

Dictamen del Comité de las Regiones — Aplicación de la estrategia temática para la protección del suelo

(2013/C 17/08)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

- considera que el tipo de suelo, la ordenación territorial y el clima varían enormemente en función de las regiones europeas. Ello requiere orientaciones de gestión y estrategias de protección específicas para garantizar que la protección del suelo se realiza de manera proporcionada, basándose en prioridades regionales aunque también ateniéndose a un marco general para garantizar también el cumplimiento de las políticas de la UE;
- señala que es urgente hacer frente a los riesgos y amenazas contra el suelo, especialmente por lo que respecta al cambio climático;
- subraya que el cambio climático tiene una serie de incidencias en los procesos relativos a los suelos, especialmente a raíz de la alteración de las tasas de humedad de los suelos, de la temperatura del suelo y del régimen hidrológico, lo que, a su vez, puede acarrear la degradación de los suelos, incluida la pérdida de materia orgánica y el aumento de la erosión, la compactación y la escorrentía;
- hace hincapié en que los entes locales y regionales pueden desempeñar un importante papel en el seguimiento de la degradación del suelo y pueden contribuir a elaborar un inventario de sitios contaminados;
- considera que la política del suelo tiene que encontrar el justo equilibrio entre la acción europea y la aplicación de los principios de subsidiariedad y mejor regulación para evitar innecesarias cargas administrativas adicionales y costes desproporcionados. Por consiguiente, las normativas de la UE sobre el suelo deberían concebirse para intervenir solo cuando sea necesario actuar;
- estima que las carencias de las medidas para proteger el suelo se tratan mejor partiendo de una base común para toda la UE, mediante un marco general y principios comunes a los que deban adherirse todos los países. Por ello habría que apoyar una directiva marco sobre el suelo, aunque es esencial que la política no sea innecesariamente prescriptiva, estableciendo, por ejemplo, disposiciones cuantitativas o valores límite.

Berichterstatter	Corrie McCHORD (UK/SPE), Mitglied des Stadtrates von Stirling
Referenzdokument	Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Aplicación de la Estrategia Temática para la Protección del Suelo y actividades en curso COM(2012) 46 final

I. RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

A. Observaciones generales

1. El informe de la Comisión hace balance de la aplicación de la Estrategia Temática para la Protección del Suelo desde que se adoptó en septiembre de 2006, al tiempo que considera las actuales tendencias de la degradación del suelo, así como los retos futuros para asegurar su protección.

2. La estrategia establece cuatro pilares clave para la aplicación: sensibilización, investigación, integración y legislación. Una parte integrante de la estrategia fue una propuesta de Directiva marco para la protección del suelo (COM(2006) 232 final), estructurada en torno a tres temas: medidas preventivas, identificación del problema y medidas operativas.

3. El CDR ha emitido anteriormente diversos dictámenes sobre la protección del suelo

— Una Europa que utilice eficazmente los recursos – Iniciativa emblemática con arreglo a la Estrategia Europa 2020 (Michel Lebrun, CDR 140/2011 fin);

— El papel de los entes locales y regionales en la futura política de medio ambiente (Paula Baker, CDR 164/2010 fin);

— Estrategia Temática para la Protección del Suelo (Cor Lamers, CDR 321/2006 fin);

— Hacia una estrategia temática para la protección del suelo (Corrie McChord, CDR 190/2002 fin).

4. El suelo forma parte de nuestros sistemas medioambientales, sociales y económicos y proporciona, entre otros servicios ambientales, los de sustento de la producción alimentaria, regulación de la calidad y cantidad de la escorrentía, mitigación del cambio climático y adaptación al mismo, así como soporte de la biodiversidad. Garantizar el buen estado de los suelos para cumplir sus funciones esenciales es vital para la sostenibilidad de la economía y el medio ambiente europeos.

5. En un importante informe publicado en 2012 sobre el estado del suelo en Europa ⁽¹⁾, la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) y el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea (JRC) destacaron la importancia de diez amenazas de primer orden para los suelos en Europa: la pérdida de materia orgánica, la erosión, la compactación, el sellado, la salinización, la acidificación, la biodiversidad, la desertificación (para el sur de Europa), el corrimiento de tierras y la contaminación del suelo. También se debatió sobre el carbono en el suelo y el clima mundial, la erosión, la retención de agua, la acidificación y los biocarburantes. En dicho informe se afirma que en la UE se siguen degradando los suelos y que la situación está empeorando en algunas zonas de Europa. El informe demuestra que la legislación y las políticas actuales, de alcance europeo, nacional o regional, han sido insuficientes para proteger enteramente los suelos.

6. La naturaleza mineral y orgánica del suelo, la ordenación territorial y el clima varían enormemente en función de las regiones europeas. Ello requiere orientaciones de gestión y estrategias de protección específicas para garantizar que la protección del suelo se realiza de manera proporcionada, basándose en prioridades regionales aunque también ateniéndose a un marco general para garantizar también el cumplimiento de las políticas de la UE.

7. Los entes locales y regionales tienen un importante papel que desempeñar en la protección del suelo europeo, como la responsabilidad de que la legislación vigente en materia de ordenación territorial cumpla el objetivo de proteger el suelo y se aplique adecuadamente, en tanto que son responsables de la ordenación del territorio y organismos encargados de conceder los permisos de construcción y de uso de la tierra. Asimismo, pueden ser competentes para adoptar decisiones para prevenir la urbanización irregular y el sellado del suelo, incentivar la rehabilitación de zonas urbanas residenciales e industriales degradadas o abandonadas, y proteger y fomentar los parajes verdes.

8. El CDR respalda que las futuras disposiciones europeas sobre el suelo sigan un enfoque dotado de una flexibilidad adecuada en función de las divergencias en cuanto a las circunstancias nacionales y regionales. Un marco común sobre el suelo a escala europea contribuirá a garantizar la homogeneidad de las obligaciones de protección del suelo que incumben a los gestores del suelo (en el sentido más amplio) en los distintos Estados miembros, reduciendo así la posibilidad de distorsión de la competencia en el mercado interior.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_reference_report_2012_02_soil.pdf

B. *Desafíos actuales y futuros*

9. El informe de la Comisión (Sección 4) evalúa los desafíos actuales y futuros. El CDR está de acuerdo con el análisis de la Comisión en el sentido de que la degradación del suelo se ha agravado tanto en la UE como en todo el mundo, y que es probable que esa tendencia se mantenga, a menos que se haga frente a una serie de factores, como el uso y gestión del suelo, la preservación de la materia orgánica y un uso más eficiente de los recursos.

10. Está claro que el crecimiento previsto de la población mundial, el aumento en el consumo de carne y productos lácteos y la mayor utilización de la biomasa para la producción de energía, junto con la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo, los riesgos de desertificación y la ocupación del terreno, se traducirán en una mayor confrontación por los recursos hídricos y del suelo y aumentarán los riesgos de degradación.

11. Es urgente hacer frente a los riesgos y amenazas contra el suelo, especialmente por lo que respecta al cambio climático. La agricultura tiene un impacto particularmente fuerte en las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) y óxido nitroso (N₂O) procedentes del suelo. Los suelos de la UE contienen actualmente más de 70 000 millones de toneladas de carbono orgánico, lo que equivale a casi 50 veces nuestras emisiones anuales de gases de efecto invernadero. La pérdida de materia orgánica del suelo y el consiguiente aumento de las emisiones de CO₂ es una cuestión especialmente seria por su repercusión en el cambio climático. Hay alguna evidencia⁽²⁾ de que la materia orgánica está disminuyendo en el Reino Unido, Francia, Bélgica y Austria. Además de su impacto negativo en la calidad del suelo, la pérdida de materia orgánica del suelo puede dar lugar a emisiones de carbono a la atmósfera y, por consiguiente, tener efectos negativos sobre la consecución de los objetivos de la UE en materia de reducción de las emisiones de dióxido de carbono.

12. El cambio climático tiene una serie de incidencias en los procesos relativos a los suelos, especialmente a raíz de la alteración de las tasas de humedad de los suelos, de la temperatura del suelo y del régimen hidrológico. A su vez, ello puede acarrear la degradación de los suelos, incluida la pérdida de materia orgánica y el aumento de la erosión, la compactación y la escorrentía. Actualmente, el carbono en el suelo no goza de protección en todos los países europeos por parte de las políticas de ordenación del territorio.

13. Se está solicitando una intervención urgente para restaurar las turberas dañadas a fin de detener la pérdida de carbono y revitalizar los múltiples servicios que una turbera sana presta al ecosistema. Si bien las turberas solo representan el 2 % de la tierra cultivada en la UE, son responsables de más del 50 % de

las emisiones de CO₂ de este sector. En estos últimos años, también ha aumentado la preocupación por el impacto de la explotación de las turberas a la hora de suministrar turba comercial para propósitos hortícolas.

14. Mantener las reservas de carbono (y minimizar las emisiones de óxido nitroso) contribuirá de manera significativa a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y a mitigar el cambio climático. El proyecto de la Comisión⁽³⁾ llamado «Agricultura sostenible y conservación del suelo» (SOCO) presentó una serie muy útil de estudios de casos y recomendaciones.

15. El uso eficiente de los recursos es crucial. La agricultura depende enormemente de que el suelo sea fértil y, en particular, de que contenga nutrientes. La mayoría de los abonos fosfatados utilizados en la UE son importados. La UE también genera cada año grandes cantidades de estiércol, biorresiduos y lodos de depuradora. Una forma de solucionar el problema de la seguridad de abastecimiento de los nutrientes, mejorar las condiciones del suelo y limitar la contaminación por elementos potencialmente tóxicos es garantizar una recogida, tratamiento y utilización adecuados de esos residuos. El CDR recomienda que se revise la Directiva sobre lodos para controlar el uso de otras materias orgánicas utilizadas en el suelo que en la actualidad no están contempladas por dicha directiva.

16. Las actuales tendencias en materia de ocupación de terreno (sellado del suelo) son sumamente insostenibles en toda la UE y ello constituye una importante causa de degradación del suelo en la UE. El sellado del suelo suele afectar a las tierras agrícolas fértiles, supone un riesgo para la biodiversidad, aumenta el riesgo de inundaciones y de escasez de agua y contribuye al calentamiento global. En abril de 2012 la Comisión publicó sus orientaciones⁽⁴⁾ sobre las mejores prácticas para limitar, mitigar o compensar el sellado del suelo. El CDR recomienda encarecidamente el seguimiento de dichas orientaciones.

17. La deposición atmosférica en los suelos puede tener efectos negativos a causa de la acidificación y la nitrificación. En la actualidad se considera que los óxidos de nitrógeno y el amoníaco son los principales agentes de la acidificación, mientras que, en general, las emisiones de dióxido de azufre se han reducido en los últimos años como resultado de la regulación. Será esencial asegurar que las emisiones de elementos acidificantes en Europa sigan disminuyendo, para reducir la superficie del suelo que supera los niveles críticos de acidez.

C. *Actividades en curso de la Comisión Europea*

18. El informe de la Comisión (sección 5) señala cinco actividades en curso, sobre las que el CDR efectúa el siguiente comentario:

⁽²⁾ Agencia Europea de Medio Ambiente/Centro Común de Investigación de la Comisión Europea (JRC), 2012., Estado del suelo en Europa, http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_reference_report_2012_02_soil.pdf

⁽³⁾ Véase <http://eussoils.jrc.ec.europa.eu/projects/SOCO/>.

⁽⁴⁾ Informe sobre las mejores prácticas para limitar el sellado del suelo y mitigar sus efectos (abril de 2011).

Sensibilización

19. La sensibilización reviste una gran importancia respecto a la Estrategia Temática para la Protección del Suelo en la UE. Los gestores del suelo deben tener un conocimiento total de las prácticas de gestión del suelo que mantienen los servicios prestados al ecosistema por el suelo. Por consiguiente, el CDR elogia el trabajo de la Comisión desde 2006 en materia de sensibilización, incluyendo la publicación por la Comisión de los atlas del suelo europeo⁽⁵⁾ y biodiversidad del suelo⁽⁶⁾, así como importantes conferencias sobre el suelo. Asimismo, el CDR aprueba el trabajo de la Comisión a la hora de constituir un grupo de trabajo sobre sensibilización y educación en el contexto de la Red de la Oficina Europea del Suelo.

20. La sensibilización entre los gestores del suelo y otras partes interesadas, así como la educación y la sensibilización de los ciudadanos sobre la importancia del suelo desempeñará un papel fundamental en la promoción del uso sostenible del suelo. Ahora bien, la sensibilización por sí sola no permitirá alcanzar el nivel requerido de protección del suelo, sino que será necesaria una combinación de medidas, entre las que la educación y los incentivos económicos tengan la misma importancia que las medidas reguladoras. Utilizar la sensibilización para mejorar la aplicación de las prácticas de gestión sostenible del suelo seguirá teniendo un importante papel a la hora de reducir la degradación del suelo. Por consiguiente, el CDR anima a las autoridades locales y regionales a que actúen como embajadores en este ámbito, y un posible ejemplo a seguir es la Alianza europea por las tierras y los suelos (*European Land and Soil Alliance*, ELSA).

Investigación

21. La investigación es crucial para asegurar una mejor comprensión de las prioridades en materia de protección del suelo y garantizar que el desarrollo de la política siga basándose en una ciencia sólida. Por consiguiente, el CDR acoge muy favorablemente el trabajo llevado a cabo por la Comisión desde 2006 con la financiación de alrededor de 25 proyectos de investigación⁽⁷⁾, como ENVASSO, RAMSOIL y SOILSERVICE para ocuparse de las cuestiones del suelo. Será conveniente garantizar que el conocimiento adquirido con estos proyectos de investigación siga difundándose adecuadamente entre los usuarios finales de esta investigación, incluidos, en última instancia, los gestores del suelo. Es preciso proveer investigación adicional del suelo y más datos sobre el seguimiento del suelo para colmar el actual déficit de conocimiento, pero debe hacerse teniendo siempre en cuenta la justa proporción de su coste y en el marco de intercambios entre los organismos implicados. La identificación de los métodos de evaluación, de las medidas de mitigación y de los requisitos mínimos para la armonización de las actividades de seguimiento del suelo es fundamental.

22. El CDR señala que la Comisión sigue financiando la investigación, en especial sobre corrimientos de tierra, sellado del suelo, funciones edáficas, los ciclos del nitrógeno y el carbono del suelo (centrándose en la restauración de humedales), fertilidad del suelo y reciclado de nutrientes en agricultura. El

CDR reconoce la necesidad de toda esta investigación, que también requerirá un intercambio adecuado de conocimientos entre las partes interesadas.

23. El Comité de las Regiones aboga por una visión general actualizada sobre el alcance de la contaminación del suelo en la UE y sobre lo que están haciendo los Estados miembros para atajarla. Este ejercicio debería centrarse, en particular, en la relación entre la contaminación del suelo y la contaminación del agua subterránea, ya que en muchos países esta última constituye una fuente fundamental de agua potable.

Seguimiento

24. Actualmente, no existen normas medioambientales para proteger los procesos y las funciones clave del suelo, y Europa no dispone de un plan global de seguimiento del suelo. Entre las cuestiones pendientes de resolver figura colmar la falta de datos sistemáticos sobre el suelo a escala de la UE, pasar revista a la información ya disponible, identificar las carencias y formular recomendaciones con vistas al futuro seguimiento del suelo. El CDR reconoce la necesidad de un mayor seguimiento del suelo, por ejemplo, para apoyar los apropiados planteamientos regionales en materia de protección del suelo. Es necesario mejorar el acceso de los políticos y los responsables de la toma de decisiones europeos, nacionales y regionales a la información y los datos pertinentes sobre el suelo en el nivel apropiado. Además, en toda Europa se registra un insuficiente seguimiento del suelo a largo plazo, en una red de sitios que permita abordar estas cuestiones, incluidas en particular las interacciones entre suelo y cambio climático. Por consiguiente, el CDR acoge favorablemente el mantenimiento del centro europeo de datos (ESDAC).

25. Aunque la estrategia está en su sexto año, la UE sigue careciendo de cualquier forma de sistemas sistemáticos o armonizados de seguimiento del suelo en toda Europa, al tiempo que los métodos de análisis son muy diferentes. Hay una gran disparidad en formas de protección del suelo y calidad del suelo a lo largo de la UE, y con la propuesta de Directiva marco sobre el suelo se pretendía hacer frente a dicha disparidad. En este contexto, el CDR acoge favorablemente proyectos tales como LUCAS, dirigido a facilitar datos al ESDAC. El CDR apoya las propuestas de la Comisión para consolidar un seguimiento armonizado del suelo repitiendo sus investigaciones sobre el suelo, así como probando nuevas técnicas de teledetección.

26. Los entes locales y regionales pueden desempeñar un importante papel en el seguimiento de la degradación del suelo y pueden contribuir a elaborar un inventario de sitios contaminados. Una política específica y eficiente para la protección del suelo debería basarse en el conocimiento de los lugares en que es probable que tenga lugar la degradación.

27. El seguimiento de la calidad del suelo se efectúa de maneras diferentes de un Estado miembro a otro. La Comisión propuso una armonización de las actividades de seguimiento para tener una imagen más clara del estado de los suelos

⁽⁵⁾ Véase http://eusoils.jrc.ec.europa.eu/projects/soil_atlas/index.html.

⁽⁶⁾ Atlas Europeo de la Biodiversidad del Suelo.

⁽⁷⁾ Proyectos del suelo del JRC.

Europeos. El JRC ya ha recabado una considerable cantidad de datos, pero podría hacerse más con informes claros y comparables de los Estados miembros. Este seguimiento armonizado debería realizarse en sinergia con la Decisión sobre el Mecanismo de Seguimiento, que en la actualidad está siendo revisada.

Integración

28. El CDR acoge favorablemente el compromiso activo de la Comisión con los Estados miembros para adoptar medidas relativas al suelo en el arco de la Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos, la Política Agrícola Común (PAC) y la Política Regional. Atendiendo al carácter transversal del suelo, las propuestas sobre protección del suelo de la Comisión Europea deberán integrar una serie de iniciativas políticas y mecanismos de ejecución (entre otros, la Directiva marco sobre el agua, la Directiva sobre los nitratos, las directivas relativas a las inundaciones y los lodos de depuradora, las directivas sobre hábitats y aves para la conservación de la biodiversidad, las directivas de evaluación ambiental de planes, programas y proyectos, el Reglamento de desarrollo rural y la PAC).

29. El CDR pide a la Comisión Europea que consolide la Estrategia Temática para la Protección del Suelo a través de un plan de acción común, a fin de que los Estados miembros y los entes locales y regionales se encuentren en mejores condiciones para poner en práctica la política del suelo y aplicar las normas europeas. En la actualidad, las propuestas y medidas relacionadas con el suelo se encuentran dispersas en numerosas propuestas de la UE. La Estrategia Temática para la Protección del suelo permitiría ofrecer una visión global de las medidas vigentes y nuevas. Por ejemplo, podría señalar de manera detallada:

- cuáles son los problemas del suelo que pueden resolverse gracias a la legislación medioambiental sectorial y cuáles son los problemas que siguen existiendo;
- qué posibilidades hay de resolver estos últimos adaptando la legislación medioambiental sectorial;
- hacer un balance de los proyectos en materia de suelo financiados con fondos de la UE. El CDR pide a la Comisión Europea que reserve una parte de los fondos europeos para financiar proyectos relativos al suelo.

30. Cabe acoger favorablemente la propuesta «ecologización» de la PAC. Es necesaria una reforma a fin de adoptar medidas para hacer la PAC más atractiva para las soluciones regionales en cuestiones tales como la protección del suelo. Esto incluye considerar el uso del Fondo de Desarrollo Rural de la UE para establecer contratos en materia de desarrollo rural para financiar la labor de los gestores del suelo a la hora de proteger el suelo, restaurar turberas, formar humedales, transformar las tierras de

cultivo en pastizales, prevenir la erosión del suelo y proteger la materia orgánica. Por consiguiente, el CDR apoya decididamente las observaciones de la Comisión sobre la adopción de otras medidas a través del Fondo de Desarrollo Rural para mejorar la calidad del suelo y aplicarlas a una superficie mayor que la cubierta por tales medidas.

31. El informe AEMA/JRC de 2012 indica que las actuales buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM) no han sido totalmente suficientes para los propósitos de protección del suelo. Por consiguiente, es necesario que las actuales propuestas de «ecologización de la PAC» se dirijan a mejorar los resultados de la protección del suelo, sin aumentar las cargas administrativas para las autoridades de los Estados miembros. Entre dichas propuestas se incluye una evaluación de si hay margen para desarrollar más las medidas BCAM para mejorar la protección del suelo.

32. También habría que reconocer que las medidas de la PAC solo cubren los suelos agrícolas que reciben pagos a las explotaciones agrícolas. El CDR apoya las propuestas de la Comisión de aclarar y especificar más las normas aplicables al suelo en el contexto de la reforma global de la PAC. En particular, el CDR acoge favorablemente la propuesta actual de una nueva BCAM sobre protección de la materia orgánica, que incluye la prohibición de quemar rastrojos y la primera labor de humedales y suelos ricos de carbono.

33. El CDR apoya el trabajo en curso de la Comisión para integrar mejor la protección del suelo en otras áreas políticas pertinentes. Ello incluye el desarrollo de una Asociación Europea para la Innovación sobre productividad y sostenibilidad de la agricultura, centrándose especialmente en la gestión de las tierras, el Programa de salvaguardia de las aguas de Europa y la aplicación de la Política de Cohesión.

34. Hay una clara relación entre la gestión del suelo y la contaminación difusa, y esta es una importante y urgente cuestión respecto a la calidad del agua en Europa. Hay riesgos para la calidad del agua a causa de la erosión del suelo y la transferencia de nutrientes y plaguicidas de las tierras agrícolas. La Directiva 91/676/CEE sobre los nitratos, la Directiva 2006/118/CE sobre aguas subterráneas y la Directiva marco sobre el agua no requieren directamente una legislación específica sobre el suelo a pesar de la importancia que reviste la contaminación difusa. Una vez contaminada, el agua subterránea puede tardar muchos cientos de años en descontaminarse y, por consiguiente, el CDR aboga por la adopción de las medidas adecuadas para combatir la degradación del suelo y los riesgos de contaminación difusa del agua subterránea, así como de otros cursos de agua.

35. Si bien la prevención de la degradación del suelo debería seguir siendo la prioridad, el actual estado de algunos suelos europeos requerirá la adopción de medidas para la rehabilitación del suelo. El CDR acoge favorablemente la propuesta de la Comisión para que los Fondos de Cohesión y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) sigan financiando la rehabilitación de zonas industriales abandonadas en el próximo período de programación 2014-2020. Las autoridades locales y regionales deberían seguir siendo conscientes de que aún quedan disponibles considerables recursos de los Fondos de Cohesión para las regiones que pueden acogerse a esos fondos y que deseen hacer frente a la degradación del suelo.

36. El CDR pide a la Comisión Europea que ofrezca mayores posibilidades para emprender proyectos relativos al suelo en el marco del programa de ayuda LIFE+. En los próximos años, podrían ampliarse las modalidades de financiación de este programa. En las condiciones actuales, los proyectos deben integrarse en el capítulo de «Política y Gobernanza Medioambiental», tener valor de ejemplo o presentar un carácter innovador. Sin embargo, en muchos casos el tratamiento de los problemas del suelo no requiere tanto innovar como repetir operaciones o continuar actividades iniciadas con anterioridad.

Legislación

37. El CDR acoge favorablemente que la Comisión proponga revisar la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental, lo que propiciará una mayor integración de las consideraciones relativas al suelo en las primeras fases de la planificación de proyectos. Será conveniente que la Comisión considere incentivos para reducir las emisiones de carbono y mantener la materia orgánica del suelo, mediante la inclusión del sector del uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (LULUCF) en el compromiso de la UE en materia de cambio climático para 2020.

Escena internacional

38. La degradación del suelo puede tener consecuencias más allá de las fronteras (por ejemplo, las emisiones de gases de efecto invernadero, la contaminación difusa, la erosión de los sedimentos, la pérdida de carbono del suelo, la difusión de la contaminación a través de las fronteras). Las áreas de suelo orgánico convierten los suelos europeos en un gran sumidero, así como una fuente potencial de gases de efecto invernadero, incluidas las emisiones de N₂O.

39. El CDR acoge favorablemente los esfuerzos constructivos de la Comisión en la conferencia Río+20 y la inclusión de la degradación de la tierra en el texto final⁽⁸⁾, y anima a la Comisión a mantener la política del suelo entre sus prioridades en las conferencias internacionales como las reuniones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CNMUCC) y otros foros pertinentes como la Convención sobre la Diversidad Biológica. Asimismo, el CDR acoge con satisfacción que la Comisión y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD) estén apoyando activamente una iniciativa sobre los aspectos económicos de la degradación edáfica con vistas al establecimiento de incentivos a

la inversión en políticas de gestión sostenible de las tierras. Asimismo, el CDR acoge favorablemente que la Comisión trabaje en la escena internacional para promover el establecimiento de un grupo intergubernamental sobre el suelo.

D. Subsidiariedad, proporcionalidad y mejor regulación

40. El informe de la Comisión no plantea las cuestiones de la subsidiariedad o proporcionalidad propiamente dichas, ya que se trata de un informe sobre la aplicación de la Estrategia Temática para la Protección del Suelo. Y tampoco hace una referencia directa a la posible legislación de la UE sobre la protección del suelo que, sin embargo, plantearía dichas cuestiones.

41. Los Estados miembros que se oponen a la propuesta de Directiva marco de 2006 y bloquearon el paso de la legislación al Consejo en 2010 invocan el argumento de la subsidiariedad. El problema es que, si bien algunos Estados miembros ya han avanzado cierta legislación sobre la protección del suelo, otros carecen de un marco jurídico o tienen uno menos desarrollado. El CDR pide a los Estados miembros que adopten inmediatamente medidas a nivel nacional. Aboga por que:

- los Estados miembros que ya disponen de una política del suelo la desarrollen en la medida en que sea necesario,
- los Estados miembros que dispongan de una política elaborada en la materia desempeñen un papel de mentores respecto de los que no la tienen, compartiendo su experiencia. El CDR pide a la Comisión Europea que acompañe este proceso;
- los Estados miembros que aún no dispongan de una política del suelo elaboren una en un plazo previsible, mientras esperan avances a nivel europeo.

El CDR apoya las medidas de la Comisión Europea que permiten a los Estados miembros instaurar y aplicar, dentro de sus competencias, disposiciones en materia de protección del suelo.

42. La degradación del suelo, junto con los gases de efecto invernadero, la contaminación, la compactación, la contaminación difusa y el sellado, tienen efectos transfronterizos y, por consiguiente, justifica (como mínimo) la coordinación de la política a nivel europeo. A título de ejemplo, los suelos compactados o degradados que se muestran incapaces de retener el agua de lluvia pueden aumentar la inundación en países vecinos. La contaminación del agua y la eutrofización también se producen como consecuencia de la contaminación del suelo y no se ven limitadas por las fronteras de los distintos países. Los

⁽⁸⁾ <http://www.unccd2012.org/thefuturewewant.html>.

sedimentos arrastrados por la erosión del suelo en un país pueden bloquear embalses o dañar infraestructuras como los puertos de otros países; el suelo contaminado puede contaminar el agua subterránea en un país vecino. Así, la legislación europea se ve como una forma de proteger a los usuarios de la tierra en un determinado país de las consecuencias negativas de las prácticas seguidas en otro país de las que dichos usuarios no son responsables⁽⁹⁾. Cuando se producen efectos transfronterizos, las iniciativas de cooperación entre los entes regionales y locales son esenciales para hacer frente a esta situación.

43. Dado que Europa sigue sufriendo los efectos de degradación del suelo seis años después de la publicación de la Estrategia Temática para la Protección del Suelo, es difícil comprender cómo incluso una estrategia temática revisada sin una directiva marco sobre el suelo será suficiente para alcanzar un elevado nivel de protección del suelo en todos los Estados miembros de la UE y superar los problemas mencionados supra. Es necesario que la Comisión Europea y los Estados miembros redoblen sus esfuerzos para alcanzar un elevado nivel de protección.

44. Para asegurar la proporcionalidad, la futura legislación de la UE sobre la protección del suelo debe dejar a los Estados miembros suficiente margen de maniobra para determinar las medidas más adecuadas al nivel geográfico y administrativo más apropiado. Ello es crucial para garantizar que se tengan debidamente en cuenta las especificidades regionales y locales en materia de variabilidad del suelo, usos de la tierra, condiciones climáticas locales y aspectos socioeconómicos.

E. Conclusiones

45. El CDR reconoce el trabajo de la Comisión en la aplicación de la Estrategia Temática para la Protección del Suelo. Los suelos de Europa son fundamentales para nuestra vida y necesitan protección. La importancia del suelo como un recurso no renovable esencial para un medio ambiente sostenible debería reconocerse con medidas y políticas generales para la protección del suelo.

46. Es preciso proteger los suelos para:

- salvaguardar el suministro de alimentos de calidad tanto hoy como en el futuro;
- contribuir a mantener limpias las aguas subterráneas y de superficie;

⁽⁹⁾ Agencia Europea de Medio Ambiente (2011): «El suelo: vale la pena mantenerse firme al respecto. Argumentos para la Directiva marco sobre el suelo».

— almacenar carbono, limitar las emisiones de gases de efecto invernadero y adaptarse al cambio climático;

— contribuir a la gestión y mitigación de los efectos de las inundaciones y otras catástrofes naturales;

— proteger la biodiversidad y sus componentes;

— conservar áreas recreativas sanas;

— mantener la geodiversidad y el patrimonio cultural y arqueológico.

47. En todos los países europeos, el suelo puede plantear determinados problemas, a veces con consecuencias severas, irreversibles y costosas. Esto se debe principalmente a la contaminación del suelo, los corrimientos de tierras, la pérdida de materia orgánica, la erosión, la salinización, la desertificación y el sellado del suelo. Es necesario contar con más políticas y normativas a nivel de la UE, así como medidas y —cuando no existan previamente— normativas de los Estados miembros para proteger el suelo ante las cruciales funciones y aportaciones al ecosistema que el suelo proporciona al medio ambiente, la sociedad y la economía de Europa. El coste de la acción reguladora debería compararse con los costes de la inacción en términos de los costes indirectos que supone el cambio climático, la contaminación del agua, la gestión de las inundaciones, la sanidad pública, etc. En 2006 la Comisión estimó que los costes totales de la degradación del suelo en la UE-25 podrían elevarse a 38 000 millones de euros al año.

48. La calidad del suelo está íntimamente relacionada con otros aspectos medioambientales de alcance europeo (entre otros, el aire, la calidad de las aguas, el riesgo de inundaciones, la biodiversidad, el cambio climático, las energías renovables, etc.). La futura política sobre el suelo debe integrar sus vínculos con los demás objetivos medioambientales de la UE (por ejemplo, la Directiva marco sobre el agua). Aunque hay muchas disposiciones europeas que incluyen alguna faceta de protección del suelo, no existe una legislación completa y específica sobre el suelo. Generalmente, el ámbito de aplicación de las disposiciones en vigor está restringido a usos o modos de gestión específicos del suelo, de manera que no abarcan todo el territorio ni cualquier tipo de suelos.

49. Los entes locales y regionales necesitan evaluar la ocupación del terreno en sus áreas y considerar qué puede hacerse si las tendencias son insostenibles. Este trabajo puede apoyarse utilizando la Guía de la Comisión sobre sellado del suelo, así como aplicando los cuatro pilares de la Estrategia Temática para la Protección del Suelo. Asimismo, deberían seguir contribuyendo proactivamente a dicha estrategia apoyando, por ejemplo, el desarrollo de códigos locales de prácticas sobre la protección del suelo.

50. En cualquier caso, las carencias de las medidas para proteger el suelo se tratan mejor partiendo de una base común para toda la UE, mediante un marco general y principios comunes a los que deban adherirse todos los países. Por ello habría que apoyar una directiva marco sobre el suelo, aunque es esencial que la política no sea innecesariamente prescriptiva, estableciendo, por ejemplo, disposiciones cuantitativas o valores límite. El principio de subsidiariedad es particularmente importante porque los suelos difieren mucho en función de las regiones europeas. Por consiguiente, las estrategias de protección del suelo han de basarse en criterios de riesgo, depender de la situación, ser proporcionadas y tener en cuenta las especificidades regionales. Es necesario adoptar medidas específicas para garantizar

la protección del suelo. La aplicación de la política del suelo corresponde, en primer lugar, al nivel local y regional, por lo que es prioritario adoptar las disposiciones en la materia a este nivel. Necesitamos un mejor seguimiento del suelo para contribuir a desarrollar, apoyar y evaluar los planteamientos regionales sobre la protección del suelo.

51. La política del suelo tiene que encontrar el justo equilibrio entre la acción europea y la aplicación de los principios de subsidiariedad y mejor regulación para evitar innecesarias cargas administrativas adicionales y costes desproporcionados. Por consiguiente, las normativas de la UE sobre el suelo deberían concebirse para intervenir solo cuando sea necesario actuar.

Bruselas, 30 de noviembre de 2012.

*El Presidente
del Comité de las Regiones*
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO
