



Bruselas, 9.3.2015
COM(2015) 120 final

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

**La Directiva Marco del Agua y la Directiva sobre Inundaciones: medidas para lograr el
«buen estado» de las aguas de la UE y para reducir los riesgos de inundación**

{SWD(2015) 50 final}
{SWD(2015) 51 final}
{SWD(2015) 52 final}
{SWD(2015) 53 final}
{SWD(2015) 54 final}
{SWD(2015) 55 final}
{SWD(2015) 56 final}

1. INTRODUCCIÓN

La aplicación de la Directiva Marco del Agua¹ (DMA) de 2000 se basa en la adopción por los Estados miembros de una serie de medidas rentables de una forma transparente y participativa. Los Estados miembros deben incluir un resumen de esas medidas (establecidas en sus «programas de medidas» o PDM) en sus planes hidrológicos de cuenca (PHC), que se actualizan cada seis años. En 2012, la Comisión publicó su evaluación de los planes hidrológicos de cuenca disponibles en ese momento².

Una gestión hidrológica eficaz, como exige la DMA, ayuda a los Estados miembros a prepararse para fenómenos meteorológicos extremos que, debido al cambio climático, son cada vez más frecuentes y causan enormes daños³. Como complemento de la DMA, en 2007 se adoptó la Directiva sobre Inundaciones⁴ (DI), que obliga a los Estados miembros a evaluar y cartografiar los riesgos de inundación y la peligrosidad por inundaciones y a gestionarlos mediante el establecimiento de planes de gestión del riesgo de inundación.

La aplicación de ambas Directivas ha llegado a un punto crucial. La presente Comunicación expone una evaluación de los progresos realizados hasta el momento, teniendo en cuenta que ambas Directivas están vinculadas entre sí y que su aplicación debe hacerse de una manera coordinada. La evaluación se basa en los primeros informes sobre las acciones específicas adoptadas por los Estados miembros para aplicar las medidas resumidas en sus PHC. También está basada en el examen que hizo la Comisión de los PHC⁵ disponibles en 2012 y cumple los requisitos establecidos en el artículo 18, apartado 4, de la DMA, que obliga a la Comisión a publicar en 2015 un informe intermedio sobre la aplicación de los PDM de los Estados miembros.

El examen de los PDM de los Estados miembros realizado por la Comisión y su análisis de las evaluaciones preliminares del riesgo de inundación que ellos hicieron fundamentan las recomendaciones expuestas al final del presente documento. Se exponen aquí con vistas a los segundos PHC y los primeros planes de gestión del riesgo de inundación, que los Estados miembros deben adoptar antes de finales de 2015 y que en la actualidad están siendo objeto de consultas públicas.

Siete documentos de trabajo de los servicios de la Comisión acompañan a la presente Comunicación. Dos presentan un análisis más detallado de los avances realizados en la

¹ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO L 327 de 22.12.2000).

² Véase <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52012DC0670>.

³ En un escenario sin medidas de adaptación (es decir, una situación donde se mantiene la protección actual contra las avenidas con el período de retorno que hoy es de cien años), se prevé que, en la UE, los daños del efecto combinado del cambio climático y de cambios socioeconómicos pasarán de 6 900 millones EUR/año a 20 400 millones EUR/año antes de la década 2020, para alcanzar los 45 900 millones EUR/año antes de la de 2050 y 97 900 millones EUR/año antes de la de 2080. Véase Rojas *et al.* (2013), «Climate change and river floods in the European Union: Socio-economic consequences and the costs and benefits of adaptation», *Global Environmental Change* 23, 1737–1751, disponible en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378013001416#>.

⁴ Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación (DO L 288 de 6.11.2007).

⁵ Véase http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl_reports.htm#third.

aplicación de la DMA y la DI hasta la fecha⁶. Los otros cinco incluyen evaluaciones de los PHC de Bélgica, Grecia, España, Portugal y Croacia⁷, que en 2012 aún no habían sido adoptados.

2. EXPLOTAR LAS OPORTUNIDADES DE LA POLÍTICA DE AGUAS DE LA UE

La DMA y otras directivas relacionadas con el agua⁸ han contribuido a reforzar la protección de las aguas de la UE. En general, los europeos pueden beber el agua del grifo y bañarse de forma segura en miles de zonas costeras, ríos y lagos de toda la UE. La contaminación de origen urbano, industrial y agrícola es objeto de regulación.

El «chequeo» de la política de agua dulce de la UE⁹, realizado en 2012, confirmó que el actual marco de la política de aguas aborda los retos a los que se enfrentan las aguas dulces europeas. No obstante, todavía queda un largo camino por recorrer antes de que la calidad de todas las aguas de la UE sea suficientemente buena, debido a décadas de degradación anterior y a una gestión ineficaz persistente: el «Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa»¹⁰ de la Comisión, de 2012, llegó a la conclusión de que aproximadamente la mitad de las aguas superficiales de la UE tiene pocas probabilidades de alcanzar un buen estado ecológico en 2015. Por otra parte, las deficiencias en el seguimiento del estado químico de las aguas superficiales eran tan importantes que en 2012 se desconocía el estado de más del 40 % de las masas de agua y fue imposible establecer una base de referencia. La situación parece ser más positiva en el caso de las aguas subterráneas, pero en algunas cuencas los problemas siguen siendo graves¹¹.

⁶ Informe sobre los avances en la ejecución de los programas de medidas de la Directiva Marco del Agua; Informe sobre los progresos realizados en la aplicación de la Directiva sobre Inundaciones.

⁷ Informes sobre la aplicación de los planes hidrológicos de cuenca de la Directiva Marco del Agua.

⁸ Directiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro (DO L 372 de 27.12.2006); Directiva 2008/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas (DO L 348 de 24.12.2008); Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias (DO L 375 de 31.12.1991); Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (DO L 135 de 30.5.1991); Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 1991, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (DO L 334 de 17.12.2010); Directiva 98/83/CE del Consejo, de 3 de noviembre de 1998, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (DO L 330 de 5.12.98); Directiva 2006/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño (DO L 64 de 4.3.2006); Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina) (DO L 164 de 25.6.2008); Directiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas (DO L 309 de 24.11.2009).

⁹ SWD(2012) 393 final.

¹⁰ COM(2012) 673 final.

¹¹ Teniendo en cuenta las diferentes situaciones existentes en las cuencas fluviales europeas, la media de la UE (se prevé que, en 2015, alrededor del 90 % de las masas de agua subterránea alcancen un buen estado cuantitativo y el 77 % un buen estado químico) enmascara graves problemas regionales. Además, las cifras deben interpretarse con precaución, debido a las grandes lagunas y deficiencias que presentan los métodos de evaluación del estado de las aguas subterráneas de algunos Estados miembros.

Tal como declaró en su respuesta a la primera Iniciativa Ciudadana Europea sobre el derecho al agua como derecho humano¹², la Comisión reforzará la aplicación de su legislación sobre el agua, basándose en los compromisos expuestos en el VIIº Programa de Medio Ambiente y en el Plan para el agua. El Plan proponía una amplia gama de herramientas de aplicación, que se han recogido en el programa de trabajo 2013-2015 de la estrategia común de aplicación de la DMA¹³. Además, desde 2012 la Comisión ha intensificado su diálogo con los Estados miembros y ha llevado a cabo amplias reuniones bilaterales con ellos para debatir sus evaluaciones de los PHC y acordar actuaciones concretas para mejorar la aplicación.

La estrategia común de aplicación y una serie de procesos bilaterales han ayudado a los Estados miembros al aclararles los requisitos de la DMA y al crear nuevas herramientas de aplicación y proponer soluciones basadas en experiencias anteriores. Si los Estados miembros las incorporan y ejecutan con éxito en la actualización de los PHC de 2015, no serán necesarias nuevas medidas coercitivas¹⁴. No obstante, la Comisión mantendrá los procedimientos de infracción en ámbitos prioritarios¹⁵, en caso de que los medios antes citados resulten ineficaces para mejorar la aplicación.

La política de aguas de la UE ha permitido también a la Unión desarrollar un sector del agua dinámico, a la vanguardia mundial, compuesto por 9 000 pyme activas¹⁶ y que genera casi 500 000 puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo¹⁷. Se trata, por tanto, de mucho más que una respuesta a un imperativo ambiental: es una piedra angular para que la UE genere un crecimiento verde y azul y sea más eficiente en el uso de los recursos. Por ejemplo, las tecnologías de gestión hidrológica constituyen el núcleo de la ecoinnovación, y la Comisión puso en marcha en 2012 la Cooperación de Innovación Europea sobre el Agua¹⁸ para facilitar el desarrollo de soluciones innovadoras que puedan contribuir a una recuperación económica sostenible y, al mismo tiempo, a la adaptación al cambio climático.

3. EXAMEN POR LA COMISIÓN DE LOS «PROGRAMAS DE MEDIDAS» (PDM) DE LA DMA

Los PDM consisten en una serie de medidas básicas y obligatorias, algunas de ellas adoptadas en el marco de directivas anteriores a la DMA y otras específicas de la DMA, en particular las relativas al control de la extracción de agua, los vertidos, la contaminación difusa o la alteración física de las masas de agua. Además, los Estados

¹² COM(2014) 177 final.

¹³ La estrategia común de aplicación es un proceso abierto y cooperativo en el que participan la Comisión, los Estados miembros y las partes interesadas. Se inició en 2001 y tiene por objeto facilitar la aplicación de la DMA.

¹⁴ El anexo del Informe sobre los avances en la ejecución de los programas de medidas de la Directiva Marco del Agua incluye recomendaciones específicas de actuación por parte de los Estados miembros. Reflejan la evaluación de la Comisión y los resultados del proceso bilateral.

¹⁵ Entre esos ámbitos prioritarios destacan el cumplimiento de los plazos para la adopción de los PHC, el seguimiento y la evaluación, la contaminación difusa desde fuentes agrarias, las infraestructuras no conformes con la DMA, etc., en coordinación con el cumplimiento de la Directiva de Nitratos y de la Directiva sobre el Tratamiento de las Aguas Residuales Urbanas.

¹⁶ COM(2012) 216 final.

¹⁷ *Potential for stimulating sustainable growth in the water industry sector in the EU and the marine sector — input to the European Semester*, Water Industry Final REPORT, Acteon (pendiente de publicación).

¹⁸ http://ec.europa.eu/environment/water/innovationpartnership/about_en.htm.

miembros están obligados a adoptar medidas suplementarias si resultan necesarias para alcanzar los objetivos ambientales.

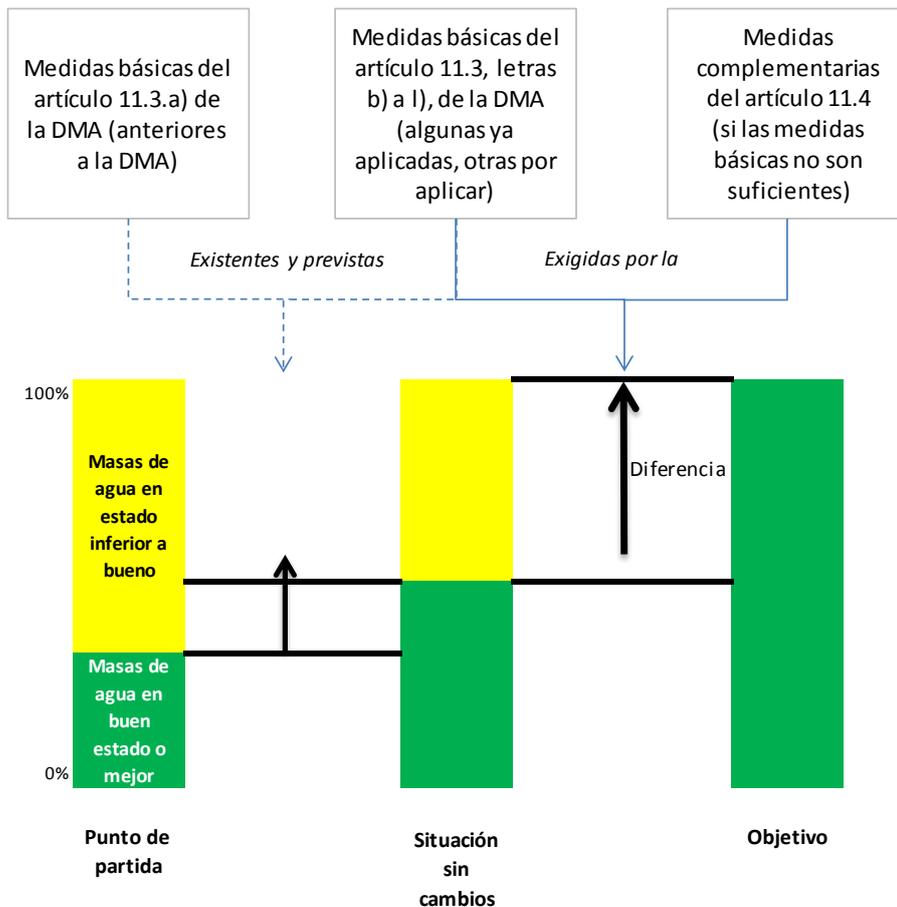


Figura 1. Ilustración simplificada de un proceso de identificación y corrección de la diferencia existente entre una situación sin cambios y el objetivo de 2015 de lograr un buen estado de las aguas.

La evaluación de la Comisión muestra que muchos Estados miembros planificaron sus medidas basándose en lo que ya existía o estaba en preparación y en lo que era factible, sin tener en cuenta la situación real de las masas de agua ni las presiones que según los PHC impedían la consecución de un «buen estado». En lugar de concebir las medidas más apropiadas y rentables para garantizar que sus masas de agua alcanzaran un «buen estado», resolviendo así la persistente ausencia de resultados, muchos Estados miembros se han limitado a realizar estimaciones sobre hasta qué punto las medidas existentes podrían contribuir a la consecución de los objetivos medioambientales de la DMA. La consecuencia de ello es que se aplican exenciones de una manera demasiado generalizada y sin la adecuada justificación. En la mayoría de los casos, cuando se aplican excepciones y se aplaza la consecución de un «buen estado», no está claro si las medidas se adoptan para avanzar hacia el objetivo, tal como exige la Directiva.

Los objetivos medioambientales de la DMA están cuantificados y sujetos a un calendario claro. El enfoque adoptado por muchos Estados miembros —de «avanzar en la buena dirección» a partir (en gran medida) de escenarios de una situación sin cambios— es claramente insuficiente para alcanzar los objetivos ambientales en la mayoría de las masas de agua.

3.1. Contaminación de las aguas causada por la agricultura, la industria y los hogares

Reducir la contaminación para cumplir los objetivos de la DMA exige que antes se apliquen correctamente otras directivas y reglamentos. Entre esas directivas y reglamentos cabe citar la Directiva sobre el Tratamiento de las Aguas Residuales Urbanas, la Directiva de Nitratos, la Directiva sobre un Uso Sostenible de los Plaguicidas y la Directiva sobre las Emisiones Industriales, que desempeñan un papel fundamental en la lucha contra la contaminación difusa y puntual y que, por tanto, deben tenerse en cuenta en los PHC y en los PDM.

En el **sector agrícola**, el último informe sobre la Directiva de Nitratos¹⁹ apunta a una ligera reducción de la contaminación de las aguas subterráneas por nitratos, pero insiste, al mismo tiempo, en la necesidad de nuevas medidas para reducir y prevenir la contaminación. Ello se ve confirmado por los análisis de los PDM comunicados por los Estados miembros. A pesar de que el 63 % de las demarcaciones hidrográficas comunicaron que la aplicación de la Directiva de Nitratos no bastaba para combatir la contaminación difusa al nivel necesario para lograr los objetivos de la DMA, no se han incorporado las medidas necesarias para corregir las deficiencias que persisten. La contaminación difusa afecta significativamente²⁰ a un 90 % de las demarcaciones hidrográficas, al 50 % de las masas de agua de superficie y al 33 % de las masas de agua subterránea de toda la UE. El sector de la agricultura es la principal fuente de contaminación difusa. A pesar de que se han registrado algunos progresos en lo que respecta a la disminución del consumo de fertilizantes minerales²¹, sigue habiendo muchas lagunas en las medidas básicas adoptadas por los Estados miembros para combatir las presiones agrícolas, y no se aplican medidas de control de las emisiones de fosfatos y nitratos fuera de las zonas vulnerables a los nitratos establecidas en virtud de la Directiva de Nitratos. Las medidas complementarias comunicadas en relación con la agricultura son en gran parte voluntarias, en particular los sistemas de asesoramiento y las medidas agroambientales de la política agrícola común (PAC), como la agricultura ecológica y la extensificación de las explotaciones.

Por lo que se refiere a los **hogares**, la aplicación de la Directiva sobre el Tratamiento de las Aguas Residuales Urbanas ha sido problemática, principalmente por los aspectos financieros y de planificación de las grandes inversiones necesarias en infraestructuras de redes de alcantarillado y plantas de tratamiento. La aplicación está muy avanzada en la EU-15²², varios de cuyos Estados miembros están próximos al pleno cumplimiento. Por lo que se refiere a la mayoría de los países de la EU-13, sin embargo, los períodos transitorios negociados en los Tratados de adhesión están llegando a su fin, y la mayoría de los países está todavía lejos de la plena conformidad, a pesar de la gran labor realizada en la última década. Los principales desafíos para la EU-15 están relacionados con el mantenimiento y la renovación de los sistemas colectores y de tratamiento de aguas residuales, mientras que los Estados miembros más recientes tienen que seguir trabajando en el establecimiento de la infraestructura mínima requerida. Por otra parte,

¹⁹ COM(2013) 683 final.

²⁰ Una masa de agua afectada por una presión significativa corre el peligro de no alcanzar el «buen estado» con las medidas actuales.

²¹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_mineral_fertiliser_consumption.

²² Estados miembros que se adhirieron a la Unión antes del 1 de mayo de 2004. Los Estados miembros de la EU-13 se adhirieron después de esa fecha.

los aliviaderos²³ siguen siendo una de las principales fuentes de contaminación en zonas urbanas, y exigen una gran inversión en los próximos años en toda la UE. Para aumentar las tasas de conformidad, se insta a los Estados miembros a presentar programas detallados de aplicación en 2014, incluida la planificación de las inversiones en infraestructuras. La Comisión está actualmente analizando esta cuestión.

La **contaminación provocada por actividades industriales** puede ser especialmente significativa en cuanto a determinados contaminantes y masas de agua. La Directiva sobre las Emisiones Industriales establece las principales formas de controlarla, en particular obligando a los titulares de instalaciones industriales a aplicar las «mejores técnicas disponibles» para garantizar un alto nivel de protección del medio ambiente en su conjunto (es decir, la calidad del agua, el aire y el suelo). Las autoridades nacionales competentes velan por que los valores límite de emisión indicados en los permisos de emisiones industriales correspondan a las «mejores técnicas disponibles» y tengan en cuenta los objetivos pertinentes en relación con el agua. Este requisito se cumple en cierta medida, si bien los PDM ponen de manifiesto que no de una manera sistemática y que, cuando se aplica, no se comunica²⁴.

La mayoría de los Estados miembros han empezado a trabajar en sus inventarios de emisiones de **sustancias prioritarias**, según lo exigido por la Directiva sobre Normas de Calidad Ambiental. Están utilizando los resultados de esa labor y sus análisis de presiones e impactos para identificar fuentes de contaminación. La proporción de masas de agua que se ha establecido están afectadas por fuentes puntuales o difusas varía de forma significativa entre Estados miembros. En el inventario, la mayoría de los Estados miembros aún no cuantifican las emisiones difusas procedentes de toda una serie de fuentes. El número de contaminantes identificados por los Estados miembros como de interés nacional²⁵ también varía de forma significativa. Por consiguiente, la mayor parte de las medidas establecidas por los Estados miembros en relación con la contaminación química son demasiado generales y sin resultados cuantificados, y no están orientadas a sustancias o fuentes concretas.

3.2. Consumo excesivo de agua: sobreextracción

La extracción de agua por encima de la capacidad de renovación de la naturaleza ejerce fuerte presión sobre las aguas superficiales y subterráneas de la UE, sobre todo debido al regadío en los países del Mediterráneo y el Mar Negro, pero también a causa de la urbanización y otras actividades económicas en distintas partes de la UE. La captación excesiva afecta considerablemente a un 10 % de las masas de agua de superficie y al 20 % de las masas de agua subterráneas. En los casos en que ya se esté extrayendo agua en exceso en cuencas fluviales explotadas de forma intensiva, la DMA obliga a los Estados miembros a adoptar medidas para restablecer la sostenibilidad a largo plazo de la extracción, por ejemplo revisar los permisos o hacer cumplir mejor sus disposiciones. No obstante, los primeros PDM pusieron de manifiesto que este problema se aborda de manera inadecuada, ya que en las masas de agua afectadas se ha recurrido a las excepciones de manera generalizada, con frecuencia sin la adecuada justificación.

²³ Aliviaderos de aguas pluviales y aliviaderos combinados (aguas residuales y aguas pluviales).

²⁴ Las medidas de adecuación o mejora de depuradoras de aguas residuales industriales se notifican como tipos clave de medidas en solo veintinueve demarcaciones hidrográficas de ocho Estados miembros.

²⁵ Se trata bien de contaminantes de aguas superficiales específicos de cuencas fluviales o de contaminantes de aguas subterráneas respecto a los cuales los Estados miembros establecen valores umbral.

Los primeros PHC también mostraron que la mayoría de los Estados miembros no se habían ocupado de las necesidades de agua de la naturaleza, algo que están obligados a hacer para cumplir los objetivos ambientales de la DMA. A menudo, solo se tuvieron en cuenta los caudales mínimos que deben mantenerse en el verano, pero sin considerar los distintos factores²⁶ que son críticos para que los ecosistemas se desarrollen y rindan todos sus beneficios. Esto significa que las medidas aplicadas no garantizan la consecución de un «buen estado» en muchas masas de agua afectadas por niveles importantes de extracción o por la regulación del caudal (por ejemplo, para el riego, la producción de energía hidráulica, el suministro de agua potable, la navegación, etc.). Al mismo tiempo, sin embargo, los Estados miembros han apoyado activamente el desarrollo de una interpretación común de caudales ecológicos y de la manera más adecuada de tenerlos mejor en cuenta en la aplicación de la DMA. Fruto de ello ha sido un documento de orientación que los Estados miembros deben comenzar a aplicar en 2015²⁷. La estrategia común de aplicación de la DMA ha permitido también compartir buenas prácticas en el uso de balances hidrológicos que incluyen las necesidades ambientales para garantizar la sostenibilidad de la asignación de recursos hídricos²⁸, así como en la utilización de la tecnología de teledetección para facilitar las inspecciones y el seguimiento de las captaciones ilegales²⁹.

3.3. Cambios en el caudal y la forma física de las masas de agua

Los cambios en el caudal y la forma física (la «hidromorfología») de las masas de agua se cuentan entre los principales factores que dificultan la consecución de un buen estado de las aguas, pero, en general, los primeros PDM no prevén medidas suficientes para corregir la situación. Esos cambios se deben casi siempre al desarrollo de infraestructuras «grises», como canales de drenaje, balsas de riego, presas para centrales hidroeléctricas, embalses para facilitar la navegación o terraplenes o diques de protección contra inundaciones, etc. Casi todos los PHC contemplan medidas correctoras, pero estas suelen ser muy generales, no se establece ningún orden de prioridad y las medidas no tienen ningún vínculo claro con las presiones existentes o los efectos previstos. Además, algunos Estados miembros no han desarrollado métodos de evaluación del estado de las aguas que sean sensibles a los cambios hidromorfológicos, lo que limita su capacidad para solucionar el problema con efectividad.

4. RELACIÓN CON LA DIRECTIVA SOBRE INUNDACIONES (DI)

Está ampliamente reconocido que grandes partes de Europa van a padecer cada vez más inundaciones y con mayor frecuencia por culpa del cambio climático. En 2007, la DI creó un marco paneuropeo que permite ayudar a los Estados miembros a determinar, evaluar y afrontar el riesgo de inundación.

²⁶ Por ejemplo, magnitud del caudal, frecuencia, estacionalidad, duración y tasas de cambio de las avenidas.

²⁷ Véase el documento de orientación de la estrategia común de aplicación sobre caudales ecológicos en la aplicación de la DMA, disponible en <https://circabc.europa.eu/w/browse/a3c92123-1013-47ff-b832-16e1caaafc9a>.

²⁸ En la primavera de 2015 se publicará un documento de orientación de la estrategia común de aplicación sobre el balance hídrico.

²⁹ Véase el estudio *Applying Earth observation to support the detection of non-authorised water abstractions*, disponible en <https://circabc.europa.eu/w/browse/fe1bf504-5dc4-4e12-a466-37c3a8c3eab4>.

Como ocurre generalmente en la gestión de riesgos, la DI se aplica en ciclos iterativos. Al final de cada ciclo de seis años, se preparan planes de gestión del riesgo de inundación. La primera serie de planes está prevista para finales de 2015 y debe coordinarse con los PHC³⁰ en el marco de la DMA, a fin de explotar las sinergias entre ambos instrumentos. Las medidas de retención natural del agua³¹ son un ejemplo de medidas que pueden contribuir al mismo tiempo a la consecución de los objetivos de la DMA y de la DI, al reforzar y preservar la capacidad natural de retención y almacenamiento de los acuíferos, suelos y ecosistemas. Medidas tales como la reconexión de la llanura aluvial al río, la recuperación de meandros y la restauración de humedales pueden reducir o retrasar la llegada aguas abajo del nivel máximo de la crecida, aumentando al mismo tiempo la calidad del agua y su disponibilidad, preservando los hábitats y reforzando la resiliencia al cambio climático.

Las primeras etapas del proceso de gestión del riesgo establecido por la DI consistieron en la preparación de las evaluaciones preliminares del riesgo de inundación para finales de 2011 y en la determinación de las zonas de riesgo significativo potencial de inundación, que permitieron a los Estados miembros centrar la aplicación en esas zonas. Las evaluaciones preliminares se basaron principalmente en la información disponible sobre inundaciones significativas ocurridas en el pasado y en previsiones de futuras inundaciones potencialmente significativas.

La mayoría de los Estados miembros han realizado evaluaciones preliminares nuevas del riesgo de inundación, mientras que otros han recurrido a evaluaciones existentes o a una combinación de nuevas y existentes. El origen claramente más habitual de las inundaciones notificadas en la UE es fluvial y, a continuación, pluvial y marítimo. Las consecuencias más comúnmente notificadas son económicas y, en segundo lugar, sanitarias³². Hay muchos criterios para la definición de inundaciones significativas y muchos son también los métodos para cuantificar los impactos, aunque en algunos casos no son excesivamente detallados.

Solo un tercio de los Estados miembros han considerado explícitamente la evolución a largo plazo (cambios climáticos y socioeconómicos) en su evaluación del riesgo de inundaciones, lo cual es sorprendente, ya que las pérdidas a causa de ese fenómeno en Europa han aumentado considerablemente en las últimas décadas debido principalmente a factores socioeconómicos, tales como el aumento de la riqueza en zonas propensas a inundaciones, así como a un clima cambiante.

La segunda etapa del proceso de gestión de riesgos de la DI fue la elaboración, antes de finales de 2013, de mapas de peligrosidad por inundaciones y mapas de riesgo de inundación en las zonas identificadas como zonas de riesgo significativo potencial de inundación. Ahora, la Comisión está evaluando la información facilitada por los Estados miembros³³.

³⁰ Véase el documento de la estrategia común de aplicación *Links between the Floods Directive and Water Framework Directive*, disponible en <https://circabc.europa.eu/w/browse/b91b99c7-835f-48fe-b0f5-57740b973d4c>.

³¹ Véase el documento de política de la estrategia común de aplicación sobre medidas de retención natural del agua en <https://circabc.europa.eu/w/browse/2457165b-3f12-4935-819a-c40324d22ad3>.

³² De las más de ocho mil zonas de riesgo significativo potencial comunicadas por los Estados miembros, en alrededor de nueve de cada diez el riesgo es de inundación fluvial, y en la mayoría de los casos los impactos negativos potenciales son, principalmente, de índole económica.

³³ En febrero de 2015, tres Estados miembros no habían notificado sus mapas de peligrosidad por inundaciones ni sus mapas de riesgos de inundación.

A pesar de esas carencias, por primera vez todos los Estados miembros están actuando de forma simultánea en el mismo marco para prevenir o reducir los daños sociales, económicos y ambientales del riesgo de inundación. Además, la DI les ha servido de incentivo para centrarse en la prevención y la sensibilización, además de en la protección³⁴. Los mapas de peligrosidad por inundaciones y los mapas de riesgo de inundación deben ahora orientar a las autoridades y los responsables políticos a reducir los riesgos de inundación de una manera efectiva y sostenible para los recursos hídricos y la sociedad.

5. CÓMO ACTUAR: OPORTUNIDADES DE INVERSIÓN Y TARIFICACIÓN DEL AGUA PARA REDUCIR LA INEFICIENCIA

Se reconoce que es necesario aplicar e integrar mejor los objetivos de la política de aguas en otras políticas, incluidas las políticas de financiación, como la PAC y los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Los resultados del período de financiación 2007-2013 ponen de manifiesto que los Estados miembros no han aprovechado al máximo las posibilidades de financiación de la UE para la consecución de los objetivos de la DMA³⁵, a pesar de algunos buenos ejemplos³⁶. Así, apenas se ha recurrido al artículo 38 del antiguo Reglamento sobre Desarrollo Rural³⁷, que puede utilizarse para financiar medidas derivadas de la DMA³⁸. Los fondos disponibles para la construcción de estaciones depuradoras de aguas residuales urbanas en algunos casos no se agotaron o se concedieron con retraso, debido en parte a una planificación inadecuada. La Comisión, en 2014, exigió a los Estados miembros que presentaran, en el marco del artículo 17 de la Directiva sobre el Tratamiento de las Aguas Residuales Urbanas, programas de aplicación, con una planificación detallada de las inversiones, y controlará muy de cerca su aplicación. De manera más general, los PDM no siempre explotan las oportunidades de financiación de la UE para ayudarles a cumplir los objetivos de los PHC.

Los PDM también confirman que los incentivos para un consumo eficiente de los recursos hídricos y una tarificación transparente del agua no se aplican en todos los Estados miembros y en todos los sectores que utilizan agua, debido en parte a la ausencia de medición. Con el fin de practicar precios incentivadores, los usos consuntivos deben, por defecto, estar sujetos a cargas volumétricas basadas en el uso real. Para ello es preciso generalizar la medición, en particular en el caso de la

³⁴ El ámbito de la gestión de riesgos es ahora subvencionable dentro de la política de cohesión 2014-2020, y pueden cofinanciarse proyectos que se ocupen de la prevención y la gestión de riesgos climáticos y de catástrofes naturales.

³⁵ Véase el Informe Especial 04/2014 del Tribunal de Cuentas «La integración de los objetivos de la política del agua de la UE en la PAC: un éxito parcial», http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_04/SR14_04_ES.pdf.

³⁶ Por ejemplo, el antiguo artículo 41, sobre inversiones no productivas, del Reglamento (CE) nº 1698/2005, de desarrollo rural, utilizado para mejorar la condición de las riberas fluviales (por ejemplo, en Flandes) y restaurar humedales (por ejemplo, en Dinamarca).

³⁷ Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) (DO L 277 de 21.10.2005).

³⁸ Por lo que se refiere al período de programación 2007-2013, las medidas relacionadas con el agua en el marco del artículo 38 del Reglamento (CE) nº 1698/2005, de desarrollo rural, se activaron en 2010, cuando se pusieron en marcha los PDM de la DMA. En cuanto a las medidas previstas en el artículo 30 del Reglamento (CE) nº 1305/2013, de desarrollo rural, aún no se han aprobado la mayoría de los programas de desarrollo rural para el período 2014-2020 y habrá que esperar para comprobar si contemplan medidas en relación con el agua.

agricultura en cuencas donde el regadío es el uso principal. A pesar de que algunos Estados miembros han realizado progresos significativos en la adaptación de las políticas de tarificación del agua a los requisitos de la DMA, las medidas dirigidas a garantizar la recuperación de los costes ambientales y los relativos a los recursos son escasas. La no recuperación de costes, en particular los medioambientales, los relativos a los recursos y los costes de infraestructura, no hace más que sumarse a la factura que tendrán que pagar las próximas generaciones en las zonas que se enfrentarán a gravísimos problemas de escasez de agua y a infraestructuras hidráulicas defectuosas.

Para fomentar la correcta aplicación de la tarificación del agua, el Reglamento sobre Disposiciones Comunes³⁹ estableció condiciones *ex ante* para acceder a los fondos de las políticas de cohesión y de desarrollo rural. En este contexto, la Comisión está llevando a cabo una evaluación de las políticas de tarificación del agua y de recuperación de costes de los Estados miembros y exige que se adopten planes de actuación en caso de que se detecten deficiencias. Según una sentencia reciente del Tribunal de Justicia de la UE⁴⁰, la recuperación de los costes, mediante prácticas de fijación de precios u otros medios, se aplica potencialmente a un amplio abanico de servicios relacionados con el agua que tienen un impacto sobre el estado de ese recurso. Si un Estado miembro decide no aplicar la recuperación de costes a una determinada actividad de uso de agua, debe explicar claramente qué otras medidas se están aplicando para garantizar la consecución de los objetivos de la DMA.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación se formulan una serie de conclusiones y recomendaciones para que los PDM puedan:

- conciliar los objetivos medioambientales y económicos estableciendo medidas que posibiliten el suministro de agua sin contaminar en cantidades suficientes para la naturaleza, las personas y la industria,
- garantizar la sostenibilidad y la viabilidad económica a largo plazo de la agricultura y la acuicultura de la UE,
- apoyar la producción de energía, un transporte sostenible y el desarrollo del turismo, contribuyendo así a un verdadero crecimiento verde de la economía de la UE.

Reconocer la necesidad de una base sólida para los PDM

Los Estados miembros deben redoblar esfuerzos para fundamentar sus PDM en una evaluación seria de las presiones y los impactos sobre los ecosistemas acuáticos, así como en una evaluación fiable del estado de las aguas. De otro modo, si la evaluación de base de las presiones no es correcta, la totalidad del PDM estará mal fundada y se corre el riesgo de que no se actúe donde más se necesita ni de una manera rentable.

³⁹ Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo.

⁴⁰ Sentencia de 11 de septiembre de 2014 en el asunto C-525/12, Comisión contra Alemania.

El seguimiento debe mantenerse o perfeccionarse. En particular, debe mejorarse el seguimiento del estado de las aguas superficiales, especialmente en lo que se refiere a las sustancias prioritarias. Es urgente corregir las deficiencias que persisten en los métodos de evaluación del estado ecológico del agua de varios Estados miembros. Resulta especialmente importante desarrollar métodos sensibles a los cambios físicos e hidrológicos de las masas de agua, y algunos Estados miembros ya lo han hecho. La mayor base de conocimientos resultante debe orientar mejor las medidas hacia la consecución de los objetivos de la DMA.

Realizar un análisis de brechas: ¿qué debe hacerse para alcanzar los objetivos?

Para concebir correctamente los PDM, los Estados miembros tienen que determinar cuál es la combinación de medidas más rentable para colmar la brecha existente entre el estado actual de las aguas y el «buen estado». Ese análisis de brechas es necesario para saber qué se debe hacer para alcanzar los objetivos, cuánto tiempo se va a tardar en conseguirlo, cuánto costará y a quién. Además, solo basándose en ese análisis es posible justificar adecuadamente exenciones a causa de la inviabilidad técnica o de unos costes desproporcionados. Por otra parte, aun cuando las exenciones estén justificadas, los Estados miembros deben velar por que las medidas se encaucen lo más rápidamente posible hacia la consecución de los objetivos.

Adaptar el uso del agua a los objetivos ambientales de la DMA y ejecutar los cambios

Los permisos existentes, por ejemplo, para la extracción de agua (incluidos los derechos de regadío), los vertidos, la generación de energía hidráulica, etc. deben revisarse y, si resulta necesario, actualizarse para que sean compatibles con los objetivos de la DMA. Algunos Estados miembros ya lo están haciendo, y los demás deben seguir su ejemplo.

Una vez revisados los permisos, los Estados miembros tienen que velar por que se cumplan sus condiciones, por ejemplo mediante inspecciones basadas en un enfoque del riesgo de incumplimiento y garantizando una capacidad adecuada de control de la conformidad.

Combatir la contaminación

Los Estados miembros tienen que reforzar sus medidas básicas para luchar contra la contaminación difusa causada por la agricultura. A pesar de que aún queda un largo camino por recorrer para alcanzar el «buen estado» y aunque las medidas previas a la DMA no son suficientes en muchas demarcaciones hidrográficas, varios Estados miembros recurren únicamente a medidas voluntarias. Ese tipo de medidas permiten colmar efectivamente parte de la brecha que persiste, pero solo puede obtenerse una mejora significativa con medidas básicas obligatorias.

Los Estados miembros deben controlar las fuentes de contaminación aplicando en su totalidad las medidas de la DMA y de la legislación relacionada con el agua, especialmente la Directiva de Nitratos, la Directiva sobre las Emisiones industriales y la Directiva sobre el Tratamiento de las Aguas Residuales Urbanas. Esto es mucho mejor que recurrir a medidas de tratamiento al final del proceso, por ejemplo para garantizar un agua potable de gran calidad, y, además se evitan los altos precios del tratamiento y se protege el medio ambiente. Se insta a los Estados miembros a que sigan creando

perímetros de protección en las zonas utilizadas para la obtención de agua potable, en particular en lo que se refiere a las aguas superficiales. Además, tienen que velar por que sus medidas se orienten a las fuentes y sustancias químicas que impiden que las masas de agua alcancen un «buen estado».

Abordar los aspectos cuantitativos y tener en cuenta su relación con la calidad

La evaluación de los PDM realizada por la Comisión pone de manifiesto la necesidad de abordar mejor el vínculo entre calidad y cantidad en la evaluación de las presiones ejercidas sobre los ecosistemas acuáticos y de aplicar medidas centradas en las extracciones y las regulaciones de caudal.

La escasez de agua y la sequía constituyen un problema cada vez más grave en muchas zonas de Europa, al menos de forma estacional, debido al cambio climático. En la UE, cada vez hay más demarcaciones hidrográficas afectadas por problemas cuantitativos, y los Estados miembros deben adoptar medidas preventivas para que la extracción no llegue a niveles insostenibles. Si la extracción es ya excesiva, los Estados miembros deben tomar las medidas adecuadas para que el uso del agua vuelva a niveles sostenibles. Esto es especialmente importante en el caso de las aguas subterráneas, en particular cuando están conectadas a importantes ecosistemas que requieren agua, que con frecuencia son zonas protegidas, como los humedales. Toda excepción debe estar correctamente justificada en los PHC y basarse en las condiciones previstas en la DMA.

Controlar los cambios físicos y de caudal de las masas de agua

A pesar de que un tercio de las masas de agua de la UE se ven considerablemente afectadas por regulaciones de caudal (cambios hidrológicos) y alteraciones físicas (cambios morfológicos), los PDM de muchos Estados miembros no contemplan medidas claras para solucionar la situación.

Los Estados miembros deben aplicar caudales ecológicos de conformidad con el reciente documento de orientación de la estrategia común de aplicación y poner en marcha medidas de protección o restauración de los caudales, en relación tanto con usos existentes como nuevos. Para ello, los Estados miembros deben desarrollar métodos de seguimiento y evaluación para detectar casos en los que cambios hidrológicos puedan impedir la consecución de un buen estado ecológico. No obstante, con las medidas y herramientas disponibles ya pueden detectarse y controlarse los cambios más significativos, y en los próximos PDM debe darse prioridad a la reducción del impacto de las extracciones y de las regulaciones de caudal.

En muchas masas de agua, los cambios físicos están conectados con cambios de caudal, de manera que los caudales ecológicos quizás no basten y sea necesario completarlos con medidas de restauración para lograr los objetivos de la DMA.

Utilizar con sensatez los instrumentos económicos y los incentivos

Los Estados miembros deben adaptar la tarificación inadecuada de los recursos hídricos, especialmente, pero no únicamente, en el sector agrícola. La tarificación inadecuada sigue provocando graves daños ambientales y económicos, por ejemplo un uso ineficiente de unos recursos hídricos escasos o una contaminación que requiere costosos tratamientos. Ello reduce la disponibilidad de agua para una serie de actividades

económicas, mermando así las oportunidades de crecimiento futuro de varias regiones de la UE. Una tarificación adecuada conforme con la DMA y basada en la medición y en la recuperación de costes puede conducir a un uso eficiente del agua, al reducir el consumo innecesario, favorecer la elección de cultivos o sistemas de explotación agrícola que disminuyan los costes de producción y mejoren el equilibrio económico de las explotaciones agrarias, y recaudar fondos para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las inversiones en infraestructuras y detener las pérdidas provocadas por las fugas⁴¹.

Coordinar la aplicación para obtener multitud de beneficios

Para que los PDM tengan éxito, es esencial una cooperación a varios niveles, que debe basarse en las estructuras existentes que hayan demostrado ser eficaces. Esto es aplicable, en primer lugar, a las demarcaciones hidrográficas, donde las fronteras administrativas o nacionales no deben ser un obstáculo para elegir las medidas más rentables. También se aplica a los ejecutores de los diferentes actos de la legislación medioambiental ya que, por ejemplo, los PDM de la DMA son esenciales para el logro de algunos de los objetivos de la DI, de la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina o de la Estrategia para la Biodiversidad de la UE y la Directiva de Hábitats.

Los plazos armonizados para la elaboración de los planes de gestión en el marco de la DMA y la DI son una gran oportunidad para utilizar la información disponible sobre el estado y las presiones conjuntamente y para concebir PDM que faciliten el logro de un «buen estado» y, al mismo tiempo, reduzcan el riesgo de inundación. Esas sinergias deben aprovecharse al máximo.

A la hora de elegir las medidas de gestión de riesgos con arreglo a la DI, los Estados miembros deben tener en cuenta la amplia gama de beneficios a largo plazo que se derivan de las medidas de retención natural del agua. También deberían tenerse en cuenta esas medidas durante la evaluación de las mejores opciones medioambientales a que se refiere el artículo 4, apartado 7, de la DMA en relación con los proyectos que alteren físicamente masas de agua.

La aplicación de la DI muestra señales alentadoras de progreso. Habida cuenta del planteamiento de la Directiva Marco, su éxito dependerá en última instancia de la ambición de los Estados miembros y de la correcta aplicación de sus planes de 2015 de una manera cuantificable⁴². Deben mejorarse los métodos para identificar inundaciones significativas potenciales, así como la cuantificación de los posibles impactos futuros. Deben tenerse más ampliamente en cuenta los cambios climáticos y socioeconómicos (por ejemplo, la expansión urbana y los usos del suelo que lo impermeabilizan), ya que son elementos importantes de la gestión del riesgo de inundación.

El segundo ciclo de PHC propicia también la creación de sinergias con el desarrollo del primer programa de medidas con arreglo a la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina. Esa Directiva y la DMA son complementarias y deben aplicarse conjuntamente.

⁴¹ Véase *Good Practice Document on Leakage*, disponible en <https://circabc.europa.eu/w/browse/bb786001-ed42-416d-836e-4835481ba508>.

⁴² Para cuantificar el éxito es importante que los Estados miembros de la UE elaboren orientaciones para el registro de datos sobre las pérdidas debidas a catástrofes: <http://drr.jrc.ec.europa.eu/LossDataWorkshopOctober2014>.

Aprovechar las oportunidades de inversión

Los Estados miembros deben recurrir a las muchas posibilidades de financiación que brinda la UE para facilitar la ejecución de los PDM. Entre esas posibilidades se cuentan las ayudas para la adopción de prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente en virtud de los programas de desarrollo rural, los fondos de la política de cohesión en el marco de los objetivos relacionados con el agua y la adaptación al cambio climático, los proyectos integrados LIFE, las ayudas de Horizonte 2020 a la innovación en el sector del agua y la implantación de soluciones innovadoras basadas en la naturaleza para abordar los retos sociales que plantea la gestión de los recursos hídricos y de los riesgos de inundación. La Comisión se ha referido en muchas ocasiones a los acuerdos de asociación y los programas operativos y de desarrollo rural propuestos por los Estados miembros para maximizar su contribución al logro de los objetivos de la DMA y, de forma más general, sus beneficios medioambientales, pero el uso que se haga efectivamente de los fondos es responsabilidad de cada Estado miembro y región.

Del mismo modo, los Estados miembros deben utilizar las innovaciones desarrolladas en el marco de las Cooperaciones Europeas para la Innovación sobre el agua y sobre la productividad y la sostenibilidad agrícolas, y vincularlas a los retos que plantea la aplicación de la DMA.

Por último, los Estados miembros podrían también aprovechar las oportunidades ofrecidas por el Plan de Inversiones para Europa⁴³ propuesto por la Comisión, especialmente para respaldar el desarrollo de infraestructuras hidráulicas.

⁴³ http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_en.htm.