



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 21.12.2000
COM(2000) 860 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

Elaboración de una nueva política de las aguas de baño

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Elaboración de una nueva política de las aguas de baño

Introducción.....	3
1. Objetivo de la presente Comunicación	4
2. Contexto de la revisión de la directiva sobre las aguas de baño	4
3. Principios subyacentes de la revisión	7
4. Cuestiones específicas relativas a la gestión de la calidad de las aguas de baño	7
4.1. Definición de zonas de baño	7
4.2. Conformidad	8
4.3. Encuestas y seguimiento.....	9
4.4. Evolución de la calidad del agua.....	10
4.5. Definición de criterios y métodos de análisis	10
4.6. Obligación de actuar.....	12
4.7. Previsión de la calidad del agua	12
4.8. Obligaciones en materia de información, participación pública y elaboración de informes	12
4.9. Una directiva sobre aguas de baño actualizada.....	13
5. Alcance de la nueva directiva sobre las aguas de baño	14
6. reacciones al presente documento	15
Anexo I: Legislación y políticas europeas afines	16

Introducción

Aunque la directiva sobre las aguas de baño tenga más de 25 años, su importancia sigue siendo evidente en cada temporada de baño, ya que protege al público de la contaminación accidental y crónica vertida en las zonas de baño europeas o en sus proximidades. Además, la calidad general de las aguas de baño ha mejorado considerablemente desde la entrada en vigor de la directiva.

No obstante, los cambios científicos y tecnológicos obligan a la Comisión a revisar y actualizar su legislación de forma periódica. Ha llegado el momento de revisar la directiva sobre las aguas de baño. Esta revisión constituirá la piedra angular para armonizar la legislación ambiental comunitaria en materia de aguas.

Basada en la experiencia adquirida en la aplicación de la legislación vigente, la política comunitaria de medio ambiente ha ido evolucionando en el sentido de reforzar el papel de la ciencia y la participación consciente para alcanzar los objetivos ambientales. Hoy en día, podemos recurrir a los rápidos progresos científicos y tecnológicos para integrar instrumentos más sofisticados. También podemos recurrir a los conocimientos y participación de los agentes a través de un proceso abierto con objeto de desarrollar y aplicar la legislación. Esta evolución quedará reflejada en la nueva directiva sobre las aguas de baño.

La revisión de la directiva sobre las aguas de baño mantendrá, e incluso reforzará, el rigor de la actual directiva. La directiva revisada incluirá objetivos específicos estrictos y ambiciosos, que deberán alcanzarse en unos plazos precisos.

Asimismo, la Comisión tiene la intención de racionalizar y optimizar la gestión práctica de la calidad de las aguas de baño en varias fases, incluida la reducción del número de parámetros que deben controlarse, e introducir nuevos instrumentos y parámetros más fiables. La directiva revisada proporcionará sobre todo una mayor información al público.

Este documento constituye un esbozo del contenido previsto y señala las implicaciones de una directiva revisada, aunque los diferentes elementos todavía no estén plasmados en artículos específicos. La Comisión desea recibir críticas constructivas sobre los planteamientos propuestos en la presente comunicación, e invita a todos los interesados a participar en la consulta y a presentar observaciones al respecto.

Objetivo de la presente Comunicación

La presente comunicación tiene por objeto emprender una consulta abierta con todas las partes interesadas y los agentes respecto de una nueva directiva sobre las aguas de baño -- una nueva directiva que garantice al menos el mismo nivel de protección del medio ambiente y la salud pero que tenga en cuenta, al mismo tiempo, las nuevas estrategias, así como las ciencias y tecnologías recientes. **El objetivo de la consulta es aprender cómo podemos mejorar nuestra legislación sobre las aguas de baño y su aplicación.**

El proceso de consulta culminará con una conferencia sobre las aguas de baño, que tendrá lugar durante la "semana verde" (24-28 de abril de 2001) y a la que se invitará a todas las personas e instituciones que hayan respondido a esta comunicación. La Comisión tendrá en cuenta todas las sugerencias y comentarios presentados a lo largo de la consulta (tanto por escrito como durante la conferencia) cuando redacte su propuesta de nueva directiva sobre las aguas de baño.

Se prevé que la Comisión adopte la propuesta en junio o julio de 2001. La propuesta se enviará a continuación al Parlamento Europeo y al Consejo, donde será objeto de un debate político y se adoptará de conformidad con el procedimiento de codecisión.

Este proceso realizado en cuatro etapas (comunicación, consulta, conferencia y propuesta) es semejante al utilizado en la preparación de la directiva marco sobre política de aguas. Se basa en la transparencia, la participación y el compromiso de los agentes, así como en la responsabilidad compartida.

La Comisión no pretende proporcionar todos los detalles de la futura directiva, sino simplemente esbozar su estructura. Por tanto, esta comunicación se limita a señalar los puntos fuertes y las dificultades de la gestión de la calidad de las aguas de baño y presenta diversas estrategias posibles para la nueva directiva, basadas en la experiencia adquirida en este ámbito.

2. CONTEXTO DE LA REVISIÓN DE LA DIRECTIVA SOBRE LAS AGUAS DE BAÑO

Adopción de la directiva marco sobre la política de aguas

La adopción de la directiva marco sobre la política de aguas constituyó un paso decisivo para **reunir toda la legislación comunitaria de medio ambiente en relación con el agua, subrayando así que el conjunto de directivas sobre el agua debían aplicarse de forma coherente.**

Para la opinión pública¹, la directiva sobre las aguas de baño es fundamental para mejorar la calidad de las aguas en general y reducir los efectos para la salud en particular. Con la directiva relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, que también exige resultados específicos en cuanto a la calidad del agua, la directiva sobre las aguas de baño

¹ La calidad del agua en general, y de las aguas de baño en particular, constituye una fuente de preocupación para los ciudadanos. El último Eurobarómetro (nº 51 - 1 de setiembre de 1999) – sondeo de opinión organizado periódicamente por la Comisión – muestra, por ejemplo, que los ciudadanos europeos siguen estando muy preocupados por la calidad del agua. Durante varios años, la página sobre el agua de la DG de Medio Ambiente ha sido uno de los 10 sitios más visitados en Europa, el sitio Internet de la Unión Europea.

debería ser el motor de la aplicación de la directiva marco sobre la política de aguas, la directiva sobre los nitratos y la directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.

La directiva sobre las aguas de baño tiene hoy más de 25 años. Vistos el enfoque integrado de la directiva marco sobre la política de aguas y los progresos realizados por la ciencia, la tecnología y la gestión del agua, resulta necesaria una revisión completa. Esta revisión marcará una nueva etapa en la refundición de la legislación comunitaria relativa al agua, de conformidad con el principio enunciado en la directiva marco.

El anexo I contiene información suplementaria sobre dicha directiva marco y otras legislaciones y políticas comunitarias afines.

La directiva sobre las aguas de baño y su revisión

Al proporcionar información clara y fiable sobre la calidad de las aguas en las playas costeras y zonas de baño en lagos y ríos, la directiva sobre las aguas de baño de 1976² dio lugar a una sensibilización pública sin precedentes con respecto a una cuestión de medio ambiente y de salud que afecta directamente a las personas en su vida cotidiana. Asimismo, esta directiva instó a los Estados miembros a combatir los vertidos de aguas residuales en el medio acuático antes incluso de que se elaborara la directiva sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas.

Cada año, la Comisión presenta, en un informe anual, información sobre la calidad de las aguas de baño y la aplicación de la directiva. El último informe, correspondiente a la temporada de baño de 1999, muestra una mejoría constante y significativa de la calidad del agua de las zonas de baño. Como indica el cuadro que viene a continuación, las normas de calidad del agua previstas por la directiva se cumplen ahora en un número cada vez mayor de zonas de baño, sobre todo en las costeras. La mejora de la calidad de las aguas de baño interiores ha resultado más difícil, probablemente debido a que dichas aguas son, en general, más vulnerables y mucho más afectadas por fuentes de contaminación difusas.

Año	Aguas costeras de la UE		Aguas interiores de la UE	
	Conformes* (%)	Otras [§] (%)	Conformes (%)	Otras (%)
1992	84.9	15.1	47.5	52.5
1993	73.9	26.1	29.7	70.3
1994	82.3	17.7	41.6	58.4
1995	85.3	14.7	51.7	48.3
1996	91.4	8.6	68.9	31.1
1997	93.3	6.7	79.8	20.2
1998	94.6	5.4	86.5	13.5
1999	95.6	4.4	90.5	9.5

² Directiva 76/160/CEE del Consejo, de 8 de diciembre de 1975, relativa a la calidad de las aguas de baño, DO L 31 de 5.2.1976.

*"Conformes" significa conformidad con las normas vinculantes de la Directiva 76/160/CE.

§ "Otras" incluye las zonas de baño que no son conformes, aquellas cuya frecuencia de muestreo es insuficiente y aquellas en las que está prohibido el baño.

No obstante, debe reconocerse que el aumento de la calidad de las aguas de baño ha sido inferior en los últimos años. ¿Acaso hemos alcanzado el techo de las mejoras posibles? Pensamos que no. Quizá la actual directiva no puede aportar nuevas mejoras de las condiciones de las aguas de baño, pero estamos convencidos de que una nueva directiva proporcionará otras posibilidades de mejora. Basándonos en la experiencia adquirida y en los resultados de la aplicación de la legislación vigente, podemos introducir instrumentos más sofisticados y hacer más hincapié en la información y participación ciudadanas.

Aunque la calidad del agua en Europa haya mejorado sensiblemente gracias a la aplicación de la directiva sobre las aguas de baño de 1976, esta directiva ha sido objeto, desde su adopción, de numerosas críticas de carácter tecnológico, científico y de gestión. Entre las críticas científicotécnicas figuran las siguientes:

- Algunos parámetros de la actual directiva están desfasados y otros ya no son pertinentes.
- El seguimiento de las aguas se efectuaba sólo para comprobar la conformidad y no para lograr una mejor comprensión de las aguas de baño.
- La directiva no especifica los métodos de análisis, de manera que los laboratorios utilizan métodos diferentes y los resultados no son totalmente comparables.
- Los análisis microbiológicos requieren bastante tiempo, lo que significa que, en caso de que se confirmara la no conformidad de la muestra de agua, cualquier (re)acción con respecto a dicha no conformidad se produciría demasiado tarde y las personas podrían haber quedado expuestas a la contaminación.

Además, es evidente que la calidad de las aguas de baño no es sólo una cuestión de "control del producto", sino de una auténtica gestión y garantía de la calidad.

El proceso de revisión en curso de la directiva sobre las aguas de baño empezó realmente en 1994, cuando la Comisión presentó la primera propuesta de revisión. Esta propuesta no fue aprobada por el Consejo tanto por razones científicotécnicas como políticas³. No obstante, gracias a los debates suscitados por la propuesta de 1994, se produjeron nuevos estudios y descubrimientos sobre la gestión de la calidad del agua. Además de confirmar que la propuesta de 1994 había quedado desfasada e indefendible, estos nuevos elementos indicaban claramente que una directiva sobre las aguas de baño revisada debía ir pareja a la Directiva marco sobre la política de aguas. Así pues, en lugar de proseguir con la adopción de la propuesta de 1994, la Comisión empezó a preparar una nueva propuesta. (Para despejar el camino de la nueva propuesta, la de 1994 quedó formalmente derogada.)

³ Véase la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la calidad de las aguas de baño, COM (94) 36 final; Primera lectura del Parlamento Europeo de la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la calidad de las aguas de baño, A4-0395/96 de 13 de diciembre de 1996; y Propuesta modificada de Directiva del Consejo relativa a las aguas de baño, COM (97) 585 final.

3. PRINCIPIOS SUBYACENTES DE LA REVISIÓN

Teniendo en cuenta la experiencia de más de 15 años de aplicación de la actual directiva sobre las aguas de baño y los resultados de numerosos estudios, la Comisión enuncia los principios siguientes:

1. Las normas de calidad del agua son indispensables. Deben ser ambiciosas y jurídicamente vinculantes. Tenemos que ser realistas y admitir que no se puede garantizar la ausencia de riesgos. Incluso aunque se hayan tomado todas las medidas posibles para alcanzar o preservar una buena calidad del agua, siempre existe la posibilidad de que estas medidas fallen o de que se produzcan accidentes. Por ejemplo, la calidad del agua puede disminuir debido al aumento del flujo de los ríos a raíz de unas lluvias torrenciales, o como consecuencia de averías en estaciones depuradoras. No obstante, la posibilidad de fallos o accidentes refuerza el argumento de la necesidad de establecer normas ambiciosas. Al minimizar el impacto constante de la actividad humana sobre la calidad de las aguas de baño y al reducir al máximo posible el nivel "normal" de contaminantes en una zona de baño determinada, pueden paliarse las repercusiones de una contaminación imprevista.

2. La gestión de la calidad de las aguas de baño no es sólo una cuestión de seguimiento de la calidad. Es necesario tener una comprensión general de todo el proceso por el que se determina la calidad del agua y su variabilidad. No obstante, conviene tomar medidas asimismo para preservar o alcanzar una buena calidad del agua y minimizar el impacto de la actividad humana. Para ello, es importante observar lo que ocurre más allá de una zona de baño, o de sus proximidades, y tener en cuenta también la situación tierra adentro por lo que respecta a la utilización de la tierra, los vertidos efectuados aguas arriba, etc. Por tanto, además del seguimiento de la calidad del agua en las zonas de baño, la nueva directiva se ocupará de las fuentes de contaminación, sobre todo los vertidos de aguas residuales y agrícolas. Estas fuentes de contaminación deben delimitarse y abordarse en los planes de gestión de cuencas hidrográficas previstos en la directiva marco sobre la política de aguas.

3. Como consecuencia de los dos principios arriba señalados, **es más necesario que nunca disponer de información de buena calidad en tiempo casi real sobre las zonas de baño.** Esta información resulta necesaria para que los ciudadanos puedan decidir, con conocimiento de causa, si se bañan y dónde hacerlo; asimismo, las autoridades competentes necesitan tal información para tomar decisiones a largo plazo sobre la gestión de la calidad de las aguas. Una información exhaustiva debería ser facilitada de forma activa por aquellos que la recogen – autoridades locales, regionales o nacionales de los Estados miembros – y, en segundo lugar, por la Comisión Europea.

4. CUESTIONES ESPECÍFICAS RELATIVAS A LA GESTIÓN DE LA CALIDAD DE LAS AGUAS DE BAÑO

4.1. Definición de zonas de baño

En numerosos Estados miembros, la población goza de un derecho elemental a utilizar las aguas superficiales (ríos, lagos o litoral), excepto en zonas expresamente prohibidas. Eso significa que cualquier extensión de agua en la UE podría utilizarse para el baño y debería por tanto supervisarse y gestionarse de conformidad con la directiva sobre las aguas de baño. Es necesario, sin embargo, ser realistas y reconocer que eso es prácticamente imposible. (No obstante, si se aplicara íntegra y correctamente el conjunto de la legislación comunitaria, las aguas europeas alcanzarían un nivel de calidad elevado para el baño).

La Directiva 76/160/CEE no daba ninguna definición del término "baño" y las definiciones de "zona de baño" y "aguas de baño" ofrecían demasiadas posibilidades de interpretación. La nueva directiva debería corregir estas lagunas e introducir definiciones claras e inequívocas. Estas definiciones tendrán en cuenta el hecho de que no todas las aguas pueden clasificarse como "aguas de baño" y también que las aguas de baño se utilizan principalmente para actividades de ocio y turismo. Las nuevas definiciones podrían seguir las líneas siguientes:

- La directiva revisada se referiría **"a la calidad de las aguas de baño, con excepción de las aguas destinadas a usos terapéuticos, las aguas de piscinas y las aguas confinadas sujetas a desinfección química"**.
- A efectos de la presente directiva, se entiende por **"baño"**, todo contacto corporal directo con el agua que implica una inmersión de la cabeza y/o un riesgo de ingestión de agua.
- **"Las aguas clasificadas como aguas de baño"** son todas las aguas superficiales continentales, corrientes o estancadas, las aguas de transición y las aguas costeras que:
 - sean objeto de una promoción activa - a escala local, regional, nacional o internacional - en favor del baño (o puedan ser objeto de tal promoción en el futuro), y/o
 - sean utilizadas permanentemente para el baño por la población local o los visitantes.
- Se entiende por **"zona de baño"**, el lugar definido/diferenciado en aguas de baño donde se concentra, de media, el mayor número de bañistas durante la temporada de baño.
- Se entiende por **"temporada de baño"**, el período durante el cual se prevé la presencia de bañistas, habida cuenta de los usos locales, incluidas las posibles disposiciones locales relativas a la práctica del baño, así como las condiciones meteorológicas.

Una vez clasificadas, las zonas de baño deberán hacerse públicas y notificarse a la Comisión Europea.

La Directiva 76/160/CEE no prevé ningún mecanismo de desclasificación de las aguas de baño. Es posible que algunas zonas pierdan su función de zona de baño, debido a una modificación de los hábitos (p. ej., si la población local se dirige a zonas más lejanas del río o de la costa), de la constitución de la zona (p. ej., si se construye un puerto deportivo en las proximidades), del uso de la zona (p. ej., si la zona de baño se convierte en zona de mariscos o de protección natural). La nueva directiva debería prever un mecanismo de desclasificación de las aguas de baño cuando se produzcan y puedan probarse tales cambios.

4.2. Conformidad

Una de los puntos débiles de la directiva vigente es la excesiva importancia concedida al seguimiento, es decir, para que un agua sea conforme, el único requisito que debe cumplirse es que una proporción determinada de las muestras satisfaga las normas establecidas.

La directiva revisada debería hacer mayor hincapié en la aplicación de medidas de gestión adecuadas e inmediatas, sin olvidar por ello el hecho de que también deben alcanzarse los objetivos de calidad del agua. En virtud del nuevo dispositivo, **los requisitos se referirán no sólo a la conformidad con las normas de calidad, sino también a la respuesta otorgada en caso de incumplimiento de estas normas**. Este cambio de perspectiva, en el sentido de que el énfasis pasa del *seguimiento* a la *gestión* de la calidad de las aguas de baño es coherente con los principios enunciados en la directiva marco sobre la política de aguas.

La nueva directiva deberá incluir **obligaciones formales de intervención inmediata durante la temporada de baño para dar respuesta a un incumplimiento ocasional y de intervención a largo plazo en caso de incumplimiento "estructural"**. La directiva debe prever que, si un agua de baño determinada no satisface las normas establecidas, los responsables tendrán que adoptar, en un plazo dado (fijado por la Comisión), las medidas de gestión necesarias para reducir o eliminar el riesgo de polución/contaminación, o prevenir la exposición humana a esta polución/contaminación.

En función de las circunstancias, entre las medidas adecuadas podrían figurar la colocación de señales de advertencia, el establecimiento de infraestructuras adecuadas o de controles de los vertidos, la elaboración de planes de gestión de playas o la prohibición del baño hasta que el agua de baño cumpla (de nuevo) las normas de calidad. Por tanto, existe una gran variedad de medidas de gestión posibles, pero todas deben incluir siempre los siguientes elementos: información activa de los ciudadanos, examen del problema y establecimiento de un programa de medidas correctoras (a corto y a largo plazo), con un calendario y un presupuesto adecuados.

4.3. Encuestas y seguimiento

La actual Directiva 76/160/CEE obliga a los Estados miembros a supervisar las aguas durante la temporada de baño. El estado de la calidad de la playa se determina con arreglo a un número de muestras que satisfacen o no las normas. Este enfoque no proporciona otros datos detallados que permitan realizar una interpretación correcta de los resultados de las muestras. Ni el responsable de la playa ni la población disponen de medios adecuados para comprender mejor el "comportamiento" del agua o de la zona de baño.

Para paliar este déficit de información, la directiva revisada pretende que la autoridad responsable de la gestión de la playa **elabore un perfil de la playa**, que describa, cuantifique, interprete y localice todas las fuentes potenciales de polución o contaminación en la zona de baño o en sus proximidades. Este perfil proporciona una cantidad considerable de datos detallados que pueden utilizarse para planificar a largo plazo los programas de conservación y mejora, como lista de control en caso de contaminación, como base de investigación y como instrumento valioso de información de los ciudadanos.

No obstante, una encuesta aislada no basta para gestionar una zona de baño. Se requiere asimismo un seguimiento constante de la calidad del agua para saber si conviene adoptar medidas, cuándo y cómo hacerlo - y para evaluar la eficacia de tales medidas.

La actual directiva sobre las aguas de baño exige a los Estados miembros que elaboren un programa de seguimiento. No obstante, este seguimiento se basa en un régimen uniforme de muestreos bimensuales, que pueden reducirse cuando se confirma la buena calidad del agua; este régimen no permite una explotación muy eficaz de los recursos de muestreo. **De conformidad con la directiva revisada, los programas de seguimiento deberán elaborarse de tal modo que se garantice una utilización lo más eficaz posible de los recursos de muestreo**, con objeto de aplicarlos, por ejemplo, a las zonas de baño más expuestas a variaciones de la calidad del agua. El nuevo régimen debería prever un régimen de muestreo "mínimo" (p. ej., bimensual) para las playas con un buen historial en cuanto a calidad del agua y un régimen de muestreo reforzado (p. ej., semanal) para las playas cuya calidad de agua sea variable o mala. Al mismo tiempo, se necesitan disposiciones sobre el control de calidad del muestreo, el transporte de muestras, los métodos de análisis y el tratamiento de datos.

4.4. Evolución de la calidad del agua

En virtud de la directiva existente, se realiza una evaluación de la calidad de las aguas de baño con arreglo a los resultados de los muestreos efectuados en una sola temporada de baño. No obstante, este método proporciona únicamente una imagen limitada de la calidad del agua y no tiene en cuenta su evolución – negativa/positiva/neutra – interanual. De este modo, algunas zonas de baño podían quedar excluidas en una temporada de baño determinada debido a una mala muestra, aunque, a largo plazo, la calidad del agua fuera más que satisfactoria.

Por tanto, se considera importante examinar los resultados de calidad para cada zona de baño a lo largo de un período comprendido entre 3 y 5 años.

Esto no significa que no se deba tener en cuenta el incumplimiento de las normas durante la temporada de baño o que no tenga importancia una temporada de baño especialmente mala para una playa. Toda violación de las normas requiere una investigación y una explicación. No obstante, antes de adoptar medidas importantes, conviene tener en cuenta los resultados y las perspectivas a largo plazo de cada zona de baño.

4.5. Definición de criterios y métodos de análisis

La directiva actual incluye parámetros microbiológicos (salud pública) y fisicoquímicos (medio ambiente/ecología). Desde su adopción en 1976, varias directivas han recurrido a algunos de estos parámetros físicos y químicos. Además, la directiva marco sobre política de aguas se refiere específicamente a los aspectos ambientales de las masas de agua. En particular, el artículo 6 y el Anexo IV contienen disposiciones sobre las "zonas protegidas" en los planes de gestión de cuenca fluvial. En la práctica, esto significa que la directiva marco cubre criterios específicos en materia de medio ambiente y ecología. Así pues, la directiva revisada sobre las aguas de baño puede centrarse en los criterios "sanitarios".

La utilización de estos parámetros "sanitarios" como base de definición de los criterios de calidad del agua ha dado lugar a un amplio debate. La polémica gira en torno al fundamento científico de los criterios. Se reconoce que existen algunas limitaciones en los estudios (especialmente epidemiológicos) sobre calidad del agua de baño. Ahora bien, los estudios disponibles indican claramente la correlación entre la contaminación (fecal) de las aguas y la salud pública.

En lo que se refiere a la definición de criterios, nuestra experiencia con la nueva directiva sobre la calidad del agua destinada al consumo humano ha puesto de manifiesto que las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) pueden constituir una base científica para el desarrollo de criterios comunitarios. Por consiguiente, nuestra intención es aplicar el mismo enfoque para la revisión de la directiva sobre las aguas de baño, teniendo en cuenta la protección de la salud pública y una relación de costes y beneficios realista. En su proyecto de directrices sobre las aguas de recreo⁴, la OMS considera que los **enterococos intestinales** son el mejor indicador de la contaminación microbiológica de las aguas costeras. La OMS formuló estas recomendaciones tras un análisis profundo de toda la literatura científica sobre este tema y del estudio epidemiológico realizado por Kay *et al*⁵. La Comisión

⁴ "Guidelines for safe recreational water environments: Coastal and fresh-waters" - proyecto para consulta - Ref. EOS/Draft/98.14, Ginebra, octubre de 1998.

⁵ Kay, D., Fleisher, J.M., Salmon, R.L., Wyer, M.D., Godfree, A.F., Zelenauch-Jacquotte, Z. and Shore, R; 1994 "Predicting Likelihood of gastroenteritis from sea bathing; results from a randomized exposure". *Lancet*, 344 (8927), págs. 905-909.

propondría además el análisis de **Escherichia Coli** como indicador de la contaminación microbiológica de las aguas de baño interiores⁶.

Por ahora, las directrices de la OMS se encuentran en la fase de revisión inter pares. Sin querer influir en las conclusiones de este proceso ni prejuzgar de la validez de estos microorganismos para constituir un parámetro de la directiva revisada, la Comisión quisiera presentar los siguientes valores indicativos para alimentar el debate:

- para las aguas costeras: 50 enterococos intestinales/100 ml
- para las aguas interiores: 400 Escherichia Coli/100 ml.

La Comisión insiste en que, de momento, estos valores específicos no constituyen una propuesta definitiva. Es más: **los criterios de la propuesta definitiva de la Comisión reflejarán las recomendaciones que finalmente presente la OMS.**

El debate sobre los criterios se debe en gran parte a la diversidad de los métodos de análisis que emplean los laboratorios europeos (por lo que no siempre son comparables sus resultados). El problema principal radica en las divergencias de los distintos métodos de análisis en cuanto a exactitud e incertidumbre. La Comisión defiende por tanto que se asocie un solo método (ISO o CEN) a cada parámetro.

El análisis de los parámetros microbiológicos sigue requiriendo mucho tiempo (son necesarias entre 12 y 48 horas para confirmar los resultados), por lo que no resulta satisfactorio para una (re)acción rápida o inmediata en caso de contaminación. Por consiguiente, convendría utilizar dos indicadores "instantáneos" para detectar las anomalías: **la divergencia frente al pH y/o a la turbiedad "normales" para las aguas dulces y la divergencia frente a la salinidad "normal" para las aguas costeras.** Obviamente, no puede definirse un criterio general de "normalidad" para estos parámetros, ya que algunas aguas dulces son naturalmente más alcalinas, ácidas o turbias que otras, y existe una salinidad distinta en el mar del Norte y en el Mediterráneo. Sin embargo, una variación del pH/de la turbiedad o de la salinidad frente a las condiciones "normales" de la zona de baño considerada indica, en cualquier caso, que hay/ha habido una entrada de aguas "extrañas" (por ejemplo, de aguas de lluvia o residuales) que convendría investigar.

En cuanto se consideren fiables las pruebas rápidas para medidas *in situ* que están siendo desarrolladas, no cabe duda de que la Comisión defenderá y respaldará su utilización.

El crecimiento masivo de algas (venenosas) y/o de macrófitos constituye un problema cada vez más preocupante. Aunque no se conocen aún los mecanismos de esta proliferación o las circunstancias en que las algas pasan a ser tóxicas, se ha puesto de manifiesto una correlación importante entre estos fenómenos y el aumento del nivel de nutrientes y de la temperatura del agua. Esta última depende de las condiciones meteorológicas, por lo que la capacidad de intervención es muy limitada. En cambio, la actividad humana es un factor esencial en el nivel de nutrientes, por lo que puede controlarse o influirse en él. Así pues, parece lógico considerar la posibilidad de incluir un parámetro sobre nutrientes en la nueva directiva. En cualquier caso, debería incluirse algún tipo de **protocolo en el que se indique las medidas que conviene adoptar en caso de proliferación de algas y macrófitos.**

⁶ Van Asperen IA, Medema GJ, Borgdorff MW, Sprenger MW, Havelaar AH. 1997 "Risk of gastroenteritis among triathletes in relation to faecal pollution of fresh waters". *Int. Journal of Epidemiology*, (27) págs. 309-315.

4.6. Obligación de actuar

La directiva actual no incluye obligación alguna de actuar o reaccionar en caso de mala calidad del agua o de deterioro de la misma (accidental o crónico). La nueva directiva debería establecer **una obligación de actuar para obtener resultados en un plazo estipulado, que habrá de ser razonable.**

Pueden adoptarse medidas de distinta índole: investigación de las causas del deterioro, mejora de la recogida y tratamiento de las aguas residuales, gestión de los desbordamientos de las aguas residuales y de tormenta y cierre temporal o permanente de las zonas de baño. Sin embargo, las medidas adoptadas no deberían ser tan sólo una reacción a un problema de calidad del agua. Deberían establecerse medidas preventivas, como el control y la vigilancia de las emisiones y la colocación de señales de aviso en las zonas de baño para indicar en qué condiciones no puede garantizarse la calidad del agua. Las medidas deben incluir tanto una acción preventiva como una reacción a una situación específica.

También conviene subrayar que estas medidas no deberían limitarse a las medidas obligatorias en virtud de las demás normas ambientales, como la directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas o la directiva sobre nitratos. Por el contrario, deberían adoptarse todas las medidas necesarias para mejorar la calidad del agua y/o evitar que la población entre en contacto con aguas de baño contaminadas.

Debería animarse a los equipos encargados de la gestión, sobre todo en los centros balnearios más importantes, a adoptar medidas que rebasen las obligaciones básicas de la directiva, para que sus zonas de baño sean más atractivas.

4.7. Previsión de la calidad del agua

La situación ideal en materia de gestión sería poder prever en cualquier momento la calidad del agua, lo cual, desgraciadamente, no es posible hoy en día en muchos lugares. Con los conocimientos científicos y técnicos de que disponemos, la vigilancia de la calidad del agua no es, en gran parte, más que una evaluación *a posteriori*. Se están llevando a cabo muchas actividades de investigación para modelos de análisis de la calidad que tengan en cuenta una gran variedad de factores. Ya se han conseguido algunos resultados interesantes con cuencas de dimensiones reducidas o cuencas en las que las fuentes potenciales de contaminación son muy escasas. Resulta un tanto utópico querer aplicar modelos complejos de previsión en todas las zonas de baño, por lo que esta medida debería reservarse para los grandes centros balnearios. No obstante, conviene fomentar y apoyar todos los avances en materia de previsión de la calidad del agua.

Al margen de modelos informáticos complejos, ya se utilizan métodos más sencillos de previsión. Por ejemplo, en las zonas en que las entradas masivas de aguas de lluvia procedentes de ríos pueden alterar con carácter transitorio la calidad del agua, puede establecerse una relación entre las banderas de aviso de las playas y un medidor del caudal del río. La Comisión considera que los encargados de las playas deberían aplicar o desarrollar un método de previsión adaptado a las características de su zona de baño. Es posible que algún día pueda incluso recurrirse a las imágenes por satélite o a la teledetección para prever la calidad del agua.

4.8. Obligaciones en materia de información, participación pública y elaboración de informes

La naturaleza específica de las aguas de baño impide garantizar un riesgo nulo. Por consiguiente, dado que no se puede prever la calidad del agua, es fundamental facilitar al público todos los elementos que le permitan determinar con conocimiento de causa si procede

bañarse y dónde conviene hacerlo. La nueva directiva sobre las aguas de baño insistirá más en la información y, en particular, en la oferta activa de una información de calidad.

La directiva actual obliga a los Estados miembros a informar a la Comisión de los resultados del control del agua antes del 31 de diciembre de cada año. La Comisión recopila todos estos datos en su informe anual, que publica antes del inicio de la temporada de baño siguiente, lo que constituye una indicación de la calidad del agua que cabe esperar. No obstante, este ejercicio presenta algunos inconvenientes importantes: los datos del informe son obsoletos, ya que la calidad del agua de la temporada de baño anterior no será necesariamente idéntica (han podido realizarse obras de mejora de la infraestructura, han podido variar las condiciones meteorológicas, puede haber factores nuevos o distintos). Además, en este tipo de informes, no se tiene presente el aspecto preventivo.

La directiva debería imponer a las autoridades competentes la adopción de nuevos métodos para informar al público de forma activa sobre la calidad del agua de baño e incluso sobre todos los factores conocidos que puedan influir en dicha calidad. Estos datos deberían poder consultarse en la zona de baño en cualquier momento. El público debería poder acceder fácilmente a las características de cada playa y a sus antecedentes en materia de calidad. **El medio más adecuado sería Internet:** las características de las zonas de baño, los mapas, el control de la calidad del agua y los programas de acción pueden presentarse fácilmente en páginas de Internet locales, regionales o incluso nacionales. Debe facilitarse su acceso a todos (ciudadanos, ONG, autoridades de regulación o investigadores), por medio de un ordenador personal, en una biblioteca o en una oficina de turismo. Ahora bien, la difusión de esta información no deberá limitarse sólo a Internet. Deberá recurrirse asimismo a los medios más convencionales: prensa local, folletos en lugares públicos, etc.

Los "efectos secundarios" positivos de esta información al público podrían ser los siguientes: el público podrá indicar contaminaciones o posibles fuentes de contaminación y entenderá mejor los problemas y los esfuerzos realizados por los responsables de la calidad del agua.

Si son necesarias medidas correctoras, especialmente (pero no sólo) cuando suponen la realización de obras de infraestructura importantes, debería autorizarse la participación del público en la elaboración de los programas de acción necesarios.

4.9. Una directiva sobre aguas de baño actualizada

La modificación de los objetivos ambientales y sanitarios y la definición de las líneas principales de gestión deberían corresponder al Parlamento Europeo y al Consejo, a propuesta de la Comisión. Sin embargo, no sería conveniente que la nueva directiva estuviera cerrada durante los próximos 25 años sin posibilidad alguna de una actualización rápida en respuesta a progresos científicos y técnicos. Por ejemplo, las investigaciones en curso podrían generar nuevos indicadores cuya rápida integración a la directiva garantice los mismos niveles de protección e incluso niveles superiores, con una mayor fiabilidad y costes menores.

La incorporación de este tipo de modificaciones debería ser posible recurriendo a un comité de gestión creado en virtud de la decisión 1999/468/CE⁷. Este procedimiento se inscribiría en los límites de las relaciones interinstitucionales y tendría en cuenta tanto el papel del Parlamento Europeo como el derecho de iniciativa de la Comisión Europea. Este comité de gestión debería intervenir en la modificación de algunos detalles concretos de las disposiciones científicas y técnicas de la directiva, en función de la mejor información disponible.

⁷ Decisión del Consejo de 28 de junio de 1999 por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión - DO L 184 de 17.7.1999, p. 26.

5. ALCANCE DE LA NUEVA DIRECTIVA SOBRE LAS AGUAS DE BAÑO

Huelga decir que la nueva directiva sobre las aguas de baño no se limitará a ser una directiva "de resultados" sino más bien una directiva en la que se combinen "esfuerzos y resultados". No sólo se centrará en el control de la calidad del agua, sino también en luchar de forma activa contra las fuentes de contaminación, especialmente los vertidos de aguas residuales y los vertidos agrícolas. Estos problemas deberían incluirse y tratarse en los planes de gestión de las cuencas hidrográficas previstos por la directiva marco sobre política de aguas.

La aplicación de la nueva directiva constituirá un buen indicador de la eficacia con que se aplican las directivas sobre las aguas residuales urbanas y sobre los nitratos. Además, como la nueva directiva empezará a aplicarse antes de que venzan los primeros plazos de la directiva marco sobre política de aguas, constituirá una orientación para la elaboración y aplicación de los planes de gestión de las cuencas hidrográficas.

Sobre la base de las disposiciones aplicables del Tratado y de acuerdo con la Directiva marco sobre política de aguas aprobada en fecha reciente, la Comisión desea basar su propuesta futura de directiva revisada sobre la calidad de las aguas de baño en el apartado 1 del artículo 175 del Tratado. Por consiguiente, la adopción se hará de conformidad con el procedimiento del artículo 251 del Tratado (procedimiento de codecisión).

6. REACCIONES AL PRESENTE DOCUMENTO

Además de las instituciones europeas - Parlamento Europeo, Consejo, Comité de las Regiones y Comité Económico y Social - se invita a todas las partes interesadas, como la comunidad científica y técnica, los Estados miembros, las autoridades regionales y locales, los usuarios del agua, la industria del turismo y las ONG protectoras del medio ambiente y de los consumidores, a enviar a la Comisión sus comentarios sobre este documento. **La Comisión espera recibir críticas constructivas, así como sugerencias para mejorar o modificar los planteamientos propuestos.**

Las respuestas a esta Comunicación deberán enviarse, **antes del 1 de marzo de 2001**, a:

Comisión Europea
Dirección General de Medio Ambiente
Unidad "Protección de las aguas, conservación del suelo y agricultura"
Avenue Beaulieu 9, despacho 3/133
1160 Bruselas
Bélgica

Se apreciará el envío de contribuciones por correo electrónico a la siguiente dirección:
Env-Water@cec.eu.int

Anexo I: Legislación y políticas europeas afines

Tres directivas presentan un interés específico para la nueva directiva sobre las aguas de baño: la directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, que lucha contra las fuentes puntuales de contaminación más obvias, la directiva sobre los nitratos y la directiva marco sobre política de aguas, que permitirá detectar y suprimir fuentes difusas de contaminación.

Las medidas de gestión previstas en la directiva revisada sobre las aguas de baño para las aguas costeras también deberían ajustarse al enfoque descrito por la Comisión en su comunicación reciente sobre gestión integrada de las zonas costeras⁸. En este contexto, la aplicación de la directiva debería coordinarse con otras normas y disposiciones legislativas, tal como se indica en la propuesta de la Comisión sobre la recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo⁹ sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras.

Directiva marco sobre política de aguas y directiva revisada sobre la calidad de las aguas de baño: coherencia y consolidación

La política comunitaria de aguas ha sido objeto de una reestructuración profunda en fecha reciente, mediante la adopción de la directiva marco sobre la política de aguas¹⁰, cuyos objetivos principales son los siguientes:

- ampliar la protección del agua a todas las aguas, subterráneas y superficiales, incluidas las aguas costeras, y alcanzar un "buen estado" para estas aguas en un plazo de 15 años, con la debida consideración a los aspectos ambientales;
- aplicar una gestión integrada de las cuencas fluviales rebasando las fronteras administrativas y políticas, con programas de acción coordinados;
- controlar las emisiones y los vertidos con un "enfoque combinado" que establezca valores límite de emisión y criterios de calidad, junto con la obligación de eliminar paulatinamente determinadas sustancias peligrosas;
- instaurar políticas de tarificación del agua, para animar a los usuarios a utilizar el agua de forma sostenible y a proteger los recursos;
- mejorar la concienciación de los ciudadanos mediante una mayor participación pública.

Al presentar su propuesta de directiva marco sobre la política de aguas, la Comisión subrayó la contribución peculiar de la directiva sobre la calidad del agua de baño a la integración de la política medioambiental y de la política de turismo, así como las ventajas de una directiva con una identidad clara y distinta. Sin embargo, la directiva sobre las aguas de baño (así como otros elementos de la normativa comunitaria sobre aguas, como la directiva sobre el

⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia para Europa (COM(2000) 547 final).

⁹ Propuesta de recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa (COM(2000) 545 final).

¹⁰ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Aún no se dispone de las referencias del Diario Oficial.

tratamiento de las aguas residuales urbanas ¹¹ y la directiva sobre nitratos¹²) deberán ser objeto de estrecha coordinación con la directiva marco sobre política de aguas. Este enfoque podrá concretarse merced a las siguientes disposiciones de la directiva marco mencionada:

- Un objetivo general de "buen estado ecológico" o "buen estado" (calidad química y ecológica) para todas las aguas (letra a) del apartado 1 del artículo 4).
- Objetivos específicos adicionales para las denominadas "zonas protegidas", como las aguas utilizadas para la captación de agua potable, las aguas de baño o las zonas designadas para la protección de hábitats o especies (letra c) del apartado 1 del artículo 4, artículos 6 y 7).
- Integración coherente de las disposiciones para la protección de las aguas de baño en los planes de gestión de las cuencas fluviales y en los programas de acción (artículos 13 y 11).

Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas

Sus objetivos principales son los siguientes:

- Proteger el medio ambiente frente a los efectos nocivos de los vertidos de aguas residuales urbanas y de los vertidos de determinados sectores industriales con aguas residuales biodegradables.
- Imponer la obligación de recoger y tratar las aguas residuales en todas las zonas en las que la población y/o la actividad económica estén suficientemente concentradas ("aglomeraciones").
- Proceder al tratamiento de las aguas residuales de conformidad con criterios ambientales claramente definidos.
- Proceder sistemáticamente a un tratamiento secundario (biológico), con un tratamiento más complejo obligatorio en los sistemas de recogida de las zonas "sensibles", con aguas eutróficas o potencialmente eutróficas, aguas usadas o previstas para la captación de agua para el consumo humano y con un alto contenido en nitratos y aguas que requieren un tratamiento más complejo para cumplir los requisitos de otras **directivas** (por ejemplo, sobre las aguas de baño). Con carácter excepcional, podrá aplicarse el tratamiento primario a los vertidos en aguas marinas, previa autorización de la Comisión.
- Plazos: finales de 1998, finales de 2000 y finales de 2005, dependiendo del volumen de los vertidos y de las características de las aguas afectadas.

Directiva sobre los nitratos

Su objetivo es sencillo: reducir la contaminación procedente de fuentes agrícolas y evitar su desarrollo. Concretamente, se trata de reducir la eutrofización de los mares, ríos y lagos y de limitar el nivel de nitratos a 50mg/l, aplicando métodos más seguros de almacenamiento y de esparcimiento de estiércol de origen animal y abonos, así como de mejorar la protección de los suelos frente a la erosión, mediante códigos de buenas prácticas y programas de acción.

¹¹ Directiva 91/271/CEE del Consejo relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas - DO L 135 de 30.5.1991.

¹² Directiva 91/676/CEE del Consejo relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos - DO L 375 de 31.12.1991.

Además de alterar las aguas aumentando el nivel de nutrientes, la contaminación procedente de la agricultura puede provocar una contaminación microbiológica por el escape o el vertido de estiércol de origen animal. Los problemas consiguientes suelen ser de difícil resolución, en caso de veranos lluviosos, para las playas bajo influencia de ríos o cuencas vertientes con alta densidad de ganado. Las buenas prácticas agrícolas previstas en la directiva sobre los nitratos pueden evitar o reducir de forma significativa este tipo de contaminación.