puede ser, obviamente, la retirada de tales elementos, pero no exclusivamente. De hecho, en el ámbito laboral, la Guía técnica para la aplicación del RD 396/2006 señala que:

“Se entiende por “gestión segura de los MCA” el conjunto de acciones que el empresario adopta en su empresa encaminadas a evitar y/o controlar los riesgos de exposición a fibras de amianto de los materiales que las pueden contener”.

Y añade: “(...) En España, la normativa no obliga a la eliminación de los MCA antes del fin de su vida útil, por lo que se realizará una valoración del riesgo potencial para poder tomar decisiones sobre las actuaciones preventivas más adecuadas según el nivel de riesgo de cada uno de ellos. Estas actuaciones pueden ir dirigidas, por un lado, a mantener y conservar “in situ” aquellos MCA que se encuentren en buen estado y cuya ubicación no implique riesgo de perturbación del material hasta el fin de su vida útil o hasta el momento en el que se decida su retirada, en cuyo caso se debería implementar un programa de seguimiento de su estado de conservación que garantice una adecuada señalización y control. Por otro lado, otras posibles actuaciones pueden ir dirigidas a la retirada o a la estabilización o confinamiento de los MCA, lo que supondría la manipulación de los mismos y, por tanto, se debería realizar la correspondiente evaluación de riesgos por exposición a fibras de amianto asociada a dicha intervención, según se establece en el artículo 5 del Real Decreto 396/2006”.

En cuanto a la peligrosidad, las Directrices a las que estamos haciendo alusión señalan que esta peligrosidad va a depender de la posibilidad de emisión de fibras, ya sea por las características del material o por las del entorno donde se encuentra ubicado. Existen distintas metodologías para la valoración de este riesgo y el Ayuntamiento puede optar por cualquiera de ellas. Así, por ejemplo, la norma UNE 171370-2 contiene un procedimiento de valoración del riesgo que analiza siete aspectos de cada material con amianto, puntuándolos en función de características concretas y medibles (cantidad de MCA instalado, número de personas presentes de forma habitual, etc.) y, finalmente, posibilita relacionar el valor obtenido con una determinada prioridad, facilitando así la toma de decisiones.

Respecto de la población vulnerable, las Directrices entienden por población vulnerable aquella que puede sufrir una lesión física grave como consecuencia de la exposición accidental o inadvertida a fibras de amianto en el aire por la presencia de un MCA que pudiera liberarlas. No obstante, teniendo en cuenta que ninguna exposición al

⁴ En cualquier caso, el objetivo de la Unión Europea es la desaparición de todos los materiales que contengan amianto en el horizonte del año 2032.



amianto es segura, cualquier persona expuesta podría considerarse como población vulnerable, aunque puede haber personas que, por su condición física, sean especialmente sensibles y, por tanto, de mayor vulnerabilidad.

El Anexo I de la Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2021, con recomendaciones a la Comisión sobre la protección de los trabajadores contra el amianto (2019/2182(INL)) menciona como emplazamientos prioritarios en el calendario para la retirada de este material, las escuelas, instalaciones sanitarias, centros deportivos o viviendas sociales.

En virtud de lo anteriormente expuesto y atendiendo al criterio de población vulnerable, tal y como se indica en las Directrices, debería ser prioritaria la retirada en aquellos emplazamientos destinados a los siguientes usos: instalaciones sanitarias (hospitales, centros de salud, etc.), centros educativos (escuelas infantiles, colegios, institutos, universidades, etc.), bibliotecas, centros culturales e instalaciones deportivas.

Por tanto deberán retirarse, en primer lugar, todos los MCA que hayan sido clasificados con un nivel de riesgo alto (mediante la aplicación de los algoritmos de valoración del riesgo, como los recogidos, por ejemplo, Norma UNE 171370-2), presentes en instalaciones o emplazamientos en uso y dando prioridad a los señalados anteriormente.

Como conclusión, debemos recordar que el primer paso lógico e imprescindible para avanzar en el proceso de eliminación del amianto es la creación de un censo municipal que permita identificar la presencia de este elemento en nuestro entorno, para, posteriormente proceder a su eliminación. Si tal cosa no se hace por las administraciones responsables, son los ciudadanos en general y especialmente los que se encuentran expuestos al amianto, los que se verán perjudicados por dicha inactividad. Por ello es necesario una actuación decidida por parte de todos los poderes públicos implicados, para hacer efectivo el derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y respetuoso con la salud.

Creemos que alcanzar los objetivos propuestos hace imprescindible la colaboración de todas las administraciones con responsabilidades en la materia, en el ámbito de sus competencias, mediante la adopción de medidas decididas y continuadas, en particular, los municipios, las Diputaciones provinciales y la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución:**



PRIMERA: Que por parte de la Entidad local que V.I. preside se priorice, si no se ha hecho aún, la creación de un censo municipal que incluya todas las instalaciones y emplazamientos con amianto, tanto públicas como privadas, de acuerdo con la disposición adicional decimocuarta de la Ley de Residuos, apoyándose, para ello, en las directrices metodológicas publicadas en junio de 2024.

SEGUNDA: Que, una vez concluido el censo, se elaboren los correspondientes planes de retirada y/o gestión de los emplazamientos públicos con mayor riesgo y los que impliquen exposición de población vulnerable, tales como centros educativos, sanitarios o deportivos, garantizando el cumplimiento de los plazos establecidos en la norma.

TERCERA: Que, en todo caso y dada la complejidad técnica del proceso dirigido a la identificación y/o evaluación del amianto, se verifique que todas las tareas se realizan por personal cualificado y conforme a las disposiciones legales aplicables, asegurando la fiabilidad de los datos y la seguridad en las actuaciones.

CUARTA: Que, en su caso, se valore la posibilidad de desarrollar campañas de información dirigidas a la ciudadanía, particularmente a los colectivos más vulnerables, sobre los riesgos del amianto y las medidas que se están adoptando a nivel municipal para garantizar la seguridad y la salud pública.

QUINTA: Que en adelante cumpla, como es su deber, con la obligación de auxiliar al Procurador del Común en sus investigaciones en los términos exigidos por los artículos 3.1 y 16 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López

NOTA IMPORTANTE: No será necesario que nos envíen su respuesta por correo postal si la registran al Procurador del Común (DIR3 I0000423, CIF Q9750006J) y tienen activados los avisos por correo electrónico (procurador@procuradordelcomun.es) o el envío de comunicaciones/notificaciones a la Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú), o bien si la registran directamente en nuestra sede electrónica (pccyl.sedelectronica.es). Les solicitamos, por otra parte, que no la envíen al representante (persona que haya presentado este escrito en su sede electrónica).