



EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ÁVILA
ILMO. SR. PRESIDENTE

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, todos 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 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, razón por la que 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 de la salud de las personas y la protección del medio ambiente.

Por ello, nos dirigimos a todos los Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes de nuestra Comunidad, 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, en el caso de la Diputación de Ávila, 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 11/08/2023), 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. Esa Diputación provincial 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 recomendaciones.

En cuanto a los requerimientos que la Ley de Residuos realiza a todos los Ayuntamientos, sea cual sea su tamaño, en relación con la localización y eliminación de este material la norma impone la elaboración de un censo de instalaciones y emplazamientos con amianto y, posteriormente, a la vista de los datos que consten en el referido censo, la elaboración de un calendario de retirada de dicho material.

En cuanto a la elaboración del censo, si tenemos en cuenta la información que hemos obtenido en el marco de esta actuación de oficio, los ayuntamientos arrastran importantes retrasos en su confección, lo cual, lógicamente, condicionará y retrasará

también la elaboración del calendario de retirada, dificultando, en fin, el cumplimiento de los plazos previstos en la norma (en el año 2028, deben estar gestionados todos los emplazamientos públicos de mayor riesgo).

Para justificar este retraso las entidades locales aluden, principalmente, 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 refieren el desconocimiento existente en cuanto a los protocolos que se deben seguir en cada supuesto por la falta de concreción de la disposición adicional citada (en adelante D.A. 14ª).

Ante esta situación, pensábamos que los Ayuntamientos, sobre todo los más pequeños, acudirían a solicitar el apoyo técnico y/ o económico de las Diputaciones provinciales para la elaboración de tales censos y los posteriores planes de retirada, sin embargo, según nos indican, solo una Diputación provincial de nuestro ámbito territorial habría recibido requerimientos al respecto, optando, en ese caso, por habilitar una partida presupuestaria específica y suficiente para la contratación de los trabajos de asistencia técnica y de elaboración del censo de amianto en los municipios de la provincia.

En otros casos, las Diputaciones han remitido a todos los ayuntamientos de la provincia una circular informativa con recordatorio de las obligaciones establecidas en la Ley de Residuos, al tiempo que se facilitaban enlaces de interés a otras administraciones y se informaba sobre la asistencia técnica que se podía prestar desde la Institución provincial.

Como sin duda conoce, en junio de 2024 se ha publicado, por parte de los Ministerios de Sanidad, de Trabajo y de Transición Ecológica y Reto Demográfico, 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, despejando así las dudas que habían surgido en cuanto al alcance y el contenido de los trabajos a realizar.

En este sentido interesa subrayar que el censo debe abarcar todas las instalaciones y emplazamientos que se ubiquen en el municipio, con independencia de su titularidad, por lo que se debe registrar en él todos los lugares y/o emplazamientos existentes en los respectivos ámbitos territoriales, 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 señalan que, en estos términos, tienen cabida desde edificaciones (viviendas, oficinas, edificios industriales, agrícolas, locales de trabajo o cualquier otra construcción)



hasta instalaciones industriales, 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 los que pueda encontrarse amianto, las Directrices se remiten al Apéndice 1 de la Guía técnica¹ 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 obtenidos².

Una vez se haya elaborado el censo por los Ayuntamientos, se debe planificar el correspondiente calendario de retirada del amianto localizado, valorando para ello su grado de peligrosidad y, finalmente, su posible incidencia en cuanto a la exposición a este material de la población más vulnerable.

La Ley de Residuos no señala los tiempos máximos en los que debe planificarse y ejecutarse la retirada efectiva del amianto, 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*

1

<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>

² 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.



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. Cabe mencionar que la norma UNE 171370-2, por ejemplo, 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 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, presenten un mayor grado de 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.

Atendiendo a todas estas consideraciones, se ha formulado la siguiente resolución a los Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes de nuestro ámbito territorial:

“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 sobre las medidas que se están adoptando a nivel municipal para garantizar la seguridad y la salud pública”.

Como ya hemos anticipado, son todos los ayuntamientos, sea cual sea su tamaño y los medios personales o materiales con los que cuenten, las administraciones que deben actuar, elaborando el censo y planificando los calendarios de retirada, aunque es muy probable que algunas entidades locales tendrán dificultades para hacerlo.

Por ello, consideramos que el cumplimiento de esta norma resultará posible para algunos municipios si cuentan, para ello, con la colaboración técnica y económica de la Diputación provincial.

Por esta razón, teniendo en cuenta las exigencias que se derivan de la aplicación de la D.A. 14º de la Ley de Residuos, le recomendamos que intensifique su colaboración con los municipios de su ámbito territorial y/o adapte el contenido de la que ya viene



proporcionando, de forma que todos los Ayuntamientos de su ámbito territorial puedan agilizar el cumplimiento de las obligaciones prevista en la Ley.

Para ello, parece adecuado aprobar ayudas para facilitar a los municipios el cumplimiento de dichas obligaciones, pero también puede, por ejemplo, establecer criterios orientativos para la elaboración de los censos, que atiendan más específicamente a las peculiaridades de su provincia, por la existencia de industrias, granjas u otro tipo de emplazamientos que puedan contener en mayor proporción materiales con amianto.

Puede colaborar, igualmente, proporcionando los datos de los que dispone a través de la Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales, o coordinado la elaboración de los Pliegos de contratación para que recojan los requerimientos técnicos imprescindibles en cada caso. En definitiva, entendemos que debe hacerse lo posible, en el ejercicio de sus competencias para que sea censado y retirado del entorno este elemento por ser nocivo para la salud de las personas y para el medio ambiente.

Finalmente, le solicitamos que haga llegar las orientaciones que se efectúan en esta resolución a todos los Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes de su provincia, contribuyendo así al conocimiento y la difusión de unas medidas que pueden facilitar a los municipios el cumplimiento de la Ley.

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 provincial que V.I. preside, en virtud de los principios de cooperación y colaboración con los municipios y para la consecución de los objetivos fijados en esta actuación de oficio, sean trasladadas a los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes de su ámbito territorial las consideraciones contenidas en esta recomendación.

SEGUNDA: Que, en su caso y si no se ha hecho aún, se articulen todos los mecanismos que considere procedentes, en el ejercicio de sus competencias, para posibilitar, en los municipios de su ámbito territorial, el cumplimiento de la D.A. 14ª de la Ley de Residuos, proporcionando, en su caso, la colaboración económica, técnica y/o jurídica que dichas administraciones locales precisen para el cumplimiento de la norma referida.

TERCERA: Que, en su caso, valore la posibilidad de adaptar los planes de colaboración provincial en esta materia, haciendo posible la asignación de recursos financieros y técnicos para la elaboración de los censos y de los planes de retirada, cumpliendo así con el objetivo de erradicar el amianto y todos los materiales que lo contengan del conjunto del territorio provincial.



CUARTA: 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.

Atentamente,

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).