

# ¿DEBE OCUPARSE LA U.E. DE LA PROTECCIÓN DE LOS SUELOS EN LOS ESTADOS MIEMBROS?

Texto: **Miguel Castroviejo Bolívar**

Dr. Ingeniero de montes.  
Consejero de medio ambiente en la Representación  
Permanente de España ante la Unión Europea

**D**espués de un largo y complejo camino, lleno de titubeos y de dificultades y también de aciertos y de coraje, finalmente la Comisión Europea propuso al Parlamento Europeo y al Consejo la adopción de una directiva para establecer un marco comunitario sobre la protección de los suelos. Tal vez con más nitidez que hasta ahora, diversas voces se levantan en contra de este futuro régimen. Los recientes debates preparatorios en el seno del Parlamento Europeo muestran públicamente y con claridad los diferentes puntos de vista al respecto. España, ya desde que hace muchos años se empezó a debatir esta iniciativa y, actualmente, junto con otros muchos Estados Miembros, en particular del sur y del este de Europa, ha defendido públicamente con rotundidad la necesidad de tal régimen. Parte del debate se centra en la necesidad y pertinencia de la acción a escala de la Comunidad frente a la suficiencia de la acción por parte de los Estados Miembros individualmente. ¿Será esta la cuestión de fondo o se plantea, más bien, como una pantalla de otro tipo de problemas cuya expresión abierta todavía no ha aflorado del todo? ¿Será otra de las expresiones de un cambio de rumbo sustantivo en la construcción europea?

La crucial importancia que tienen los suelos para el desarrollo de la vida del hombre es algo que nadie puede poner en duda. En ellos se producen nuestros alimentos, se almacena y purifica el agua y sobre ellos se asienta, en definitiva, la vida en sus más variadas manifestaciones. Vivir en suelos enfermos es, simplemente, terminar enfermo.

Junto a diversos procesos de degradación de carácter más o menos natural, resulta evidente que el suelo padece también y de un modo creciente los efectos negativos de una actividad humana cada vez más intensa y, por lo que sus resultados nos enseñan, también más dañina. Muchos y variados son los procesos de degradación y variados son también los daños que producen, que

además divergen de unos lugares a otros en función de características geográficas, ambientales y de la propia utilización del suelo. Entre los procesos más comúnmente citados en la literatura científica podemos aquí recordar por su amplia presencia en la Unión Europea la erosión, la pérdida de materia orgánica, la salinización, el sellado y la contaminación.

Esta situación, inicialmente puesta de manifiesto de modo reiterado en los foros técnicos, científicos y académicos, fue poco a poco calando en la sociedad y en los actores políticos hasta que ya incluso a escala europea se identificó como un problema que es necesario abordar a escala comunitaria. Las manifestaciones más recientes de esta preocupación aparecen en el Sexto Programa de Acción en materia de medio ambiente (6PAMA), adoptado en mayo del año 2002, en el que el Consejo y el Parlamento Europeo piden expresamente a la Comisión Europea que presente una Estrategia comunitaria<sup>1</sup> para abordar las amenazas más acuciantes frente a la degradación del suelo.

Un poco antes de la adopción formal del 6PAMA, en abril del mismo año, y en respuesta tanto a la inquietud existente como a las peticiones de diversos Estados Miembros, entre los que España ocupó siempre un lugar destacado, la Comisión había presentado una comunicación titulada "Hacia una estrategia temática para la protección del suelo". El Parlamento Europeo y el Consejo acogieron favorablemente dicha comunicación y, entre otras cuestiones, pidieron a la Comisión que presentara propuestas legislativas para poner a abordar el problema<sup>2</sup>.

Con ese inequívoco respaldo político, la Comisión impulsó a partir de ahí la elaboración de dicha Estrategia y en febrero de 2003 puso en marcha un amplio proceso participativo con más de 400 expertos en diversos campos relacionados con el suelo, que culminó con una amplia conferencia organizada por la Presidencia holandesa del Consejo y la Comisión en noviembre de

<sup>1</sup>Cabe aquí recordar que también el Consejo y el Parlamento Europeo acordaron en el mismo 6PAMA que las estrategias temáticas deberían venir acompañadas por propuestas legislativas cuando la Comisión lo considerase necesario y así lo ha considerado la Comisión en este caso.

<sup>2</sup>Conclusiones del Consejo de junio de ese mismo año y resolución del Parlamento Europeo en 2003 sobre la misma materia.

2004 en la que participaron también todos los Estados Miembros. Finalmente, el producto de este proceso fue objeto de una consulta pública a escala comunitaria en la que además de ciudadanos de a pie y expertos en la materia participaron también casi 300 organizaciones de 25 Estados Miembros, según los datos que ha facilitado la propia Comisión.

El resultado de todo este proceso, en el que se apreció una amplia conjunción en los puntos de vista sobre cómo abordar el problema, fue la base para la elaboración por parte de la Comisión de la Estrategia temática y de la propuesta de Directiva sobre la protección de los suelos que en estos momentos debaten el Consejo y el Parlamento Europeo.

## ¿ACCIÓN A ESCALA COMUNITARIA O NACIONAL?

El hecho de que se acepte la necesidad de tomar medidas, incluso urgentes en algunos casos, para la protección del suelo no quiere siempre decir que, automáticamente, esas medidas deban adoptarse a escala comunitaria, pues, como en otros ámbitos, podría ocurrir que la Unión Europea no tuviese competencias para actuar o que, aún teniéndolas, fuese más razonable o adecuado actuar a escala nacional. Trae causa esta reflexión porque ahora cobran fuerza las voces que cuestionan la acción comunitaria.

A este respecto hay que recordar, en primer lugar, el hecho incontestable de que el suelo es un recurso natural y que es un elemento esencial del medio ambiente pues, junto con

el aire y el agua, es uno de sus tres componentes básicos.

Es importante recordar esto porque la promoción de *un alto nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente* y de un *desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas* es misión de la Comunidad Europea a través, entre otras, de la política comunitaria de medio ambiente, de acuerdo con lo que los Estados Miembros han establecido en el artículo 2 del Tratado de Ámsterdam.

Por si quedaran pocas dudas en cuanto al engarce de la protección del suelo con el Tratado, ya en lo que se refiere específicamente a la política de medio ambiente y de acuerdo con el artículo 174 del Tratado, tres de sus objetivos concretos son a) *la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente*, b) *la protección de la salud de las personas* y c) *la utilización prudente y racional de los recursos naturales*. Por obvio, huelga todo comentario sobre la necesidad de la protección del suelo para el logro de cualquiera de estos tres objetivos.

Queda ahora otra cuestión importante a tratar, cual es la relación de esta iniciativa con el principio de subsidiariedad. Es decir, se trata de ver si, independientemente de la competencia comunitaria, no sería mejor que las medidas necesarias fuesen adoptadas a escala de los Estados Miembros en lugar de a escala comunitaria. De hecho hemos visto, tanto por las posiciones en el Parlamento Europeo como por los debates abiertos en la sociedad (posiciones públicas de algunas organizaciones profesionales,

por ejemplo), las voces que critican y se oponen a la adopción de una Directiva sobre el suelo señalan también que la acción a escala comunitaria no es necesaria porque el suelo se puede proteger suficientemente con medidas a escala nacional. También este aspecto merece una reflexión porque tanto este debate como su resultado pueden indicar hacia donde camina la interpretación de los límites de la acción comunitaria en materia de medio ambiente de cara al futuro, y no solo en lo que a la protección del suelo respecta.

Para los casos de competencia compartida, como es la política de medio ambiente, el Tratado establece en su artículo 5 el *principio de subsidiariedad*, en virtud del cual la Comunidad solo intervendrá en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados Miembros y, por lo tanto, puedan lograrse mejor a escala comunitaria. Entendido por unos como algo necesario para equilibrar la actuación a escala comunitaria y a escala nacional y entendido por otros como instrumento para limitar, léase reducir, la capacidad de acción de la Comunidad, la aplicación práctica de este principio ha sido siempre complicada ya que su formulación deja un amplio margen de interpretación política. Para tratar de acotarlo, el Tratado de Ámsterdam introdujo un Protocolo con disposiciones más detalladas para su aplicación.

En concreto, este Protocolo viene a establecer un "test" de subsidiariedad basado en las tres directrices siguientes:

- a) el asunto que se considera presenta aspectos transnacionales que no pueden ser regulados satisfactoriamente mediante la actuación de los Estados Miembros;
- b) las actuaciones de los Estados Miembros únicamente, o la ausencia de actuación comunitaria entrarían en conflicto con los requisitos del Tratado (tales como la necesidad de corregir distorsiones de la competencia o de evitar restricciones encubiertas del comercio o reforzar la cohesión económica y social), o perjudicarían considerablemente, por algún otro cauce, los intereses de los Estados Miembros;
- c) la actuación comunitaria proporcionaría claros beneficios debido a su escala o a sus efectos en comparación con la actuación a nivel de los Estados Miembros.

Aunque también estas directrices dejan margen de apreciación política en el debate, hay sin embargo diversos elementos en el conjunto de las amenazas al suelo y las medidas de protección necesarias para frenarlas que, en términos generales, son una buena base para defender el respeto al principio de subsidiariedad por lo que se refiere a la propuesta de Directiva de la Comisión.

## LA DIMENSIÓN COMUNITARIA DEL PROBLEMA Y DE SU SOLUCIÓN

### EROSIÓN

Aunque la erosión, tanto la hídrica como la eólica, es un fenómeno natural, no cabe duda de que actualmente se ve acentuado de forma significativa por las actividades humanas, y ya no solo a través de efectos inducidos por la evolución del clima, sino también por la actuación humana directa sobre el territorio. Las malas prácticas agrarias (arado en el sentido de la pendiente, p.e.), la eliminación de la vegetación en épocas y con métodos poco apropiados, el uso inadecuado de maquinaria pesada agrícola y forestal o el exceso

de pastoreo son algunas causas por todos conocidas que pueden acentuar considerablemente los fenómenos erosivos. La Agencia Europea de Medio Ambiente ha estimado en el informe Dobris de 1995 que un 12% (115 millones de hectáreas) de la superficie de Europa está afectada por la erosión hídrica y que un 2% (42 millones de hectáreas) están afectadas por fenómenos de erosión eólica.

En los trabajos científicos sobre estas materias es común encontrar datos relativos a daños por erosión de entre 1 y 10 (20 en casos extremos) toneladas de suelo por hectárea perdidas cada año. Si se tiene en cuenta que las estimaciones de la formación natural de los suelos suelen rondar 1 tonelada por hectárea y por año (ó 2 en los mejores casos), es fácil advertir la irreversibilidad del proceso de pérdida de suelo por la erosión. De hecho, a los españoles nos basta ver ciertas zonas de nuestra geografía, como algunas áreas del sureste o algunas zonas áridas de Canarias para apreciar la magnitud del fenómeno.

Entre los efectos producidos se pueden señalar no pocos de carácter transnacional. Entre ellos podemos citar como caso típico la sedimentación que se produce aguas abajo de las zonas en las que se produce la erosión. Basta pensar por ejemplo que una gran parte de los materiales arrancados por la erosión que se produce en la cuenca del Rin termina sedimentada en el puerto de Róterdam, donde hay que dragar continuamente los sedimentos acarreados por el río para mantener el puerto operativo.

Además, la erosión puede producir también daños importantes en las infraestructuras hidráulicas (como canales y embalses, por ejemplo). Los suelos erosionados pierden también parte de su capacidad de retención y regulación de los flujos de agua, con lo que los problemas de avenidas e inundaciones se acrecientan proporcionalmente. También se puede dañar la calidad de las aguas por el aumento de turbidez y todos los cambios en cadena de ella derivados (cambios en los ecosistemas, biodiversidad, etc.).

Además de los materiales sólidos en sí mismos, la erosión puede acentuar el desplazamiento de sustancias químicas presentes en el suelo y con ello acrecentar la contaminación difusa en las aguas superficiales.

En cuanto a los efectos sobre la salud es evidente que por un lado la pérdida de calidad de las aguas puede tener efectos sobre la salud o, al menos, encarecer los tratamientos del agua potable y que en los casos de erosión eólica el aumento de polvo y partículas en el aire puede afectar también a la salud.

Corregir estos efectos tiene costes económicos (dragado y tratamiento de sedimentos, inundaciones, tratamientos de aguas, salud) que en ocasiones pueden llegar a ser elevados y que no son necesariamente sufragados por sus causantes.

No se puede dudar del carácter transnacional de este tipo de problemas cuando las masas de agua o de aire traspasan las fronteras políticas de los Estados Miembros.

### PÉRDIDA DE MATERIA ORGÁNICA

Los suelos juegan un papel importante tanto en el almacenamiento como en la liberación de carbono. Por un lado recogen y almacenan, en cierto grado, los restos de los vegetales y animales que sobre ellos vivieron. En los suelos dejan por tanto buena parte del carbono de que estaban hechos. Por otra parte, los suelos pueden emitir parte de este carbono en forma de gases de efecto invernadero (metano y dióxido de carbono, esencialmente) como resultado de los procesos de descomposición. En medio de ambos procesos hay un equilibrio dinámico, con una importante cantidad de carbono que permanece siempre en el suelo y que puede variar en función esencialmente del tipo de cubierta vegetal existente y de las prácticas de uso del suelo aplicadas.

Actividades humanas como la deforestación, el drenaje de zonas húmedas, la conversión de áreas cubiertas de vegetación en zonas arables, malas prácticas de cultivo, como la quema de rastrojos, y también la

propia dinámica del cambio climático con el aumento de temperaturas que se produce en Europa, contribuyen a la disminución del contenido de materia orgánica en los suelos, a la liberación del carbono que almacenan y, a la postre, a la acentuación del proceso de cambio climático.

Aunque no hay unos datos determinantes a escala europea de la magnitud de los daños derivados de este fenómeno, sí hay datos de estudios concretos que constituyen un buen indicativo de la dimensión del problema. Así, por ejemplo, en el año 2005, la revista *Nature* (núm. 437) publicó un estudio científico en el que se informaba de que entre los años 1978 y 2003 los suelos de Inglaterra y Gales perdieron una media de 13 millones de toneladas de carbono anuales, una buena parte del cual se supone se emitió a la atmósfera en forma de gases de efecto invernadero. Concluyen los autores del estudio con el temor de que el conjunto de las pérdidas de carbono por esta causa en las zonas templadas sea superior a la absorción lograda en los sumideros terrestres.

Además del efecto que estos procesos tienen sobre el cambio climático, la materia orgánica juega un papel determinante en las propiedades del suelo y en su capacidad para desempeñar funciones ambientales tan esenciales como por ejemplo la infiltración y el almacenamiento de agua. Su pérdida conduce por lo tanto también a un aumento de la erosión y de la escorrentía, con lo que también aumenta el riesgo de avenidas por falta de capacidad de regulación del flujo hídrico.

Una vez más, también para este proceso resulta evidente el carácter transnacional y el potencial que tiene de minar los esfuerzos de la Comunidad en la lucha contra el cambio climático.

## SELLADO

El sellado es la cobertura del suelo con una capa impermeable que impide los intercambios naturales con el aire y el agua y, con ello, dificulta que el suelo pueda prestar

los servicios ambientales que le son característicos. Abordar el problema del sellado fue ya identificado expresamente como una prioridad política por el Consejo en sus conclusiones de junio de 2002.

Las causas del sellado son esencialmente la expansión de los terrenos urbanos y el crecimiento de las infraestructuras de transporte. La Comisión calcula que un 9% del territorio de los Estados Miembros en 1999 estaba sellado. La Agencia Europea de Medio Ambiente ha estimado en su informe de 1999 que la expansión urbana y las nuevas infraestructuras de transporte podrán exigir transformaciones de una media diaria de cerca de 200 has. de terreno entre 1990 y 2010.

Los efectos negativos del sellado se manifiestan esencialmente en los daños a la biodiversidad (fragmentación y reducción de hábitats), en la reducción de la recarga de acuíferos, en el aumento de la contaminación de las aguas de escorrentía por el efecto de lavado de los contaminantes depositados en superficie (transporte, uso urbano, etc.) y en el aumento del riesgo de inundaciones debido a que el sellado limita la capacidad de retención natural de las aguas y aumenta las probabilidades, frecuencias y daños de las inundaciones porque las aguas van más directamente a los cauces y las crecidas se amortiguan menos.

Por las mismas razones que en los casos anteriores, los efectos transfronterizos de este fenómeno pueden también ser considerables.

## CONTAMINACIÓN

La contaminación de los suelos a la que se refiere la propuesta de Directiva tiene origen humano y es derivada, principalmente, de las instalaciones industriales y mineras, de los vertederos de residuos, de las instalaciones de almacenamiento de productos químicos, de los accidentes industriales y de los vertidos de sustancias peligrosas en el suelo y, también, de la deposición de contaminantes transportados por la atmósfera.

La contaminación del suelo tiene lugar en el presente y tiene también un componente histórico importante derivado de los más de dos siglos de industrialización continuada en el suelo europeo. No hay datos precisos sobre la magnitud del problema y el tratamiento que se le da varía mucho de uno a otro Estado Miembro de la Unión Europea, desde aquellos que abordan el problema con decisión a los que apenas empiezan a dar ahora los primeros pasos.

Los suelos contaminados pueden, en primer lugar, ceder sus sustancias contaminantes a las aguas superficiales y subterráneas y, en consecuencia, también a las aguas potables, con los efectos que ello acarrea tanto sobre su tratamiento como sobre la salud humana. A través de los vegetales producidos en dichas zonas, por contacto directo o por otras vías, pueden tener también efectos nocivos importantes sobre la salud. La toxicidad que estos contaminantes tienen para los seres vivos puede producir también efectos negativos importantes en la biodiversidad.

Por otra parte, y desde un punto de vista ya mercantil, los suelos contaminados pueden además quedar sujetos a restricciones en cuanto a su utilización futura o también a obligaciones en cuanto a su recuperación, que tendrán una influencia determinante en su valor de mercado.

Las consecuencias derivadas de la contaminación de los suelos se dejan sentir tanto en el lugar propio de la contaminación y sus alrededores como en lugares más distantes y también, naturalmente en otros países, en particular cuando la contaminación se transporta a través de las aguas dulces o costeras, por lo que también aquí vuelve a aparecer con nitidez la dimensión transnacional del problema y la incapacidad de las medidas nacionales para resolverlo.

## LA INTERACCIÓN CON EL MERCADO ÚNICO

En la actualidad los regímenes nacionales de protección del suelo son muy variados de uno a otro Estado

Miembro, por lo que las obligaciones que de ellos se derivan son también distintas, cuando no divergentes. Con ello los operadores económicos se desenvuelven en marcos jurídicos diversos, con obligaciones y objetivos diferentes, lo que termina trasladándose en costes fijos diferenciados y en condiciones de mercado distintas a través de la Unión Europea.

Probablemente en esto pensaba el Consejo cuando en las ya citadas conclusiones de junio de 2002 consideró que *el funcionamiento apropiado del mercado único puede requerir también un planteamiento común de la política de suelos, en la medida en que su protección y remedio a todos los niveles pertinentes puede también afectar a la competitividad.*

Podemos encontrar muchos ejemplos sobre cómo distintos regímenes de protección del suelo pueden afectar al mercado interior. Así, y más allá de la reparación de daños prevista en el régimen comunitario de responsabilidad ambiental, los titulares de actividades (como muchas de las incluidas en la Directiva IPPC o las desarrolladas por Pymes dedicadas a la extracción de materias primas, por citar algunos simples ejemplos), que son potencialmente contaminantes o que puedan afectar al suelo y que se vean obligados a tomar medidas para prevenir o para reparar los efectos de la contaminación, pueden enfrentarse a costes de producción más altos que sus competidores en otros Estados Miembros en los que no queden sujetos a estas regulaciones.

Por otra parte, también hay muchos otros operadores cuyas actividades pueden verse considerablemente afectadas por el estado del suelo, como por ejemplo las compañías proveedoras de agua potable, aseguradoras, etc. Cuando no hay un régimen de protección del suelo claro o uniforme, son estas empresas las que tienen que correr con los gastos adicionales para su actividad que un mal estado del suelo pueda acarrear, como por ejemplo costes directos de funcionamiento (tratamientos más costosos en el caso del agua potable), pérdida de flexibilidad, mayor incertidumbre en la inversión, ries-

go futuro de responsabilidades, etc. Posteriormente estos gastos suelen repercutirse en sus tarifas y con ello terminan produciendo diferencias de costes que pueden ser considerables en las condiciones de mercado a través de la Unión Europea.

Este razonamiento ha sido una constante en la evolución de la política comunitaria de medio ambiente y ha dado pie a la elaboración y aprobación de diversa normativa ambiental comunitaria, hasta el punto que en los casos en que este aspecto domina sobre los demás, la base jurídica que se ha utilizado para la legislación ambiental ha sido precisamente la de mercado interior.

### CONEXIÓN CON EL ACERVO COMUNITARIO Y LA ACCIÓN INTERNACIONAL

Por otra parte, conviene también recordar aquí que el suelo es ya objeto de tratamiento parcial en diversas normas comunitarias, desde la legislación de aguas hasta la de impacto o la de control integrado de la contaminación (la famosa Directiva IPPC), pasando por otras como la Directiva de responsabilidad ambiental o la de residuos mineros, por citar algunos ejemplos. Algunas voces quieren señalar también esta circunstancia como una prueba de lo innecesario de la nueva legislación sobre suelos y de su redundancia.

Sin embargo, en esas normas el suelo no aparece tratado como su objeto principal y, en su conjunto, dejan muchas lagunas por abordar en la protección del suelo. El resultado es que las disposiciones actualmente en vigor constituyen, aún en su conjunto, un enfoque fragmentado y no aportan una política de protección coherente e integrada. La prueba más evidente es que el suelo sigue degradándose. Por ello es necesario abordar su protección desde un enfoque integrado como el que aporta esta iniciativa propuesta ahora por la Comisión, al estilo de lo que se hace con los otros dos elementos del medio ambiente, es decir, con el agua y el aire.

El enfoque integrado de las amenazas del suelo que se plantea trae

también economías de escala ya que garantiza una visión de conjunto de los problemas y permite adoptar las soluciones más eficaces y rentables desde una perspectiva global, al tiempo que elimina o minimiza los efectos contrapuestos que pueden derivarse de enfoques parciales y fragmentados como el que se da en el presente.

Un régimen comunitario de protección del suelo sería además totalmente coherente con el enfoque que la Unión Europea ha dado a la política comunitaria de medio ambiente hasta el presente en lo que se refiere a coherencia con el acervo comunitario y con la aplicación práctica del principio de subsidiariedad. Basta examinar otras muchas directivas ya clásicas de nuestro acervo como por ejemplo las directivas de ruido ambiental, de impacto ambiental (salvo en lo que se refiere a impactos transfronterizos) o la de aguas de baño para apreciar su alcance local en lo que a los efectos directos se refiere, y concluir que el suelo tiene un carácter más transnacional y que, por lo tanto, la acción de la Unión Europea queda plenamente justificada.

A escala internacional el contar con un régimen comunitario común en materia de protección del suelo será una contribución decisiva al papel que la Comunidad Europea juega en diversos convenios relativos al suelo y de los que es parte, como son los de desertificación, el de biodiversidad, el de cambio climático o el alpino, por ejemplo.

Parece que en este marco queda fuera de duda la competencia y la conveniencia de la acción comunitaria en materia de protección del suelo, tanto desde el punto de vista ambiental y de su tratamiento como recurso natural, como desde una perspectiva de mercado interior. Los debates de los próximos meses en las instituciones europeas serán intensos y en ellos se decidirá el enfoque que finalmente dará la Unión Europea a la protección de sus suelos. ¿Será capaz de producir lo que los ciudadanos esperan en términos ambientales? 