

CLAVES DEL ¿FUTURO? RÉGIMEN COMUNITARIO DE PROTECCIÓN DE LOS SUELOS

Texto: **Miguel Castroviejo Bolívar**

Consejero de medio ambiente en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea

El Consejo de Ministros de medio ambiente de la Unión Europea del pasado 20 de diciembre de 2007 no pudo llegar a un acuerdo sobre la nueva Directiva Marco sobre protección de los suelos debido al bloqueo de algunos Estados miembros, la mayor parte de los cuales justificaba su posición por razones de subsidiariedad. Más de veinte Estados miembros, la Comisión y el Parlamento Europeo opinaban de otro modo y consideraban que la propuesta de directiva respetaba adecuadamente dicho principio. La directiva sigue ahora sobre la mesa, pendiente de continuar los debates con futuras Presidencias. La norma se centra sobre dos pilares: lucha contra los procesos de degradación (erosión, salinización, etc.) y lucha contra la contaminación química. En ambos casos se aplica un enfoque similar y bastante flexible: corresponde a los estados miembros identificar problemas y riesgos y fijar los objetivos y el ritmo de protección frente a la degradación y, en su caso, también su rehabilitación en caso de suelos contaminados. Pocas normas comunitarias en materia de medio ambiente han suscitado los encontronazos que ha generado ésta, y menos aún teniendo en cuenta el amplio nivel de subsidiariedad que encierra. Para España las nuevas obligaciones son limitadas ya que en varios aspectos nuestras disposiciones de protección del suelo son más exigentes que las previstas en la propuesta de directiva.

EL CONSEJO DE 20 DE DICIEMBRE DE 2007: UNA ESPERANZA APLAZADA

“Nos hemos abstenido porque consideramos que es una directiva insuficiente”, con estas palabras en Libération al día siguiente del Consejo, explicaba Nathalie Kociusko-Morizet, Secretaria de Estado de Ecología de Francia, la posición francesa en relación con la directiva sobre protección de los suelos frente a la última propuesta de la Presidencia portuguesa de la Unión Europea.

Reflejaban el resultado de las intensas negociaciones habidas en el seno del Consejo en los últimos meses del año 2007 y que se habían vuelto particularmente complicadas a lo largo del mes de diciembre. En el caso de Francia la posición nacional había alcanzado una relevancia pública notoria cuando, sabedoras de las dudas y los debates internos, diversas ONG francesas apelaron a los recientes compromisos resultantes del famoso *Grenelle de l'environnement* (una especie de pacto social por el medio ambiente respaldado por el propio presidente Sarkozy a finales de octubre de 2007): “después del Grenelle, Francia debe mantener el mismo discurso en París y en Bruselas”, protestaba por ejemplo la red FNE (*France Nature Environnement*), en Les Echos la víspera del Consejo.

Para todo aquel que siguió en directo el Consejo de Ministros de medio ambiente de la Unión Europea, que fue transmitido en abierto el mismo día 20 de diciembre en que se celebró¹, el debate fue particularmente interesante: la Presidencia había presentado una propuesta de compromiso que flexibilizaba considerablemente la norma diseñada inicialmente por la Comisión con el objeto de embarcar en el acuerdo a las delegaciones que encontraban todavía problemas de fondo frente a una norma comunitaria sobre suelos. El compromiso propuesto fue aceptado inmediatamente por más de veinte delegaciones y por la Comisión Europea, que, aunque lo consideraban corto en términos de armonización y nivel de protección, entendían que era prácticamente la última posibilidad para sacar adelante la directiva.

No lo veían sin embargo así otras delegaciones. “Cinco países, Alemania, Reino Unido, Francia, Países Bajos y Austria han bloqueado ayer un proyecto de directiva dirigido a proteger los suelos...” decía Le Figaro al día siguiente del Consejo. Un intento adicional de la Presidencia de flexibilizar todavía más la

(1) El debate puede ser todavía visto en la página web del Consejo: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=341&lang=EN&mode=g.

norma no dio tampoco el resultado buscado y las posiciones de los Estados miembros se repitieron. Quedaba así bloqueada por el momento la adopción de la propuesta de directiva sobre protección de los suelos. La confrontación anticipada ya públicamente (*el texto es un pulso entre los estados y las asociaciones de defensa del medio ambiente*, Les Echos, 19/12/07) terminaba por el momento en tablas.

Hemos visto la posición de Francia. Las razones expresadas por los otros estados miembros que votaron en contra estaban más relacionadas con una insuficiente justificación de la necesidad de actuar en esta materia a escala comunitaria que con el contenido de la propuesta en sí misma, que había sido considerablemente modificado en el proceso de negociación.

EL TEXTO ACTUAL: LA ÚLTIMA PROPUESTA DE LA PRESIDENCIA

El texto final elaborado por la Presidencia y que finalmente ha quedado sobre la mesa del Consejo² se parece mucho en su estructura a la propuesta inicial de la Comisión dado que los cambios más importantes acontecidos a lo largo de los seis meses de intensas negociaciones bajo la Presidencia de Portugal se concentran esencialmente en algunas cuestiones de contenido.

Como es conocido para aquellos que se han detenido ya en examinar la propuesta de la Comisión³, el diseño del marco comunitario de protección de los suelos se centra esencialmente sobre la acción en dos pilares, la lucha contra los procesos de degradación, por un lado, y la lucha contra la contaminación y sus efectos negativos, por otra. Además añade algunos elementos transversales de protección adicionales.



La propuesta exige identificar los lugares en los cuales tienen o han tenido lugar actividades potencialmente contaminantes. Son emplazamientos en los que se ubican instalaciones que manejan o han podido manejar sustancias químicas peligrosas y con un cierto volumen. Foto: Roberto Anguita.

(2) Accesible en el registro público del Consejo, en la siguiente dirección: http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?lang=EN&typ=Advanced&cmsid=639&ff_COTE_DOCUMENT=16157%2F07&ff_COTE_DOSSIER_INST=&ff_TITRE=&ff_FT_TEXT=&ff_SOUS_COTE_MATIERE=&dd_DATE_DOCUMENT=&dd_DATE_REUNION=&dd_FT_DATE=&fc=REGAISEN&srm=25&md=100&ssf=&rc=2&nrf=2&page=Detail.

(3) Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para la protección del suelo y se modifica la Directiva 2004/35/CE. Documento COM(2006) 232 final.



A) LUCHA CONTRA LOS PROCESOS DE DEGRADACIÓN

La directiva identifica ciertos procesos de degradación del suelo y obliga a los estados miembros a tomar medidas contra ellos. Son los siguientes:

- a) erosión por el agua o el viento;
- b) la pérdida de materia orgánica provocada por una tendencia descendente constante de la fracción orgánica del suelo, incluida la turba pero excluidos los residuos vegetales y animales no descompuestos;
- c) compactación debido a un aumento de la densidad aparente y a una disminución de la porosidad del suelo;
- d) salinización a causa de la acumulación en el suelo de sales solubles;
- e) los deslizamientos de tierras provocados por el movimiento descendente, rápido a moderadamente rápido, de masas de tierra por encima del lecho rocoso;
- f) la acidificación mediante una reducción significativa del valor pH del suelo.

Las obligaciones que la Comisión había propuesto imponer inicialmente consistían en la elaboración por parte de los Estados miembros de mapas de zonas de riesgo para cada uno de estos procesos. El riesgo debía medirse a partir de la evaluación de unos parámetros comunes para toda la Unión Europea, como base de armonización. A partir de la definición de las zonas de riesgo se proponía, con toda la lógica, la obligación de elaborar programas de medidas concretas para reducir los efectos negativos de los procesos de degradación. La elaboración de dichos programas de medidas, su definición, los objetivos a alcanzar, su calendario de ejecución, su financiación y su implementación quedaban enteramente en manos de los Estados miembros. El grado de subsidiariedad era evidentemente amplio. Bastante más amplio que las otras directivas medioambientales al uso.

*Se presta atención a políticas como la ordenación del territorio, la agricultura y el desarrollo rural.
Foto: Alvaro López.*

La propuesta de la Presidencia profundiza más aún en los mecanismos de subsidiariedad, ya bastante presentes en el documento inicial de la Comisión, y explicita también algunos sobreentendidos con los que se quiere evitar cualquier posibilidad de que una interpretación rígida de la norma pudiese dar lugar a exigir obligaciones poco lógicas, como, por citar un ejemplo, podría ser el pretender que Países Bajos tuviese que hacer análisis de riesgos relativos a fenómenos de deslizamientos en masa de laderas. Así precisa que los Estados miembros pueden excluir de la obligación de definir áreas prioritarias todos los territorios que no estén sometidos a tal o tal proceso de degradación con la única condición de que en el plazo de cuatro años lo comuniquen previamente a la Comisión. En esta línea, también suprime la noción de riesgo y la cambia por la de prioridad, remacha que su definición corresponde en exclusiva a los estados miembros y que su identificación se basará en parámetros no obligatorios a escala comunitaria.

Uno de los problemas que se planteó en esta sección de la directiva, particularmente en el debate en el Parlamento Europeo, fue la posibilidad de que estos programas de medidas que debían elaborar los Estados miembros fuesen redundantes con los derivados de la PAC (política agraria comunitaria), y en particular con los relativos a la condicionalidad en la agricultura y con los de desarrollo rural. También aquí explicitó la Presidencia de modo más patente que al elaborar y revisar los distintos elementos de los programas de acción se debería tener adecuadamente en cuenta los programas adoptados en el marco de la PAC e, incluso, se abre la posibilidad de considerar que dichos programas pueden ser suficientes para satisfacer las obligaciones de protección del suelo que la directiva puede imponer. Expresa señal de flexibilización adicional incorporada por la Presidencia y puerta abierta a que en ciertos casos la



La directiva identifica ciertos procesos de degradación del suelo y obliga a los Estados miembros a tomar medidas contra ellos. Foto: Luis Merino



□ *ante de uso para aquellos suelos en los que haya constancia de que tuvo lugar alguna de las actividades potencialmente contaminantes. Foto Roberto Anguita.*

norma no impusiese obligaciones adicionales a las ya existentes.

B) LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN DEL SUELO

Es este un dominio al que se le prestó poca atención y esfuerzo y que ha exigido particular consideración por parte de todos los Estados miembros en el Consejo y de todos los grupos políticos en el seno del Parlamento Europeo al tiempo de la preparación del dictamen en primera lectura.

En términos generales la actuación comunitaria propuesta parte de dos líneas básicas y sucesivas: la elaboración de un inventario con los suelos contaminados y la rehabilitación de estos suelos hasta una situación en la que no planteen riesgos significativos para la salud humana ni para el medio ambiente. A estas dos se suma también la obligación de elaborar un informe sobre el estado del suelo en los casos en los que se produzca una transmisión de la propiedad o un cambio

de uso en predios potencialmente contaminados.

El inventario de suelos contaminados

El conocer dónde están los suelos contaminados es la pieza básica para poder abordar la lucha contra los riesgos derivados de la contaminación del suelo. Simple, ¿no? Pues aparentemente no lo es tanto a juzgar por los problemas y costes que genera este tipo de disposiciones, por flexibles que se presenten. Sencilla parece al

menos la forma en que se presenta en la propuesta de directiva.

Para llegar a conocer los suelos contaminados que existen en un Estado miembro y dado que no sería razonable pensar que hubiese que analizar todos los suelos de un país, la propuesta establece un procedimiento simplificado y limitado. En primer lugar exige identificar los lugares en los cuales tienen o han tenido lugar actividades potencialmente contaminantes para restringir a ellas las obligaciones de hacer pesquisas. Son estos los emplazamientos en los que se ubican instalaciones que manejan o han podido manejar sustancias químicas peligrosas y con un cierto volumen. De hecho se limitan a las instalaciones cubiertas por cuatro directivas comunitarias: Seveso, IPPC, residuos mineros y vertederos, o a los lugares militares en los que se manejaron este tipo de sustancias.

Identificados estos lugares con capacidad potencial de contaminar los suelos, se exige a continuación un examen detallado de la documentación disponible, incluido en especial lo que se refiere a la manipulación, el uso y el almacenamiento de sustancias peligrosas a lo largo del tiempo, la existencia de pruebas de accidentes con emisión de sustancias peligrosas o la presencia de receptores humanos o medioambientales que pudieran estar contaminados. De esta información se deduce si el lugar representa un riesgo significativo para la salud humana o para el medio ambiente o no y, en caso afirmativo, se puede determinar que está contaminado o se puede decidir hacer análisis complementarios, incluso químicos, para tomar una decisión final. La combinación ideal de análisis documentales, biológicos, físicos y químicos se deja en manos de los estados miembros a efectos de aportar más flexibilidad al proceso. De saldrá finalmente la identificación de los suelos que están contaminados.

Con los resultados obtenidos los Estados miembros constituirán un in-

ventario de suelos contaminados que será público y que habrá que actualizar cada cinco años tanto para añadir nuevos suelos como para suprimir aquellos que hayan sido rehabilitados. Tanto el Parlamento Europeo como la Presidencia mantienen aproximadamente el calendario propuesto inicialmente por la Comisión para la conclusión del inventario con una ejecución progresiva (10% de los sitios en siete años, 60% en quince años y el 100% en veinticinco años).

El informe sobre el estado del suelo

Como elemento de transparencia del mercado se establece también la obligación de elaborar un informe sobre el estado del suelo en los casos de compraventa o de cambio importante de uso para aquellos suelos en los que haya constancia de que tuvo lugar alguna de las actividades potencialmente contaminantes mencionada en el apartado anterior.

Este informe estará disponible para las partes implicadas en la transacción y para las autoridades competentes. En caso de que el informe indique que el suelo esté contaminado, estas últimas podrán obviamente incorporar la información al proceso del inventario.

Este instrumento ambiental y de mercado es importante a la hora de garantizar a los compradores un conocimiento preciso sobre el estado del suelo que compran y a la hora de evitar sorpresas a posteriori, una vez realizada la transacción. Tiene particular relevancia al establecer unas condiciones uniformes a lo largo del mercado único como garantía de que los inversores encuentran condiciones de transparencia uniformes a través de las distintas fronteras de la Unión Europea.

La rehabilitación de suelos contaminados

Como corolario al proceso de identificación de los suelos contaminados se establece la obligación de su rehabilitación a través de una estrategia

nacional en la que es cada estado miembro el que establece los objetivos, las prioridades y la financiación.

Una vez más aparece aquí un amplio margen de subsidiariedad para los Estados miembros al tener estos capacidad para determinar el esfuerzo con que desean acometer los trabajos de rehabilitación. Se trata de algo necesario teniendo cuenta de los elevados costes de la rehabilitación y darse la circunstancia de que al ser los suelos de propiedad privada en su mayoría, es también necesario determinar con atención quién correrá con los costes de la rehabilitación que, en principio y según establece la propuesta, ha de ser el causante de la contaminación.

Aparecen márgenes adicionales de flexibilidad cuando se permite a los estados miembros: determinar del alcance de la rehabilitación; tomar en consideración del uso del suelo; determinar los medios de rehabilitación, que puede incluso limitarse a los procesos naturales; tomar en consideración la viabilidad técnica de su ejecución o también su rentabilidad, hasta el punto de que cuando suponga un coste desproporcionado respecto de los beneficios esperados para el medio ambiente, se permite acondicionar los terrenos de manera que no entrañen ningún riesgo significativo para la salud humana o el medio ambiente incluso mediante la restricción del acceso a los mismos. Es decir, en un caso extremo y ante una rehabilitación cara, se podría cumplir los objetivos de rehabilitación del suelo simplemente prohibiendo su acceso.

C) ELEMENTOS TRANSVERSALES DE PROTECCIÓN DEL SUELO

Integración de la protección del suelo en otras políticas

La Comisión había propuesto una obligación transversal consistente en que en la elaboración de las políticas sectoriales los Estados miembros tomaran en consideración el efecto que pudiesen tener en los procesos de degradación del suelo, y en particular,



Una de las causas de degradación de un suelo es la salinización a causa de la acumulación en el suelo de sales solubles; Foto: Vicente González

el hecho de que se puedan agravar. Especial atención presta la propuesta a políticas como el urbanismo y la ordenación del territorio, el transporte, la energía, la agricultura, el desarrollo rural, la silvicultura, la extracción de materias primas, el comercio y la industria, la política sobre productos, el turismo, el cambio climático, el medio ambiente, la naturaleza y el paisaje.

En la propuesta de la Presidencia esta obligación queda en algo casi retórico al limitarse prácticamente a una toma en consideración, sin obligación de resultados.

Medidas de precaución

Las disposiciones de este apartado tratan de establecer una obligación general para que los Estados miembros adopten disposiciones adecuadas y proporcionadas para proteger las funciones ambientales y el uso sostenible del suelo. Deben con ello prevenir o minimizar los efectos adversos de las actuaciones que puedan afectar negativamente al suelo y también prevenir o limitar la introducción, intencionada o no, de sustancias peligrosas que puedan generar riesgos significativos para la salud humana o para el medio ambiente.

El margen de medidas a adoptar es francamente amplio y así los estados miembros podrán establecer medidas nuevas o basarse en las medidas y programas ya existentes a nivel nacional, regional y local elaborados con arreglo a su legislación nacional o la comunitaria o a acuerdos internacionales, así como en medidas voluntarias.

Sellado

Consciente de que el sellado de los suelos es una amenaza creciente para los suelos y para las funciones ambientales que desempeñan y consciente del ritmo con que aumenta la proporción de suelos sellados (cubiertos artificialmente por un material impermeable)

en la Unión Europea (infraestructuras, urbanizaciones, industrialización, etc.), la Comisión ha querido dar un tímido primer paso a favor del control del sellado mediante el establecimiento de una orientación a favor de que los Estados miembros estableciesen, de acuerdo con sus circunstancias nacionales, algún tipo de límite o de objetivo cuantitativo en cuanto al sellado.

La idea provocó una resistencia importante expresada claramente en las enmiendas presentadas en el Parlamento Europeo, tanto por la novedad que encierra en sí misma una medida de este tipo, como por lo que pudiese suponer de límite al desarrollo urbano e industrial. Es de suponer que no lejos de esta preocupación andaría también el hecho de que este tipo de control se podría acercar peligrosamente a cuestiones relativas a la ordenación del territorio, dominio hasta ahora no legislado a escala comunitaria y muy celosamente guardado por los Estados miembros en la esfera de las competencias nacionales.

El texto finalmente incluido en el compromiso de la Presidencia recogía unas orientaciones a favor del control del sellado pero al mismo tiempo evitaba todo tipo de medida prescriptiva y se limitaba a una directriz general de carácter voluntario. Es decir, que aunque establecía una señal política clara, los Estados miembros difícilmente podrían ser obligados a actuar en esta materia en virtud de la directiva de suelos.

EL FUTURO DE LA DIRECTIVA: LAS FUERZAS EN LIZA

La Presidencia portuguesa llegó hasta donde humanamente se pudo en el debate sobre la directiva. Negoció, precisó, mejoró en varios aspectos y flexibilizó hasta fronteras vecinas de la insignificancia el texto propuesto inicialmente por la Comisión. A pesar de ello, el resultado del Consejo fue de un claro bloqueo contra la propuesta de

directiva. Todavía se desconoce cuáles serán las exigencias de los Estados miembros que bloquearon el acuerdo para poder levantarlo. En el fondo y en términos de votos sería suficiente con que uno de los grandes países modifique su posición para que la directiva pueda salir adelante. Por las declaraciones realizadas hasta la fecha, Francia podría tal vez tomar el protagonismo. De todas formas, a veces los Estados miembros cambian de posición en una negociación importante no sólo porque obtengan concesiones en la negociación sino, por ejemplo, porque cambien las circunstancias internas que dieron lugar al establecimiento de la postura nacional inicial.

En el tablero del debate, frente a los Estados miembros de bloqueo, se encuentran otras fuerzas que empujan con claridad a favor de la adopción de la directiva. Entre ellas hay que recordar en primer lugar que más de veinte Estados miembros y la Comisión Europea apoyan con firmeza la adopción de la directiva. En el Consejo de 20 de diciembre pudo verse con claridad su alineamiento.

Por otra parte, tampoco se puede olvidar la posición del Parlamento Europeo. El dictamen en primera lectura es claramente a favor del texto comunitario. Cabe aquí recordar que los debates dentro del Parlamento Europeo fueron muy azarosos y tanto las voces que apoyaban la norma comunitaria como las que pedían su retirada se expresaron con firmeza durante el año largo que la institución tardó en adoptar su dictamen. Opinaron⁴ las comisiones de Asuntos Jurídicos, de Industria, Investigación y Energía y de Agricultura. Solo la comisión de Asuntos Jurídicos emitió una opinión contraria a la directiva. La comisión de Medio Ambiente, responsable de la ponencia de fondo para el plenario, dio un dictamen positivo. Buena parte del trabajo de las ponencias correspondió a diputados españo-

les. Así, Cristina Gutiérrez Cortines (PPE), ponente en Medio Ambiente, Maruja Sornosa (PSE), “ponente en la sombra” en Medio Ambiente y Joan Callabuig (PSE), ponente en Industria, Investigación y Energía, desarrollaron un trabajo decisivo en la conformación de la posición final del Parlamento Europeo.

El resultado es que culminado el debate, la posición formal del Parlamento Europeo quedó indubitadamente a favor de la directiva y así se ha vuelto a testimoniar con ocasión de la reciente comparecencia del ministro de Medio Ambiente de Eslovenia, presidente del Consejo en este primer semestre de 2008, ante la Comisión de Medio Ambiente cuando diversos diputados lo interpellaron sobre la ausencia de la directiva de suelos en el programa de trabajo de la Presidencia.

Finalmente, también hay una cierta movilización por parte de diversas organizaciones de protección del medio ambiente en el interior de los Estados miembros que han bloqueado la directiva, y en especial en Francia, Países Bajos y Alemania, donde han hecho públicas diversas expresiones de apoyo al texto comunitario y de censura de las posiciones de los gobiernos respectivos. Particularmente activo está también el EEB (European Environmental Bureau), red comunitaria de organizaciones ambientales nacionales activas en los Estados miembros.

¿Qué fuerzas terminarán prosperando en este confrontado debate sobre el régimen comunitario de protección de los suelos? ¿Terminará la Unión Europea siendo capaz de adoptar esta directiva y de establecer un régimen de protección mínimamente eficaz para un recurso natural tan esencial para la vida como es el suelo? Es de esperar que alguna de las próximas presidencias encuentre una salida al *impasse* en que nos encontramos en este momento. 

(4) Una “opinión” de una comisión del Parlamento Europeo es una contribución a los debates del la comisión responsable de la ponencia principal (medio ambiente en este caso) y a los del plenario.