

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa»

[COM(2012) 673 final]

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE) «Planes hidrológicos de cuenca»

[COM(2012) 670 final]

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Informe sobre la revisión de la política europea de lucha contra la escasez de agua y la sequía»

[COM(2012) 672 final]

(2013/C 327/16)

Ponente: **Georges CINGAL**

Coponente: **An LE NOUAIL MARLIÈRE**

El 11 de noviembre de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa

COM(2012) 673 final.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de junio de 2013.

En su 491º pleno de los días 10 y 11 de julio de 2013 (sesión del 10 de julio de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 128 votos a favor, 101 en contra y 17 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE, aunque aprecia en su justa medida la Comunicación de la Comisión Europea, considera que en su documento no propone suficientes acciones proactivas para solventar los distintos problemas identificados.

1.2 El CESE anima, por tanto, a la Comisión Europea a reconocer la necesidad de:

- democratizar la gestión del agua, es decir, reconocer a cada consumidor el lugar al que tiene derecho en los órganos de gestión de cada cuenca;
- un sistema europeo de inspección del agua para otorgar un trato equitativo a todas las regiones;
- tener en cuenta imperativamente las sustancias preocupantes (productos químicos, nanoelementos, etc.).

1.3 El CESE se congratula por el compromiso de la Comisión de integrar los objetivos relativos al agua en otras políticas esenciales como, por ejemplo, la PAC, el Fondo de Cohesión, los Fondos Estructurales y las políticas sobre las energías procedentes de fuentes renovables. Al mismo tiempo, constata la necesidad de realizar esfuerzos mucho mayores para alcanzar

una auténtica coherencia de las políticas y para eliminar los incentivos a la extracción excesiva de agua, a los daños morfológicos y a la contaminación de las aguas.

1.4 El CESE invita a la Comisión Europea a aclarar la cuestión de la sostenibilidad de los recursos. Pese a que la Directiva Marco sobre el Agua (DMA) ⁽¹⁾ instaura la obligación de no causar daño a los recursos hídricos, el Comité constata que la UE permite el desarrollo de proyectos para garantizar el aprovisionamiento energético. Este problema, que era marginal, puede convertirse en recurrente con los proyectos para extraer gas de esquisto. El CESE considera prioritarios los recursos hídricos.

1.5 El CESE recomienda a la Comisión que incentive a los Estados miembros a aplicar de manera rigurosa el artículo 9 de la DMA (principio de «quien contamina, paga») para lograr el buen estado de las aguas.

1.6 El CESE invita a la Comisión Europea a aclarar el concepto de estrés hídrico. Si nos atenemos a la definición clásica –situación en la que la demanda de agua supera los recursos disponibles– corremos el riesgo de actuar a menudo con retraso (mortalidad forestal, etc.). Por consiguiente, conviene definir,

⁽¹⁾ DO L 327 de 22.12.2000, pp. 1–73.

además de los caudales ecológicos mínimos, también los umbrales de alerta que permiten desencadenar acciones preventivas antes de que se alcancen los límites mínimos, para evitar cualquier situación crítica.

1.7 El CESE invita a la Comisión a fomentar, mediante los instrumentos de la política de cohesión (FEDER, FSE, cooperación territorial europea, etc.):

- el desarrollo por los entes territoriales de tratamientos terciarios en las plantas depuradoras;
- que los agentes económicos se interesen más por la resistencia de sus propiedades a los cambios climáticos al favorecer los mecanismos naturales (suelos, vegetales, etc.) de protección de los recursos hídricos mediante, por ejemplo, el empleo de indicadores de la calidad de los suelos en función de la relación entre el carbono y el nitrógeno;
- las mejores iniciativas (por ejemplo, el plan de acción LIFE, etc.).

1.8 El CESE invita a la Comisión Europea a dar a conocer las mejores técnicas disponibles (MTD). Cerrar el ciclo del agua es un objetivo que ya no parece irrealista a la vista de los avances logrados, por ejemplo, por la industria papelera. En cambio, el CESE considera necesario establecer normas y un marco regulador para reducir las fugas en las redes de distribución.

1.9 El CESE invita a la Comisión a proponer un instrumento legislativo que obligue a tener en cuenta progresivamente la eficacia en materia de gestión del agua: medición, transporte, saneamiento, etc. No cabe limitarse meramente a los usos domésticos, ni tampoco a acciones voluntarias. La gestión integrada afecta a todas las cuencas hidrográficas.

1.10 El CESE anima a la Comisión a completar la lista de las sustancias contaminantes (nanoelementos, moléculas químicas carcinógenas, mutágenas y tóxicas para la reproducción) que podrían hallarse en las aguas de superficie o en los acuíferos para proteger la salud de los ciudadanos ⁽²⁾ y formular recomendaciones sobre la reutilización de las aguas tratadas. El CESE hace hincapié en el gran interés que reviste el Informe nº 1/2013 de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) titulado «Señales precoces, lecciones tardías II» ⁽³⁾.

1.11 El CESE reitera su preocupación por la compensación económica de los intercambios e invita a la Comisión a extremar la prudencia al respecto. Todos los proyectos deberán obligatoriamente darse a conocer a la opinión pública (Convenio de Aarhus) y debatirse abiertamente. El CESE observa que un sistema de transferencias sería injusto y lesivo para los colectivos más desfavorecidos, reciban o no una compensación económica.

2. Motivación

2.1 La DMA del año 2000 establecía un marco jurídico para proteger las aguas y recuperar unas aguas limpias en toda Europa, además de garantizar su uso sostenible a largo plazo. El

objetivo general de la DMA es conseguir que todas las aguas de la UE (por ejemplo, lagos, ríos, arroyos y acuíferos subterráneos) se encuentren en buen estado para 2015.

2.2 La Comisión Europea ha constatado que, a menudo, las autoridades no han logrado combinar los objetivos de eficacia y equidad (por tanto, sería lógico aplicar el principio de «quien contamina, paga», mediante la eliminación de las subvenciones contraproducentes o nocivas) para equilibrar así los ingresos y los gastos de inversión.

2.3 El 14 de noviembre de 2012, la Comisión publicó el «Blueprint Package», compuesto de:

- la Comunicación sobre el Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa;
- el Informe sobre la revisión de la política europea de lucha contra la escasez de agua y la sequía;
- el Informe sobre la aplicación de la DMA y los planes hidrológicos de cuenca.

2.3.1 Habida cuenta del carácter esencial de este recurso, su gestión implica retos para los ciudadanos de la UE y, por tanto, también en cuanto a las competencias necesarias. Los *documentos de síntesis* de las evaluaciones técnicas y de impacto son de suficiente entidad para que merezcan ser difundidos a las organizaciones de la sociedad civil y, por lo tanto, para que estén disponibles en las distintas lenguas de la UE.

2.3.2 Las propuestas de la Comisión Europea se derivan de varios estudios, en particular de los elaborados por la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), a saber:

- «*Towards efficient use of water resources in Europe*», Informe nº 1/2012, 68 páginas;
- «*European waters – assessment of status and pressures*», Informe nº 8/2012, 96 páginas;
- «*European waters – current status and future challenges*», documento de síntesis, 51 páginas;
- «*Water resources in Europe in the context of vulnerability*», Informe nº 11/2012, 92 páginas.

2.3.3 La revisión de la política europea de lucha contra la escasez de agua y la sequía constituye un avance en la medida en que la demanda crece mientras que el recurso no aumenta y, como constatan las Naciones Unidas en varios de sus informes, la línea de demarcación de la sequía se desplaza hacia el norte.

⁽²⁾ DO C 229 de 31.7.2012, pp. 116-118.

⁽³⁾ <http://www.eea.europa.eu/fr/pressroom/newsreleases/ce-que-coute-d2019ignorer-les>.

2.4 El Plan para salvaguardar los recursos hídricos propone un planteamiento con tres vertientes, junto con medidas escalonadas en 25 etapas:

- mejora de la aplicación de la política de aguas de la UE, aprovechando plenamente las oportunidades que ofrece la legislación vigente;
- mayor integración de los objetivos de la política de aguas en otras políticas pertinentes como las de agricultura, pesca, energía procedente de fuentes renovables, transportes y Fondos Estructurales y de Cohesión;
- eliminación de las lagunas del marco vigente, especialmente en relación con los instrumentos necesarios para aumentar la eficiencia en el uso del agua.

2.5 El calendario del Plan para salvaguardar los recursos hídricos está estrechamente relacionado con el de la Estrategia Europa 2020 de la UE y, en especial, con la Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos, de la que el plan para el agua constituye su elemento hídrico.

2.6 El 22 de septiembre de 2010, el CESE publicó un documento informativo que fue adoptado por su Sección REX y presentado en noviembre de 2010 en la Cumbre Euromediterránea de Consejos Económicos y Sociales titulado «Trabajo digno y desarrollo sostenible en el Mediterráneo, especialmente en los sectores del agua dulce, el agua salada y el saneamiento». En dicho documento, el Comité analiza las problemáticas derivadas de la desecación del ámbito mediterráneo, sus consecuencias sociales y las condiciones de financiación de los proyectos en este ámbito. El 15 de junio de 2011, a petición de la Presidencia húngara, el CESE emitió un Dictamen exploratorio sobre el tema «Integración de la política hídrica en las demás políticas europeas»⁽⁴⁾. El 23 de mayo de 2012, aprobó un Dictamen sobre las sustancias prioritarias en el ámbito de la política de aguas⁽⁵⁾. El 13 de diciembre de 2012, emitió un Dictamen sobre la «Cooperación de Innovación Europea sobre el Agua»⁽⁶⁾. Nos remitimos también al dictamen titulado «Hacia una estrategia temática para la protección del suelo»⁽⁷⁾ y al dedicado al Séptimo Programa de acción de la UE en materia de medio ambiente⁽⁸⁾.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE reconoce, al igual que la Comisión Europea, que la DMA es el instrumento adecuado para conseguir el buen estado ecológico de las aguas europeas. No obstante, este objetivo solo podrá lograrse si las bases de datos son gestionadas por organismos independientes y se refuerza rigurosamente su aplicación. El buen estado de las aguas solo podrá lograrse en el 47 % de los casos de aquí a 2015, aunque el Plan para salvaguardar los recursos hídricos valora los progresos logrados en materia de gestión de las aguas y formula algunas propuestas que deberán ponerse en práctica antes de 2020.

⁽⁴⁾ DO C 248 de 25.8.2011, pp. 43-48.

⁽⁵⁾ DO C 229 de 31.7.12, pp. 116-118.

⁽⁶⁾ DO C 44 de 15.2.2013, p. 147.

⁽⁷⁾ DO C 168 de 20.7.2007, pp. 29-33.

⁽⁸⁾ DO C 161 de 6.6.2013, pp. 77-81..

3.2 Algunos Estados miembros llevan retraso en cuanto a la aplicación del artículo 9 de la DMA, que ya fue adoptada en el año 2000, lo que acarrea un retraso en la consecución del buen estado de las aguas. El CESE considera que debe imponerse el principio de que «quien contamina, paga» a los gestores del agua en todo momento y en todo lugar para la fijación del precio del agua y de las tarifas y de las tasas de saneamiento. Recomienda, además, que el Plan se aplique tanto a las regiones deficitarias como a las excedentarias.

3.2.1 El CESE deplora que determinados Estados miembros estén retrasando la aplicación de la DMA, privando así a los ciudadanos del acceso a aguas de mejor calidad. Además, el CESE expresa su apoyo indefectible a la Comisión Europea para que obligue a todos los Estados miembros a aplicar la DMA.

3.3 No obstante, el CESE expresa su preocupación al constatar que la Comisión no propone suficientes medidas innovadoras para mejorar la eficacia en materia de gestión de las aguas. De aquí a 2030, se prevé que la proporción de la demanda insatisfecha podría alcanzar el 40 %, lo que significa que las carencias en cuanto a los recursos afectarán a la mayoría de los Estados miembros. El enfoque de la Comisión entraña un riesgo importante en la medida en que se basa únicamente en los instrumentos existentes y no propone una política de gestión por producto, más allá de la Directiva sobre el ecodiseño, para responder a la demanda de consumo de los hogares, de las empresas (incluidas las minas) y de los agricultores. En tales condiciones, existe el peligro de que todavía más ríos se sequen o se conviertan en insalubres. El CESE teme que los ciudadanos sigan abonando tasas para subvencionar sistemas de producción que no correspondan a un enfoque de desarrollo sostenible. La Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) es una sola una referencia global; hay que precisar las condiciones en las que deberá aplicarse en todas las cuencas hidrográficas.

3.4 El CESE acoge favorablemente las medidas para proteger los ecosistemas y apoya la iniciativa para salvaguardar los acuíferos naturales. Este enfoque presenta ventajas desde el punto de vista de la resistencia de las especies y de los ecosistemas a los cambios climáticos, sobre todo si va acompañada de medidas adecuadas para la política agrícola común y la política de desarrollo rural. Lamentablemente, la Comisión Europea no ha hecho suficiente hincapié en la correlación entre el agua y el clima. Conviene establecer medidas para que las aguas meteóricas se retengan en los suelos y no se filtren hacia los acuíferos subterráneos.

4. Observaciones específicas

4.1 La cuestión del agua es fundamental porque es un bien esencial para las personas y los ecosistemas naturales, así como un patrimonio común a todos los seres humanos.

4.2 La política del agua y del acceso al saneamiento debe integrarse en un enfoque de desarrollo sostenible que permita que este recurso responda a las necesidades actuales de la población y se proteja para satisfacer las de las generaciones futuras. Ya sea en Europa o en el mundo, muchos seres humanos se

ven privados del acceso a este recurso vital. El concepto de las Naciones Unidas que reconoce el derecho universal de acceder a agua potable en cantidad suficiente y a servicios de saneamiento permitirá en Europa que a más de un millón de personas acceder a un agua salubre, limpia y asequible y a más de un millón de ciudadanos europeos, que carecen de cualquier sistema de saneamiento, disfrutar de un derecho fundamental ⁽⁹⁾.

4.3 A tal efecto, el CESE invita a la Comisión Europea a proponer una legislación que convierta el acceso al agua y a un sistema de saneamiento en un derecho humano en el sentido que le otorgan las Naciones Unidas y a fomentar el aprovisionamiento en agua y el servicio de saneamiento como servicios públicos esenciales para todos. El Derecho europeo debería obligar a los gobiernos a garantizar y facilitar a la población servicios de saneamiento y el acceso a agua sana y potable en cantidad suficiente. El CESE recomienda que:

- incumba a las instituciones europeas y los Estados miembros velar por que todos los ciudadanos tengan acceso al agua y a servicios de saneamiento;
- el aprovisionamiento en agua y la gestión de los recursos hídricos no estén sujetos únicamente a las «normas sobre el mercado interior» y que se excluyan los servicios de agua de la liberalización y del ámbito de aplicación de la Directiva sobre las concesiones ⁽¹⁰⁾;
- la UE redoble sus esfuerzos para lograr un acceso individual al agua y a los servicios de saneamiento en su territorio.

4.4 El acceso al agua es un derecho fundamental que está estrechamente vinculado con la prestación de servicios relativos al agua y con el sistema de tarificación del agua. A tal respecto, el CESE toma nota del procedimiento de investigación en curso sobre el mercado del agua en Francia incoado por la Comisión Europea en enero de 2012. Tres de los grupos multinacionales que lideran el mercado mundial del agua son franceses. El Comité está de acuerdo con la orientación de este procedimiento formal sobre incumplimiento de las normas de competencia y

abuso de posición dominante, incoado a raíz de las investigaciones realizadas en la primavera de 2010 en estas tres empresas. El objetivo que persigue con ella la Comisión consiste en esclarecer si estas tres empresas «de acuerdo con la *Fédération professionnelle des entreprises de l'eau* (FP2E)» han coordinado su comportamiento en los mercados franceses del agua y de las aguas residuales, incumpliendo las normas europeas de defensa de la competencia, y si se han puesto de acuerdo sobre determinados aspectos del precio facturado al consumidor final. El CESE aguarda con gran impaciencia la publicación de los resultados.

4.5 Las transferencias de una masa de agua hacia otra requieren realizar inversiones considerables y pueden suponer graves riesgos medioambientales, no fomentan el uso inteligente de los recursos y refuerzan las desigualdades puesto que son precisamente los agentes económicos más ricos los que podrían permitirse un recurso más escaso.

4.6 La Comunicación se limita a sugerir el empleo de las mejores técnicas disponibles (MTD) para la reducción de las fugas en las redes. Esta problemática debería abordarse mediante el establecimiento de normas y de una normativa mejor para cada cuenca hidrográfica. Ha quedado demostrado que el establecimiento de normas es útil para mejorar los servicios y la productividad. La Comisión Europea podría elaborar un plan de reducción de las fugas.

4.7 Cuando el promotor de un proyecto se plantea iniciar un proyecto de infraestructura que modifica el régimen de una masa de agua, tiene que atenerse imperativamente a los objetivos de conservación de la biodiversidad. El CESE recuerda que varias áreas Ramsar han sido sacrificadas en aras de la irrigación. El CESE pone de relieve que el Plan no contempla la indemnización de los daños causados en el pasado y que las propuestas son insuficientes puesto que solo prevén ascensores o pasos de peces. Por ello, el Comité lamenta que el Plan no precise que es imperativo proteger las cabezas de cuenca hidrográfica y los recursos hídricos de pequeña entidad (charcas, estanques, turberas, etc.).

Bruselas, 10 de julio de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽⁹⁾ DO C 44 de 15.2.2013, pp. 147-152.

⁽¹⁰⁾ DO C 191, 29.6.2012, pp. 84-96.

ANEXO I

al Dictamen del Comité

La siguiente enmienda a la totalidad, que obtuvo al menos la cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso del debate:

Sustitúyase la totalidad del texto del dictamen por el texto siguiente:

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El agua es esencial para la vida humana, la naturaleza y la economía. El agua se renueva permanentemente, pero es un bien finito, que no puede obtenerse a partir de otros recursos o ser sustituido por ninguno de ellos.

1.2 En el curso de las últimas décadas se han registrado logros importantes en cuanto a la reducción del vertido de sustancias contaminantes en las aguas europeas, lo que ha contribuido a una mejora de la calidad del agua. Sin embargo, ciertos datos indican que más de la mitad de las masas de agua de superficie de Europa no alcanzan un buen estado medioambiental o siquiera un buen estado potencial, y necesitarán medidas adicionales para poder cumplir los objetivos de la Directiva Marco sobre el Agua (DMA).

1.3 El Plan reconoce que el medio ambiente acuático varía considerablemente en la UE, por lo que no propone una única solución para todas las situaciones, de conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

1.4 El Comité acoge muy positivamente la amplitud y calidad del trabajo realizado en la fase preparatoria del Plan para el Agua. El documento está basado en una evaluación pormenorizada de las experiencias con cuestiones hídricas adquiridas tanto de los planes hidrológicos de cuenca como de la información recogida en los estudios de expertos.

1.5 Los cuatro principios fundamentales de la legislación medioambiental se han utilizado apropiadamente para resolver multitud de problemas y respaldar el principio humanitario de acceso al agua potable y a los servicios básicos de saneamiento a nivel mundial.

1.6 El CESE acoge muy positivamente la elección del concepto de cuenca hidrográfica como módulo básico sobre el que se construye la política hídrica de la UE, pues facilita la cooperación entre Estados miembros para resolver los problemas clave de la manera más eficaz.

1.7 Aunque el CESE considera que el Plan y todos los documentos de referencia son de excepcional calidad, es necesario prestar aun más atención a la puesta en práctica de las acciones planificadas.

1.8 A la hora de aplicar las medidas normativas vigentes (primera línea de trabajo) debería prestarse atención a la reducción de las fuentes difusas de contaminación. La aplicación debería incentivarse de manera apropiada, en función de las condiciones específicas de cada cuenca.

1.9 La aplicación del principio de que «quien contamina paga» requiere medidas adecuadas y un control para establecer una base sólida que permita llevar a cabo acciones adicionales. No obstante, estas exigencias deben ser proporcionadas, en función de la localidad y la seriedad de los problemas que haya que resolver.

1.10 De manera conveniente, el Plan exige que se siga desarrollando una contabilidad del agua conjuntamente con los Estados miembros y la AEMA. Gracias a esta contabilidad, los gestores de cuenca podrán calcular cuánta agua puede utilizarse y qué caudal debería respetarse para preservar las funciones del ecosistema (caudal ecológico).

1.11 La captación ilegal es un problema grave en algunas regiones con problemas de estrés hídrico. La elaboración de estudios para probar los datos proporcionados por el programa Copernicus/GMES permitiría a los Estados miembros detectar los casos de captación ilegal.

1.12 El Comité subraya la necesidad de aprovechar esta ocasión excepcional para asegurar la coordinación entre la agenda hídrica y la PAC, aprovechando que el Parlamento, el Consejo y la Comisión están fijando la agenda para los próximos siete años. Esta oportunidad no debería desaprovecharse.

1.13 Las medidas de protección contra las inundaciones (de gran actualidad en Europa Central) también requerirían una financiación coordinada, quizás con cargo a los Fondos Estructurales. Además, algunas de las medidas programadas (en respuesta a inundaciones anteriores) todavía no se han completado debido a una serie de obstáculos administrativos.

1.14 El Comité ya ha manifestado que acoge positivamente el establecimiento de asociaciones para la innovación sobre el agua y sobre el desarrollo sostenible y la productividad de la agricultura. Cabe destacar que estas iniciativas se han desarrollado con un enfoque de abajo arriba.

1.15 Las intervenciones políticas fuera del ámbito del agua dulce también pueden cumplir una función en la prevención de la contaminación de las aguas. Por ejemplo, la legislación sobre el uso sostenible de pesticidas, las emisiones industriales y los productos farmacéuticos, así como el Reglamento REACH, deben coordinarse con las acciones programadas en el marco de la DMA.

1.16 El perfeccionamiento del marco actual se centra en la mejora de la eficiencia en el uso del agua, incluido el aspecto crucial de aumentar el potencial de la reutilización. En primer lugar, para obtener los resultados esperados deben fijarse criterios para una reutilización segura del agua.

1.17 Por último, el Comité destaca los importantes aspectos relativos a la gestión del suelo y los bosques, estrechamente vinculados a la hidrología.

1.18 El CESE advierte que la consecución de los objetivos fijados en el Plan podría verse obstaculizada. Todas las partes implicadas en el proceso de ejecución del Plan deberían conocer los riesgos que entraña, y deberían, cada una en su nivel de responsabilidad, hacer todo lo que esté en sus manos para eliminar cuantos sea posible. La sociedad civil debería implicarse estrechamente en este exigente proceso obteniendo la información pertinente, ejerciendo su influjo en la toma de decisiones políticas y adaptando su comportamiento a los retos ligados al agua.

2. Contexto – documentos de la Comisión

2.1 El agua es esencial para la vida humana, la naturaleza y la economía. El agua se renueva permanentemente, pero es un bien finito, que no puede obtenerse a partir de otros recursos o ser sustituido por otros recursos. El agua dulce constituye solo aproximadamente el 2 % del agua del planeta y demandas competidoras pueden llevar a un déficit de la oferta de agua a nivel mundial que se estima en el 40 % para 2030.

2.2 El paquete consta de dos importantes informes y un plan que recoge las acciones clave necesarias:

- Informe sobre la aplicación de la Directiva Marco sobre el Agua (2000/60/CE) - planes hidrológicos de cuenca;
- Informe sobre la revisión de la política europea de lucha contra la escasez de agua y la sequía, y
- Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa.

2.3 Además, numerosos estudios demuestran el carácter polifacético de los problemas relacionados con el agua. Por lo que puede deducirse de los documentos presentados, las principales cuestiones se abordan en el Plan para salvaguardar los recursos hídricos.

2.4 En el marco de la estrategia común de aplicación de la DMA, para mayor claridad y en apoyo a su ejecución, se han elaborado veintiséis documentos de orientación sobre diferentes aspectos de la aplicación de la Directiva, mediante un proceso abierto y participativo al que contribuyeron numerosas partes interesadas.

2.5 Según los resultados de la consulta pública, la estrategia común de aplicación había planteado, total o parcialmente, los problemas pertinentes, y la orientación facilitada había sido útil para la ejecución de la política de aguas de la UE. No obstante, para algunos aspectos (por ejemplo, el análisis coste-beneficio o la definición de objetivos) se necesitaba mayor claridad, y los documentos de orientación habrían resultado más útiles si se hubiesen elaborado en una fase temprana del calendario de ejecución.

2.6 El avance que supone la aplicación de un enfoque holístico, que parta de los ecosistemas, a los objetivos de la política de aguas puede que no resulte suficiente. En el futuro, podría ser necesario revisar la definición de «buen estado» de las aguas, para garantizar que sea lo suficientemente ambiciosa como para prevenir un mayor deterioro. Además, ahora se tiene en cuenta, en mucha mayor medida, la importancia de proteger los servicios ecosistémicos.

2.7 Un documento sobre la comprobación de la idoneidad de la política de agua dulce determina cuáles son los problemas más acuciantes:

- **calidad del agua:** Los datos recogidos en los primeros planes hidrológicos de cuenca (2009) indican que más de la mitad de las masas de agua de superficie de Europa no cumplen los criterios de buen estado medioambiental. Además de las medidas fijadas en Directivas ya adoptadas (nitratos, aguas residuales urbanas, emisiones industriales), se necesitarán nuevas medidas para cumplir los objetivos de la DMA;
- la **escasez de agua** se extiende por Europa. Hay grandes superficies afectadas por esta escasez, en particular en Europa meridional, mientras que la variedad de usos que compiten entre sí va incrementando la demanda en todo el continente. En varias regiones europeas, la escasez de agua supone una amenaza inmediata y a largo plazo para los ecosistemas y el abastecimiento en agua de la agricultura, la industria y los hogares.

- la **frecuencia e intensidad de las inundaciones y las sequías** y su impacto medioambiental y económico parecen haber ido en aumento en los últimos treinta años. Esto puede deberse tanto al cambio climático como a otros factores antropogénicos (por ejemplo, los cambios en el uso del suelo). Desde 1998, las inundaciones en Europa han causado unas 700 muertes, el desplazamiento de aproximadamente medio millón de personas y un coste económico (no cubierto por los seguros) de como mínimo 25 000 millones de euros;
- **otros elementos que ejercen una presión significativa sobre el medio acuático de la UE** son el vertido de sustancias contaminantes, las alteraciones hidromorfológicas y la captación de agua, cuyas causas principales son el crecimiento demográfico, el uso del suelo y las actividades económicas.

2.8 Durante las últimas décadas se han registrado logros importantes en cuanto a la reducción del vertido de sustancias contaminantes en las aguas europeas, lo que ha contribuido a una mejora de la calidad del agua. Sin embargo, los datos recogidos en los primeros planes hidrológicos de cuenca indican que más de la mitad de las masas de agua de superficie de Europa no alcanzan un buen estado medioambiental o siquiera un buen estado potencial, y necesitarán medidas adicionales para poder cumplir los objetivos de la DMA. Según los informes, los problemas que afectan a la mayoría de las masas de agua de superficie son la **contaminación procedente de fuentes difusas**, que causa un exceso en nutrientes y la **presión hidromorfológica**, que altera los hábitats naturales.

2.9 El Plan reconoce que el medio ambiente acuático varía considerablemente en la UE, por lo que no propone una única solución para todas las situaciones, de conformidad con el principio de subsidiariedad. Asimismo, pone de relieve temas esenciales, tales como la mejora de la utilización del suelo, la reducción de la contaminación del agua, la utilización más racional del agua y el aumento de su resistencia y la mejora de la gobernanza por los encargados de gestionar los recursos hídricos.

2.10 El Plan presenta un amplio abanico de medidas, programas y acciones específicos para responder a los principales problemas en varios niveles, repartidos en tres líneas de trabajo:

- ejecución;
- integración de los objetivos de la política hídrica en otras políticas europeas;
- perfeccionamiento del marco actual.

Las acciones ya se han puesto en marcha, y está previsto que se completen de aquí a 2016, excepto los programas y acciones a largo plazo, que se completarán de aquí a 2021.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité acoge muy positivamente la amplitud y calidad del trabajo realizado en la fase preparatoria del Plan. El documento está basado en una evaluación pormenorizada de las experiencias con cuestiones hídricas adquiridas tanto de los planes hidrológicos de cuenca como de la información recogida en los estudios de expertos. Adicionalmente, cabe señalar que el Derecho de aguas siempre ha sido una parte importante del acervo jurídico de los Estados miembros, por lo que se dispone de amplia experiencia en este ámbito.

3.2 Los cuatro principios fundamentales de la legislación medioambiental se han utilizado apropiadamente para resolver numerosos problemas y respaldar el principio de acceso al agua potable y a los servicios básicos de saneamiento a nivel mundial.

3.3 El Plan no solo asume formalmente las enormes divergencias en las condiciones naturales que afectan al agua en toda la UE, sino que propone acciones concretas centradas en los principales problemas específicos de las diferentes regiones y cuencas hidrográficas. El CESE acoge muy positivamente la elección del concepto de cuenca hidrográfica como módulo básico sobre el que se construye la política de aguas de la UE, pues facilita la cooperación entre Estados miembros para resolver los problemas clave de la manera más eficaz.

3.4 Asimismo, el Comité toma nota del documento sobre la comprobación de la idoneidad de la política de agua dulce, uno de los primeros en su especie, que ofrece una valiosa evaluación de la política de aguas como tal y en el marco del acervo legislativo de los ámbitos de acción relacionados con ella.

3.5 Aunque el CESE considera que el Plan y todos los documentos de referencia son de excepcional calidad, es necesario prestar aún más atención a la puesta en práctica de las acciones planificadas. Como suele suceder, la ejecución del Plan será difícil, y ahora debe convertirse en la prioridad fundamental. Todos los esfuerzos políticos, incentivos y métodos de gestión de sistemas y proyectos posibles deberían aprovecharse para garantizar el éxito del Plan.

4. Observaciones específicas

4.1 A la hora de aplicar las medidas normativas vigentes (primera línea de trabajo) debería prestarse atención a la reducción de las fuentes difusas de contaminación mediante el refuerzo y la consolidación de los programas de acción en materia de nitratos. Deberían analizarse pormenorizadamente las razones del retraso acumulado y ofrecerse los incentivos adecuados para conseguir las mejoras requeridas, en función de las condiciones específicas de cada cuenca hidrográfica.

4.2 El principio de que «quien contamina paga» se aplica también en este caso; no obstante, esta obligación debe definirse adecuadamente y estar basada en supuestos y evaluaciones realistas del ciclo del agua. Quien contamina debería estar obligado a pagar por la contaminación efectiva demostrada cuya responsabilidad le incumba.

4.3 Los esfuerzos para seguir reduciendo la contaminación industrial de fuente puntual se basan en la aplicación de la Directiva sobre las emisiones industriales. El principio de proporcionalidad debe aplicarse junto con el principio de que «quien contamina paga», que en el caso de las fuentes puntuales se puede determinar claramente.

4.4 La aplicación del principio de «quien contamina paga» requiere mediciones adecuadas (volúmenes) y probablemente también un control (contaminantes) para establecer una base sólida que permita llevar a cabo acciones adicionales. Estas exigencias deberían ser proporcionadas, en función de la localización y la gravedad de los problemas que haya que resolver.

4.5 Lamentablemente, en muchas regiones de Europa no se dispone todavía de un panorama completo de los caudales de agua. De manera conveniente, el Plan exige que se **desarrolle una contabilidad del agua** conjuntamente con los Estados miembros, sobre la base del trabajo realizado con la AEMA. Gracias a esta contabilidad, los gestores de cuenca podrán calcular cuánta agua puede utilizarse y qué caudal debería respetarse para preservar la función del ecosistema (caudal ecológico). El Comité recomienda encarecidamente llevarla a cabo lo antes posible.

4.6 En muchas partes de Europa, la captación excesiva de agua para el riego hace imposible obtener una buena situación hídrica. La captación ilegal es un problema grave en algunas regiones con problemas de estrés hídrico. La elaboración de estudios para comprobar los datos proporcionados por el programa Copernicus/GMES permitiría a los Estados miembros detectar los casos de captación ilegal, y este tipo de trabajo justificaría aún más el proyecto GMES, de importancia para toda la UE.

4.7 El Comité considera esencial desarrollar una metodología común de recuperación de costes, que permita cotejar resultados en toda la Unión. Se aseguraría así que todos los usuarios del agua se benefician de los incentivos apropiados para utilizarla eficazmente.

4.8 El CESE llama la atención sobre varios ejemplos de iniciativas y enfoques aplicados en zonas que sufren estrés hídrico, que se presentaron en la audiencia pública sobre este tema celebrada en el Comité. Además, se han publicado algunos estudios sobre el uso eficaz del agua, bajo el concepto de «más cosecha por cada gota» («More crop for drop»). Los resultados de estos trabajos podrían utilizarse en las regiones que sufren estrés hídrico para ajustar las necesidades de la agricultura a los recursos hídricos disponibles. Una vez más, para responder a cuestiones tan delicadas como esta, debería aplicarse el principio de proporcionalidad.

4.9 La segunda línea de trabajo –integración de los objetivos de la política hídrica en otras políticas europeas– requiere también numerosas acciones, que se enumeran en el Plan.

4.10 El Comité subraya la necesidad de aprovechar esta ocasión excepcional para coordinar la agenda hídrica y la PAC, aprovechando que el Parlamento, el Consejo y la Comisión están fijando la agenda para los próximos siete años. No debería perderse la oportunidad de actuar en las áreas siguientes:

- inclusión de las medidas básicas de la DMA en el mecanismo de condicionalidad;
- fomento del aspecto ecológico del primer pilar, en particular en las superficies de interés ecológico;
- elaboración de programas de desarrollo rural para responder a las cuestiones relacionadas con el agua;
- financiación con cargo al segundo pilar de la PAC para el desarrollo de **sistemas de riego eficaces** (supeditada a criterios de ecocondicionalidad, por ejemplo, de medición);
- fomento de las medidas de retención natural del agua –llanuras de inundación, humedales o franjas de protección en las zonas ribereñas–, que son esenciales para restaurar la función del ecosistema. La financiación con cargo al segundo pilar destinada a las áreas que lo necesiten es fundamental. Asimismo, debería destinarse a impulsar las acciones en el marco de LIFE+, Horizonte 2020, etc.

4.11 Las medidas de protección contra las inundaciones (de gran actualidad en Europa Central) también requerirían una financiación coordinada, quizás con cargo a los Fondos Estructurales. Además, algunas de las medidas programadas (en respuesta a inundaciones anteriores) todavía no se han completado debido a una serie de obstáculos administrativos. Estas cuestiones de emergencia requerirían también una apropiada tramitación administrativa acelerada.

4.12 El Comité acoge positivamente el establecimiento de asociaciones para la innovación sobre el agua, así como sobre el desarrollo sostenible y la productividad de la agricultura. Cabe destacar que estas iniciativas se han desarrollado en los Estados miembros con un enfoque de abajo arriba, mientras que la Comisión realiza una labor de coordinación. Esta participación de los diferentes agentes en sus ámbitos de acción respectivos aumentará las posibilidades de éxito.

4.13 Las intervenciones políticas fuera del ámbito del agua dulce también pueden cumplir una función en la prevención de la contaminación de las aguas. Por ejemplo, la legislación sobre el uso sostenible de pesticidas, las emisiones industriales y los productos farmacéuticos, así como el Reglamento REACH, deben ser compatibles con las acciones programadas en el marco del Plan.

4.14 La tercera línea de trabajo, sobre el perfeccionamiento del marco actual, se centra acertadamente en la mejora de la eficiencia en el uso del agua, incluido el aspecto crucial de aumentar el potencial de la reutilización. En primer lugar, con vistas a obtener los resultados deseados y esperados deben fijarse criterios para una reutilización segura del agua. La reutilización en las mismas instalaciones o en otras similares podría hacerse de manera natural, pero la utilización del agua reciclada en cascada, pasando de un usuario o una instalación a otro para su reutilización, requeriría establecer un equilibrio adecuado, tanto en cuanto a los volúmenes como a la calidad necesarios.

4.15 Por ejemplo, cerrar totalmente un circuito de agua, incluso con una sola operación, resulta casi imposible, ya que el contenido de sales inorgánicas dentro del circuito irá constantemente en aumento. Por ello, debe crearse un equilibrio seguro, que permita llevar a cabo estos procesos sin problemas.

4.16 Por último, el CESE destaca importantes aspectos relativos a la gestión del suelo y los bosques, estrechamente vinculados a la hidrología. Como consecuencia de las exigencias, a incompatibles, de diferentes políticas, los recursos silvícolas tienen dificultades serias para cumplir sus funciones no productivas: principal depósito de retención natural de agua dulce y sumidero de carbono, y en relación con la conservación de la biodiversidad, etc. El análisis del ciclo de vida debería revelar todos estos aspectos e indicar, asimismo, medidas equilibradas y adaptadas a las funciones de los bosques de la UE.

4.17 La hidrología no puede disociarse de la cuestión del suelo. El Comité solicita que se preste la debida atención al suelo, aunque reconoce que es un ámbito sujeto a la subsidiariedad. Los aspectos comunes deberían abordarse de manera más detallada cuando se prosigan los trabajos del Plan.

4.18 El CESE advierte que la consecución de los objetivos fijados en el Plan podría verse obstaculizada en las áreas siguientes:

- deficiencias de mercado (pérdida de ingresos, reparto de los costes y beneficios);
- falta de financiación, subvenciones perjudiciales
- barreras normativas;
- falta de coordinación;
- falta de voluntad política;
- integración de los objetivos de la política de aguas en otras políticas sectoriales.

Todas las partes implicadas en el proceso de ejecución del Plan deberían conocer los riesgos que entraña, y deberían, cada una en su nivel de responsabilidad, hacer todo lo que esté en sus manos para eliminar cuantos sea posible. La sociedad civil debería implicarse estrechamente en este exigente proceso obteniendo la información pertinente, ejerciendo su influjo en la toma de decisiones políticas y adaptando su comportamiento a los retos ligados al agua.

Resultado de la votación

A favor	112
En contra	129
Abstenciones	12