COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 14.11.2012
COM(2012) 670 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la aplicación de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE)

Planes hidrológicos de cuenca

(Texto pertinente a efectos del EEE)

{SWD(2012) 379 final}

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la aplicación de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE)

Planes hidrológicos de cuenca

(Texto pertinente a efectos del EEE)

1. INTRODUCCIÓN

La Directiva Marco del Agua (DMA[1]) introdujo en 2000 nuevos y ambiciosos objetivos para proteger y restaurar los ecosistemas acuáticos, sirven como base para garantizar el uso sostenible del agua a largo plazo para las personas, las empresas y la naturaleza. La DMA ha incorporado en un instrumento jurídicamente vinculante los principios clave de la gestión integrada de las cuencas hidrográficas aunando las perspectivas económicas y ecológicas en la gestión del agua.

La DMA estableció un programa y un calendario para los Estados miembros, que debían elaborar los planes hidrológicos de cuenca (PHC) para 2009.Los planes debían determinar todas las actuaciones necesarias en la demarcación hidrográfica para alcanzar los objetivos de la DMA.

Desde el año 2001, la aplicación de la DMA ha sido apoyada por un esfuerzo de cooperación informal en el marco de la Estrategia Común de Aplicación (CIS), dirigido por los Directores del Agua de los Estados miembros y por la Comisión, que cuenta con la participación de todas las partes interesadas relevantes. Además de haber elaborado documentos de orientación y un gran número de documentos de política general, la CIS es una importante plataforma para el intercambio de experiencias y mejores prácticas.

El presente informe de aplicación de la Comisión se ha redactado conforme a lo dispuesto en el artículo 18 de la DMA y se basa en la evaluación de la Comisión de los PHC notificados por los Estados miembros. Se adjuntan al informe documentos de trabajo de los servicios de la Comisión que incluyen una evaluación detallada de los PHC. Este informe es una de las bases de la Comunicación de la Comisión sobre el «Proyecto para salvaguardar los recursos hídricos de Europa».

2. PRINCIPALES ELEMENTOS DE LA DMA

El objetivo clave de la DMA es que se alcance una buena calidad en todas las masas de agua de aquí a 2015. Esto incluye los objetivos de buen estado ecológico y químico de las aguas superficiales y de buen estado químico y cuantitativo de las aguas subterráneas.

El instrumento principal para la aplicación de la DMA es la elaboración de los PHC y el Programa de medidas de acompañamiento. El proceso de planificación se inicia con la transposición y los acuerdos administrativos, seguido de la caracterización de la demarcación hidrográfica[2], el seguimiento y la evaluación del estado, la fijación del objetivo y, por último, el programa de medidas y su implementación. El seguimiento y la evaluación de la eficacia de las medidas es una información vital que une un ciclo de planificación con otro. El programa de medidas es el instrumento para responder a las presiones identificadas, lo que permite que la cuenca hidrográfica/masa de agua alcance un buen estado.

---

[1] Directiva 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, complementada por la Directiva de aguas subterráneas (2006/118/CE) y la Directiva relativa a las normas de calidad ambiental (2008/105/EC)

[2] Esto incluye el análisis de presiones e impactos, el análisis económico, la delimitación de las masas de agua y el establecimiento de la tipología y condiciones de referencia para las masas de agua superficial, y la base de la evaluación del estado ecológico.

La solidez del proceso de planificación y la idoneidad y fiabilidad de los PHC dependen de la correcta implementación de cada fase intermedia. Si, por ejemplo, se omite una presión significativa durante el análisis de presiones e impactos, probablemente en la fase de seguimiento no se podrá evaluar dicho incidente, y el programa de medidas no preverá soluciones al efecto.

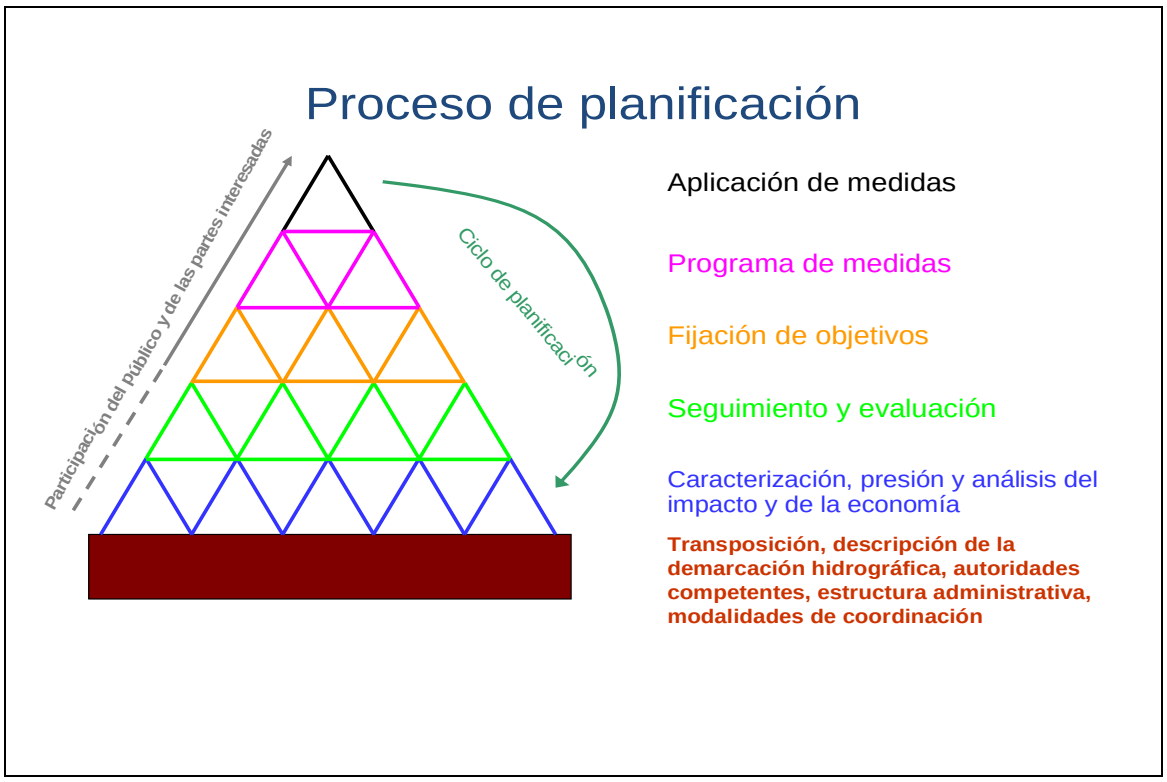


Figura 1: Representación esquemática del proceso de planificación de la DMA

3. EVALUACIÓN DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS DE CUENCA

La evaluación de los PHC se basa en los informes de los Estados miembros, que se componen de los planes publicados, de la documentación adjunta[3] y de los informes electrónicos presentados a través del Sistema de Información sobre el Agua para Europa (WISE)[4]. La evaluación de los planes es una tarea compleja que implica tratar una amplia información en 21 idiomas.

La evaluación de la Comisión será tan precisa como la información de los Estados miembros. Se da por sentado que la entrega de los informes es un compromiso importante por parte de los Estados miembros, en particular la presentación de informes electrónicos a través de WISE. Existen ejemplos de informes de muy buena calidad, pero también existen casos en los que los informes resultan incompletos o contradictorios.

[3] Véase http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/implementation_documents_1/submitted_rbmps

[4] Véase http://water.europa.eu y en particular http://www.eea.europa.eu/themes/water/interactive/water-live-maps/wfd

4. SITUACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ADOPCIÓN Y NOTIFICACIÓN DE LOS PHC

Veintitrés Estados miembros han adoptado y notificado todos sus Planes. Cuatro Estados miembros (BE, EL, ES y PT) todavía no han adoptado planes o sólo han adoptado y notificado algunos. En total, la Comisión ha recibido 124 PHC (de los 174 esperados). El 75% de ellos concierne a cuencas hidrográficas transfronterizas[5].

En Bélgica, la Región Flamenca, la Región de Bruselas Capital y el Gobierno Federal (responsable de las aguas costeras) han adoptado planes, mientras que todavía se esperan los de la Región Valona. En España, los PHC de Tinto Odiel y Piedras, Guadalete y Barbate y Cuencas Mediterráneas Andaluzas han sido autorizados, pero no notificados, y sólo el plan de la demarcación hidrográfica de Cataluña ha sido adoptado y notificado. En Portugal y Grecia todavía no se ha adoptado ni notificado ningún plan[6].

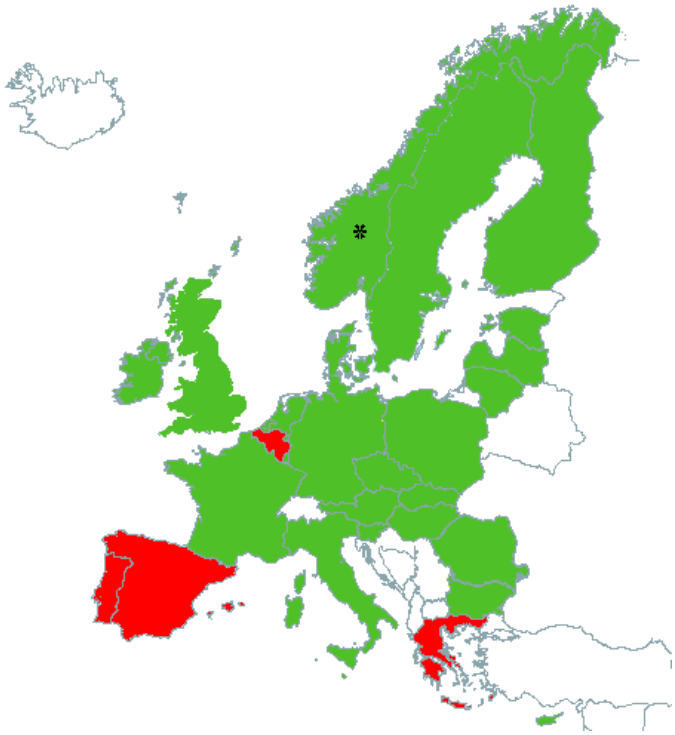


Figura 2[7]: Estado de adopción de los PHC: Verde - adoptado. Rojo – No adoptado o parcialmente adoptado.

Los retrasos de algunos Estados miembros en la adopción del primer ciclo de los PHC tienen consecuencias para la implementación del segundo ciclo en los Estados miembros interesados y en los demás países que comparten sus cuencas.

5 Noruega aplica la Directiva Marco del agua como parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, con un calendario específico convenido en el mismo. Por consiguiente, Noruega ha adoptado nueve PHC piloto.

6 El Tribunal ha emitido sentencias desfavorables contra Bélgica, Grecia y Portugal por no haber adoptado y presentado los planes. Está pendiente una sentencia relativa a España. Los asuntos son: Grecia - C-297/11, Bélgica - C-366/11, Portugal - C-223/11.

7 Visión general actualizada en http://ec.europa.eu/environment/water/participation/map_mc/map.htm

5. CONCLUSIONES DE LA COMISIÓN: MENSAJES CLAVE Y RECOMENDACIONES

5.1. ¿Se alcanzará el objetivo de un buen estado de las aguas en 2015?

Para conseguir el objetivo de un buen estado de las aguas de la DMA, es necesario garantizar la disponibilidad a largo plazo de una cantidad suficiente de agua de buena calidad. El logro de un buen estado de todas las aguas permitirá que los ecosistemas acuáticos se recuperen y realicen los servicios ecosistémicos necesarios para sustentar la vida y la actividad económica que dependen del agua.

La evaluación de los PHC indica que se espera avanzar hacia este objetivo, pero que una parte significativa de las masas de agua no alcanzará un buen estado en 2015, y ello por varias razones. La evaluación de los PHC de la Comisión[8] identifica los principales obstáculos encontrados en cada Estado miembro y subraya que las presiones hidromorfológicas, la contaminación y la extracción excesiva siguen siendo los principales puntos débiles del medio acuático.

	Nº de EM	**Nº de masas de agua**	**% de masas de agua en buen estado, o potencialmente en buen estado, en 2009**	**% de masas de agua en buen estado, o potencialmente en buen estado, en 2015**	**Evolución 2009-2015 (%)**	**Estado desconocido en 2009 (%)[9]**
Estado ecológico de las aguas superficiales	21[10]	82684	43	53	10	15
Estado químico de las aguas superficiales	Información insuficiente para establecer la base de referencia de 2009[11]					40
Estado cuantitativo de las aguas subterráneas[12]	24	5197	85	92	7	6
Estado químico de las aguas subteráneas[12]	24	5197	68	77	9	3

Fuente: Información notificada por los Estados miembros, 2012

La información facilitada en los PHC sobre el estado químico de las aguas superficiales es insuficiente para establecer una base de referencia para 2009. La calidad química de las masas de agua ha mejorado de forma significativa en los últimos 30 años, pero la situación en lo que se refiere a las sustancias prioritarias introducidas por la Directiva marco del agua se

8 Documentos de trabajo de los servicios de la Comisión

9 ES, PT y EL no incluidos debido a la falta de PHC

10 Estado ecológico: los países que no han notificado sus PHC, o que no han notificado sus excepciones, o que tienen un número elevado de masas de agua en estado desconocido, no están incluidos.

11 Estado químico: más del 40 % de las masas de aguas superficiales están en "estado químico desconocido" en los infomres presentados, y la información disponible sobre las demás masas de agua no permite una evaluación comparable. .

12 Las cifras no incluyen FI y SE, que tienen un gran número de pequeñas masas de agua en buen estado.

encuentra por debajo de los objetivos. El estado químico de una gran proporción de masas de aguas superficiales se considera desconocido. Además, los primeros PHC muestran diferentes grados de aplicación de la Directiva 2008/105/CE que establece las normas de calidad medioambiental y esto hace que la evaluación del estado químico de las aguas de los Estados miembros sea difícil de comparar.

La DMA reconoce que el logro del buen estado de algunas masas de agua podría tardar más tiempo. Por esta razón, se permite a los Estados miembros contar con una excepción sobre la base de las condiciones naturales de la masa de agua y ampliar el plazo hasta 2027 o más allá[13].

El plazo para el alcance del buen estado de la masa de agua también se puede prorrogar hasta 2015 si, entre otras cosas, el proceso se revela técnicamente imposible o desmedidamente costoso[14]. Cuando se aplican excepciones, la DMA exige que los Estados miembros justifiquen y expliquen las razones de las mismas en los PHC, es decir, sobre qué base se han realizado las evaluaciones de las condiciones naturales, los costes desproporcionados y/o la imposibilidad técnica, y cómo avanzar hacia el objetivo de un buen estado Esta justificación es clave para la transparencia y la responsabilidad en la toma de decisiones.

Con demasiada frecuencia, los PHC se acogen a las excepciones para justificar usos del agua y prácticas de gestión que demuestran que no hay ningún plan para alcanzar los objetivos de la DMA.

Recomendaciones a los Estados miembros:

– *Evaluar los obstáculos que han dificultado la aplicación durante el primer ciclo y tomar medidas para superarlos en el segundo ciclo;*

– *Adoptar medidas más ambiciosas para mejorar el buen estado de las aguas. En caso de incertidumbre sobre la eficacia, tomar medidas con resultados garantizados.*

5.2. Seguimiento y evaluación: sólidos conocimientos para tomar decisiones fundamentadas

El seguimiento estricto y los métodos para una evaluación global de la situación de las masas de agua son elementos esenciales para la correcta gestión del agua. El coste del seguimiento es mucho menor que el coste de decisiones inadecuadas.

La DMA prevé programas de seguimiento flexibles que permiten concentrar los esfuerzos allí donde es más necesario. Para obtener los elementos de base sobre los que diseñar y ejecutar las medidas, es importante utilizar programas de seguimiento inteligentes. En muchos programas de seguimiento no está claro si se utilizan los datos de caracterización y de las presiones, ni de qué forma, en la elaboración de los PHC.

La información notificada a la Comisión evidencia lagunas claras en el seguimiento. Cerca del 15% de las masas de aguas superficiales de la UE se encuentra en un estado ecológico desconocido y el 40% en un estado químico desconocido. En algunos Estados miembros, más del 50% de las masas de agua se encuentra en un estado ecológico y químico desconocido. Se requiere actuar con determinación.

[13] Artículo 4, apartado 4, letra c)
[14] Artículo 4, apartados 4, 5 y 7.

En la acepción de la DMA, el estado ecológico es la expresión de la calidad estructural y funcional de los ecosistemas acuáticos. El ejercicio de intercalibración de la DMA ha comparado los métodos de los Estados miembros para evaluar el estado ecológico a fin de garantizar que sean coherentes con las definiciones de la DMA asegurando la comparabilidad de los resultados en todos los Estados miembros. Esto ha fomentado un amplio intercambio de información que ha permitido a los países con menos experiencia en la evaluación del estado ecológico beneficiarse de los conocimientos de los demás.

Pese a los considerables avances realizados, algunos países muestran lagunas importantes en el desarrollo y la aplicación de métodos de evaluación. Con frecuencia, el ejercicio de intercalibración ha sido considerado un ejercicio científico que no se utiliza para la gestión de las aguas. Existen deficiencias importantes en lo que se refiere a las aguas de transición y costeras y a los métodos de evaluación biológica sensibles a las presiones hidromorfológicas, que son las que más pueden impedir la mejora del estado ecológico de las masas de agua para que este pase a ser bueno.

La evaluación del estado químico presenta una gran cantidad de masas de agua en un estado desconocido. El seguimiento químico es insuficiente en muchos Estados miembros, ya que no todas las sustancias prioritarias son supervisadas o el seguimiento se realiza con un número de masas de agua limitado.

Recomendaciones a los Estados miembros:

– *Mejorar y ampliar las herramientas de seguimiento y de evaluación para garantizar una imagen estadísticamente sólida y global del estado del medio acuático a efectos de planificación ulterior.*

5.3. Marco jurídico y gobernanza

Para el éxito de la gestión integrada de las cuencas hidrográficas son requisitos previos esenciales un sólido marco jurídico y estructuras de gobernanza adecuadas.

La DMA introdujo una nueva dimensión en la gestión del agua: la gestión integrada a nivel de cuenca hidrográfica atendiendo a criterios de protección del medio acuático y de objetivos ecológicos. A tal fin, era necesario proceder a una adaptación del marco jurídico vigente y de la administración de la gestión del agua.

Aunque los progresos hayan sido significativos, esto no se ha realizado en la mayoría de los Estados miembros, en los que se mantiene el *statu quo*. Los objetivos medioambientales de la DMA se han incluido como objetivos adicionales, pero no se han integrado verdaderamente en las decisiones políticas.

Es esencial coordinar las decisiones tomadas en los diversos sectores. Las decisiones sobre las actividades económicas que no toman en cuenta la situación actual y la futura disponibilidad de los recursos hídricos pueden acabar en prácticas insostenibles, como la sobreexplotación de los recursos, con consecuencias negativas para el medio ambiente, la población y los demás sectores económicos. Con la adopción de la DMA, los Estados miembros deben incluir en los PHC medidas que aborden todos los usos del agua y garantizar la coherencia entre los PHC y otras herramientas de planificación espacial. La DMA introdujo asimismo el abandono de las estrategias tradicionales basadas en el uso del agua por un enfoque más integrado que debería reflejarse al nivel de la estructura de gobernanza. Esto ha ocurrido en distintos grados: en algunos casos, la responsabilidad de la aplicación de la DMA se ha asignado a unidades

especializadas sin vinculaciones claras con la gestión corriente del agua ni retorno de información a nivel de cuenca. Como consecuencia surgen estrategias superpuestas y, en algunos casos, decisiones y acciones que no son compatibles con los objetivos de la DMA.

La cooperación y la coordinación transfronterizas de los procesos de ejecución también son elementos esenciales para implementar el principio de gestión de la DMA a nivel de cuenca hidrográfica, en particular teniendo en cuenta que la mayor parte del territorio de la UE cuenta con cuencas hidrográficas transfronterizas. Con la adopción de la DMA, la cooperación internacional se ha reforzado y mejorado de forma significativa. En algunos casos, la cooperación ha pasado de un intercambio de información a un diagnóstico conjunto de los problemas y a decisiones comunes sobre medidas transfronterizas. Se han elaborado planes hidrológicos de cuenca comunes en grandes cuencas transfronterizas, pero los esfuerzos en la coordinación de medidas deben continuar.

La participación del público y de los usuarios en la gestión del agua es otro elemento clave introducido por la DMA. Con un enfoque proactivo se podrían tomar mejores decisiones que serán más aceptables y más fáciles de aplicar sobre el terreno. La transparencia sobre la forma en la que se tienen en cuenta los resultados de los procesos de consulta es importante, y existen algunos buenos ejemplos a este respecto.

Recomendaciones a los Estados miembros:

– *Seguir con la consolidación de la gestión multidisciplinar integrada del agua; buscar soluciones que equilibren la protección del medio ambiente y el desarrollo económico sostenible a largo plazo y, en caso necesario, adaptar las prácticas jurídicas y administrativas.*

– *Coordinarse con los países de las cuencas hidrográficas compartidas, en una fase temprana del proceso de elaboración de los PHC, y acordar y ejecutar medidas transfronterizas.*

– *Implicar a las partes interesadas y a las autoridades desde el principio del proceso de planificación y garantizar la transparencia.*

5.4. Integración de los aspectos cuantitativos y cualitativos en la gestión del agua

La correcta gestión del agua debe integrar aspectos cualitativos y cuantitativos: solo se pueden alcanzar los objetivos de la DMA si se dispone de suficiente cantidad de agua limpia para los ecosistemas acuáticos. A tal fin, es necesario un caudal ecológico que sustente el estado ecológico y garantice la disponibilidad de agua para los distintos usos. Es reconocida la importancia de los aspectos cuantitativos del agua en numerosas cuencas hidrográficas en toda Europa. Los PHC han identificado medidas para abordar los problemas de escasez de agua y de sequía que previsiblemente se agravarán debido a los efectos del cambio climático[15]. No obstante, se han identificado algunas carencias en los PHC en relación con la calidad y la disponibilidad de los datos y la falta de medidas coherentes.

Varios PHC contienen información sobre los efectos del cambio climático, pero en la mayoría de los casos, ello no influye en la selección de medidas, por lo que está previsto tratar esa información más a fondo en el próximo ciclo de planificación hidrológica de las cuencas.

[15] Informe sobre la revisión de la política europea de lucha contra la escasez de agua y la sequía

La gestión de los riesgos de inundación es una parte inherente de la gestión integrada del agua y, como consecuencia, los asuntos relacionados con las inundaciones se mencionan en los PHC en toda la UE, sobre todo para justificar intervenciones a gran escala en masas de agua. El segundo ciclo de planificación hidrológica de las cuencas deberá coordinarse con los primeros planes de gestión del riesgo de inundación.

Recomendaciones a los Estados miembros:

– *Aplicar los regímenes de caudal ecológico para garantizar que las autoridades y los usuarios sepan cuánta agua y qué régimen de caudal se necesita para lograr el objetivo de un buen estado ecológico.*

– *Mejorar las series de datos sobre la cantidad de agua, la disponibilidad de agua y los pronósticos de la tendencia de la demanda para poder elaborar medidas coherentes y eficaces.*

– *Integrar la problemática del cambio climático en los PHC.*

– *Coordinar la preparación y la consulta de los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación con el segundo PHC para garantizar la coherencia.*

5.5. El papel clave de la legislación anterior a la DMA en la consecución de los objetivos de esta última

Antes de la DMA, la política del agua de la UE abordó dos importantes presiones sobre el medio acuático mediante la adopción de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas y de la Directiva sobre los nitratos[16]. Estas Directivas protegen las aguas de la presión de nutrientes asociada a la agricultura y a la urbanización y contribuyen a la consecución de los objetivos de la DMA.

La aplicación de la Directiva sobre los nitratos está relativamente avanzada en los antiguos Estados miembros (UE-15), pero bastante menos en los Estados miembros que entraron a formar parte de la UE a partir del año 2004 (UE-12) y que gozan de períodos transitorios. La falta de apoyo financiero y de planificación adecuada son las principales limitaciones.

El último informe[17] en el ámbito de la Directiva de tratamiento de las aguas residuales urbanas muestra que había instalados sistemas de recogida de aguas residuales para el 99 % de la carga contaminante de la UE-15 y para el 65 % de la carga total generada en la UE-12. Existían tratamientos secundarios para el 96 % de la carga de la UE-15 y el 48 % de la carga de la UE-12 y tratamientos más rigurosos para el 89 % de la carga en la UE-15 y el 27 % de la carga generadas en la UE-12. La disponibilidad de recursos para cubrir las inversiones sigue siendo un obstáculo para el cumplimiento de la normativa. Importa por tanto fomentar soluciones técnicas innovadoras rentables.

---

16 Directiva 91/271/CEE del Consejo sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (DO L135, 30.5.91) y Directiva 91/676/CEE del Consejo relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (DO L375, 31.12.91).

17 Sexto resumen de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas - Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(2011) 1561 final (años de referencia 2007/2008).

La contaminación proveniente de las emisiones industriales está regulada por la Directiva IPPC[18]. El último informe de aplicación muestra que, aunque la Directiva IPPC ha dado lugar en muchos Estados miembros a una racionalización importante de la normativa medioambiental en el sector industrial, es demasiado grande el número de licencias que admiten valores límite de emisión (VLE) no conformes con las mejores técnicas disponibles (MTD) y que no protegen suficientemente el medio acuático.

Recomendaciones a los Estados miembros:

– *Reforzar los programas de acción de la Directiva sobre los nitratos y la designación de zonas vulnerables, mejorar las tasas de cumplimiento del tratamiento de las aguas residuales mediante la creación de planes de inversión apropiados y garantizar la compatibilidad de los VLE con las MTD.*

5.6. Fomento del uso racional mediante la tarificación adecuada del agua

La transparencia mediante la difusión de la información adecuada sobre los costes del agua es la base para el desarrollo de políticas de tarificación del agua que incentiven adecuadamente a los usuarios a utilizar el agua de forma eficiente, de conformidad con la DMA. Sin embargo, se han hecho pocos progresos en la implementación de políticas transparentes de tarificación.

Un uso eficiente del agua exige una medición del volumen de agua utilizada. Las tarifas fijas y las tarifas que dependen de la superficie de regadío o de las facturas compartidas entre los usuarios difícilmente incentivan el uso sostenible del agua. En algunos Estados miembros, el cálculo del consumo de agua no está plenamente implantado en algunos sectores como la agricultura o el sector residencial. La recuperación de los costes financieros del abastecimiento de agua, incluidos los costes de capital, garantiza la necesaria sostenibilidad a largo plazo de las inversiones. Los costes medioambientales y de los recursos consumidos son también una parte esencial de una recuperación de costes que garantice la adecuada recuperación de las externalidades generadas por el uso del agua y el vertido de las aguas residuales. Además, el coste del abastecimiento de agua debe recuperarse teniendo en cuenta el principio de "quien contamina paga"[19].

Muy pocos Estados miembros han implementado una recuperación transparente de los costes medioambientales y de los relativos a los recursos. La recuperación de los costes se lleva a cabo, en mayor o menor medida, en los sectores del consumo doméstico y del industrial. En muchas zonas, el agua para usos agrícolas solo se cobra hasta cierta cantidad.

La evaluación de los PHC pone de manifiesto la mala calidad de la evaluación de los costes y de los beneficios. Es necesaria una notable mejora en este ámbito y en la definición de una metodología compartida para el cálculo de los costes (costes medioambientales y de consumo de recursos hídricos incluidos) y de los beneficios (incluidos los servicios ecosistémicos). En caso contrario, no será posible garantizar la ejecución efectiva de las políticas de tarificación ni tampoco evitar medidas inadecuadas y desproporcionadas.

---

[18] Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (DO L24 de 29.1.2008, p. 8 – 29), que será sustituida a partir del 7 de enero de 2014 por la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales. Véase http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/stationary/ippc/key_impl.htm.

[19] La Comisión ha iniciado procedimientos de infracción contra nueve Estados miembros que han hecho una interpretación restrictiva de los servicios hídricos que se limita al suministro de agua potable y al tratamiento de las aguas residuales.

Recomendaciones a los Estados miembros:

– *Garantizar la transparencia y equidad de las políticas de tarificación del agua y basarlas en la medición del consumo.*

– *Mejorar la evaluación de los costes y beneficios para garantizar la recuperación de los costes.*

5.7. Financiación de las medidas

Los programas de medidas de los Estados miembros contienen diferentes instrumentos (jurídicos, administrativos, técnicos, infraestructurales, de formación, etc.), cuya financiación también es potencialmente diferente. Está previsto que parte de las medidas se financie con cargo a los presupuestos públicos, pero también se espera que los operadores privados aporten fondos, por ejemplo, mediante las disposiciones de recuperación de costes. Los fondos estructurales o de cohesión de la Unión Europea, o los fondos de la PAC, también pueden contribuir a la financiación de algunas medidas de la DMA.

La propuesta del nuevo reglamento LIFE 2014-2020 presentada por la Comisión incluye la posibilidad de cofinanciar proyectos que integran diferentes fondos de la UE y de otras fuentes financieras en un único proyecto a gran escala para la implementación de medidas en el marco de la DMA.

La propuesta de la Comisión para la política de cohesión 2014-2020 corrobora elementos clave de la DMA al proponer la condicionalidad previa para el acceso a fondos estructurales y de cohesión en el sector del agua. La política de cohesión constituye una oportunidad de conjugar necesidades de gestión del uso del agua con la ejecución de la política de aguas.

Las decisiones de financiación deben coincidir con las prioridades establecidas en los PHC. La mayoría de los PHC no contienen información precisa acerca de cuánto costará la implementación de las medidas y de cómo se financiarán. En el momento de la selección de las medidas deben preverse los mecanismos de financiación y la disponibilidad de fondos. En caso contrario, queda comprometida la viabilidad de la implementación de las medidas.

Recomendaciones a los Estados miembros:

– *Alinear las decisiones de financiación (incluidos los fondos de la UE) con las prioridades y medidas identificadas en los PHC, incluyendo el cumplimiento de los requisitos de la legislación de la UE en el ámbito de la política de aguas.*

– *Incluir en los PHC y en los programas de medidas los costes de las medidas, las autoridades responsables e indicar quién sufragará los costes.*

5.8. Integración con otras políticas

La planificación de la ordenaicón territorial, la agricultura, el urbanismo, la energía hidroeléctrica, la navegación o la protección contra las inundaciones podría tener repercusiones importantes sobre los recursos hídricos. El proceso de elaboración de los PHC ofrece una oportunidad única para interactuar con estos sectores y para establecer un marco en el que estas actividades puedan desarrollarse de manera sostenible. La aplicación de la DMA exige la integración de los objetivos de la política de aguas en el desarrollo y la planificación de las actividades económicas dependientes del agua.

Más del 90% de los PHC evaluados indican que la agricultura ejerce presiones significativas en la cuenca, en concreto a través de la contaminación localizada o difusa por materia orgánica, nutrientes y plaguicidas, y de los impactos hidromorfológicos.

Aunque los programas de medidas contienen una gran variedad de medidas de carácter técnico y no técnico o de instrumentos económicos, faltan elementos importantes (ámbito, calendario y financiación). En general, los PHC no revelan empeño en la resolución de las presiones de origen agrícola, ni tampoco una asociación satisfactoria de los agricultores al proceso de la DMA[20]. Además, tampoco contienen demasiados detalles sobre el aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen los programas de desarrollo rural.

Las propuestas de reforma de la PAC presentadas por la Comisión[21] contienen una serie de elementos que podrían mejorar considerablemente la interacción entre las políticas agraria y de aguas. Cabe mencionar al respecto la incorporación, en determinadas condiciones, de la DMA a la condicionalidad, la ecologización del primer pilar de la PAC y un sistema de programación con la política de desarrollo rural, que establece explícitamente la eficiencia en el uso del agua y la gestión de los recursos hídricos como subprioridades de los programas de desarrollo rural.

El artículo 4, apartado 7, de la DMA sobre los nuevos proyectos y las modificaciones de las masas de agua establece las condiciones en las que se pueden determinar los compromisos entre la protección de los recursos hídricos y el desarrollo económico. Este artículo subordina la admisibilidad de esas modificaciones a explicaciones específicas en los PHC. De los 116 planes evaluados que hacen referencia a excepciones, solo 12 hacen referencia a proyectos que entran en el ámbito del artículo 4, apartado 7. Si bien es evidente que hay más proyectos previstos y en curso que pueden deteriorar el estado de las masas de agua, en los PHC no se menciona ninguno.

La omisión de referencias a nuevos proyectos y programas en la mayoría de los PHC constituye una oportunidad perdida de realizar actividades de desarrollo económico sostenible en el marco de una verdadera gestión integrada del agua.

En el contexto del artículo 4, apartado 7, el desarrollo de la energía hidráulica merece especial atención. Es necesario atender debidamente al impacto ambiental significativo de la energía hidroeléctrica. Debe darse la prioridad a la renovación y ampliación de las instalaciones existentes antes que a la construcción de otras nuevas que, en cualquier caso, debe fundamentarse en una evaluación estratégica a nivel de la cuenca hidrográfica que permita seleccionar los emplazamientos óptimos en términos de producción de energía y de menor impacto ambiental[22].

Del mismo modo, la navegación interior, aunque sea potencialmente un modo de transporte con bajas emisiones de carbono, también puede tener efectos perjudiciales sobre el medio

---

20 Véase la página web de la DG ENV en todas las lenguas de la UE: "Guidance for administrations on making WFD agricultural measures clear and transparent at farm level" y "Handbook on Farm Advisory Systems and water protection".

21 Http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm

22 Informe de la CIS sobre la DMA y las presiones hidromorfológicas. Recomendaciones para una mejor integración de las políticas (2006). http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/thematic_documents/hydromorphology/hydromorphology/_EN_1.0_&a=d

acuático. En el contexto de la CIS y otros procesos[23] se ha elaborado una amplia serie de orientaciones útiles que deben utilizarse para garantizar que la navegación interior se desarrolle de manera sostenible sin obstaculizar los objetivos de la DMA.

Las presiones ejercidas en tierra influyen en el estado del medio marino. Las medidas adoptadas en virtud de los PHC contribuirán a alcanzar el buen estado medioambiental que persigue la Directiva marco sobre la estrategia marina (DMEM)[24]. Esta Directiva exige la elaboración de un programa de medidas para el año 2015 que sería ventajoso coordinar con los PHC que se deberán elaborar de aquí a entonces en el ámbito del segundo ciclo.

Recomendaciones a los Estados miembros:

– *Utilizar el proceso de los PHC para establecer un marco claro para el desarrollo de las actividades económicas dependientes del agua.*

– *Mejorar la cooperación con el sector agrario en la elaboración del programa de medidas de acompañamiento para garantizar su viabilidad y aceptación; garantizar que el Sistema de Asesoramiento a las Explotaciones desempeñe un papel proactivo y aproveche las oportunidades que brindan los Programas de Desarrollo Rural.*

– *Equilibrar acciones voluntarias y medidas obligatorias en el sector agrario para establecer una sólida base de referencia para los programas de desarrollo rural y los requisitos de condicionalidad relacionados con el agua; dar prioridad a medidas polivalentes de retención natural del agua.*

– *Coordinar los programas, planes y proyectos que afectan al medio acuático (como la navegación, la energía hidroeléctrica o las medidas de protección contra las inundaciones) con los PHC, e integrarlos en estos.*

6. CONCLUSIONES

- Se ha trabajado mucho en la preparación y redacción de los PHC. Nuestro conocimiento sobre el estado de las aguas de la UE y las actividades que influyen en ellas nunca ha sido tan profundo. No obstante, la evaluación realizada por la Comisión pone de manifiesto la necesidad de actuar con mayor determinación para garantizar el logro de los objetivos de la DMA en los ciclos 2015, 2021 y 2027.

- Existen buenos ejemplos de la aplicación de todos los aspectos de la DMA. Por lo tanto, los Estados miembros más atrasados en la aprobación e implementación de sus PHC tienen la oportunidad de aprender de otros con vistas a recuperar los retrasos.

- La aplicación de la Directiva debe garantizar que la gestión del agua se base en una mejor comprensión de los principales riesgos y presiones a que están sometidas las cuencas hidrográficas sobre la base de un seguimiento adecuado. De ahí resultarán intervenciones con una buena relación entre coste y eficacia capaces de garantizar la

[23] *Ibidem*. Véase asimismo : «*Joint Statement on Inland Navigation and Environmental Sustainability in the Danube River Basin*» (2007), «*PLATINA project Good Practice Manual on Sustainable Waterway Planning*» (2011) y «*Commission's Guidance document on sustainable inland waterway development and management in the context of EU nature legislation*» (2012).

[24] Directiva 2008/56/CE por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (DO L174, 25.6.2008).

sostenibilidad a largo plazo del abastecimiento de agua a las personas y a las empresas y la disponibilidad de agua en la naturaleza.

- La Comisión seguirá recabando y promoviendo una fructífera cooperación informal con los Estados miembros y las partes interesadas en el contexto de la CIS

- La Comisión efectuará asimismo de forma bilateral un seguimiento con los Estados miembros sobre la aplicación de las recomendaciones que se han presentado en este informe y en los documentos adjuntos, y seguirá fiscalizando el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la DMA, en la medida en que sea necesario.

- Las conclusiones recogidas en el presente informe han sido tenidas en cuenta en las propuestas presentadas en la Comunicación de la Comisión sobre el «Proyecto para Salvaguardar los Recursos Hídricos de Europa» y serán debatidas en el contexto de la CIS.