

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 23 de junio de 2025

LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DE LA VIGILANCIA Y RESILIENCIA DEL SUELO (LEY DE VIGILANCIA DEL SUELO) Y LOS ANTECEDENTES DE ESTE IMPULSO AMBIENTAL

THE PROPOSED SOIL MONITORING AND RESILIENCE DIRECTIVE (SOIL MONITORING LAW) AND THE BACKGROUND TO THIS ENVIRONMENTAL DRIVE

Autor: Dr. Carlos Ramírez Sánchez-Maroto. Director general de AFA – Andalucía

Fecha de recepción: 14/05/2025

Fecha de aceptación: 15/05/2025

Fecha de modificación: 15/05/2025

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00421>

Resumen:

La propuesta de Directiva de Vigilancia del suelo del Parlamento Europeo y del Consejo, aprobada en julio de 2024, se ubica dentro de la Estrategia europea para la protección del suelo, situándolo como un elemento relevante en la protección ambiental, alienándose, así, con sus compromisos ambientales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU para el 2030. La atención de este trabajo se centra en analizar la evolución de distintos instrumentos normativos y de estrategias y planes referentes al suelo, señalando los retos y desafíos en los nuevos escenarios normativos, y un estudio de la última Propuesta de Directiva, de junio de 2024, pendiente de aprobación.

Abstract:

The proposal for a Soil Monitoring Directive of the European Parliament and of the Council, approved in July 2024, is located within the European Strategy for the protection of soil, placing it as a relevant element in environmental protection, thus aligning it with its environmental commitments and the UN Sustainable Development Goals for 2030. The focus of this work is on analyzing the evolution of different regulatory instruments and strategies and plans related to soil, pointing out the challenges and challenges in the new regulatory scenarios, and a study of the latest Proposal for a Directive, from June 2024, pending approval.

Palabras claves: Protección del suelo. Calidad del suelo. Salud de los suelos.

Keywords: Soil protection. Soil quality. Soil health.

Índice:

1. Antecedentes de la Propuesta de la Directiva de vigilancia y la resiliencia del suelo, de junio de 2024
 - 1.1. Función del suelo y el interés reciente en la Unión Europea
 - 1.2. Resolución del Parlamento Europeo sobre la Estrategia temática para la protección del suelo
 - 1.3. Reglamento sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030
 - 1.4. El Pacto Verde Europeo y la denominada agricultura ecológica
 - 1.5. Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030
 - 1.6. Estrategia de la UE para la Protección del Suelo para 2030
 - 1.7. Reglamento 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la restauración de la naturaleza y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2022/869
2. Referencias al suelo en informes de Tribunales de Cuentas
3. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la vigilancia y la resiliencia del suelo
 - 3.1. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la vigilancia y la resiliencia del suelo
 - 3.2. Resumen Ejecutivo del Informe de Evaluación de Impacto
 - 3.3. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la vigilancia y la resiliencia del suelo
4. Conclusiones
5. Bibliografía

Table of Contents:

1. Background To The Proposal For A Soil Monitoring And Resilience Directive Of June 2024
 - 1.1. Soil function and recent interest in the European Union
 - 1.2. Parliament resolution on the Thematic Strategy for Soil Protection
 - 1.3. Regulation on the inclusion of greenhouse gas emissions and removals from land use, land-use change and forestry in the climate and energy framework to 2030
 - 1.4. The European Green Deal and so-called organic farming.
 - 1.5. EU Biodiversity Strategy for 2030
 - 1.6. EU Strategy for Soil Protection for 2030
 - 1.7. Regulation 2024/1991 of the European Parliament and of the Council on the restoration of nature and amending Regulation (EU) 2022/869
2. References To Land In Reports Of Courts Of Auditors
3. Proposal For A Directive Of The European Parliament And Of The Council On Soil Monitoring And Resilience
 - 3.1. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on soil monitoring and resilience
 - 3.2. Executive Summary of the Impact Assessment Report
 - 3.3. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on soil monitoring and resilience
4. Conclusions
5. Bibliography

1. ANTECEDENTES DE LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DE VIGILANCIA Y LA RESILIENCIA DEL SUELO, DE JUNIO DE 2024

1.1. Función del suelo y el interés reciente en la Unión Europea

Los suelos cumplen con funciones esenciales para el mantenimiento de los ecosistemas y de la vida humana, la captura de carbono, en este sentido, la función del suelo es una cuestión transversal, pues son muchos los sectores económicos que lo utilizan, se benefician y se perjudican de su degradación.

Otro aspecto relevante es que el suelo es el mayor sumidero de carbono solo superado por los océanos y los mares. Los suelos cultivables contienen en torno

a tres veces más carbono orgánico que las plantas y el doble que la atmósfera¹. Entre las iniciativas que ilustran la importancia del suelo cabe destacar la elaboración del "Mapa Mundial de Carbono Orgánico" elaborado por la Alianza Mundial por el Suelo en 2017², que representa el carbono presente en los 30 primeros centímetros de suelo, y que supone casi el doble del carbono que hay en la atmósfera. Así, el suelo juega un papel clave en la mitigación del cambio climático a través de su almacenamiento y de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (en adelante, GEI) en la atmósfera.

En esta línea, en el ámbito de la Unión Europea, el Reglamento del sector LULUCF³ promueve que los Estados Miembros alcancen la reducción de sus emisiones de GEI a través del incremento de las absorciones relacionadas con el uso del suelo y las actividades forestales. El V Programa de Acción Medioambiental: "Hacia un desarrollo sostenible, correspondiente al período 1992-2000", estableció, por primera vez, de forma expresa la calificación del suelo como "bien ambiental específico" y la necesidad de frenar su degradación. El VI Programa de Acción Medioambiental continuó la senda marcada por el anterior poniendo de relieve la problemática del suelo como recurso ambiental finito, y las acciones negativas a las que es sometido. A su vez se previeron como fines fomentar la utilización y gestión sostenible de la tierra en general⁴, y el uso sostenible del suelo en particular, actuando principalmente contra la erosión, la contaminación y la desertización⁵.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 11 y 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Unión Europea es competente para actuar en todos los ámbitos de la política de medio ambiente, como la contaminación del aire y el agua, y el cambio climático. La política medioambiental europea se funda, en los principios de cautela, prevención, corrección de la contaminación en su fuente, así como en el principio de que "quien contamina paga". En relación al concepto de suelo, debido a la ausencia de una normativa europea propia que proceda a su definición, el resultado es una muy escasa jurisprudencia europea al respecto (Bolaño Piñeiro-2014)⁶.

¹ [Los suelos agrícolas de las zonas sur y mediterránea de Europa poseen el mayor potencial de la UE para secuestrar dióxido de carbono](#) (Última consulta, 31 de octubre de 2025)

² [Alianza mundial sobre los suelos Asamblea Plenaria](#). (Última consulta, 28 de enero de 2025)

³ [Regulation \(EU\) 2018/841 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on the inclusion of greenhouse gas emissions and removals from land use, land use change and forestry in the 2030 climate and energy framework, and amending Regulation \(EU\) No 525/2013 and Decision No 529/2013/EU \(Text with EEA relevance\)](#)Text with EEA relevance (Última consulta, 28 de enero de 2025).

⁴ VI Programa, Artículo 3.10.

⁵ VI Programa, Artículo 6. 1, párrafo 6.

⁶ BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen. [La necesidad de una protección ambiental específica del suelo en el Derecho de la Unión Europea. Especial referencia a los suelos](#)

1.2. Resolución del Parlamento Europeo sobre la Estrategia temática para la protección del suelo

Durante la vigencia del VI Programa de Acción Medioambiental (2001-2010) se elaboró por la Comisión la Comunicación, de 16.4.2002, COM (2002) 179 final, denominada “Hacia una estrategia temática para la protección del suelo”⁷, en la que se reflejaba tanto la delicada situación de los suelos y sus consecuencias próximas si no se adoptaban medidas eficaces como es una estrategia global en la Unión Europea para la protección del suelo que promueva una gestión sostenible basada en dos principios, la prevención de la degradación del suelo y la conservación de sus funciones; y la restauración del suelo. En esta la Comisión consideraba al suelo como un medio ambiental que debía protegerse y debía situarse en igualdad de protección que el agua y el aire, debiendo abarcar la protección del suelo la doble vertiente nacional y comunitaria (10. Conclusiones).

La contaminación del suelo se abordaba en la legislación europea, en la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, y la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales. En el año 2006 se llevó una redacción de la Propuesta de Directiva Marco para la Protección del Suelo (COM/2006)232), sin que se haya aún aprobado, por lo que la Unión Europea aún carece de un marco jurídico específico de protección ambiental del suelo, a pesar de las múltiples razones que justifican una regulación específica. En la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de noviembre de 2007⁸, se reconocía la delicada situación del suelo, indicándose en sus Considerandos que no se están logrando los efectos esperados los esfuerzos destinados a devolver a los suelos su fertilidad y sus funciones productivas (A); que una protección del suelo y de las diversas funciones medioambientales, económicas, sociales, ecológicas y culturales constituye una condición imprescindible para los retos ecológicos(B); que es necesaria una directiva marco sobre la protección del suelo, debido a la importancia del suelo para la productividad, los servicios de los ecosistemas y la biodiversidad. Además, se incide en el suelo como una pieza útil contra el cambio climático (20) debido a que un cambio en la utilización del suelo puede

[contaminados](#). *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100. Mayo-Diciembre 2014, pág 63. (Última consulta, 28 de enero de 2025).

⁷ COM 2002 (179) final, de 16 de marzo de 2002.

⁸ [Estrategia temática para la protección del suelo Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de noviembre de 2007, sobre la estrategia temática para la protección del suelo \(2006/2293\(INI\)\)](#)

ocasionar una mayor captación de carbono, o un incremento de las emisiones de GEI, como consecuencia de prácticas inapropiadas.

1.3. Reglamento sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030

El presente Reglamento⁹ establece los compromisos de los Estados miembros para el sector del uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (UTCUTS) para contribuir a cumplir los objetivos del Acuerdo de París y alcanzar el objetivo de reducir las emisiones de GEI de la Unión para el período de 2021 a 2030, así como las normas de contabilización de las emisiones y las absorciones del sector, y la comprobación del cumplimiento de estos compromisos por parte de los Estados miembros (art. 1). En relación al ámbito de aplicación abarca las emisiones y las absorciones de GEI que figuran en la Sección A de su anexo I, notificadas con arreglo al artículo 7 del Reglamento (UE) n.º 525/2013(art. 2).

En esta línea de actuación, se prevé la voluntariedad en el período de 2021 a 2025, un Estado miembro podrá incluir dentro del alcance de su compromiso (art.4“Compromisos”) las emisiones y absorciones de los GEI que figuran en la sección A del anexo I del Reglamento. Así se incluye la obligación para los Estados Miembros en los períodos comprendidos entre 2021 y 2025 y entre 2026 y 2030 (art. 4 “Compromisos”), teniendo en cuenta las flexibilidades previstas en los artículos 12 y 13, de garantizar que las emisiones no excedan las absorciones, calculadas como la suma del total de las emisiones y del total de las absorciones de su territorio en todas las categorías contables de tierras mencionadas (art. 2), y contabilizadas conforme al presente al Reglamento.

Al respecto, las “Normas generales de contabilidad” (art. 5) indican diversas obligaciones a cada Estado miembro como son preparar y llevar cuentas que reflejen con exactitud las emisiones y las absorciones resultantes de las categorías contables de tierras mencionadas en el art. 2; garantizar que las cuentas y otros datos facilitados sean exactos, congruentes, comparables y transparentes; e impedir que se produzca una doble contabilidad de las emisiones y absorciones. En relación a la comprobación del cumplimiento para los Estados Miembros con fecha límite del 15 de marzo de 2027, en el período

⁹ [Reglamento \(UE\) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, y por el que se modifican el Reglamento \(UE\) n° 525/2013 y la Decisión n° 529/2013/UE.](#)

de 2021 a 2025, y el 15 de marzo de 2032 para el período de 2026 a 2030, (art. 14), se les obliga a presentar a la Comisión un informe de cumplimiento que contenga el balance del total de las emisiones y de las absorciones que se especifican (art. 2). En este sentido, la Comisión es el órgano encargado de elaborar un informe en 2027, para el período de 2021 a 2025, y en 2032, para el período de 2026 a 2030, sobre el total de las emisiones y el total de las absorciones de GEI de la Unión Europea.

1.4. El Pacto Verde Europeo y la denominada agricultura ecológica

La Comisión, en su Comunicación, de 11 de diciembre de 2019, titulada “El Pacto Verde Europeo” estableció una nueva estrategia de crecimiento destinada a transformar la Unión con una economía eficiente en la que no existan emisiones netas de GEI en 2050 y un crecimiento económico disociado del uso de los recursos (Fernández de Gata Sanchez-2020)¹⁰. Así, el Pacto Verde Europeo¹¹(en adelante, PVE) constituye la base para la transformación con el objetivo de mejorar la salud y el bienestar de los ciudadanos, y sus ejes se pueden sintetizar en realizar una transformación de la economía de la UE con miras a un futuro sostenible y la presentación del Pacto Europeo por el Clima¹².

En el marco del PVE la Comisión adoptó la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030, el Plan de Acción “Contaminación cero”, la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático, la Estrategia de la UE para la Protección del Suelo para 2030 y la Estrategia “De la Granja a la Mesa”, incluyéndose entre los principales objetivos de la Estrategia agraria la seguridad alimentaria, minorar a la mitad el uso de plaguicidas y fertilizantes.

Al respecto, el Plan de Acción sobre Agricultura Ecológica, presentado por la Comisión, en marzo de 2021, como parte de la Estrategia “De la Granja a la Mesa”, establece una serie de acciones para aumentar la agricultura ecológica siendo su objetivo principal alcanzar “el 25 % del uso de las tierras agrícolas a 2030”¹³. En este sentido, es oportuno realizar una serie de reflexiones. Así, si

¹⁰ Sobre esta cuestión, véase FERNANDEZ DE GATTA SANCHEZ, Dionisio., [EL AMBICIOSO PACTO VERDE EUROPEO](#), *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 101, Sección “Comentarios”, 2020, pp 1-31.

¹¹ [Comunicación de la Comisión al Parlamento, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones. El Pacto Verde Europeo](#). (Última consulta, 27 de enero de 2025).

¹² RAMIREZ SANCHEZ-MAROTO, Carlos. [“La necesaria estrategia de economía circular para la minería en España”](#) *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº. 112, 2022, pp. 275-305. (Última consulta, 27 de enero de 2025).

¹³ Al respecto, el Plan de Acción sobre Agricultura Ecológica, presentado por la Comisión en marzo de 2021 como parte de la Estrategia «De la Granja a la Mesa», establece una serie

observamos algunos de los retos de la agricultura como son la degradación de la tierra, gestionar mejor los recursos, minimización del cambio climático, y reforzar la gestión de las tierras agrícolas, la resolución de estos asuntos nos lleva a una agricultura más sostenible con el medio ambiente, y una agricultura rentable que genere externalidades positivas sociales en el territorio.

Así, en las diferencias entre agricultura ecológica y agricultura convencional, la agricultura ecológica opta por prácticas donde no se utilizan sustancias químicas. No obstante, el empleo de biofertilizantes pueden contener patógenos humanos, y solo pueden usarse por un período de tiempo limitado, además el producto es más caro para el consumidor, y es menor el rendimiento de los cultivos.

En la actualidad la agricultura ecológica no puede competir con la agricultura convencional en la producción de alimentos, en tal sentido, si se impulsa hasta el 25% del uso de las tierras ecológicas, seguramente se ocasionarán la reducción en la producción de alimentos, y una minoración de la superficie agrícola por esa falta de rentabilidad. Sin embargo, no podemos obviar que la agricultura ecológica ocasiona un incremento de la diversidad biológica del suelo, preservan hábitats y utiliza prácticas que reducen la concentración de GEI como son el secuestro de carbono en el suelo y la reducción de emisiones derivadas de actividades agrícolas. Por otro lado, la agricultura convencional confía en agroquímicos y técnicas más intensivas, conllevando un alto costo ambiental al eliminar microorganismos esenciales para descomponer la materia orgánica y reciclar nutrientes. Otros efectos son la compactación del suelo por maquinaria pesada que limita el desarrollo de las raíces.

Al respecto, en la Unión Europea, más de un 40% de la superficie está dedicada a tierras de cultivo¹⁴ y en su mayoría están siendo cultivadas de forma convencional. Merece considerarse, así, que la agricultura en todo caso debe ser más eficiente y sostenible para conseguir la mejora en la calidad de la producción y la reducción máxima de GEI. La agricultura sostenible incorpora el manejo integrado de plagas donde sí se permite el uso de productos de síntesis química, siempre de forma controlada, para minimizar su impacto y así proteger los recursos naturales a largo plazo.

En marzo de 2023 fue adoptada la revisión del Reglamento UTCUTS, que establece normas sobre la reducción de las emisiones y sobre las absorciones de

de acciones para aumentar la agricultura ecológica siendo su objetivo principal es impulsar la producción ecológica para que alcance el 25 % del uso de las tierras agrícolas a 2030.

¹⁴ [Informe Especial 19/2024: Agricultura ecológica en la UE](#). (Última consulta, 08 de enero de 2025).

carbono. En tal sentido, este Reglamento pretende reforzar la contribución del sector a la ambición climática general de la UE para 2030, con la reducción de las emisiones de GE del 40 % de aquí a 2030 con datos del 2005. Además, este Reglamento revisado establece un objetivo global a escala de la UE de “310 millones de toneladas equivalentes de CO₂ de absorciones netas para el sector UTCUTS en 2030”, y para el periodo 2026-2030, se asigna cada Estado miembro un objetivo nacional vinculante para el incremento de absorciones netas de GEI que deberá haber cumplido en 2030.

1.5. Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030

En esta Estrategia de la UE sobre la biodiversidad, se refuerza la idea que la protección a la biodiversidad está totalmente justificada desde el punto de vista económico, vinculando la pérdida de biodiversidad a la categoría de una amenaza para nuestros sistemas alimentarios¹⁵, y la necesidad de mejorar los medios de subsistencia en las zonas rurales y la productividad agrícola¹⁶.

La finalidad de contribuir a la salud de los espacios protegidos (apartado 2, punto 2 “Proteger y recuperar la naturaleza en la Unión Europea. 2.2. Plan de Recuperación de la Naturaleza de la UE: recuperación de ecosistemas terrestres y marinos”) se concretan en algunas medidas como garantizar la sostenibilidad de todos los usos de los ecosistemas; limitar el sellado del suelo. A este respecto, es la Comisión el órgano vigilante que los avances y mejoras de los planes estratégicos de la PAC se evalúen con arreglo a criterios climáticos y ambientales, así como en adoptar las medidas oportunas para reducir en un 50 % el uso global de plaguicidas químicos antes de 2030¹⁷. Además, se identifican como causas principales de esta grave situación del suelo la deficiente ordenación del territorio, las actividades de construcción y el sellado del suelo¹⁸ debido a la pérdida de suelos fértiles por la expansión urbana¹⁹ y la desertificación²⁰.

Con el ánimo de resolver estos problemas, la Comisión asume una batería de compromisos como son el actualizar en 2021 la Estrategia temática de la UE

¹⁵ Foro Económico Mundial (2020), [The Global Risks Report 2020](#).

¹⁶ Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2019). [State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture](#)

¹⁷ [Iniciativa de la UE sobre los polinizadores](#) [COM(2018) 395].

¹⁸ Agencia Europea de Medio Ambiente (2019), [EEA Signals 2019: Land and Soil in Europe](#).

¹⁹ Agencia Europea de Medio Ambiente y Oficina Federal de Medio Ambiente de Suiza (FOEN) (2016), [Urban sprawl in Europe](#).

²⁰ Tribunal de Cuentas Europeo (2018), [Lucha contra la desertificación en la UE: una creciente amenaza requiere más acción](#), informe especial n.º 33/2018.

para la protección del suelo²¹, y el Plan de acción “contaminación cero” para el aire, el agua y el suelo, que adoptará en 2021; llevar a cabo una misión sobre salud del suelo y alimentos²² (2.2.3), con el compromiso de elaborar un conjunto de indicadores relacionados con la reducción progresiva de la contaminación, y establecer valores de referencia para facilitar el seguimiento de los avances (2.2.9). En este contexto, la Comunicación de la Comisión “La senda hacia un planeta sano para todos. Plan de Acción de la UE: “Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo” {SWD(2021) 140 final} - {SWD(2021) 141 final}²³, de 12.05.2021, incluye el compromiso de la Comisión de continuar impulsando la contaminación cero en próximas iniciativas estratégicas, siendo la prevención de la contaminación el objetivo primordial de todas las políticas de la UE para 2030. En este Plan, la Comisión, asume nuevos compromisos como son medidas que se adoptarán en la próxima estrategia para la protección del suelo como son la localización, investigación, evaluación y rehabilitación de terrenos contaminados; la creación de una lista de vigilancia prioritaria de contaminantes del suelo, incluyendo un denominado “pasaporte para el uso seguro, sostenible y circular de suelos excavados.”

Se incluyen unas metas concretas como son reducir las pérdidas de nutrientes y el uso de plaguicidas químicos en un 50 %; reducir en un 25 % los ecosistemas cuya biodiversidad se ve amenazada por la contaminación atmosférica. Esto implica que las acciones dirigidas a evitar la contaminación del suelo deben centrarse en actuar directamente en las fuentes de contaminación para garantizar una gestión más eficaz y sostenible de los recursos ambientales²⁴.

Al respecto de las distintas fuentes de contaminación, la Comisión se ha comprometido a realizar un balance del grado de aplicación del presente Plan de acción en 2025(4. Conclusiones) basándose en el segundo Informe sobre el Seguimiento y las Perspectivas en relación con la Contaminación Cero, que debe indicar la necesidad de nuevas medidas ante las distintas problemáticas y revisar las metas y acciones especificadas hasta la fecha. En esta línea, el “Informe sobre el estado de la naturaleza”, de octubre de 2020, resalta que continúan las presiones sobre la naturaleza europea por causa de la agricultura

²¹ [Estrategia temática para la protección del suelo](#), [COM(2006) 231].

²² Ámbito de misión de Horizonte Europa sobre [salud del suelo y alimentación](#).

²³ [COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. La senda hacia un planeta sano para todos. Plan de Acción de la UE: «Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo»](#)

²⁴ NUÑEZ VALLS, Juana [NORMATIVAS Y DESAFÍOS EN LA GESTIÓN DE SUELOS CONTAMINADOS EN ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA: FUTURA DIRECTIVA DE VIGILANCIA DEL SUELO](#), *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 152, Sección “Artículos doctrinales”, de 2024, pág. 18

intensiva, la urbanización, o las actividades silvícolas no sostenibles. El informe subraya²⁵ en forma de correctivo la necesidad de actuar conforme a lo previsto en la Estrategia de la UE sobre Biodiversidad y lograr los objetivos y las metas que se proponen tanto en dicha Estrategia como en la Estrategia “de la granja a la mesa”.

Añadir que el Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n° 401/2009 y (UE) 2018/1999 (“Legislación europea sobre el clima”)²⁶, indica que se ha de impulsar que todos los sectores de la economía incluidos la agricultura, los residuos y el uso del suelo, el cambio del uso del suelo y la silvicultura, contribuyan a lograr la neutralidad climática en la Unión de aquí a 2050 (7). Al respecto, en sus Considerandos números 7,12 y 22 se resalta la importancia del suelo con el objeto de lograr un equilibrio entre las emisiones y absorciones de GEI resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura., así como la absorción de carbono en suelos agrícolas.

1.6. Estrategia de la UE para la Protección del Suelo para 2030

La nueva estrategia de la UE para el suelo en 2030(en adelante, Estrategia para la protección del suelo) se suma a la Estrategia de la Unión Europea en materia de biodiversidad para 2030, el Plan de acción de contaminación cero, la Estrategia “de la granja a la mesa”, el Plan de acción para la economía circular, la Estrategia para las Sustancias Químicas, el Plan de Acción “Contaminación Cero”, la Estrategia forestal, y la Estrategia de adaptación al cambio climático, para contribuir a los objetivos del PVE.

La Estrategia para la protección del suelo²⁷ pone de manifiesto el interés de aprovechar los beneficios de suelos sanos con objetivos climáticos y sociales. En tal sentido, resalta la relevancia del suelo a niveles climáticos (Introducción) identifica las distintas problemáticas del suelo como la erosión, la contaminación, la pérdida de biodiversidad, la salinización y el sellado, por consecuencia del uso y la “gestión insostenible del suelo, la sobreexplotación y las emisiones de contaminantes”.

Se indica de forma precisa una serie de objetivos y metas (2. Visión y Objetivos: Lograr una buena salud del suelo de aquí a 2050) para que en el 2050 los

²⁵ [Informe de la AEMA 10/2020](#)

²⁶ [Reglamento \(UE\) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos \(CE\) n° 401/2009 y \(UE\) 2018/1999 \(«Legislación europea sobre el clima»\).](#)

²⁷ [Estrategia de la UE para la Protección del Suelo para 2030](#)

ecosistemas del suelo se encuentran en buen estado. Como objetivos a medio plazo de aquí a 2030, se incluyen la lucha contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados; lograr una absorción neta de GEI “de 310 millones de toneladas equivalentes de CO₂ al año para el sector UTCUTS”; reducir las pérdidas de nutrientes en un 50 % como mínimo, el uso de los plaguicidas químicos en un 50 %. En relación a los objetivos a largo plazo, de aquí a 2050, entre otros, alcanzar la ocupación cero de suelo. En tal sentido, coincidimos con el argumento indicado en esta Estrategia respecto a que la ausencia de legislación específica de la UE sea una de las principales causas del “alarmante estado de los suelos”, así como la respuesta desigual y fragmentada de los Estados miembros a la hora de hacer frente a estos, que a su vez ha originado condiciones de competencia desiguales para los operadores económicos. Además, en la Estrategia, se introducen contenidos que deberán considerarse en el texto de la próxima directiva de la salud del suelo, para garantizar un elevado nivel de protección medioambiental y de la salud, como son los “indicadores de la salud del suelo” y el “rango de valores” que deben alcanzarse de aquí a 2050.

La relevancia del suelo es tal que se le considera como “solución clave a los retos climáticos, ambientales y económicos” (apartado 3.3. El suelo como solución clave para nuestros grandes retos), al estimarlo un recurso necesario la mitigación de los efectos negativos del cambio climático (3.1. El suelo como recurso para la mitigación de los efectos del cambio climático y la adaptación a este), vinculándolo también a la economía circular (3.2. El suelo y la economía circular) haciendo especial mención a temas de minería (3.2.1. Un uso seguro, sostenible y circular del suelo excavado) la generalidad de los suelos ya excavados “son limpios, fértiles y sanos y deben reutilizarse en el mismo lugar o en otro lugar adecuado”, y en el caso de suelos contaminados debe optarse para el reciclado instando a su vez al necesario un uso sostenible de las materias primas.

Desde esta perspectiva, se suman más avances en el contenido de la próxima “Ley sobre la salud del suelo”, como son que habrá de evaluar la necesidad y el potencial de las disposiciones jurídicamente vinculantes para un “pasaporte para el suelo excavado”, en el que dicho pasaporte debe indicar la cantidad y la calidad del suelo excavado para garantizar que su transporte, el tratamiento o reutilización en otro lugar, se realice de forma segura. Al respecto, se evidencia que no existe una definición comunitaria para la gestión sostenible del suelo, para que tenga carácter ejecutivo (4.1. Convertir la gestión sostenible del suelo en la nueva normalidad).

En esencia, se pretende garantizar que, de aquí a 2050, todos los ecosistemas edáficos comunitarios estén en buen estado y, que la protección, el uso

sostenible y la restauración de los suelos se hayan convertido en la norma. A tal fin, y como parte de la evaluación de impacto para una “Ley sobre la salud del suelo”, la Comisión se compromete a estudiar las opciones para proponer disposiciones jurídicamente vinculantes; establecer un inventario, un registro de estos terrenos y rehabilitar los terrenos que presenten un riesgo considerable para la salud humana y para el medio ambiente de aquí a 2050. A su vez, hay un mandato a los Estados miembros para que establezcan un sistema de “certificados de la salud del suelo para las operaciones de transferencia de propiedad”, para así conocer características sobre la salud de los suelos en operaciones de transferencia de titularidad.

El propósito de otorgar al suelo el mismo nivel de protección que el aire, el agua y el medio marino supone una meta de la Estrategia, para lo cual (7. Conclusiones) se compromete a crear un nuevo modelo de gobernanza basado en una “red de redes”. Además, se establecerá una gestión sostenible del suelo y abordará los riesgos graves para la salud humana y el medio ambiente derivados de la contaminación del suelo, facilitando la armonización normativa y la reducción de barreras para el mercado único, siendo este el fundamento último de la Propuesta de Directiva²⁸ En esta línea, es conveniente referirse a las denominadas “Misiones de la UE” que se incorporaron en el programa de investigación e innovación Horizonte Europa para los años 2021-2027. Entre las cinco misiones que la integran se incluye “Un pacto por el suelo para Europa: 100 laboratorios vivientes y faros para liderar la transición hacia suelos saludables en 2030”.

1.7. Reglamento 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la restauración de la naturaleza y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2022/869

La Comisión propuso, el 22 de junio de 2022, un Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo que pretende favorecer la recuperación a largo plazo de los ecosistemas terrestres y marinos deteriorados, alcanzar los objetivos climáticos y de biodiversidad de la UE a la vez que cumple diversos compromisos internacionales, en particular el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal²⁹, de 23 de marzo de 2023. Esta propuesta responde a un elemento clave del PVE, y el compromiso de la Estrategia sobre la Biodiversidad de aquí a 2030.

²⁸ NUÑEZ VALLS, Juana. [Normativas y Desafíos en la gestión de suelos contaminados en Estados Unidos y la Unión Europea: Futura Directiva de Vigilancia del suelo.](#) *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 152, Sección “Artículos doctrinales”, pág 19

²⁹ [Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal](#)

El objeto de este Reglamento (art.1) es que establece normas para impulsar la recuperación a largo plazo de ecosistemas en todas las zonas terrestres y marinas de los Estados miembros mediante la restauración de los ecosistemas degradados; la consecución de los objetivos generales en materia de mitigación del cambio climático, y la neutralidad en la degradación de las tierras; y la mejora de la seguridad alimentaria. Además, los Estados miembros deben establecer medidas de restauración efectivas en al menos el 20 % de las zonas terrestres y todos los ecosistemas que necesiten restauración de aquí a 2050.

Se incluye, entre los objetivos propuestos, como destacable por su complejidad la eliminación de las barreras fluviales para que “al menos 25 000 km de ríos pasen a ser ríos de caudal libre de aquí a 2030”. Así, para contribuir a alcanzar los objetivos, manteniendo al tiempo flexibilidad para las diferentes circunstancias nacionales, el Reglamento exige a los Estados miembros la elaboración de “planes nacionales de restauración”, en estrecha colaboración con científicos, las partes interesadas y la ciudadanía. Además, la Comisión propone, normas claras y vinculantes, a nivel de la UE y nacional para reducir en un 50 % la utilización y el riesgo de los plaguicidas químicos y el uso de los plaguicidas más peligrosos de aquí a 2030. En esta línea, los Estados miembros asumen una serie de obligaciones como invertir el declive de las poblaciones de polinizadores de aquí a 2030(art.10); medidas de restauración necesarias para mejorar la biodiversidad en los ecosistemas agrícolas y la necesidad de garantizar una producción agrícola sostenible (art 11); elaboración de plan nacional de restauración y adoptar las medidas de restauración necesarias para cumplir las obligaciones de restauración y los objetivos establecidos en los artículos 4 a 13 y para contribuir a los objetivos en el artículo 1(art 14.) y su presentación a más tardar el 1 de septiembre de 2026(art 16); a más tardar el 30 de junio de 2028, y posteriormente al menos cada tres años, los Estados miembros comunicarán a la Comisión los siguientes datos de la superficie sujeta a las medidas de restauración a que se refieren los artículos 4 a 12 y su contribución al compromiso a que se refiere el artículo 13(art 21.1). Al efecto, a partir de 19 de agosto 2029, y posteriormente cada seis años, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del presente Reglamento (art. 21.6).

Este Reglamento³⁰ cubre todos los ecosistemas, no solo las zonas protegidas por la Directiva sobre hábitats y la Red Natura 2000, y contará con marco

³⁰ [Reglamento \(UE\) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2024, relativo a la restauración de la naturaleza y por el que se modifica el Reglamento \(UE\) 2022/869.](#)

financiero plurianual de alrededor de 100 000 millones de euros al gasto en biodiversidad, incluida la restauración³¹.

2. REFERENCIAS AL SUELO EN INFORMES DE TRIBUNALES DE CUENTAS

En relación al suelo y temas directamente relacionados con el suelo como recurso y elemento ambiental, el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea (en adelante, Tribunal de Cuentas) ha venido analizando distintos Informes en los que refleja tanto la situación de este recurso y elemento ambiental como una serie de “Consideraciones y Recomendaciones”.

El Tribunal de Cuentas, en su “Informe Especial n° 33/2018: La lucha contra la desertificación en la UE: una amenaza creciente contra la que se debe actuar más intensamente”³², resalta el problema de la desertificación que la categoriza como “una amenaza creciente en territorio comunitario”, y con un tono crítico considera que la UE “no dispone de una visión integral sobre cómo lograr la degradación neutra del suelo para 2030”. Es decir, se evidencia una carencia de visión compartida comunitaria para conseguir la neutralidad en la degradación de las tierras de aquí a 2030.

En este contexto, el Tribunal de Cuentas solicita a la Comisión que promueva un marco jurídico para el suelo e impulse el compromiso comunitario de lograr la degradación neutra del suelo para 2030 (Conclusiones y Recomendaciones). Al respecto, el Tribunal de Cuentas refleja una serie de graves carencias de interés como son la inexistencia de metodología común para evaluar la desertificación y la degradación de las tierras (apartado.74) y que la Comisión no analiza los datos facilitados por los Estados miembros para realizar una evaluación solvente sobre la degradación de las tierras (véanse los apartados 28 a 40).

Con posterioridad, el Tribunal de Cuentas, emite el “Informe especial 17/2023: Economía circular – Transición lenta de los Estados miembros a pesar de la acción de la UE”³³, que analiza aspectos relacionado con los suelos, y remarca que con una eficaz economía circular se preserva el valor de los productos, materiales y recursos y minimiza los residuos. Indica en sus “Conclusiones y

³¹ [Pacto Verde: propuestas pioneras para restaurar la naturaleza en Europa de aquí a 2050 y reducir a la mitad el uso de plaguicidas de aquí a 2030](#)

³² [Informe Especial La lucha contra la desertificación en la UE](#). (Última fecha de acceso, 27 de enero de 2025).

³³ [Informe especial Economía circular. Transición lenta de los Estados miembros a pesar de la acción de la UE](#).

Recomendaciones”, la escasez de datos que acrediten en particular las acciones relativas al diseño circular de productos y procesos de producción, hayan conseguido influir en las actividades asociadas a la economía circular, siendo los avances distintos entre Estados miembros, dificultando que la UE alcance su objetivo de duplicar la tasa de circularidad de aquí a 2030. Además, incide que el marco para el seguimiento de la transición a una economía circular carece de aspectos fundamentales y de los indicadores específicos para el diseño circular de productos (véanse los apartados 94, 29 a 32).

En el “Informe Especial 19/2023: Esfuerzos de la UE por lograr una gestión sostenible del suelo – Normas poco ambiciosas y medidas escasamente precisas en su orientación”, la auditoría abarcó el período comprendido entre 2014 y 2020 (cuyas normas se extendieron a 2021 y 2022), con una perspectiva de futuro respecto del período comprendido entre 2023 y 2027, y se aporta un dato preocupante, el que “En Europa, entre el 60 % y el 70 % de los suelos son insalubres, en parte debido a las prácticas de gestión del suelo y el estiércol”. Los auditores evaluaron si la Comisión Europea y los Estados miembros habían utilizado eficazmente las herramientas comunitarias para gestionar los suelos agrícolas de manera sostenible, siendo la muestra de cinco países, Alemania, Irlanda, España, Francia y los Países Bajos. Al respecto, este órgano supervisor financiero de la UE consideró que la Comisión Europea y los países de la UE no han hecho un uso suficiente de los instrumentos financieros y legislativos a su disposición.

En sus “Conclusiones y recomendaciones” se analiza con claridad las normativas de aplicación y concluye el Tribunal de Cuentas que las normas existentes son “con frecuencia poco ambiciosas en su definición y requisitos”, además que la Comisión y los Estados miembros disponen de un amplio margen de mejora en la aplicación de las herramientas disponibles. Respecto de la Comisión critica que no haya evaluado anualmente el nivel de ambición de las medidas adoptadas por los Estados miembros para implantar unas buenas condiciones agrícolas y medioambientales (apartados 39 y 41) y si lo hiciera en el período 2015-2020. En todo caso si bien reconoce ciertas mejoras realizadas para el período 2023-2027, contempla el riesgo ante la inejecución de las medidas en algunos Estados miembros se llegue a ocasionar un impacto limitado en la gestión sostenible del suelo y el estiércol (apartados 43 a 51).

En el “Informe Especial 15/2024: Adaptación al cambio climático en la UE – La acción no está a la altura de la ambición”, el Tribunal de Cuentas en sus “Conclusiones y recomendaciones”, se indican deficiencias y lagunas a la hora de ponerlo en práctica; que los informes carecen de indicadores comunes para medir los avances hacia la resiliencia climática para 2050, aportando escasa relevancia para el seguimiento de los avances y, por tanto, de escasa ayuda para

la toma de próximas decisiones políticas. También plantea problemas respecto de la trazabilidad de la financiación relacionada con la adaptación al cambio climático, y en relación con los marcos nacionales de adaptación observa contradicciones en las prioridades de los planes regionales o sectoriales en especial para la agricultura y la silvicultura.

En relación al tema de la agricultura ecológica y el suelo, en el “Informe Especial 19/2024: Agricultura ecológica en la UE – Las lagunas e incoherencias restan eficacia a la política”³⁴, el Tribunal de Cuentas, recuerda el objetivo de la Comisión que el 25 % de las tierras agrícolas de la UE se dediquen a la agricultura ecológica de aquí a 2030, que no va al ritmo previsto.

Considera en sus “Conclusiones y Recomendaciones” que la estrategia de la UE carece de algunos elementos relevantes, tales como objetivos cuantificables y modalidades de medición de los progresos, y que las políticas nacionales y de la UE para el sector ecológico presentan lagunas (apartado 78). A ello se suma la imposibilidad de evaluar el impacto por “escasez de los datos”, pues el plan de acción 2021-2027, en sus tres objetivos principales, no incluye metas cuantificables ni medios para medir los avances (apartado 79). Es más, en un tono crítico considera que la UE “no tiene estrategias ni objetivos para el sector ecológico después de 2030” (apartado 80).

Al respecto, el Tribunal de Cuentas incluye tres recomendaciones en ámbitos distintos. La primera refiriéndose a “Reforzar el marco estratégico de la UE para el sector ecológico y mejorar el vínculo con las ayudas de la PAC”, para lo cual estima que la Comisión debe mejorar el enfoque estratégico para el sector ecológico, definiendo una visión a largo plazo para después al 2030, fijando objetivos medibles e indicadores de referencia para evaluar los avances logrados; y la toma en consideración de objetivos adicionales que complementen el objetivo de una superficie del 25 % para la agricultura ecológica. En la segunda Recomendación “Integrar mejor los objetivos medioambientales y de mercado de la agricultura ecológica en la PAC”, la Comisión debe facilitar, entre otras, orientaciones a los Estados miembros para que apliquen las normas definidas en el Reglamento sobre producción ecológica, y en la Recomendación tercera “Garantizar la disponibilidad de datos pertinentes para evaluar el desarrollo de la agricultura ecológica”, la Comisión debe colaborar con los Estados miembros para evaluar cómo contribuyen las ayudas y los objetivos de la PAC destinadas a la agricultura ecológica; y recabar información representativa para evaluar el impacto de las ayudas de la PAC.

³⁴ [Informe Especial Agricultura ecológica en la UE. Las lagunas e incoherencias restan eficacia a la política. ES 24](#)

Por último, en el “Informe Especial 20/2024: Planes de la política agrícola común – Son más ecológicos, pero no coinciden con las ambiciones de la UE en materia de clima y medio ambiente”³⁵, tras analizar la situación de clima y medio ambiente, el Tribunal de Cuentas en sus “Conclusiones y Recomendaciones” considera, en tono crítico, que los planes para 2023-2027 de la PAC, “no se ajustan a las ambiciones de la UE en materia de clima y medio ambiente”, y faltan elementos clave para evaluar el rendimiento ecológico (apartado 83). Indica la falta de un compromiso ambiental de todos los Estados miembros que han hecho uso de las exenciones a las condiciones agrarias y medioambientales (apartados 36 a 45).

Recientemente, la Comisión Europea ha publicado un “Informe sobre la degradación del suelo por erosión en la Unión Europea”³⁶, de octubre de 2024, publicado por el Centro de Datos de Suelo Europeo (ESDAC), donde se hace hincapié en la necesidad de adoptar medidas para mitigar los efectos de la erosión del suelo, y atender las áreas de impacto de la erosión hídrica, y la contribución al cambio climático. En este informe presentado en el Foro de Partes Interesadas del Observatorio de Suelos, se evidenció un empeoramiento significativo de la degradación del suelo en los últimos años en la UE y en otros países del Espacio Económico Europeo.

3. PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVA A LA VIGILANCIA Y LA RESILIENCIA DEL SUELO

Con carácter previo al análisis de la propuesta de Directiva del suelo³⁷, cabe mencionar una serie de Directivas, que de forma sectorial tienen por objeto la protección del suelo. Así, la Directiva 2004/35 sobre Responsabilidad Ambiental, de 24 de abril, establecía un marco común para la prevención y reparación de daños ambientales basándose en el principio de “quien contamina paga”. Esta directiva, estableció un marco de responsabilidad ambiental que impulsó la prevención y la reparación de daños por parte de los responsables y contemplaba como ámbito de actuación, la biodiversidad, el agua y el suelo.

Otra de las directivas que de forma sectorial tiene por objeto la protección del suelo es la Directiva de Emisiones Industriales (Prevención y Control Integrado de la Contaminación) 2010/75, de 24 de noviembre de 2010, que establecía un

³⁵ [Informe Especial Planes de la política agrícola común](#)

³⁶ [The state of soils in Europe](#)

³⁷ [Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la vigilancia y la resiliencia del suelo \(Ley de vigilancia del suelo\).](#)

marco legal para la regulación de las emisiones y reducir la contaminación causada por diversas actividades industriales. Entre los elementos fundamentales de esta norma encontramos conceptos de relevancia como las mejores técnicas disponibles (MTD), las autorizaciones ambientales integradas y límites de emisión y monitoreo.

Por lo que se refiere a la evaluación y monitoreo del suelo, se exige a los operadores que realicen un informe de situación del suelo cuando inician y terminan su actividad, particularmente en actividades de alto riesgo de contaminación (art 22). Al respecto, la Directiva 2024/1785, adoptada el 24 de abril de 2024, introduce modificaciones significativas en la gestión de suelos contaminados, actualizando la Directiva 2010/75 y la Directiva 1999/31 relativa al vertido de residuos, con el objetivo de reforzar la protección del medio ambiente y la salud humana.

Por último, la Directiva 2008/98, de Residuos, de 19 de noviembre, estableció una serie de medidas que mejoraron en la protección del suelo al reducir su contaminación. Esta Directiva ha sido actualizada por la Directiva 2018/851, de 30 de mayo de 2018, que entre sus principales medidas establece un orden de prioridad en su gestión que impulsa la reducción de residuos minorando la contaminación del suelo, y, además, fijó un marco legal que incluye sanciones penales para actividades ilícitas, impulsando prácticas que eviten degradación y la contaminación de los suelos.

3.1. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la vigilancia y la resiliencia del suelo

El 5 de julio de 2023, la Comisión Europea publicó el texto de la propuesta de [Directiva de Vigilancia y Resiliencia del Suelo](#)³⁸, siendo compatible con otras iniciativas de política medioambiental, tales como la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030; el Reglamento sobre la restauración de la naturaleza.

En lo referente a la Exposición de Motivos, en el “Contexto de la Propuesta. • Razones y objetivos de la propuesta”, se resalta la relevancia del suelo como recurso “limitado, no renovable e irremplazable”, y ser “base fundamental para la economía, la sociedad y el medio ambiente”. Al respecto se reconoce que a nivel comunitario no se dispone de datos completos y armonizados sobre la salud del suelo procedentes de su vigilancia, y tan solo fragmentados en algunos Estados miembros.

³⁸ [Propuesta de DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativa a la vigilancia y la resiliencia del suelo \(Ley de vigilancia del suelo\)](#)

En relación a la “base jurídica, subsidiariedad y proporcionalidad”, las disposiciones de la propuesta están vinculadas con la protección del medio ambiente, es decir, el artículo 192, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece el modo en que debe aplicarse el artículo 191 del Tratado. Dado que se trata de un ámbito de competencia compartida entre la UE y los Estados miembros, la acción de la UE debe cumplir el principio de subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva). Además, la propuesta atiende al principio de proporcionalidad, al referirse a un espacio temporal del 2050, y concede a los Estados miembros un máximo de dos años para adoptar las medidas necesarias para transponer la Directiva y notificar estas medidas a la Comisión.

En relación a los “Considerandos”, se precisa la importancia en proteger la fertilidad del suelo, minimizar su erosión y aumentar su materia orgánica, mejorar en la detección de suelos contaminados, y la recuperación de suelos degradados (9). La evaluación de la salud del suelo se basará en una red de vigilancia precisa con uso de métodos que faciliten una estimación de la superficie de suelos sanos a nivel nacional (31), siendo la Comisión el órgano encargado de asistir y ayudar a los Estados miembros a vigilar la salud del suelo (32).

Respecto al texto del articulado, se compone de siete capítulos, 27 artículos y siete Anexos. Entre los aspectos más relevantes de esta iniciativa y sus implicaciones podemos destacar entre otros los siguientes:

En el Capítulo I, “Disposiciones generales”, su artículo 1 indica el objetivo general que es establecer un marco sólido y coherente de vigilancia de los suelos, de forma que se alcance un buen estado de los suelos de aquí a 2050 tanto para que puedan prestar servicios ecosistémicos múltiples como satisfacer necesidades medioambientales, sociales y económicas, así como prevenir y mitigar los efectos del cambio climático, y garantizar la seguridad alimentaria.

El ámbito territorial abarca a todos los suelos de la Unión Europea(art.2). La propuesta de Directiva propone una definición armonizada de lo que constituye un suelo sano, estableciendo criterios claros para su evaluación y seguimiento. Incorpora el concepto de “distrito edáfico” entendiéndolo como: “la parte del territorio de un Estado miembro delimitada por dicho Estado miembro de conformidad con la presente Directiva”. Esta figura se convierte en esencial en la gestión del suelo al plantearse la necesidad de que los Estados Miembros establezcan distintos distritos edáficos en sus territorios, así cada distrito edáfico deberá tener su autoridad competente y en cada uno de ellos se vigilará la salud y ocupación del suelo. En el caso de España, parece claro que la organización

territorial en Comunidades Autónomas facilitará la distribución en “distritos edáficos”³⁹.

En relación a la Vigilancia y evaluación de la salud del suelo (Capítulo II) son los Estados miembros los que lo establecerán al nivel adecuado para los “descriptores del suelo” y los “indicadores de sellado” y “destrucción del suelo” para garantizar una vigilancia de la salud, el sellado y la destrucción del suelo (art.6). Para vigilar y evaluar la salud del suelo, los Estados miembros deben aplicar los descriptores del suelo enumerados en el anexo I, partes A, B y C, y para vigilar el sellado y la destrucción del suelo, han de aplicar los indicadores de sellado y destrucción del suelo enumerados en el anexo I, parte D. 2. En relación a la evaluación de la salud del suelo, los Estados miembros utilizarán como criterios del estado de salud del suelo los valores objetivo sostenibles no vinculantes enumerados en el anexo I, partes A y B, y b) valores desencadenantes operativos (art 7). Además, los Estados miembros deben llevar a cabo mediciones regulares del suelo, aplicando las metodologías para determinar los puntos de muestreo y medir los descriptores del suelo (art.8) y estando a disposición de información del público (art.19).

Por otro lado, la propuesta en relación a la evaluación de la salud del suelo se centra en tres descriptores principales: los parámetros físicos, químicos y biológicos. Respecto a las prácticas de gestión sostenible del suelo, los Estados miembros tendrán un plazo de cinco años desde la entrada en vigor de la Directiva para definir prácticas específicas de manejo sostenible del suelo, en alineación con los principios establecidos en ella.

Por lo demás, el legislador comunitario omite regular las metodologías de certificación que permitan entender cumplidos los criterios de calidad previstos en el Reglamento. Deja dicha labor en manos de futuros actos delegados de la Comisión (art. 8), la cual podrá ejercer su poder por un periodo de tiempo indefinido (art. 16.2), debiendo incluir en las metodologías, en todo caso, los elementos señalados en el Anexo I del Reglamento.

En el capítulo III “Gestión sostenible del suelo”, se establece las medidas de definición de prácticas de gestión sostenible del suelo y las prácticas de gestión del suelo (art.10), a partir de los cinco años de la entrada en vigor de la Directiva,

³⁹ En este sentido, sobre todo si tenemos en cuenta que en la propuesta de directiva en su artículo cuatro se establece que: Al determinar la extensión geográfica de los distritos edáficos, los Estados miembros podrán tener en cuenta las unidades administrativas ya existentes y buscarán la homogeneidad, dentro de cada distrito edáfico, en cuanto a los parámetros siguientes: a) tipo de suelo, b) condiciones climáticas; c) zona medioambiental, d) uso de las tierras u ocupación del suelo

los Estados miembros adoptarán, al menos, medidas en función del tipo de suelo, como son la definición de prácticas de gestión sostenible del suelo; la definición de las prácticas de gestión del suelo y otras prácticas que sean nocivas para la salud del suelo(art 10).

Se pone especial atención en el sellado y la destrucción del suelo, ya que impactan negativamente en su salud y funcionalidad. Este ambicioso objetivo implica la ocupación neta cero del suelo y que cualquier nuevo desarrollo que implique la urbanización o el sellado de suelo debe ser compensado para devolverlos a un estado funcional y ecológico. En relación con las implicaciones legales y prácticas, se requerirá en relación con la planificación del territorio, que los Estados miembros implementen políticas que prioricen el uso de suelos ya degradados y medidas compensatorias como restaurar suelos en otras.

En el capítulo IV “Terrenos contaminados”, se dispone una obligación general de adoptar un enfoque basado en la gestión del riesgo de terrenos potencialmente contaminados en niveles aceptables, debiendo los Estados miembros localizar de forma sistemática y activa los terrenos potencialmente contaminados (art.13) y a su vez se les exige investigar estos terrenos para determinar la presencia de contaminación(art.14).

Al respecto, los Estados miembros deben llevar a cabo una evaluación de los riesgos específicos de cada terreno para determinar si el terreno contaminado plantea riesgos inaceptables para la salud humana o el medio ambiente y para adoptar las medidas apropiadas para reducir los riesgos (art. 15) y han de elaborar un registro de terrenos contaminados y terrenos potencialmente contaminados, conteniendo la información que se indica en el anexo VII(art.16).

Uno de los puntos más relevantes de la nueva regulación es la puesta en marcha de un “registro de la Unión” para las absorciones permanentes de carbono, la carbonocultura y el almacenamiento de carbono en productos (art. 12). Será la Comisión la encargada de establecerlo, a más tardar el 27 de diciembre de 2028, con el fin de hacer pública de manera accesible información relacionada con el proceso de certificación. El registro deberá contener la información mínima contemplada en el Anexo III, se financiará mediante tasas fijadas con periodicidad anual, abonadas por los destinatarios, y será la institución encargada de expedir -junto con el resto de registros de certificación- las unidades certificadas generadas en virtud de las absorciones y las reducciones.

En el capítulo V “Financiación, información al público e informes de los Estados miembros”, comienza abordando la financiación en base a programas financieros vigentes conforme a sus normas aplicables (art.17), e indica la obligación de los Estados miembros cada cinco años de comunicar por vía electrónica a la Comisión y a la AEMA los datos y resultados de vigilancia y evaluación de la salud del suelo (art. 18). En el capítulo VI “Delegación y procedimiento de comité”, se precisa las condiciones para que la Comisión adopte actos delegados referente a lo establecido al respecto en los artículos 8,10,15 y 16 (art.20).

Por último el capítulo VII “Disposiciones finales”, se fijan los requisitos que regulan el acceso a la justicia, en el que los Estados miembros velarán que miembros del público con “ interés suficiente” o con “menoscabo de un derecho” tengan la posibilidad de presentar un recurso ante un tribunal de justicia o un órgano independiente para impugnar la legalidad, la evaluación de la salud del suelo, las medidas adoptadas en virtud de la presente Directiva y cualquier omisión por parte de las autoridades competentes. Son los Estados miembros han de velar por que se ponga a disposición del público la información práctica relativa a los procedimientos de recurso, tanto administrativos como judiciales, que se mencionan en el presente artículo.

En todo caso, la Comisión servirá a los Estados miembros la asistencia y la capacitación para que puedan cumplir sus obligaciones en virtud de la presente Directiva (art. 23 bis), y como máximo en el plazo de siete años y seis meses después de la fecha de entrada en vigor de la Directiva , la Comisión llevará a cabo una evaluación de la presente Directiva para determinar los avances respecto a sus objetivos y la posibilidad de establecer requisitos más concretos que faciliten los objetivos de esta Directiva(art. 24). Los Estados miembros en un plazo máximo de tres años desde la entrada en vigor de la Directiva deben aprobar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas oportunas para cumplir lo establecido en esta Directiva, comunicando a la Comisión dichas disposiciones (art.25).

Por último, se prevé que los Estados miembros establezcan un régimen de sanciones aplicable a las infracciones, de las disposiciones nacionales adoptadas de conformidad con la presente Directiva, y velarán por la aplicación de dicho régimen. Las sanciones incluirán multas proporcionales al volumen de negocios de la persona jurídica o a los ingresos de la persona física que haya cometido la infracción. A su vez, comunicarán a la Comisión el régimen y las medidas a que hace referencia el apartado 1, así como cualquier modificación posterior(art.23).

3.2. Resumen Ejecutivo del Informe de Evaluación de Impacto

En este Documento⁴⁰ se reflejan 132 enmiendas al texto de la Comisión, además de incluir el Proyecto de Resolución legislativa del Parlamento Europeo. Se resalta en el Informe de Evaluación de Impacto al suelo como un recurso vital, limitado, no renovable e irremplazable y sus usos y servicios esenciales a la sociedad y la economía.

Se evidencia la necesidad de una implementación de medidas coordinadas de todos los Estados miembros para lograr el objetivo de que todos los suelos estén sanos en 2050 reconociéndose diferencias en las políticas de protección y regeneración del suelo en los Estados miembros. En este sentido, la opción preferida en esta propuesta de Directiva se basa en un enfoque por etapas que flexibiliza a los Estados miembros adoptar los mecanismos necesarios para evaluar el estado de los suelos y, con posterioridad, tomar las decisiones sobre las medidas necesarias.

El proceso de seguimiento (D. Seguimiento) prevé una evaluación del impacto basada en indicadores básicos que rastrean datos actuales, información sobre las medidas adoptadas y su impacto, la aprobación de las mejores prácticas entre las unidades de gestión del suelo, siendo la Comisión quien evalúe los avances en relación con los objetivos fijados.

El informe, aprobado el 11 de marzo de 2024, por la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria (ENVI) permitiría a las autoridades de los distritos edáficos elaborar sus propios planes de distrito edáficos. Los Estados miembros podrán elegir entre tres niveles para el modelo de vigilancia del suelo, con diferentes descriptores del suelo y criterios de salud del suelo. Se propone un enfoque para la evaluación de la salud del suelo basado en una categorización de cinco niveles del estado ecológico del suelo (suelos en estado ecológico óptimo, en buen estado ecológico, moderadamente degradados, degradados y críticamente degradados).

Los Estados miembros dispondrían de diez años para mejorar el estado de los suelos críticamente degradados y que pasen a la categoría de suelos degradados, y seis años para mejorar la clasificación de los suelos degradados y que pasen a la categoría de suelos moderadamente degradados, y para mejorar la categoría de los suelos moderadamente degradados y que pasen a la de suelos en buen estado ecológico.

⁴⁰ [RESUMEN EJECUTIVO DEL INFORME DE EVALUACIÓN DE IMPACTO. Acompañando el documento Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre Monitoreo y Resiliencia del Suelo \(Ley de Monitoreo del Suelo\)](#)

El informe solicita a la Comisión que recopile un conjunto de instrumentos para la gestión sostenible del suelo, con información práctica para los gestores del suelo; apoya la creación de un registro público de terrenos contaminados y potencialmente contaminados.

En el documento de trabajo de evaluación de impacto que acompaña al documento "Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre Monitoreo y Resiliencia del Suelo, de 5.7.2023"⁴¹, se reconoce como esencial la financiación para conseguir una transición hacia suelos saludables, y se identifican dos categorías diferentes, una, que se centran en temas relacionados con la salud del suelo, la investigación; y la segunda, que se relacionan con desarrollo de capacidades, formación, educación, experiencia y asistencia técnica (apartado 2.1. Descripción general de las oportunidades de financiación de la UE contempladas en esta guía). 600

3.3. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la vigilancia y la resiliencia del suelo

EL 17 de junio de 2024, la secretaria general del Consejo de la Unión Europea remite a las delegaciones en el anexo el texto de la orientación general sobre la Directiva sobre la Vigilancia del suelo, aprobada por el Consejo de Medio Ambiente en su sesión número 4032, celebrada el 17 de junio de 2024.

Las novedades más significativas respecto a propuesta de julio de 2023 son las siguientes.

En sus 55 Considerandos se hace mención a suelo degradado (1, 27), salud del suelo (21), unidad de suelo y unidad edáfica (24, 24bis, 25, 31, 33 y 34), estado de salud del suelo (25 y 26), ocupación del suelo, sellado y destrucción del suelo (30, 30 bis, 30 ter, 30 quater, 30 sexies), contaminación del suelo (35bis), regeneración, renaturalización del suelo (41), o terreno contaminado (43).

En las Consideraciones, se reflejan dos tipos de servicios ecosistémicos, uno referente a servir de plataforma física para infraestructuras, ser fuente de materias primas, o constituir un archivo del patrimonio geológico, geomorfológico, considerándolo que "llegando a ser incompatibles con las demás, ya que implican consustancialmente una degradación del suelo", por lo

⁴¹ [DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN RESUMEN EJECUTIVO DEL INFORME DE EVALUACIÓN DE IMPACTO Que acompaña al documento Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la vigilancia y la resiliencia del suelo \(Ley de vigilancia del suelo\)](#)

que propone la necesidad de encontrar un equilibrio entre estos dos tipos de servicios ecosistémicos del suelo. (2 quater).

Respecto del articulado, incorpora en las Definiciones (art.3) algunos conceptos como “unidad edáfica” (8 bis)), “descriptor del suelo” (9, bis)), “terreno potencialmente contaminado” (9, ter)). Incide en relación a los “Distritos edáficos” y “unidades edáficas” que los Estados miembros establezcan, a efectos administrativos, uno o varios distritos edáficos bajo la responsabilidad de una o varias autoridades competentes designadas de conformidad con el artículo 5, así como unidades edáficas para la vigilancia y presentación de informes sobre la salud del suelo(art.4).

En el Capítulo II “Vigilancia y evaluación de la salud del suelo”, se incorpora en relación a los “ Descriptores del suelo” que los Estados miembros fijarán uno o varios valores desencadenantes operativos para cada descriptor del suelo enumerado en el anexo I, partes A y B, que reflejen los niveles de degradación del suelo para los que se precise de medidas para mejorar la salud del suelo de conformidad con el artículo 9, apartado 4, de la presente Directiva(art 7.4 bis) y en el plazo de dieciocho meses después de la fecha de entrada en vigor de la Directiva la Comisión establecerá, en cooperación con los Estados miembros, una “lista de observación indicativa de contaminantes del suelo con un alto potencial para afectar a la salud del suelo, la salud humana o el medio ambiente”(art.7.5.bis).

Respecto de las Mediciones y metodologías, son los Estados miembros los que determinarán los puntos de muestreo aplicando la metodología establecida en el anexo II, parte A.1 colaborando la Comisión proporcionando mapas de descriptores del suelo, además los Estados miembros velarán porque las mediciones del suelo apliquen prácticas del sistema de gestión de la calidad acordes con la norma EN ISO/IEC-17025 u otras normas equivalentes aceptadas en el ámbito internacional o de la Unión.

En relación a la gestión sostenible, Capítulo III, se impulsa en la mitigación de la ocupación del suelo reducir, la superficie del suelo afectada por el sellado y la destrucción del suelo fomentando la reutilización y la adaptación de suelos sellados, la recuperación de los servicios procedentes de la renaturalización, fomentando el desellado de los suelos sellados y la reconstitución de los suelos destruidos (art.11). En relación a la gestión de terrenos contaminados, Capítulo IV, los Estados miembros han de localizar “sistemáticamente” los terrenos potencialmente contaminados, estableciendo una lista de actividades de riesgo potencialmente contaminantes (art.13).

En relación al Capítulo VII “Disposiciones finales”, la Comisión brindará a los Estados miembros la asistencia necesaria para que puedan cumplir sus obligaciones, en concreto, emitiendo documentos e instrumentos científicos a los que puedan recurrir los Estados miembros, establecer un marco de seguimiento y determinar sus puntos de muestreo; fijar valores objetivo sostenibles y valores desencadenantes operativos para los descriptores del suelo (art.23 bis).

4. CONCLUSIONES

A pesar de que hace tiempo que se conoce a nivel europeo la importancia del suelo como bien ambiental, social, cultural y económico, y por tanto es fundamental para toda la comunidad, equiparable al agua o a la atmósfera, en las Instituciones Europeas no se había llegado al consenso necesario para la aprobación de la Propuesta de Directiva. La Propuesta de Directiva se inscribe dentro de la Estrategia de la UE para la protección del suelo, creada en respuesta a la ausencia de una legislación específica en este ámbito, una carencia que ha contribuido gravemente al deterioro de los suelos en Europa.

Cada año aumenta la extensión de zonas áridas y semiáridas, a las que habría que añadir las subhúmedas secas, unido a una agricultura cada vez más dependiente del regadío, en las que las técnicas de regeneración de aguas y de redes de desaladoras, debido a las limitaciones energéticas y ecológicas existentes no posibilitan un uso a escala suficiente.

La propuesta de Directiva plantea un enfoque basado en la evaluación de riesgos, lo que permitirá establecer estándares nacionales adaptados a las condiciones específicas de cada lugar. La propuesta fortalece la implementación del principio de que quien contamina debe asumir los costos. El propósito final de esta Directiva de lograr que todos los suelos alcancen un estado saludable para 2050, se alinean con el objetivo de contaminación cero de la UE y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU para 2030. Esta propuesta de Directiva representa un esfuerzo holístico e integral para mejorar la salud de los suelos en todos los Estados miembros y contribuir a la sostenibilidad ambiental, y se suma a un amplio elenco de directivas, como la Directiva de Emisiones Industriales, la Directiva marco sobre Residuos y la Directiva sobre Vertederos, la Directiva sobre Responsabilidad Ambiental y la Directiva relativa a la Protección del Medio Ambiente.

La nueva directiva de Suelos asume unos retos excepcionales tanto para la Comisión Europea como, para los Estados miembros. En consonancia, la Comisión se compromete a revisar la Directiva sobre el uso sostenible de los

plaguicidas y evaluará la Directiva sobre lodos de depuradora, restringirá la presencia de algunas sustancias con arreglo al Reglamento REACH, revisará la aplicación del Reglamento sobre los productos fertilizantes, y elaborará una lista de contaminantes del suelo que deben vigilarse de manera prioritaria, revisará la Directiva sobre las emisiones industriales, y evaluará la Directiva sobre responsabilidad medioambiental. Los Estados miembros deberán adoptar medidas para regenerar los suelos degradados, tendrán que definir qué prácticas deben aplicar los gestores del suelo y cuáles deben prohibirse porque provocan la degradación del suelo, identificar los sitios potencialmente contaminados.

El propósito de otorgar al suelo el mismo nivel de protección que el aire, el agua y el medio marino supone una meta relevante, sin embargo, el alcance de la propuesta de la Directiva excluye, sin justificar, de la obligación directa a los propietarios y gestores de la tierra, y si incluye a los Estados miembros que quedan obligados a monitorizar y evaluar la salud de todos los suelos en su territorio. La propuesta solo establece determinados principios que deben respetarse, pero no define una gestión específica que se aplique o prohíba. Estos deben ser adaptados a nivel nacional por los Estados, así se otorga a las autoridades y a los gestores del suelo la flexibilidad necesaria para elegir las medidas y cómo aplicarlas.

Al abordar el reto de la contaminación del suelo, surgen dos cuestiones esenciales, que la Directiva deberá ser capaz de resolver, primero conocer la magnitud de la deuda ambiental acumulada en décadas, y, en segundo término, la seguridad en la disponibilidad en la financiación de los gastos de recuperación, renaturalización o rehabilitación y más específicamente, el seguimiento de su ejecución.

Igualmente requiere integrar la biodiversidad del suelo en las políticas comunitarias, así como monitorizar el estado actual de la biodiversidad del suelo, teniendo en cuenta su heterogeneidad para así poder diseñar medidas eficientes, que no supongan una limitación innecesaria a las actividades económicas básicas de la UE como son la agricultura o los distintos subsectores de minería.

5. BIBLIOGRAFIA

BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen. [La necesidad de una protección ambiental específica del suelo en el Derecho de la Unión Europea. Especial referencia a los suelos contaminados.](#) *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100. Mayo-diciembre 2014, pág 63. (Última consulta, 28 de enero de 2025).

FERNANDEZ DE GATTA SANCHEZ, Dionisio., [EL AMBICIOSO PACTO VERDE EUROPEO](#), *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 101, Sección “Comentarios”, 2020, pp 1-31.

NUÑEZ VALLS, Juana [NORMATIVAS Y DESAFÍOS EN LA GESTIÓN DE SUELOS CONTAMINADOS EN ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA: FUTURA DIRECTIVA DE VIGILANCIA DEL SUELO](#) , *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 152, Sección “Artículos doctrinales”, de 2024, pp 18-19

RAMIREZ SANCHEZ-MAROTO, Carlos. [“La necesaria estrategia de economía circular para la minería en España”](#) *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº. 112, 2022, pp. 275-305. (Última consulta, 27 de enero de 2025).