

Bruselas, 15.12.2021
COM(2021) 970 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO
sobre la aplicación de la Directiva marco sobre el agua (2000/60/CE), la Directiva sobre
normas de calidad ambiental (2008/105/CE), modificada por la Directiva 2013/39/UE, y
la Directiva sobre inundaciones (2007/60/CE)

Aplicación de los programas de medidas previstos
Nuevas sustancias prioritarias
Evaluaciones preliminares del riesgo de inundación y zonas de riesgo de inundación
potencialmente significativo

{SWD(2021) 970 final} - {SWD(2021) 971 final}

1. Introducción

Con la adopción del Pacto Verde Europeo¹, la UE ha dado pasos cruciales para hacer frente a las crisis simultáneas e interconectadas del cambio climático, el riesgo sanitario, la pérdida de biodiversidad y la contaminación en todos los medios naturales. La gestión sostenible de la calidad y la cantidad del agua desempeña un papel fundamental en la respuesta a estas crisis, y se basa en el marco legislativo existente y en la ambiciosa aplicación del Pacto Verde Europeo y sus iniciativas posteriores. La financiación de la que ahora disponen los Estados miembros para la ejecución de los planes de recuperación y resiliencia es un apoyo adicional, que les ayuda a hacer frente a las presiones existentes sobre la calidad y la cantidad del agua dulce y, al mismo tiempo, estimula la transición hacia una economía europea limpia, circular y sin emisión de carbono, en cumplimiento del principio de «no ocasionar daños».

En 2021, Europa ha vuelto a ser testigo de las repercusiones de los fenómenos extremos relacionados con el agua, agravados por los efectos del cambio climático: las dramáticas inundaciones en las cuencas del Rin y del Mosa y las olas de calor y los incendios forestales sin precedentes han ocasionado trágicas pérdidas de vidas humanas y daños que ascienden a muchos miles de millones de euros. Aunque solo están parcialmente relacionados con una política de aguas adecuada, estos acontecimientos ponen de manifiesto la importancia de la aplicación sistemática y prolongada de una mejor gestión del agua dulce, incluso más allá de las fronteras.

En la Directiva marco sobre el agua² (DMA) se establecen el marco principal y los objetivos generales para la política de aguas en Europa, así como para la consecución del buen estado de todas las aguas superficiales y subterráneas. La Directiva sobre las normas de calidad ambiental³ y la Directiva sobre las aguas subterráneas⁴ complementan la DMA en lo que respecta a las normas sobre las aguas superficiales y subterráneas, respectivamente. El control de adecuación de la legislación de la UE en materia de agua de 2019⁵, que abarca estas tres Directivas y la Directiva sobre inundaciones⁶, llegó a la conclusión de que el marco legislativo existente es, en líneas generales, adecuado para su finalidad, pero con cierto margen de mejora. Concluyó que para alcanzar los objetivos de la DMA y de la Directiva sobre inundaciones se requerirán una financiación suficiente, una ejecución más rápida y una mejor integración de sus objetivos en la legislación sectorial. Algunas de las deficiencias de la

¹ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es.

² 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, p. 1).

³ 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, p. 84, modificada por la Directiva 2013/39/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de agosto de 2013, DO L 226 de 24.8.2013, p. 1).

⁴ 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, p. 19).

⁵ https://ec.europa.eu/environment/water/fitness_check_of_the_eu_water_legislation/index_en.htm.

⁶ 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, p. 27).

legislación y las posibles medidas sobre sustancias químicas se valorarán en la evaluación de impacto en curso para las listas de sustancias en las aguas subterráneas y superficiales⁷.

Este informe tiene por objeto aportar más información y se convertirá en otro punto de control de los avances en la aplicación general de la legislación, como paso previo para la evaluación de la próxima generación (2022-2027) de planes hidrológicos de cuenca (PHC) y de planes de gestión del riesgo de inundación.

Contiene la evaluación de la Comisión de los recientes informes obligatorios de los Estados miembros en materia de agua:

- los progresos realizados en la ejecución de los programas de medidas (PdM) en el marco de la DMA, segundo ciclo (2016-2021);
- el seguimiento de las sustancias prioritarias en las aguas superficiales, añadidas a la lista en el marco de la Directiva sobre las normas de calidad ambiental en 2013;
- la revisión y actualización de las evaluaciones preliminares del riesgo de inundación del primer ciclo de la Directiva sobre inundaciones (2016-2021).

2. Presentación de informes

La Comisión evaluó en 2019 los segundos PHC (previstos para diciembre de 2015) de conformidad con la DMA⁸. Los informes intermedios sobre la aplicación de los PdM debían presentarse en diciembre de 2018. La Comisión, en virtud del artículo 18 de la DMA, debe presentar un informe al Parlamento y al Consejo sobre el grado de aplicación de los PdM dentro del plazo de tres años a partir de su informe de evaluación de los PHC. Todos los Estados miembros han presentado informes intermedios sobre la aplicación de sus PdM.

En lo que respecta a la Directiva sobre las normas de calidad ambiental, este informe evalúa el grado de aplicación de los requisitos relacionados con las doce nuevas sustancias añadidas a la lista de sustancias prioritarias en las aguas superficiales, acordada en 2013. En concreto, la Directiva 2008/105/CE, modificada por la Directiva 2013/39/UE, en su artículo 3, apartado 1 *bis*, inciso ii), exige a los Estados miembros que establezcan y presenten a la Comisión un programa de seguimiento suplementario y un programa preliminar de medidas que incluyan las sustancias identificadas recientemente. Todos los Estados miembros notificaron sobre las nuevas sustancias prioritarias.

Por último, en lo que respecta al segundo ciclo de presentación de informes de la Directiva sobre inundaciones, los Estados miembros, en virtud del artículo 14, tenían que haber revisado y actualizado sus evaluaciones preliminares del riesgo de inundación del primer ciclo a más tardar el 22 de diciembre de 2018. Los informes debían presentarse a la Comisión

⁷ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12662-Integrated-water-management-revised-lists-of-surface-and-groundwater-pollutants_es.

⁸ https://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl_reports.htm.

antes del 22 de marzo de 2019. Casi todos los Estados miembros presentaron informes sobre las actualizaciones de sus primeras evaluaciones preliminares del riesgo de inundación⁹.

3. Segundos programas de medidas - evaluación intermedia

El artículo 11 de la DMA obliga a los Estados miembros a que elaboren PdM para cada demarcación hidrográfica y especifiquen su contenido, que contendrá medidas básicas (artículo 11, apartado 3) y medidas complementarias (artículo 11, apartado 4), así como medidas adicionales (artículo 11, apartado 5), según sea necesario.

Se pidió a los Estados miembros que notificaran sobre los progresos en la aplicación de los «tipos clave de medidas» (TCM) que habían definido. Los TCM son las medidas habituales que se adoptan para reducir presiones, como la eliminación de obstáculos en los ríos, la mejora de los planes de tratamiento de aguas residuales, la eliminación progresiva de sustancias prioritarias, etc.¹⁰.

Esta evaluación del PdM refleja la situación como figura en la base de datos del Sistema de Información sobre el Agua para Europa. Siempre que ha sido posible, se ha realizado un análisis por separado de las medidas básicas del artículo 11, apartado 3, de la DMA y de las medidas complementarias y adicionales de los apartados 4 y 5 del mismo artículo.

Muchas veces no es posible realizar una comparación directa de los datos de los PHC y de los PdM de 2018 debido a problemas metodológicos, como cambios en las medidas, diferentes años de referencia y cambios en los límites de las masas de agua. Sin embargo, la información proporcionada para 2016 y 2018 y la proyectada para 2021 sigue proporcionando datos cuantitativos sobre los progresos realizados en la aplicación de los PdM. Los datos se reflejan, en la medida de lo posible, en el presente documento y en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

Situación general

A mediados del ciclo 2016-2021, la aplicación de las medidas estaba en marcha en todos los Estados miembros, aunque con retrasos en algunos casos. En comparación con los PdM de 2015, todos los Estados miembros notificaron los TCM y algunos de ellos¹¹ completaron sus informes, y ahora abarcan todas sus demarcaciones hidrográficas. La mayoría de los Estados miembros han realizado algunos progresos para determinar las deficiencias que impiden lograr un buen estado con respecto a cada presión significativa y el nivel de aplicación de las medidas necesarias para cumplir dicho objetivo. En el caso de los (dieciocho) Estados miembros que han facilitado datos que permiten un análisis y una comparación más exhaustivos, puede observarse que en tres¹² de ellos se han cumplido entre el 70 y el 100 %

⁹ Varios Estados miembros no presentaron los informes en el plazo previsto. La Comisión ha incoado procedimientos por incumplimiento debido a la presentación tardía de informes. Hasta la fecha, solo siguen pendientes dos procedimientos de infracción.

¹⁰ Lista de TCM en [WFD Reporting Guidance 2022](#), página 387 (en inglés).

¹¹ Croacia, Dinamarca, Eslovenia y Grecia.

¹² Estonia, Letonia, Malta.

de los objetivos de las demarcaciones hidrográficas, mientras que en otros cuatro¹³, entre el 30 y el 80 % de los indicadores señalan un avance hacia el objetivo de subsanar las deficiencias para lograr un buen estado. En otro Estado miembro¹⁴, los objetivos se han cumplido en dieciséis de las veinticinco demarcaciones hidrográficas. Se trata de una mejora alentadora que permitirá determinar y priorizar mejor las medidas.

En el caso de los Estados miembros que han detectado otras presiones además de las significativas, se han puesto en marcha medidas para abordarlas, se han señalado las deficiencias que impiden lograr un buen estado, y se han desarrollado indicadores para establecer el nivel de aplicación necesario para lograr ese buen estado.

¹³ Austria, Chequia, Francia y Portugal.

¹⁴ España.

Estado miembro	Demarcación hidrográfica	Se completaron todas las medidas	Se completaron todas las medidas previstas	Se completaron algunas medidas	Se completaron algunas medidas previstas	No se completó ninguna medida
AT	3			3		
BE	8	1		5	1	1
BG	4			1	3	
CY	1			1		
CZ	3			3		
DE	10			10		
DK	4				4	
EE	3			3		
EL	14			14		
ES	25			25		
FI	8		8			
FR	14			7	7	
HR	2			2		
HU	1		1			
IE	3			3		
IT	8		1	3	4	
LT	4				4	
LU	2			2		
LV	4				4	
MT	1			1		
NL	4			4		
PL	10				10	
PT	10			9	1	
RO	1			1		
SE	5				5	
SI	2			2		
SK	2			2		

Cuadro 1: Estado y progresos desde los segundos PHC para las demarcaciones hidrográficas.

Los Estados miembros también señalaron obstáculos encontrados en la aplicación de sus PdM. Como se indica en el cuadro 2 que figura a continuación, la falta de financiación, los retrasos y la gobernanza son los impedimentos más importantes.

		Obstáculos							
Estado miembro	Demarcación hidrográfica	Gobernanza	Retrasos	Falta de financiación	Falta de mecanismos	Falta de medidas	Falta de rentabilidad	Fenómenos extremos	Otros
AT	3								
BE	8		3	3	2				2
BG	4		4		1	1			
CY	1								
CZ	3	3	3	3	3		3	3	
DE	10		10	4	10	9	7	4	10
DK	4		4						4
EE	3		3	3	3				
EL	14		14						
ES	25	25	25	25	25				
FI	8			8	8				
FR	14	14	14	14	14				14
HR	2		2	2	2				
HU	1	1	1	1	1	1		1	1
IE	3	3		3			3		3
IT	8	5	5	8	7	1	2	6	
LT	4								
LU	2							1	2
LV	4			4				4	
MT	1		1						
NL	4		4	4			4		4
PL	10	3	3	3	3	4	4	2	5
PT	10		8	9			8	8	
RO	1		1	1	1		1		1
SE	5				5				
SI	2			2					
SK	2		2	2			2		2

Cuadro 2: Obstáculos para la aplicación de los PdM según las demarcaciones hidrográficas

En el cuadro 3 que figura a continuación se resumen las tendencias previstas en la consecución de los objetivos para las diferentes presiones y los TCM correspondientes, según las previsiones de cada Estado miembro a mitad de período para la segunda mitad del ciclo (2018-2021). Una tendencia al alza indica que el Estado miembro se está alejando de los objetivos de la legislación, mientras que una tendencia a la baja indica que el objetivo está cada vez más cerca.

Legenda

■ Tendencia al alza	■ Objetivos alcanzados en 2021	■ No se puede informar de la tendencia
■ Tendencia mixta	■ Sin avances/estancamiento	
■ Tendencia a la baja	■ No asignado	

Presión	TCM	Estado miembro																										
		AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK
Agricultura	2																											
	3																											
	12																											
Tratamiento de aguas residuales y productos químicos	1																											
	15																											
	16																											
Captación de agua	7																											
	8																											
Alteraciones hidromorfológicas	5																											
	6																											
Protección del agua potable	4																											
	13																											
Política de fijación de precios del agua	9																											
	10																											
	11																											
Investigación	14																											
Zona urbana*	21																											
Otros	17																											
	18																											
	19																											
	20																											
	22																											
	23																											
	24																											
	25																											
	99																											

*Contaminación de las zonas urbanas, el transporte y la infraestructura construida

Cuadro 3: Progreso previsto en los TCM 2018-2021

3.1 Lucha contra la contaminación

Gracias al Pacto Verde Europeo, la lucha contra la contaminación ha cobrado protagonismo. El objetivo cero en materia de contaminación se tradujo en un exhaustivo plan de acción «contaminación cero»¹⁵ y en la Estrategia de sostenibilidad para las sustancias químicas¹⁶. La Estrategia «De la Granja a la Mesa»¹⁷ (centrada, entre otras cosas, en la reducción de las pérdidas de nutrientes, en los plaguicidas y en el aumento de la agricultura ecológica) y la Estrategia Farmacéutica para Europa¹⁸ (cuyo objetivo es, entre otros, reducir la presencia de antibióticos en el medio ambiente) también permitirán acelerar la reducción de la contaminación del agua.

Contaminación procedente de la agricultura

Según los informes, la agricultura es una de las principales razones que impiden alcanzar el buen estado de las masas de agua de la UE, ya que puede generar contaminación difusa por nitratos y plaguicidas en las aguas superficiales y subterráneas¹⁹. Además de la contaminación difusa, la captación de agua para la agricultura constituye también una presión importante que impide alcanzar el buen estado cuantitativo de las masas de agua subterránea.

Los Estados miembros trabajan, en particular, en medidas encaminadas a la reducción de la contaminación por nutrientes procedente de la agricultura (TCM 2), a la reducción de la contaminación por plaguicidas procedente de la agricultura (TCM 3) y al establecimiento de servicios de asesoramiento para la agricultura (TCM 12). Los informes también muestran que todos los Estados miembros disponen de normas generales sobre los vertidos procedentes de la agricultura.

Diez Estados miembros aplican esas normas en todo el territorio, mientras que los demás aplican normas diferentes según la demarcación hidrográfica o, en el caso de dos de ellos, solo en las zonas vulnerables a los nitratos. Según la información facilitada por los Estados miembros, el panorama es bastante positivo en el caso del TCM 2, ya que están disminuyendo las deficiencias en los indicadores, lo que significa que las medidas son eficaces para mejorar el estado y subsanar las deficiencias que impiden lograr un buen estado, seguido de una tendencia no perceptible, es decir, que las presiones no son eficaces para mejorar el estado del agua y que se requiere un mayor esfuerzo en estos casos. En el caso de los TCM 3 y TCM 12, el panorama es variopinto, puesto que muchos Estados miembros no han notificado ni han asignado estos TCM. En los casos en los que sí se han asignado, se observa que la mayoría de las deficiencias en los indicadores están disminuyendo, pero no hay una tendencia perceptible en un número considerable de Estados miembros, lo que significa que las presiones en el marco de estos TCM no son eficaces para mejorar el estado del agua y que se requiere un mayor esfuerzo en estos casos.

¹⁵ https://ec.europa.eu/environment/strategy/zero-pollution-action-plan_es.

¹⁶ https://ec.europa.eu/environment/strategy/chemicals-strategy_es.

¹⁷ EUR-Lex - 52020DC0381 - ES - EUR-Lex (europa.eu).

¹⁸ https://ec.europa.eu/health/human-use/strategy_es.

¹⁹ [EEA 2018 water assessment \(Evaluación de los recursos hídricos 2018 de la AEMA\) — Agencia Europea de Medio Ambiente \(europa.eu\)](#).

Las medidas adoptadas por los Estados miembros en el contexto de sus PdM abarcan medidas derivadas de la Directiva sobre los nitratos²⁰, cuyo último informe de aplicación²¹ recomienda medidas reforzadas en las zonas contaminadas, y medidas en los nuevos planes estratégicos de la política agrícola común (PAC), cuya presentación a la Comisión está prevista para el 1 de enero de 2022 a más tardar. Un informe reciente del Tribunal de Cuentas Europeo analiza en qué medida la PAC y la política del agua de la UE fomentan el uso sostenible del agua en la agricultura²². La Comisión considera que la PAC contribuye a este objetivo a través de diversos instrumentos y medidas. La nueva PAC ofrece una importante oportunidad para elevar las aspiraciones y financiar medidas adicionales que benefician la gestión sostenible del agua en la agricultura a través de los nuevos regímenes ecológicos del primer pilar y del programa de desarrollo rural del segundo pilar. La nueva PAC se centra en nueve objetivos específicos definidos en el artículo 6 de la propuesta de la Comisión²³, de los cuales tres son beneficiosos para el medio ambiente²⁴. Los Estados miembros deben contribuir a estos objetivos específicos al elaborar sus planes. Asimismo, existe la obligación de contribuir a los objetivos del Pacto Verde Europeo mediante la inclusión del objetivo de la estrategia «De la Granja a la Mesa» de reducir las pérdidas de nutrientes en un 50 % y de reducir el uso y el riesgo globales de los plaguicidas químicos en un 50 %, objetivos que se recogen, entre otros, en las recomendaciones de la PAC²⁵ enviadas a los Estados miembros.

Contaminación procedente de los hogares y la industria

La información suministrada muestra una tendencia positiva, especialmente en lo que respecta a las medidas relacionadas con la construcción o mejora de instalaciones de depuración de aguas residuales (TCM 1)²⁶, la eliminación gradual de sustancias prioritarias o de sustancias peligrosas prioritarias (TCM 15) y la ampliación o mejora de instalaciones de tratamiento de aguas residuales industriales (TCM 16). Casi todos los Estados miembros cuentan con un régimen de autorización o emisión de permisos para controlar los vertidos de

²⁰ 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 utilizados en la agricultura (DO L 375 de 31.12.1991, p. 1).

²¹ [EUR-Lex - 52021DC1000 - ES - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

²² Informe Especial n.º 20/2021 del Tribunal de Cuentas Europeo: «Uso sostenible del agua en la agricultura: probablemente, los fondos de la PAC favorecen un consumo de agua mayor, pero no más eficiente», septiembre 2021.

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=59355>.

La Comisión considera que la PAC ha contribuido a los objetivos de la DMA por medio de varios mecanismos; en particular, la condicionalidad, el pago por prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente y la ecologización, los pagos a los beneficiarios por los costes y las pérdidas de ingresos derivados de la aplicación de la DMA y las ayudas e inversiones para el desarrollo rural.

²³ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), [COM(2018) 392 final].

²⁴ **OE4** - contribuir a la atenuación del cambio climático y a la adaptación a sus efectos, en particular mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y el aumento del secuestro de carbono, así como el fomento de la energía sostenible; **OE5** - promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales tales como el agua, el suelo y el aire, en particular mediante la reducción de la dependencia química; **OE6** - contribuir a detener e invertir la pérdida de biodiversidad, potenciar los servicios ecosistémicos y conservar los hábitats y los paisajes.

²⁵ [Plan estratégico de la PAC](#), [Comisión Europea \(europa.eu\)](#) (en inglés).

²⁶ Dieciocho Estados miembros informan de que avanzan a buen ritmo para subsanar sus deficiencias.

aguas residuales de fuente puntual que se aplica tanto a las aguas subterráneas como superficiales. Sin embargo, al menos la mitad de los Estados miembros siguen permitiendo los vertidos de pequeño volumen, aunque en algunos casos se exige su registro. Casi sin excepción, los Estados miembros han tomado medidas para eliminar la contaminación que llega a las aguas superficiales.

La revisión prevista de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas²⁷ (propuesta de la Comisión para 2022) debería reducir aún más los contaminantes en las aguas superficiales y subterráneas europeas tanto al aumentar el volumen de las aguas residuales cubiertas por la Directiva, como al garantizar que se traten más aguas residuales con tecnología de tratamiento avanzada. El nuevo enfoque basado en el riesgo de la Directiva sobre el agua potable revisada²⁸ impulsará las interacciones entre las empresas de suministro de agua y los encargados de aplicar la DMA.

Del mismo modo, la revisión prevista de la Directiva sobre emisiones industriales²⁹ (propuesta de la Comisión para 2022) debería mejorar el cumplimiento de las normas de calidad del agua tanto en el caso de los vertidos directos como de los indirectos, y hacer hincapié en la necesidad de un sistema de gestión ambiental que aborde la reutilización del agua y la eficiencia de los recursos.

Nuevas sustancias prioritarias

Se realizó una evaluación por separado del estado actual del seguimiento y las medidas de las nuevas sustancias en la Directiva sobre las normas de calidad ambiental de 2013. En virtud de esta Directiva, todos los Estados miembros deben hacer un seguimiento de las doce sustancias adicionales³⁰.

La mayoría de los Estados miembros ya realizan un seguimiento de las doce sustancias que se añadieron en 2013. Cuatro Estados miembros³¹ notificaron el estado químico de todas las sustancias sometidas a seguimiento y definieron los TCM para todas las sustancias no conformes. Otros once Estados miembros abarcaron la mayoría de las sustancias sometidas a seguimiento y definieron los TCM para todas las sustancias no conformes. En cuanto a los demás Estados miembros, la información estaba incompleta, ya que faltaban demarcaciones hidrográficas o sustancias. En ocasiones, las sustancias se sometieron a seguimiento en una matriz diferente a la descrita en la Directiva sobre las normas de calidad ambiental. A menudo no se proporcionó información sobre la obtención relativa a estas sustancias en esta matriz.

²⁷ 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, p. 40.

²⁸ Directiva (UE) 2020/2184 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, DO L 435 de 23.12.2020, p. 1.

²⁹ Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación), (DO L 334 de 17.12.2010, p. 17).

³⁰ Sustancias añadidas en 2013: Dicofol, ácido perfluoro-octano-sulfónico y sus derivados, quinoxifeno, dioxinas y compuestos similares, aclonifeno, bifenox, cibutrina, cipermetrina, diclorvós, hexabromociclododecanos, heptacloro y epóxido de heptacloro, terbutrina.

³¹ Croacia, Eslovaquia, Estonia y Suecia.

En 2022, la Comisión propondrá una revisión de la lista de sustancias presentes en las aguas superficiales y subterráneas. Con ello se podrán añadir más plaguicidas, productos farmacéuticos y productos químicos industriales a la lista de sustancias cuyos vertidos al agua deben reducirse o eliminarse progresivamente.

3.2 Mejora de la eficiencia del agua

En el marco del Pacto Verde Europeo, la eficiencia del agua es ahora una parte fundamental de la agenda política de la UE. El Plan de Acción de la UE para la Economía Circular³² destacó el futuro papel del Reglamento relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua³³, que facilitará una opción alternativa de suministro de agua para el regadío, como parte de la gestión integrada del agua. El plan de acción también anunció que la Comisión facilitará la eficiencia del agua en los procesos industriales (por ejemplo, con la revisión de la Directiva sobre las emisiones industriales). La estrategia de adaptación al cambio climático de la UE de 2021³⁴ exige la protección del acceso al agua dulce y una mayor eficiencia en el uso del agua en todos los sectores, y ha anunciado que la Comisión ayudará a reducir el consumo de agua mediante el aumento de los requisitos de ahorro de agua para los productos. La transición hacia tecnologías y prácticas de ahorro de agua se debe apoyar con los instrumentos económicos pertinentes.

En virtud de la Directiva sobre el agua potable revisada (artículo 4, apartado 3), los Estados miembros tendrán que tomar medidas para reducir la proporción de fugas de agua, que son excesivamente elevadas en estos momentos. Las iniciativas Oleada de Renovación y Nueva Bauhaus Europea³⁵ están relacionadas con la eficiencia del agua en el sector de la construcción. Además, la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030³⁶ insta a las autoridades de los Estados miembros a revisar los permisos de captación y embalse de agua para restablecer caudales ecológicos. Esto con el fin de que, a más tardar en 2027, todas las aguas superficiales presenten un buen estado ecológico o un buen potencial ecológico, y todas las aguas subterráneas, un buen estado.

La *eficiencia del agua* ha sido, y sigue siendo, una gran prioridad para los Estados miembros. Más de la mitad de ellos tomaron medidas en el ciclo anterior (2010-2015) y lo seguirán haciendo en el futuro. Otro grupo de diez Estados miembros adoptó medidas en el ciclo anterior, pero no ha notificado que tenga previsto adoptar medidas en el futuro.

La mayoría de los Estados miembros señalaron la captación y la desviación del caudal como las principales presiones. Las medidas más importantes asociadas a la reducción de las presiones y efectos derivados de las captaciones son las mejoras del régimen de caudales o el establecimiento de caudales ecológicos (TCM 7, indicado en el apartado de hidromorfología) y las medidas de eficiencia hídrica y las medidas técnicas para el regadío, la industria, la

³² https://ec.europa.eu/environment/strategy/circular-economy-action-plan_es.

³³ Reglamento (UE) 2020/741 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 2020, relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua, DO L 177 de 5.6.2020, p. 32.

³⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0082&from=EN>.

³⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1603122220757&uri=CELEX:52020DC0662>; https://europa.eu/new-european-bauhaus/index_es.

³⁶ https://ec.europa.eu/environment/strategy/biodiversity-strategy-2030_es.

energía y los hogares (TCM 8). Casi la mitad de los Estados miembros notificaron este tipo de medidas cuantitativas. También en previsión del nuevo Reglamento relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua, once Estados miembros incluyeron la reutilización del agua en los PdM como medida para gestionar los recursos hídricos.

Se observan avances significativos en las medidas básicas relativas a la *captación de agua*. La información presentada por los Estados miembros sobre las captaciones muestra que casi todos ellos tienen un régimen de emisión de permisos o un registro para controlar las captaciones de aguas subterráneas y superficiales (véase la figura 1). Asimismo, la mayoría de los Estados miembros cuentan con un régimen de concesión, autorización o emisión de permisos para controlar los embalses de agua o un registro de embalses. Sin embargo, cerca de la mitad informó de que las captaciones de pequeño volumen están exentas de controles.

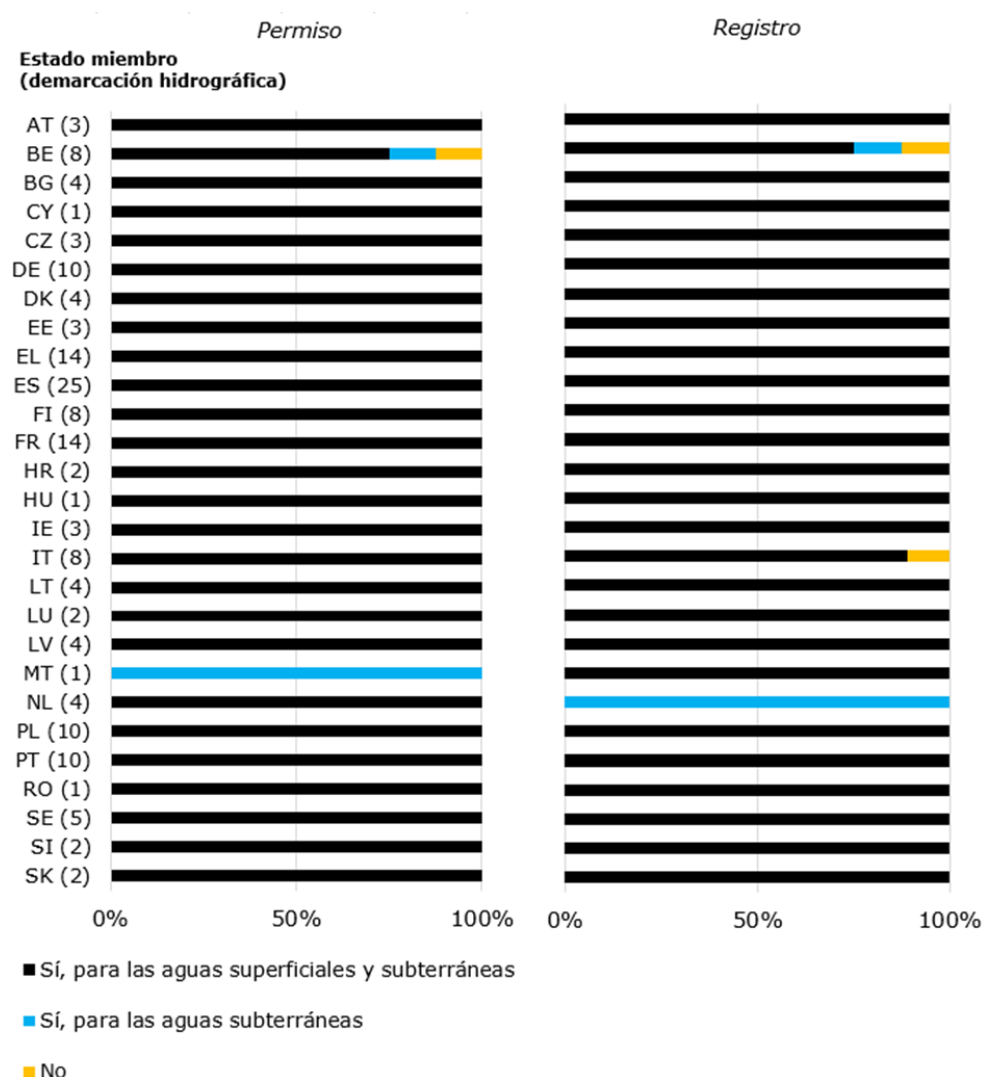


Gráfico 1: Permiso o registro para controlar las captaciones de agua

Por lo que respecta a la autorización para la recarga artificial o el aumento de las masas de agua subterránea (véase el gráfico 2), la mayoría de los Estados miembros han tomado medidas, las han llevado a cabo en el ciclo anterior o las han previsto en el ciclo actual. De este modo, podrán afrontar mejor la escasez y la contaminación del agua.

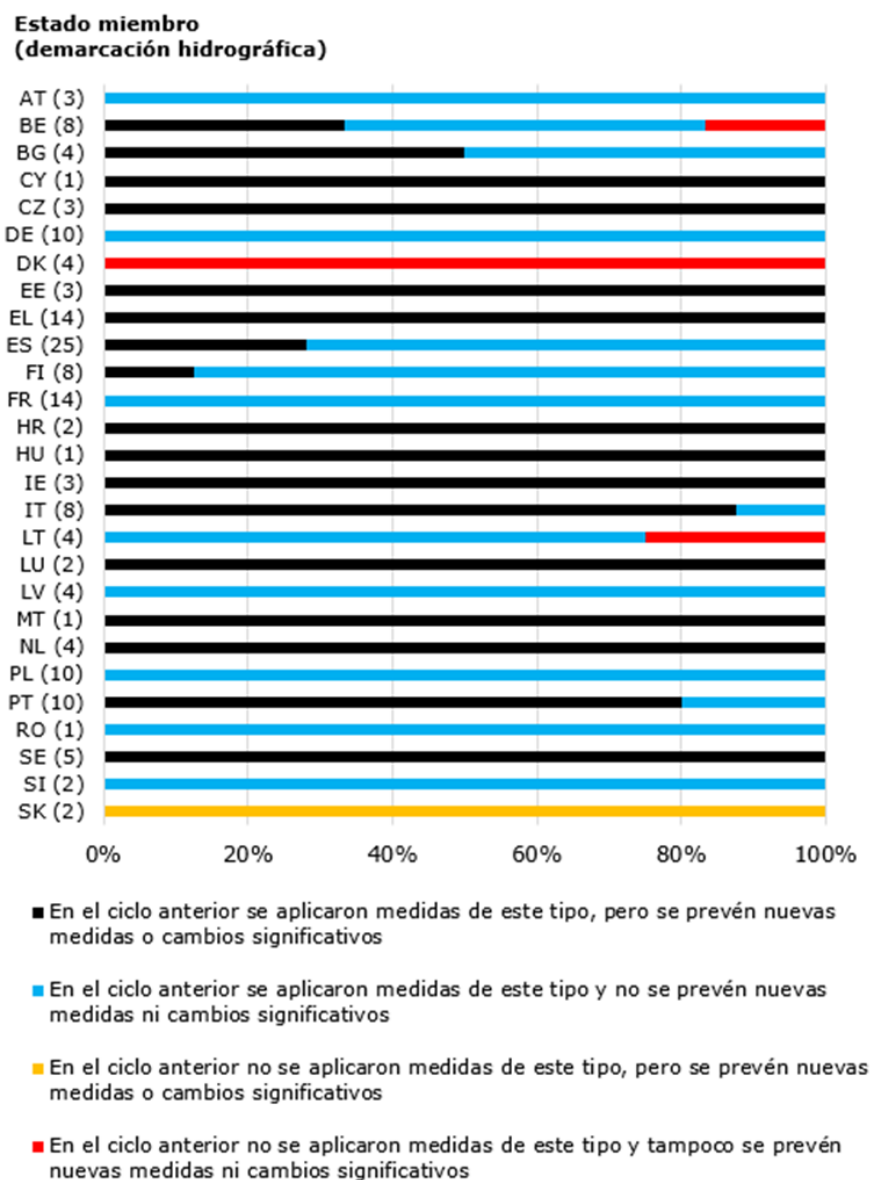


Gráfico 2: Autorización para la recarga artificial o el aumento de masas de agua subterránea

3.3 Adaptación al cambio climático

Con el creciente impacto del cambio climático, se espera que aumenten las presiones sobre la disponibilidad de agua dulce limpia en cantidad suficiente³⁷, por lo que se requieren medidas adecuadas para garantizar los objetivos de la DMA. Según la información proporcionada sobre la adaptación al cambio climático (TCM 24), solo seis Estados miembros notificaron acciones para las aguas superficiales, y cuatro para las aguas subterráneas. La mayoría de los

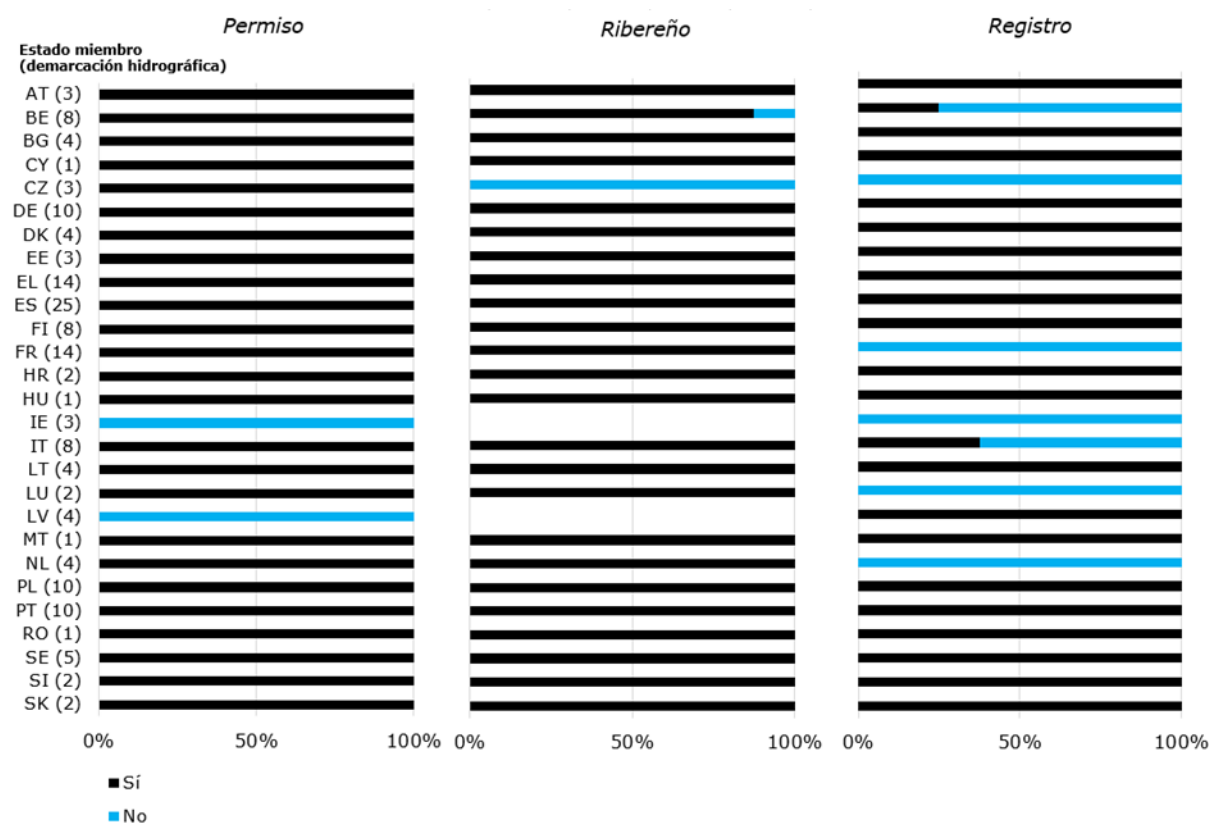
³⁷ <https://www.eea.europa.eu/highlights/water-stress-is-a-major>.

Estados miembros señalaron como principales presiones la contaminación difusa, la captación o desviación del caudal, la alteración física y las presas, barreras y esclusas. También se señalaron las fuentes puntuales como otro tipo de presión importante.

3.4 Medidas para hacer frente a las presiones hidromorfológicas

Las alteraciones hidromorfológicas siguen siendo el mayor tipo de presión sobre las masas de agua. Mediante el Pacto Verde Europeo y, en particular, la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 y la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente³⁸, han surgido nuevas oportunidades para hacer frente a las presiones hidromorfológicas, como presas, aliviaderos, alteraciones de los niveles de las aguas subterráneas, etc. La ambiciosa meta de la Estrategia sobre Biodiversidad que aspira a contar con 25 000 km de ríos de caudal libre en Europa subraya la importancia de que los ríos se reconecten latitudinal y longitudinalmente para reintegrar plenamente los ecosistemas.

La DMA [artículo 11, apartado 3, letra i)] obliga a los Estados miembros a garantizar *controles de las condiciones hidromorfológicas* de las masas de agua, que podrán consistir en un requisito de autorización previa o de registro. La información facilitada y presentada a continuación indica qué Estados miembros disponen de un régimen de emisión de permisos para controlar las modificaciones físicas de las masas de agua.



³⁸ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12438-Estrategia-para-una-Movilidad-Inteligente-y-Sostenible_es.

Gráfico 3: Permisos para controlar las modificaciones físicas de las masas de agua.

Casi todos los Estados miembros cuentan con un régimen de emisión de permisos para controlar las modificaciones físicas de las masas de agua. De entre ellos, casi todos abarcan zonas ribereñas. La mayoría de los Estados miembros tienen un registro de modificaciones físicas.

Las medidas más importantes en este contexto son la mejora de la continuidad longitudinal (TCM 5), la mejora de las condiciones hidromorfológicas de las masas de agua distintas de la continuidad longitudinal (TCM 6), las mejoras del régimen de caudales o el establecimiento de caudales ecológicos (TCM 7) y las medidas de retención natural del agua (TCM 23).

Se han notificado medidas para mejorar la continuidad longitudinal (TCM 5) en las aguas superficiales de veinte Estados miembros. La mayoría señaló que las presas, barreras y esclusas eran la principal presión asociada a estas medidas.

Siete Estados miembros³⁹ prevén avanzar en el establecimiento de la continuidad longitudinal a partir de las medidas que estaba previsto aplicar entre 2018 y 2021. Además, dos Estados miembros⁴⁰ esperaban haber cumplido los objetivos para entonces.

Se han notificado medidas para la mejora de las condiciones hidromorfológicas de las masas de agua distintas de la continuidad longitudinal (TCM 6) en relación con las aguas superficiales en la mayoría de los Estados miembros, y en relación con las aguas subterráneas en cuatro de ellos. En la mayoría de los casos, estas medidas prevén abordar las presiones relacionadas con la alteración física de canales, lechos, zonas ribereñas o costas.

Los Estados miembros están obligados a establecer primero los objetivos de caudal ecológico (un requisito previo para lograr el buen estado de los ríos) en sus masas de agua y, a continuación, a aplicar todas las medidas necesarias para alcanzar estos objetivos (agrupados en el TCM 7), que incluyen la reducción de la captación o la descarga de agua suficiente para las aguas abajo cuando se operan las presas.

En los segundos PCH se había notificado que los caudales ecológicos solo se habían calculado y aplicado para todas las masas de agua afectadas en muy pocos Estados miembros. La mayoría informó de que estaba previsto abordar esta deficiencia en este ciclo.

La información comunicada posteriormente para los informes de PdM en 2018 muestra que siete Estados miembros han calculado objetivos de caudales ecológicos en todas o algunas de las masas de agua. Esto es semejante a lo que se notificó en 2016, lo cual indica que no hay progresos aparentes. En cuanto a los demás Estados miembros, los trabajos están en curso, pero los indicadores notificados no permiten evaluar en detalle los progresos realizados.

³⁹ Austria, Hungría, Irlanda, Italia, Polonia, Rumanía y Suecia.

⁴⁰ Chipre y Letonia.

En cuanto a las medidas aplicadas para alcanzar el caudal ecológico, veinte Estados miembros informaron sobre el TCM 7 en relación con las aguas superficiales y solo cinco con las aguas subterráneas.

4. Segundas evaluaciones preliminares del riesgo de inundación

En la actualidad existe un marco para la gestión del riesgo de inundaciones firmemente establecido en la UE, como corrobora una evaluación de la Comisión publicada en 2019⁴¹.

Asimismo, en el segundo ciclo de aplicación (2016-2021), el primer paso en el marco de la Directiva sobre inundaciones fue la preparación de evaluaciones preliminares del riesgo de inundación y la identificación de zonas de riesgo de inundación potencialmente significativo, hacia finales de 2018. Las evaluaciones preliminares se basan en gran medida en la información disponible sobre inundaciones pasadas y en las previsiones de posibles inundaciones futuras.

La Comisión valoró las evaluaciones preliminares del riesgo de inundación del segundo ciclo realizadas por los Estados miembros⁴². Con respecto al ciclo anterior, la mitad ha mejorado la recopilación de datos o las metodologías para llevar a cabo evaluaciones preliminares del riesgo de inundación. En doce Estados miembros se han actualizado los criterios de identificación de futuras inundaciones significativas a partir de las metodologías actuales. A pesar de que se ha intensificado el discurso en torno a las inundaciones en zonas urbanas y al aumento del nivel del mar, la fuente de grandes inundaciones registrada en la UE con más frecuencia (dos tercios del total) siguen siendo las inundaciones fluviales. En la inmensa mayoría de los Estados miembros hay pruebas, y en algunos casos pruebas fehacientes, de que se están estudiando las consecuencias de las futuras inundaciones para la salud humana, el medio ambiente, el patrimonio cultural y la actividad económica. La atención al medio ambiente y al patrimonio cultural parece haber aumentado desde el primer ciclo, ya que el porcentaje de zonas de riesgo de inundación potencialmente significativo en las que el medio ambiente y el patrimonio cultural no se consideraron pertinentes se redujo unos diez puntos porcentuales. La situación relativa al registro de los efectos de las inundaciones es más clara en comparación con el primer ciclo, puesto que casi dos tercios de los Estados miembros presentan pruebas fehacientes de una metodología clara para la evaluación de las inundaciones pasadas. Sin embargo, en el 60 % de las cuencas fluviales de la UE no se dispone de datos sobre los costes de los daños por inundaciones. Por lo tanto, hay margen de mejora, dado que la recopilación de estos datos ayuda a calcular los costes y beneficios y a priorizar las medidas. La evolución a largo plazo (socioeconómica, de infraestructuras, de uso de la tierra) se ha tenido en cuenta en la mayoría de los Estados miembros, pero con distintos grados de rigor. También existen pruebas de que todos los Estados miembros han tenido en cuenta el cambio climático en sus evaluaciones preliminares; esto supone una mejora con respecto al primer ciclo, en el que seis no habían tenido en cuenta el cambio climático y otros cinco no tenían claro el asunto.

⁴¹ Para confirmarlo, la Comisión Europea realizó una evaluación de la Directiva sobre inundaciones y publicó sus conclusiones en 2019.

https://ec.europa.eu/environment/water/fitness_check_of_the_eu_water_legislation/index_en.htm.

⁴² Para consultar el primer ciclo (2010-2015), véase

https://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm.

5. Coste y financiación

En el cuadro 2 de la sección 3 se muestra que los dos principales impedimentos para una aplicación oportuna notificados por los Estados miembros son la falta de financiación y los retrasos sufridos en el transcurso de la ejecución de los proyectos.

Aunque la información suministrada por los Estados miembros sobre los costes y la financiación de los PdM parece en general fragmentada, un estudio realizado por un consultor estima⁴³ que las medidas establecidas en el conjunto de los segundos PCH requieren inversiones de al menos 142 000 millones EUR. Se trata de una subestimación de los costes totales, puesto que existen importantes lagunas en los datos, y se excluyen los costes operativos y de mantenimiento de las infraestructuras. La misma fuente estima un total de 14 000 millones EUR para los planes de gestión del riesgo de inundación, lo que también es probablemente una subestimación. Los Estados miembros utilizan diversas fuentes de financiación, en particular las tarifas de agua y saneamiento, los fondos de la UE y los fondos públicos nacionales y, en menor medida, las tasas por captación y por contaminación. En conjunto, recurren menos a la inversión privada (contribuciones) y a las formas más innovadoras de financiación, como los sistemas de pago por servicios ecosistémicos.

En cuanto a la capacidad financiera del sector del agua, el estudio antes mencionado reveló que aproximadamente la mitad de los Estados miembros tienen una tasa de recuperación de los costes financieros superior al 90 %. La OCDE⁴⁴ ha publicado que, en el conjunto de la UE, los usuarios pagan alrededor del 70 % del coste financiero del suministro de servicios relacionados con el agua (a través de las tarifas del agua), mientras que el sector público financia el 30 % restante. Los dos informes señalan grandes diferencias tanto entre los Estados miembros como en los amplios sectores de los hogares, la agricultura y la industria.

Además, la recuperación de los costes medioambientales y de recursos parece tener menos éxito. Un reciente informe del Tribunal de Cuentas Europeo⁴⁵ señala los retos relacionados con los costes de la contaminación. En particular, indica que es difícil recuperar el aumento de los costes de los servicios relacionados con el agua debido a la contaminación procedente de fuentes difusas. Una aplicación más amplia y mejor del principio de «quien contamina paga» proporcionaría más incentivos a los responsables de la contaminación para reducirla y evitarla, incluso a través de sus propias inversiones medioambientales. A juzgar por el gran número de masas de agua que no se encuentran en buen estado cuantitativo⁴⁶, no parece que se aprecie del todo la posibilidad de que los precios del agua reflejen mejor la escasez real del agua; también es necesario invertir de forma sostenida en la eficiencia del uso del agua. Estas iniciativas en materia de incentivos y eficiencia contribuyen a determinar la cantidad de

⁴³ Woods y ACTeon (2021), *Economic data related to the implementation of the WFD and the FD and the financing of measures* (Datos económicos relacionados con la aplicación de la DMA y la Directiva sobre inundaciones y la financiación de las medidas), informe pendiente de publicación y encargado por la DG de Medio Ambiente.

⁴⁴ OCDE, *Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection* (Financiación del abastecimiento de agua, el saneamiento y la protección contra las inundaciones), 2020 (en inglés).

⁴⁵ Informe Especial n.º 12/2021 del Tribunal de Cuentas Europeo: «Principio de “quien contamina paga”»: Aplicación incoherente entre las políticas y acciones medioambientales de la UE», julio 2021.

⁴⁶ Quinto informe sobre la aplicación de la Directiva marco sobre el agua y la Directiva sobre inundaciones, COM(2019) 95 final.

inversiones de capital necesarias para una gestión sostenible y eficiente de unos recursos hídricos cada vez más escasos.

6. Conclusiones

La mayoría de los Estados miembros han realizado algunos progresos para detectar las deficiencias que impiden lograr un buen estado con respecto a cada presión significativa y el nivel de aplicación de las medidas necesarias para dicho objetivo. Se trata de una mejora alentadora que permitirá una mejor identificación y priorización de las medidas. Se han podido constatar avances significativos en la aplicación de medidas, especialmente en relación con la lucha contra la contaminación, así como con la captación y la eficiencia del agua. Resulta positivo constatar que los Estados miembros están tomando medidas para reducir las deficiencias. No obstante, es evidente que la distancia que hay que recorrer para cumplir plenamente los objetivos de la Directiva marco sobre el agua sigue siendo considerable. En este contexto, se notifican varios obstáculos que impiden a los Estados miembros aplicar sus medidas con rapidez, siendo el principal la falta de financiación adecuada.

Con los efectos presentes y futuros del cambio climático, el reto de la gestión de la cantidad de agua es cada vez más urgente en toda Europa, lo que afecta a la consecución de los objetivos de la legislación en materia de agua. La Directiva sobre inundaciones proporciona a la UE un marco jurídico adecuado a su finalidad. Sin embargo, reducir el riesgo de inundación donde y cuando más importa es una cuestión de aplicación escrupulosa y coherente que requiere una atención constante durante un largo período y cooperación transfronteriza. Los dramáticos acontecimientos del verano de 2021 en Europa demuestran que aún queda mucho por hacer para reducir eficazmente el riesgo de inundaciones.

Hacer frente a la escasez de agua es una cuestión igualmente urgente. Las pautas insostenibles de uso del agua en toda Europa se ven agravadas por el cambio climático, que genera mayores niveles de evaporación y períodos más largos de sequías extremas que se suman a la ya existente escasez de agua en zonas cada vez más extensas de Europa. Una agenda polifacética de resiliencia en lo que respecta al agua debe ser parte de la respuesta, en el contexto de los desafíos globales del clima, la salud, la biodiversidad y la contaminación.

Mediante el Pacto Verde Europeo ha comenzado a surgir una agenda de resiliencia en materia de agua, en la que se presta atención a la eficiencia del agua en varias revisiones legislativas y en estrategias horizontales como el Plan de Acción para la Economía Circular y la Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE. También hay avances en esta materia a nivel sectorial, por ejemplo en la agricultura, la energía y el transporte, pero es vital que se refuerce aún más.

La fijación de precios del agua es una poderosa herramienta para mejorar la eficiencia hídrica que contribuye a una gestión de la demanda de agua más eficaz y sostenible. Precisa de un diseño cuidadoso para hacer justicia a las condiciones locales y a las problemáticas sociales (como el acceso de los hogares vulnerables a agua potable a un precio asequible y de alta calidad, según promueve la Directiva sobre el agua potable revisada). Asimismo, funciona mejor cuando se adapta a las medidas estratégicas de mitigación de la contaminación y de apoyo a la innovación y a las inversiones en eficiencia hídrica.

Las inversiones en materia de agua son soluciones beneficiosas para todos, ya que benefician al agua y a la biodiversidad y a la naturaleza en sentido amplio, al tiempo que estimulan la recuperación y crean puestos de trabajo. Por lo tanto, los recursos puestos a disposición de los Estados miembros a través de InvestEU y del marco financiero plurianual deben aprovecharse al máximo. Con el apoyo del Reglamento de taxonomía⁴⁷ de la UE para las inversiones sostenibles, pueden ser catalizadores de la transformación sistémica y ayudar a movilizar iniciativas de fuentes nacionales y privadas. Horizonte Europa ofrece oportunidades adicionales para invertir en la investigación e innovación de la UE en materia de agua y vincular mejor su aplicación a las necesidades de la sociedad y los ciudadanos⁴⁸.

Europa ha llegado a un punto de inflexión en la gestión del agua, con los cruciales inminentes e planes hidrológicos de cuenca y de gestión del riesgo de inundación, que deben presentarse en la primavera de 2022. Falta poco para 2027, año en que se agotan la mayoría de las posibilidades de dispensa de las obligaciones de la Directiva marco sobre el agua, y en que las masas de agua tienen que estar en buen estado.

Dado que la mayoría de las masas de agua de la UE siguen sin encontrarse en buen estado, se necesita urgentemente una mayor aceleración de las medidas por parte de los Estados miembros. Cuando se adoptan las medidas necesarias, el Pacto Verde Europeo constituye una oportunidad única que deben aprovechar tanto los Estados miembros como las partes interesadas para garantizar un futuro resiliente en materia de agua.

⁴⁷ Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles, DO L 198 de 22.6.2020, p. 13.

⁴⁸ Incluyendo una nueva generación de asociaciones más ambiciosas y basadas en objetivos como la asociación europea sobre la seguridad hídrica para el planeta (Water4All) y la asociación europea para una economía azul climáticamente neutra, sostenible y productiva, y misiones de I+D+i como «Salubridad de océanos, mares, costas y aguas interiores», «Adaptación al cambio climático» y «Salud del suelo y alimentación».