

Bruselas, 23 de septiembre de 2002

DICTAMEN

del

Comité Económico y Social

sobre la

**"Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y
el Comité de las Regiones – Hacia una estrategia temática para la protección del suelo"**

(COM(2002) 179 final)

El 12 de abril de 2002, de conformidad con el artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la

"Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones – Hacia una estrategia temática para la protección del suelo"
(COM(2002) 179 final).

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de agosto de 2002 (ponente: Sr. Staffan NILSSON).

En su 393º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2002 (sesión del 18 de septiembre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 139 votos a favor, ninguno en contra y una abstención el presente Dictamen.

*

* *

1. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

1.1. En el 6º Programa de Acción en materia de medio ambiente y en la estrategia en favor de un desarrollo sostenible, publicados por la Comisión en 2001, se señaló la necesidad de proteger los suelos contra la erosión y la contaminación, y se destacaba que la erosión y el declive de la fertilidad de los suelos afectan a la viabilidad de los terrenos agrícolas. La Comisión, por medio de esta primera Comunicación (COM(2002) 179 final), ha decidido ahora el establecimiento de una estrategia temática para la protección del suelo.

1.2. La Comunicación es a la vez descriptiva y orientada hacia la acción. Describe el impacto en el suelo tanto de factores externos como de factores debidos a la actividad humana, como la erosión, la pérdida de materia orgánica, las contaminaciones local y difusa de los suelos, la compactación, la reducción de la biodiversidad, la salinización, las inundaciones y los deslizamientos de tierras.

1.3. En este contexto, el suelo se define como la capa superior de la corteza terrestre, que reviste una importancia vital para todas las actividades humanas y para la sociedad como tal. El suelo tiene también un papel importante en la protección de las aguas y en el intercambio de gases con la atmósfera.

1.4. La Comisión menciona también la relación entre la cuestión de la protección del suelo y las otras políticas comunitarias (Directiva nitratos - Directiva marco sobre el agua, la Directiva sobre la calidad del aire, la política agrícola común, la política de transportes y la política de investigación).

1.5. La Comisión repasa además la situación en los países candidatos.

1.6. En las conclusiones relativas a las amenazas al suelo, la Comunicación señala que los procesos de degradación del suelo son provocados o se ven agravados por la actividad humana. Se trata de algo que afecta a todos los países en distintos grados y por distintas razones, y el cambio climático contribuye a que el deterioro se acentúe y sus efectos se hagan sentir a un ritmo acelerado.

1.7. La Comisión circunscribe la Comunicación al suelo tal como lo define, y excluye la utilización propiamente dicha del suelo, que será objeto de otra Comunicación relativa a la dimensión territorial en 2003.

1.8. La Comunicación señala asimismo que la instauración de una estrategia comunitaria de protección del suelo requerirá mucho tiempo. Los objetivos de protección del suelo también deben ser integrados en varias políticas comunitarias, pero conllevan, asimismo, una dimensión local y regional. A partir de 2002, la Comisión prevé proponer una serie de medidas en favor del medio ambiente destinadas a impedir las contaminaciones del suelo debidas a los *residuos mineros*, a los *lodos de depuradora* y al *estiércol vegetal*. Antes de junio de 2004, la Comisión publicará un informe sobre las medidas técnicas y las iniciativas legislativas que haya adoptado a fin de favorecer la protección del suelo.

1.9. Un objetivo importante de la comunicación de la Comisión es la propuesta destinada a establecer un sistema de vigilancia, con el fin de recoger información y conocimientos para los esfuerzos y propuestas posteriores. A este respecto, la Comisión indica que se presentará también una propuesta concreta antes de 2004.

2. **Observaciones generales**

2.1. La tierra es un elemento natural que se formó durante un largo período. El suelo se utiliza como base para la producción de nuestros alimentos. La tierra es ocupada por las ciudades y las zonas urbanas. El suelo se utiliza para construir nuestras modernas infraestructuras, nuestros sistemas de comunicaciones, nuestras carreteras, etc. Ocupamos y utilizamos el suelo con numerosos y variados objetivos. A menudo, surgen conflictos de intereses cuando se modifica la utilización del suelo. Muchos Estados miembros han elaborado legislaciones que han permitido a la sociedad adoptar medidas con el fin de poder proceder a expropiaciones por razones de interés general. Por tanto, la protección del suelo se refiere a la vez a la tierra y a sus características, así como a su utilización.

2.2. La Unión Europea ha desarrollado estrategias comunes con el fin de defender y proteger el agua y el aire, mientras que carece de estrategias destinadas a proteger el suelo a largo plazo. El CESE, en su dictamen de iniciativa sobre "La utilización de los lodos de depuradora en agricultura", pedía una propuesta de estrategia comunitaria de protección del suelo¹.

2.3. En este contexto, el CESE aprecia que la Comisión presente una Comunicación sobre una estrategia temática, y desea prestar su apoyo a los trabajos mediante las siguientes observaciones.

2.4. Las intensísimas lluvias y las inundaciones que han tenido lugar recientemente en numerosos países europeos muestran la necesidad de contar con una estrategia bien elaborada sobre la protección del suelo. Es frecuente que las inundaciones se vean agravadas por el impacto negativo que se produce en zonas naturales anteriormente inundables cuando se empeoran las posibilidades de almacenamiento de agua o se transforma el uso que se hace del suelo. Así pues, es imperativo que la Unión Europea tenga presente esta circunstancia a la hora de diseñar estrategias en materia de protección y utilización del suelo.

3. Observaciones del CESE sobre la Comunicación

3.1. El CESE considera que la descripción que hace la Comisión de las distintas amenazas que podrían deteriorar la calidad de los suelos constituye una base suficientemente sólida para las futuras propuestas más orientadas hacia la acción que se enumeran en la Comunicación.

3.2. La descripción de las distintas amenazas que se hace en la Comunicación no aclara cuáles, en opinión de la Comisión, deberían ser solucionadas a nivel de la UE, ni las razones por las que una iniciativa común sería más eficaz que medidas nacionales. Es razonable suponer que cualquier estrategia de protección futura del suelo deberá tener en cuenta este aspecto, aunque sólo sea para generar la comprensión de quienes trabajan actualmente en la protección del suelo a nivel nacional.

3.3. Definir exactamente el tipo de calidad de suelo que nos proponemos obtener resulta difícil, e, incluso, carente de interés. Sin embargo, el CESE lamenta la ausencia de un debate sobre los objetivos esenciales que podemos fijarnos en materia de protección del suelo y sobre un nivel de ambición razonable en los trabajos. La Comunicación señala la necesidad de proteger el suelo de distintas amenazas; sin embargo, ¿se mejorará la situación de los suelos ya deteriorados o que son de mala calidad por naturaleza? El CESE opina que la Comisión no debería especificar cuántas hectáreas deberán ser de una determinada calidad, sino más bien revisar cuáles son las prioridades. Una de estas prioridades podría ser, en primer lugar, la protección de los terrenos más afectados por

¹ CES 1199/2000, DO C 14 de 16.1.2000, p. 141-150.

anteriores destrozos. Una estrategia europea debe definir la ambición común respecto a los suelos europeos.

3.4. La Comisión considera que la erosión, la disminución de la materia orgánica y la contaminación son las tres amenazas más importantes. Dado que la Comunicación no incluye una evaluación de las distintas amenazas que pueda ayudarnos a definir un orden de prioridad, es difícil negar o confirmar esta opinión. Sería interesante evaluar, en los posibles trabajos futuros de la Comisión, el impacto de las distintas amenazas en el medio ambiente y la sociedad. Una forma de hacerlo sería señalar el valor socioeconómico de las funciones del suelo que corren el riesgo de disminuir.

3.5. Con el fin de evaluar distintos tipos de amenazas, también es interesante tener en cuenta la *perspectiva temporal* en el análisis, ausente en el informe de la Comisión. Por perspectiva temporal se entiende el hecho de no limitarse a tener en cuenta la situación actual, sino examinar a qué ritmo la tierra se deteriora o mejora, y cuáles son las consecuencias a largo plazo. Es posible que los conocimientos actuales del impacto en los suelos sean demasiado incompletos para llevar a cabo esta iniciativa de forma exhaustiva, pero debería ser realizada en los ámbitos en que sea posible. Las principales amenazas señaladas por la Comisión pueden ser, por supuesto, las más importantes, pero ello no impide que en algunas regiones sean otras las amenazas más significativas. Por ejemplo, la acidificación del suelo forestal plantea un problema de fertilidad en el Norte de Europa, mientras que los incendios forestales pueden conducir a la erosión en el Sur de Europa.

3.6. La Comisión propone que la estrategia de protección del suelo se base esencialmente en un sistema de vigilancia y una armonización de los sistemas nacionales existentes. Como ya se ha señalado, la Comunicación no señala cuales son aquellas amenazas, de las que afectan al suelo, que convendría abordar conjuntamente y, en esos casos, cuál debería ser el contenido de una iniciativa comunitaria. Desconocer el objeto y las razones de la vigilancia del suelo solo puede aumentar el riesgo de ineficacia del sistema.

Cabe suponer que la necesidad de protección del suelo en los países candidatos sea al menos igual de importante que en la UE de quince países, o probablemente aún mayor. Por ello, es importante que el sistema de vigilancia y las propuestas de medidas concretas que la Comisión tiene previsto presentar incluyan también a los países candidatos.

3.7. El CESE constata que ya en la actualidad se están llevando a cabo una serie de trabajos en la UE relacionados con la protección del suelo, como la Directiva marco sobre el agua y la futura legislación sobre los lodos de depuradora y el estiércol vegetal. Para estos trabajos, también puede revelarse necesaria la necesidad de establecer un sistema común de vigilancia y de unos métodos armonizados de recogida de datos. El CESE apoya, por tanto, la presentación de una propuesta destinada a establecer este sistema. El CESE señala la necesidad de que cualquier propuesta futura relativa a un sistema común de vigilancia intente sacar el mejor partido posible de los sistemas nacionales existentes.

3.8. Para mejorar la protección del suelo, es importante la integración de la formación y la información en una estrategia para el suelo con el fin de lograr una mayor comprensión y conciencia sobre los efectos que tienen en el suelo distintos tipos de tratamientos. Por lo que respecta a la contaminación de los suelos, el CESE ha elaborado un dictamen² sobre la propuesta de la Comisión en materia de "responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales"³. Entre otras cuestiones, la Comisión propone en este documento un marco comunitario que introduzca responsabilidades por los daños ocasionados al suelo por contaminación. Además, debería considerarse la posibilidad de imponer penas por la transgresión de la legislación en vigor en el ámbito del suelo.

3.9. Como señala la Comisión, el *suelo* se distingue del aire y el agua en que existe claramente una persona física o jurídica que es *su propietario*. Ello tiene por consecuencia que los daños ocasionados al suelo son principalmente de dos tipos. El primero consiste en una presión tradicional sobre el medio ambiente ejercida por distintos agentes que causan daños a través de emisiones y otras contaminaciones, que no les afectan directamente, pero afectan a los propietarios de los suelos en cuestión. El otro tipo corresponde a las situaciones donde un propietario deteriora (o mejora) su *propia* tierra. El suelo puede reservarse a una producción biológica, como suelo arable y suelo forestal. También puede utilizarse como base para la industria, la construcción de carreteras, etc., y entonces no sufre la presión negativa debida a la producción, ejercida por los usuarios. Si la estrategia para el suelo desemboca poco a poco en acciones, es importante que se tengan en cuenta las principales diferencias entre tipos de tierra y condiciones de propiedad.

3.10. La Comisión señala que el suelo está expuesto a una presión considerable a causa de las actividades humanas, así como que su situación se deteriora. Sería también importante destacar las mejoras debidas a una reducción drástica del aprovisionamiento de metales, a la reducción de los depósitos ácidos, y el hecho de que, en numerosas regiones, la calidad de los suelos arables es buena; todos los suelos arables no están, pues, deteriorándose. Los efectos de la agricultura están bien descritos en el primer párrafo del punto 8.1.2 de la Comunicación, en el que la Comisión constata que algunos métodos utilizados en agricultura ocasionan daños al suelo, mientras que otros podrían favorecer su protección. Desde el punto de vista de la agricultura propiamente dicha, la protección del suelo se inscribe, naturalmente, en un cultivo, y constituye un activo más que una amenaza.

² CESE 868/2002, DO CDR (aún por publicar).

³ COM (2002) 17 final.

3.11. La Comisión indica que el uso de lodos de depuradora no debería plantear ningún problema, *a condición de que se prevenga toda contaminación*, y de que sea posible su utilización sobre una tierra arable. El CESE tiene profundas dudas sobre esta opinión. El problema actual de los lodos de depuradora es, precisamente, que están muy contaminados. El CESE pidió anteriormente la elaboración de una Directiva revisada con unos límites máximos reforzados, que la Comisión prevé presentar de aquí a 2003. El CESE lamenta este retraso.

4. Conclusiones

4.1. El CESE acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión como el inicio de una estrategia europea de protección del suelo. Por lo que se refiere a la continuación de los trabajos, desea destacar lo siguiente:

- lamenta la ausencia de un inventario de los tipos de medidas que sería conveniente aplicar a nivel de la UE y de las razones para ello;
- lamenta también la ausencia de un debate estratégico sobre ambiciones razonables y, por consiguiente, sobre los objetivos para los suelos europeos;
- las propuestas futuras deben basarse en una evaluación de las amenazas probables en las distintas regiones europeas, incluidos los países candidatos;
- la futura propuesta relativa a un sistema de vigilancia debe estar relacionada con las medidas en curso con el fin de mejorar la motivación y utilizar claramente los sistemas nacionales de vigilancia existentes;
- las futuras propuestas de medidas concretas para mejorar la protección del suelo deberían incluir la formación, la información y unos sistemas de sanciones adecuados;
- el suelo se distingue del aire y del agua en que es un elemento estático. Así pues, el suelo pertenece a un propietario, y el derecho de propiedad debe ser tenido en cuenta en la estrategia;

- en cualquier caso, es importante que se realice una descripción matizada del conjunto de las amenazas, con el fin de que todos los agentes apoyen la iniciativa.

Bruselas, 18 de septiembre de 2002.

El Presidente
del
Comité Económico y Social

El Secretario General
del
Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

Patrick VENTURINI
