COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 26.2.2019
COM(2019) 95 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la aplicación de la Directiva marco sobre el agua (2000/60/CE) y la Directiva sobre inundaciones (2007/60/CE)
Segundos planes hidrológicos de cuenca
Primeros planes de gestión del riesgo de inundación

{SWD(2019) 30 final} - {SWD(2019) 31 final} - {SWD(2019) 32 final} -
{SWD(2019) 33 final} - {SWD(2019) 34 final} - {SWD(2019) 35 final} -
{SWD(2019) 36 final} - {SWD(2019) 37 final} - {SWD(2019) 38 final} -
{SWD(2019) 39 final} - {SWD(2019) 40 final} - {SWD(2019) 41 final} -
{SWD(2019) 42 final} - {SWD(2019) 43 final} - {SWD(2019) 44 final} -
{SWD(2019) 45 final} - {SWD(2019) 46 final} - {SWD(2019) 47 final} -
{SWD(2019) 48 final} - {SWD(2019) 49 final} - {SWD(2019) 50 final} -
{SWD(2019) 51 final} - {SWD(2019) 52 final} - {SWD(2019) 53 final} -
{SWD(2019) 54 final} - {SWD(2019) 55 final} - {SWD(2019) 56 final} -
{SWD(2019) 57 final} - {SWD(2019) 58 final} - {SWD(2019) 59 final} -
{SWD(2019) 60 final} - {SWD(2019) 61 final} - {SWD(2019) 62 final} -
{SWD(2019) 63 final} - {SWD(2019) 64 final} - {SWD(2019) 65 final} -
{SWD(2019) 66 final} - {SWD(2019) 67 final} - {SWD(2019) 68 final} -
{SWD(2019) 69 final} - {SWD(2019) 70 final} - {SWD(2019) 71 final} -
{SWD(2019) 72 final} - {SWD(2019) 73 final} - {SWD(2019) 74 final} -
{SWD(2019) 75 final} - {SWD(2019) 76 final} - {SWD(2019) 77 final} -
{SWD(2019) 78 final} - {SWD(2019) 79 final} - {SWD(2019) 80 final} -
{SWD(2019) 81 final} - {SWD(2019) 82 final} - {SWD(2019) 83 final} -
{SWD(2019) 84 final}

1. INTRODUCCIÓN

El agua es indispensable para la vida y, por lo tanto, para nuestra sociedad y nuestra economía. La gestión sostenible de los recursos hídricos desempeñará un importante papel en la adaptación de la humanidad a los cambios del entorno en el que vive y ayudará a evitar que el aumento de la temperatura supere los 1,5 ° Celsius[1]. Hoy más que nunca, la gestión de este recurso vital requiere un enfoque auténticamente integrado que tenga en cuenta las dimensiones ambiental, social, económica y sanitaria.

En este quinto informe se presenta el estado de la aplicación de la Directiva marco sobre el agua[2] (DMA) y la Directiva sobre inundaciones[3] (DI). El informe se basa en la evaluación de la Comisión de los segundos planes hidrológicos de cuenca y de los primeros planes de gestión del riesgo de inundación, elaborados y presentados por los Estados miembros para el período 2015-2021. Este informe responde al mandato recogido en el artículo 18 de la DMA y en el artículo 16 de la DI, respectivamente; asimismo, responde al artículo 11 de la Directiva sobre aguas subterráneas.

La DMA aprobada en 2000 garantiza la plena integración de las perspectivas económica y ecológica en la gestión de la calidad y la cantidad del agua. Su objetivo fundamental es lograr para 2015 el buen estado de las más de 111 000 aguas superficiales (como ríos, lagos o aguas costeras) y las más de 13 000 aguas subterráneas que existen en el territorio de la UE. No obstante, la DMA permite ampliar este plazo, siempre que dicha ampliación se limite a un máximo de dos ciclos adicionales (el actual, de 2015 a 2021, y el siguiente, de 2021 a 2027), a menos que las condiciones naturales[4] impidan alcanzar los objetivos de la DMA en los plazos establecidos. El logro del «buen estado» de las aguas implica garantizar el buen estado ecológico y químico de las aguas superficiales y el buen estado cuantitativo y químico de las aguas subterráneas, que constituyen las principales fuentes de captación de agua potable.

La DI, introducida siete años después en el marco del paquete de respuestas a las grandes inundaciones producidas a lo largo del curso de los ríos Danubio y Elba durante el verano de 2002, establece un marco para reducir los riesgos de daños por inundación en la UE. En la actualidad este objetivo es más pertinente que nunca, a tenor del aumento de las inundaciones que se está produciendo en toda Europa. A medida que avanza el cambio climático y los asentamientos urbanos[5] se expanden, la incertidumbre que rodea a la gestión del riesgo de inundación requiere un seguimiento constante y la modificación de las prácticas para garantizar la minimización de los daños. Este informe se centra en los progresos realizados hasta el momento, sobre la base de los primeros planes de gestión del riesgo de inundación.

El presente informe va acompañado de una serie de documentos de trabajo de los servicios de la Comisión que ofrecen tanto visiones generales a escala la UE y evaluaciones de Estados miembros individuales como resúmenes de la cooperación internacional.

---

[1] Consúltese el informe «Global Warming of 1,5 °C», adoptado en el 48.º período de sesiones del IPCC (6 de octubre de 2018), sobre los efectos y el impacto previstos de los escenarios de incremento de la temperatura de 1,5 °C y 2 °C.

[2] 2000/60/CE; complementada por la Directiva sobre aguas subterráneas (2006/118/CE) y por la Directiva sobre normas de calidad medioambientales (2008/105/CE).

[3] 2007/60/CE.

[4] Por ejemplo, la lenta recuperación de los ecosistemas tras la aplicación de medidas de restauración de los ríos, o las bajas tasas de reducción de las concentraciones de nitratos en las aguas subterráneas.

[5] Por ejemplo, a través de cambios socioeconómicos, como la invasión de bienes económicos en llanuras aluviales.

2. SITUACIÓN ACTUAL DE LA ADOPCIÓN Y LA PRESENTACIÓN DE INFORMACIÓN

Todos los Estados miembros han aprobado sus planes hidrológicos de cuenca y sus planes de gestión del riesgo de inundación, con la excepción de los planes de gestión del riesgo de inundación de las islas Canarias (España)[6].

Pese a mostrar una mejoría con respecto a los informes presentados anteriormente, muchos Estados miembros aprobaron sus planes de forma tardía (con posterioridad al 22 de diciembre de 2015) o se retrasaron en la presentación de información a través de la base de datos del Sistema de Información sobre el Agua para Europa (puesto que dicha información debía presentarse antes del 22 de marzo de 2016)[7]. Algunos países se retrasaron dos años o más. La Comisión inició procedimientos legales contra los Estados miembros que habían incumplido los requisitos legales de presentación de información.

3. EVALUACIÓN DE LOS SEGUNDOS PLANES HIDROLÓGICOS DE CUENCA Y DE LOS PRIMEROS PLANES DE GESTIÓN DEL RIESGO DE INUNDACIÓN

La información incluida en los planes hidrológicos de cuenca y en los planes de gestión del riesgo de inundación se cargó en el repositorio digital común, el Sistema de Información sobre el Agua para Europa, cuya gestión compete a la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA). La Comisión utilizó este sistema como base para su evaluación, además de información directamente procedente de los planes hidrológicos de cuenca y los planes de gestión del riesgo de inundación nacionales e internacionales.

Irlanda, Grecia y las islas Canarias españolas no introdujeron a tiempo la información sobre sus planes hidrológicos de cuenca y sus planes de gestión del riesgo de inundación en el Sistema de Información sobre el Agua para Europa para evaluarlos. Lituania y el Reino Unido tampoco introdujeron a tiempo la información sobre sus planes hidrológicos de cuenca (en el caso de este último país, en lo referente a Gibraltar). Por lo tanto, dichos países o regiones quedan fuera del presente informe.

La Comisión tuvo en cuenta los resultados de la Conferencia sobre el Agua celebrada los días 20 y 21 de septiembre de 2018 en Viena, que permitió a diversas partes interesadas y Estados miembros realizar aportaciones a su informe.

También tuvo en consideración las observaciones del Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea sobre los informes de aplicación anteriores. En 2015, el Parlamento adoptó una resolución referente al agua en la que hacía hincapié, entre otros aspectos, en la importancia de la gestión de la cantidad y la calidad del agua, así como en la necesidad de aplicar plenamente el Derecho de la UE relativo al agua y de integrarlo en mayor medida en otras políticas de la UE. En dicha resolución, el Parlamento instó a los Estados a ultimar y aplicar sus planes hidrológicos de cuenca y a aportar la información pertinente por medios electrónicos. También destacó las sinergias existentes entre los planes hidrológicos de cuenca y los planes de gestión del riesgo de inundación. El Consejo publicó varias series de

[6] España informó a la Comisión de que el plan hidrológico de cuenca correspondiente a La Gomera se aprobó el 17 de septiembre de 2018, los de Tenerife y La Palma el 26 de noviembre de 2018, los de Fuerteventura, Lanzarote y El Hierro el 26 de diciembre de 2018, y el de Gran Canaria el 21 de enero de 2019..

[7] Los Estados miembros, las partes interesadas y la Comisión elaboraron conjuntamente el formato utilizado para la presentación de información por vía electrónica, así como las orientaciones para la presentación de información, como parte de un proceso colaborativo denominado «estrategia de aplicación conjunta».

Conclusiones entre 2007 y 2016[8]. En particular, subrayó la necesidad de aplicar plenamente el acervo de la UE sobre el agua con el fin de proteger este recurso contra el deterioro y de ir logrando progresivamente su buen estado. Además, instó a la Comisión y a los Estados miembros a trabajar juntos para integrar mejor dichos esfuerzos en otras políticas pertinentes. En lo que concierne, en particular, a las inundaciones, el Consejo se refirió al uso de infraestructura verde y de medidas de retención natural del agua como medios para reducir los riesgos de inundación. La Comisión respalda todas estas consideraciones y se ha comprometido a actuar en consecuencia.

4. DMA: CONCLUSIONES EXTRAÍDAS DE LOS SEGUNDOS PLANES HIDROLÓGICOS DE CUENCA

El informe de la AEMA sobre el estado del agua, publicado en julio de 2018[9], proporciona información detallada sobre el estado de las masas de agua europeas, con arreglo a los datos aportados por los Estados miembros en virtud de la DMA.

Dicho informe muestra que el 74 % de las masas de agua subterráneas de la UE han alcanzado ya un buen estado químico, y que el 89 % de ellas presentan un buen estado cuantitativo.

En el caso de las aguas superficiales, la situación no es tan alentadora: tan solo el 38 % de ellas presentan un buen estado químico, y solamente el 40 % exhiben un buen estado o potencial ecológico[10]. Un reducido número de contaminantes tiene un impacto considerable en el estado de las aguas; entre ellos, el mercurio es el más frecuente[11]. Se están adoptando medidas, tanto a escala de la UE como internacional, para reducir las emisiones de mercurio y otros contaminantes. Gracias a estas medidas se ha conseguido mejorar los niveles de determinadas sustancias.

En comparación con el ciclo 2009-2015, tan solo un limitado número de masas de agua han mejorado su estado. Esto puede deberse a una identificación tardía de las presiones, la mayor cantidad de tiempo necesaria para diseñar políticas eficaces, la lentitud en la introducción de medidas o el tiempo de respuesta de la naturaleza antes de que las medidas surtan efecto, pero también a la introducción de normas de calidad más estrictas y a la mejora del seguimiento y la presentación de informes, que ponen de relieve que a masas de agua anteriormente calificadas como de estado «desconocido» les corresponde en realidad el estado «insatisfactorio».

En términos globales puede decirse que se han invertido esfuerzos sustanciales para aplicar la DMA. La mejora en la aplicación de otros instrumentos legislativos de la UE estrechamente relacionados con ella también ha tenido un efecto positivo, como las Directivas sobre

[8] Sobre la escasez de agua y sequía, de 30 de octubre de 2007; sobre la escasez de agua, sequía y adaptación al cambio climático, de 11 de junio de 2010; sobre la gestión integrada de las inundaciones en la UE, de 12 de mayo de 2011; sobre la protección de los recursos hídricos y la gestión sostenible integrada del agua en la UE y fuera de ella, de 21 de junio de 2011; sobre un Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa, de 17 de diciembre de 2012; sobre la diplomacia de la UE en materia de agua, de 22 de julio de 2013; y sobre la gestión sostenible del agua, de 17 de octubre de 2016.

[9] https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-water

[10] El buen potencial ecológico es el objetivo perseguido para las masas de agua artificiales o muy modificadas.

[11] Otras sustancias ubicuas, persistentes, bioacumulativas y tóxicas que están impidiendo lograr el buen estado químico son los polibromodifeniléteres (PBDE), la tributiltina y ciertos hidrocarburos aromáticos policíclicos (como el benzo(a)pireno, el benzo(ghi)perileno, el indeno(1,2,3-cd)pireno, el benzo(b)fluoranteno y el benzo(k)fluoranteno).

tratamiento de aguas residuales urbanas, nitratos y emisiones industriales, así como la legislación de la UE sobre sustancias químicas.

El informe de la AEMA concluye que las aguas europeas continúan sometidas a una presión significativa derivada de la contaminación, tanto de origen difuso (agricultura, infraestructura de transporte) como generada desde fuentes puntuales (como la industria o la producción de energía), la captación excesiva y los cambios hidromorfológicos provocados por diversos tipos de actividades humanas.

4.1 Apreciación a nivel nacional o subnacional

Una **gobernanza** adecuada a escala de cuenca hidrográfica es un requisito previo fundamental para lograr los objetivos de la DMA. En la actualidad, todos los Estados miembros han designado autoridades competentes (a menudo, diversos tipos de ellas) y destacan la importancia de la coordinación entre ellas. Utilizaron varios métodos para consultar a las partes interesadas. Hoy en día existen numerosos órganos consultivos de carácter permanente. Al parecer, a raíz de las consultas con las partes interesadas se introdujeron cambios en los proyectos de planes hidrológicos de cuenca; sin embargo, no siempre quedó claro de qué modo influyeron las contribuciones recibidas en los planes finalmente adoptados.

Los Estados miembros deben proporcionar para cada **demarcación hidrográfica** un análisis de sus características, junto con un examen de los efectos de la actividad humana y un estudio económico del uso del agua. Esta **caracterización** debe actualizarse cada seis años. También deben facilitarse los límites y la ubicación de cada masa de agua. Esta «delineación» debe verificarse y actualizarse para cada ciclo, además de señalar los cambios en las presiones e impactos sobre el estado del agua. La delineación cambió en cuatro de cada diez casos, a menudo sin una explicación clara. Las descripciones de las presiones importantes suelen ser claras, gracias a unos criterios mejor definidos. Sin embargo, existe margen de mejora, dado que para una elevada proporción de masas de agua se notificó la existencia de efectos desconocidos de origen antropogénico y presiones derivadas de factores desconocidos (especialmente presiones hidromorfológicas).

Se han introducido algunas mejoras metodológicas que posibilitan un seguimiento más sencillo de los progresos y la comparabilidad de los datos en relación con el establecimiento, como exige la DMA, de cuándo se puede considerar que una masa de agua artificial o muy modificada ha alcanzado un **buen potencial ecológico**.

El **seguimiento y la evaluación del estado ecológico y químico de las masas de agua superficiales** muestra un panorama diverso en cuanto a los parámetros medidos y la comparabilidad de los resultados. Se observan fuertes variaciones en toda la UE en cuanto al seguimiento de las sustancias prioritarias[12], tanto en términos de porcentaje de masas de agua como de número de sustancias. La mayoría de los Estados miembros llevó a cabo un seguimiento de todas las sustancias prioritarias identificadas como vertidas en sus demarcaciones hidrográficas. Todos los Estados miembros notificaron sus inventarios de emisiones, sus vertidos y pérdidas de dichas sustancias dañinas, pero pocos de ellos están completos.

[12] Sustancias que plantean un riesgo significativo para el entorno acuático o a través de este, enumeradas en la Directiva sobre normas de calidad ambiental.

El hecho de que hasta principios de 2018 no existiera ningún sistema común formal de intercalibración para numerosos tipos de agua[13] continúa dificultando notablemente la comparación entre masas de agua en este segundo ciclo de presentación de informes.

Sin embargo, se ha podido determinar el estado de casi todas las masas de agua, lo que ha permitido reducir en gran medida la incertidumbre que existía anteriormente. Pese a ello, el seguimiento del estado ecológico sigue presentando importantes deficiencias.

En general, el seguimiento de los elementos determinantes de la calidad en cada categoría de agua es, en el mejor de los casos, irregular, y se apoya en exceso en el criterio de expertos y en agrupaciones de varias masas de agua diferentes, en lugar de en una evaluación más exhaustiva de cada masa de agua pertinente con los parámetros específicos que establece la DMA. Es necesario continuar trabajando para contar con redes de seguimiento adecuadas que ofrezcan una cobertura espacial suficiente y evaluaciones fiables.

El seguimiento y la evaluación del estado cuantitativo y químico de las masas de agua subterráneas han mejorado, aunque muchas de ellas siguen careciendo de instalaciones de seguimiento adecuadas. En este aspecto, la Directiva sobre aguas subterráneas complementa la DMA, al enumerar en particular la lista de contaminantes pertinentes, los valores de los umbrales y las tendencias para la evaluación del estado químico. Ambas Directivas trabajan asimismo en sinergia con otros instrumentos legislativos de la UE, como las Directivas relativas al agua potable y a los nitratos. El seguimiento del estado químico continúa siendo deficiente; existen numerosas masas de agua para las que no se lleva a cabo un seguimiento de los parámetros básicos, o solo de un reducido número de ellos.

Las **exenciones previstas en el artículo 4 de la DMA[14]** cubren actualmente en torno a la mitad de las masas de agua de Europa, principalmente a las naturales, pero también, cada vez más, a las masas de agua artificiales y muy modificadas, próximas a nuevas modificaciones físicas. Si bien las justificaciones de estas exenciones han mejorado en términos generales, su amplia y persistente utilización constituye un indicador de los importantes esfuerzos que sigue siendo necesario realizar para alcanzar su buen estado o potencial de aquí a 2027. No obstante, y de acuerdo con lo establecido en ese mismo artículo, los datos notificados sugieren que los Estados miembros deben esforzarse más para garantizar que las exenciones aplicadas a una masa de agua no excluyan o comprometan de forma permanente el logro de los objetivos ambientales en otras masas de agua (artículo 4, apartado 8), y asegurar, como mínimo, el nivel de protección previsto en otras leyes medioambientales de la UE (artículo 4, apartado 9).

La DMA exige a los Estados miembros que identifiquen un **programa de medidas** [15] encaminado a lograr el buen estado en el plazo establecido. Con respecto a las masas de agua afectadas por la **captación de agua**, por lo general se han definido las medidas clave, pero su

[13] Decisión (UE) 2018/229 de la Comisión, de 12 de febrero de 2018.

[14] El artículo 4, apartado 4, permite ampliar el plazo para alcanzar el buen estado o potencial más allá de 2015 (plazo establecido en el artículo 4, apartado 1). El artículo 4, apartado 5, permite el logro de objetivos menos ambiciosos. El artículo 4, apartado 6, permite un deterioro temporal del estado de las masas de agua. El artículo 4, apartado 7, establece las condiciones en las que puede ser admisible del deterioro del estado o el incumplimiento de los objetivos de la DMA para poder acometer nuevas modificaciones en las características físicas de las masas de agua superficiales, alteraciones del nivel de las aguas subterráneas o el deterior del estado «excelente» a «bueno» como resultado de nuevas actividades de desarrollo humano sostenible.

[15] Los próximos informes intermedios sobre la aplicación de los programas de medidas previstos deberán presentarse a la Comisión a más tardar el 22 de diciembre de 2018.

aplicación es desigual en toda Europa, por lo que las presiones se han reducido con gran lentitud. El hecho de que la mayoría de los Estados miembros exima las pequeñas captaciones de los controles o de las obligaciones de registro podría acarrear problemas. La falta de control y registro puede resultar preocupante, sobre todo en Estados miembros que ya presentan problemas de escasez de agua y en masas de agua que se enfrentan a problemas cuantitativos.

Los efectos derivados de la **agricultura** figuran entre las presiones más significativas identificadas por los Estados miembros en la mayoría de las demarcaciones hidrográficas, ya que plantean un riesgo potencial de deterioro o incumplimiento de los objetivos ambientales, tanto en forma de captación excesiva como de contaminación difusa. Normalmente, se han adoptado medidas básicas[16]. En la mitad de los casos no se ha llevado a cabo una evaluación *ex ante* del grado en que las medidas adoptadas serán suficientes para alcanzar el buen estado. Esto dependerá, asimismo, en buena medida, del efecto de las medidas voluntarias, a menudo en el contexto de la política agrícola común (PAC). Con el objetivo de elevar el nivel de ambición ambiental, las propuestas de la Comisión de cara a la nueva PAC establecen una serie de requisitos de obligado cumplimiento[17] para los agricultores. Además, la estrategia de intervención definida por los Estados miembros en sus respectivos planes estratégicos para la PAC tendrá en cuenta las necesidades identificadas en los planes hidrológicos de cuenca y contribuirán a la consecución de los objetivos de la DMA. Si es necesario, los Estados miembros deberán ofrecer apoyo adicional para llevar a cabo otras intervenciones de protección del agua a través de diversos mecanismos de carácter voluntario[18].

Por lo general también existen medidas básicas para luchar contra las presiones derivadas de **otros sectores diferentes de la agricultura**, como la industria o la generación de energía. Se trata, en la mayoría de los casos, de medidas concretas dirigidas a combatir los contaminantes que provocan un deterioro del estado químico o ecológico, como, por ejemplo, medidas para reducir o interrumpir el vertido de determinados contaminantes al agua. Sin embargo, es necesario continuar avanzando en este terreno.

En cuanto a las modificaciones físicas existentes de las masas de agua, la mayor parte de los Estados miembros han informado de la adopción de medidas (escalas de peces, eliminación de estructuras, etc.) encaminadas a reducir los efectos medioambientales negativos que ejercen las **presiones hidromorfológicas** negativas. También se aprecia un vínculo más claro entre las medidas, las presiones y los usos del agua o los sectores económicos. Es necesario

[16] En cada demarcación hidrográfica deberá establecerse un programa de medidas dirigido a abordar los problemas significativos identificados y posibilitar el logro de los objetivos previstos en el artículo 4. Estos programas de medidas incluirán, como mínimo, «medidas básicas», y cuando sea necesario para lograr los objetivos, «medidas complementarias».

[17] En particular, el nuevo requisito obligatorio n.º 1 relacionado con la Directiva 2000/60/CE: artículo 11, apartado 3, letras e) y h) en lo referente a los requisitos obligatorios para controlar las fuentes difusas de contaminación por fosfatos, el segundo requisito legal de gestión referente a las obligaciones derivadas de la Directiva sobre los nitratos, la BCAM 2 relativa a la adecuada protección de humedales y turberas, la BCAM 4 referente a franjas de protección, la BCAM 5 sobre el uso de la herramienta de sostenibilidad de las explotaciones para los nutrientes y la BCAM 7 que establece la prohibición de cortar setos y árboles durante los períodos más delicados.
BCAM: buenas condiciones agrarias y medioambientales, https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/cross-compliance_en.

[18] Los Estados miembros deberán proporcionar apoyo a mecanismos ecológicos de carácter voluntario para que los agricultores apliquen prácticas agrícolas beneficiosas para el medio ambiente y el clima en el marco del primer pilar de la PAC. Además, el apoyo a los compromisos agroambientales voluntarios seguirá siendo obligatorio en el segundo pilar.

definir y aplicar mejor los flujos ecológicos mínimos, y debe garantizarse la continuidad de los ríos y una adecuada gestión de los sedimentos.

Varios Estados miembros han actualizado sus políticas de **precios del agua** mediante el cumplimiento de la condicionalidad *ex ante* para el agua en virtud del Reglamento sobre disposiciones comunes para los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos de cara al período 2014-2020. Se ha avanzado en la definición de los servicios hídricos, el cálculo de costes financieros, la medición, la realización de **análisis económicos** y la evaluación de los costes, tanto en términos ambientales como de recursos empleados, al calcular las sumas de recuperación de costes para los servicios hídricos. Sin embargo, continúan existiendo lagunas significativas en la traducción de estos análisis económicos mejorados en medidas concretas y en la introducción de enfoques mejor armonizados para estimar e integrar los costes ambientales y en términos de consumo de recursos. Para lograr los objetivos de la DMA es fundamental incrementar las inversiones. Un mayor apoyo económico al programa de medidas facilitaría notablemente las decisiones e inversiones relacionadas con el agua.

Por el momento, los progresos realizados en lo referente a la **protección de las captaciones de agua potable** y a la **protección de áreas naturales** son limitados. La evaluación de la Directiva relativa al agua potable de 1998 examinó su coherencia con la DMA e identificó un eslabón perdido en cuanto a la protección de los recursos de agua potable. En consecuencia, la propuesta de refundición de la Directiva relativa al agua potable presentada en 2018 introduce un enfoque basado en el riesgo desde la captación hasta el grifo, al tiempo que promueve una mejor comunicación entre las autoridades y suministradores de agua de los Estados miembros para garantizar la integridad del ciclo de gobernanza. El objetivo de dicha propuesta es mejorar la coherencia entre ambas Directivas y garantizar que se apliquen tanto el principio de que «quien contamina paga» como el de precaución.

Existen muchas zonas protegidas para las que se desconoce, por ejemplo, su estado y las presiones a las que se ven sometidas, y no se ha definido objetivo alguno. La presentación de información sobre el seguimiento de determinadas zonas protegidas que se considera especialmente necesario vigilar, incluidas las que albergan moluscos, es muy limitada, y en algunos casos hasta inexistente.

En alrededor de la mitad de los Estados miembros se estimó que las **sequías** constituyen un factor importante para la gestión del agua. Una de las medidas clave para mitigar los efectos de las sequías es un plan de gestión de las sequías, aunque no se adoptó este tipo de plan en todas las demarcaciones hidrográficas.

De cara a sus terceros planes hidrológicos de cuenca, los Estados miembros deberían:

- continuar aumentando la implicación de las partes interesadas, con la participación activa de estas en el proceso de planificación y la integración de sus aportaciones en los planes hidrológicos de cuenca;

- identificar con claridad el camino que queda por recorrer hasta lograr el buen estado en relación con presiones y masas de agua concretas, y diseñar, financiar y ejecutar programas de medidas dirigidos a cerrar esa brecha;

- recurrir en menor medida a las exenciones a fin de garantizar el logro de los objetivos de la DMA en el plazo establecido y mejorar la transparencia en relación con las justificaciones utilizadas;

- asegurar la correcta a aplicación del artículo 9 relativo a la recuperación de costes, incluido el cálculo y la internalización de los costes ambientales y en términos de recursos empleados para todas las actividades que ejerzan un efecto significativo sobre las masas de agua, así como el análisis económico que fundamente el programa de medidas.

4.2 Cooperación transfronteriza en el marco de la DMA

En el caso de las cuencas hidrográficas que cruzan fronteras nacionales, la DMA exige que los Estados miembros se coordinen entre sí e inviertan esfuerzos razonables, incluso con terceros países, cuando proceda. Muchos ríos europeos fluyen más allá de las fronteras de la UE, incluidos, por ejemplo, el Rin y el Danubio. El grado de cooperación es variable. Generalmente, existe un acuerdo internacional y a menudo hasta un órgano de coordinación internacional; sin embargo, no es tan frecuente encontrar planes hidrológicos de cuenca conjuntos. Un reducido número de cuencas de la UE no cuentan con ninguno de los anteriores.

En general, si se comparan con el primer ciclo, las estructuras de gobernanza presentaban un mayor grado de formalización, los planes hidrológicos de cuenca nacionales se habían desarrollado en mayor medida y también había mejorado la comparabilidad de las conclusiones, así como la de los enfoques adoptados en respuesta a las presiones.

4.3 Problemas que no fue posible abordar a nivel de los Estados miembros

El procedimiento previsto en el artículo 12 de la DMA para los problemas que no sea posible abordar a nivel de Estado miembro se invocó en una ocasión. En 2016, Dinamarca destacó que, para cumplir los objetivos de la DMA, otros Estados miembros deben adoptar medidas dirigidas a reducir sus respectivas cargas de nitrógeno en las masas de agua compartidas. Se solicitó la intervención de la Comisión, que subrayó que los Estados miembros son los principales responsables de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la DMA, y señaló que el artículo 3 prevé la coordinación en el seno de las demarcaciones hidrográficas, incluidas las internacionales. La Comisión sugirió agotar primero las oportunidades de cooperación bilateral, incluso al amparo de la Directiva Marco sobre la estrategia marina.

DIRECTIVA MARCO: CONCLUSIONES EXTRAÍDAS DE LOS PRIMEROS PLANES DE GESTIÓN DEL RIESGO DE INUNDACIÓN

5.1 Apreciación a nivel nacional

Las decisiones humanas (a lo largo de toda la historia, y también, en gran medida, las adoptadas en la actualidad) ejercen un efecto significativo sobre la ocurrencia y los efectos de las inundaciones[19]. Además, existen pruebas que demuestran que el número de inundaciones graves ha aumentado a lo largo de los años[20]. Las proyecciones actuales son preocupantes: en un escenario sin medidas de adaptación (es decir, suponiendo que se mantenga 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

[19] La ubicación de bienes en llanuras aluviales o cerca de la costa, la reducción de las superficies con capacidad de retención de agua, las intervenciones en cursos de agua o sus alrededores y el cambio climático instigado por el ser humano contribuyen a aumentar la probabilidad y los efectos adversos de las inundaciones.

[20] Zbigniew W. Kundzewicz, Iwona Pińskwar y G. Robert Brakenridge (2012): Large floods in Europe, 1985–2009, Hydrological Sciences Journal.

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[21]. Por lo tanto, es lógico que 27 de los 28 Estados miembros incluyeran las inundaciones como el riesgo más importante en sus evaluaciones nacionales de riesgos[22].

El establecimiento de los planes de gestión del riesgo de inundación, una herramienta utilizada para reducir las consecuencias potencialmente adversas de las inundaciones, fue el tercer paso del enfoque cíclico relacionado con la gestión del riesgo de inundación que introdujo la Directiva marco. Con anterioridad, los Estados miembros llevaron a cabo evaluaciones preliminares del riesgo de inundación[23] (en 2011) y elaboraron mapas del peligro y riesgo de inundación (en 2013).

En términos de integridad, casi todos los Estados miembros comunicaron las conclusiones de sus evaluaciones preliminares del riesgo de inundación y sus mapas de peligro y riesgo de inundación en sus planes de gestión del riesgo de inundación. Todos los Estados miembros fijaron objetivos para la gestión de los riesgos de inundación y, en veinte de los veintiséis Estados miembros evaluados, estos objetivos se establecieron a escala nacional o mediante la adaptación de objetivos nacionales a las circunstancias regionales o locales. Algunos definieron un número reducido de objetivos amplios, mientras otros presentaron una cantidad mayor de objetivos más detallados. Todos los Estados miembros incluyeron medidas dirigidas a lograr los objetivos. Sin embargo, no todos los objetivos son lo suficientemente concretos como para posibilitar el seguimiento de su cumplimiento, y no todas las medidas guardan una relación clara con los objetivos; en conjunto, estas deficiencias pueden plantear un desafío para el segundo ciclo (2016-2021), cuando está previsto que los Estados miembros evalúen los progresos realizados.

El número de medidas varía de forma significativa de unos Estados miembros a otros; algunos de ellos han adoptado un reducido número de medidas individuales, mientras que en otros se han introducido miles de paquetes de medidas. En torno a la mitad de las medidas están relacionadas con la prevención y la preparación, alrededor del 40 % con la protección frente a los daños provocados por inundaciones y el 10 % restante con la recuperación. En cuanto a las iniciativas no estructurales[24], todos los planes de gestión del riesgo de inundación hacen referencia a la planificación espacial. Los veintiséis Estados miembros evaluados incluyen en sus planes de gestión del riesgo de inundación soluciones basadas en la naturaleza, sea en forma de proyectos o de estudios preparatorios. Pese a que la Directiva marco no menciona la cobertura de seguros contra los riesgos de inundación, más de la mitad de los planes de gestión del riesgo de inundación analizados citan al menos algunas medidas relacionadas, incluidas acciones de concienciación.

Todos los Estados miembros informaron sobre la priorización de las medidas o proporcionaron un calendario para la ejecución de estas. A título ilustrativo, alrededor del 10 % de las medidas notificadas eran de prioridad crucial, el 60 % de prioridad alta o muy alta, el 20 % de prioridad moderada y el resto de baja prioridad. Diecinueve de los veintiséis

[21] Rojas *et al*. (2013). Climate change and river floods in the EU: 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#

[22] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, «Overview of natural and man-made disaster risks the European Union may face», {SWD (2017)176 final}; https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/285d038f-b543-11e7-837e-01aa75ed71a1/language-en

[23] En la UE existen cerca de 8 000 zonas catalogadas como de riesgo potencial de inundación significativo.

[24] Medidas no relacionadas con estructuras de ingeniería civil.

Estados miembros evaluados realizaron algún tipo de análisis de los costes y beneficios de las medidas. En casi todos ellos se desarrolló un enfoque nacional[25]. No fueron tantos los Estados miembros (once en total) que utilizaron el método del análisis coste-beneficio en todas las unidades de gestión[26] evaluadas. Veintiuno de los veintiséis Estados miembros incluyen referencias explícitas a la coordinación con los objetivos medioambientales del artículo 4 de la DMA en todas sus unidades de gestión o, como mínimo, en algunas de ellas.

En torno a la mitad de los Estados miembros evaluados realizaron estimaciones de los costes de las medidas disponibles contra las inundaciones, si bien en muchos casos estas estimaciones no abarcaban todos los planes de gestión del riesgo de inundación o todas las medidas. En veintitrés de los veintiséis Estados miembros, la mayoría de los planes de gestión del riesgo de inundación identificaban fuentes de financiación; sin embargo, en muchos casos se trata de posibles mecanismos de financiación en general, como los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

En varios casos se recurrió a diversos canales para consultar con el público y con las partes interesadas, y en términos globales participó una amplia variedad de interesados en la elaboración de los primeros planes de gestión del riesgo de inundación. No obstante, no siempre estaba claro de qué modo influyeron sus aportaciones en los planes finalmente adoptados en varios niveles administrativos y a través de diferentes actos.

De cara a sus segundos planes de gestión del riesgo de inundación, los Estados miembros deberían:

- establecer vínculos claros entre la aplicación de medidas y el logro de objetivos, a fin de poder evaluar los progresos realizados a partir del segundo ciclo;

- identificar fuentes de financiación concretas para asegurar la aplicación de medidas.

5.2 Repercusión del cambio climático

Existen pruebas cada vez más numerosas de que el cambio climático tendrá un impacto sustancial en la ocurrencia y gravedad de las inundaciones en buena parte de Europa[27]. Más de la mitad de los Estados miembros tuvieron en cuenta el cambio climático en sus evaluaciones preliminares del riesgo de inundación y en sus mapas de peligros y riesgos de inundación. A partir de los planes de gestión del riesgo de inundación evaluados y de los Estados miembros que presentaron informes, veinticuatro de los veintiséis Estados miembros tuvieron en consideración al menos algunos aspectos, y diez aportaron pruebas que demostraban que se habían tenido en cuenta los efectos del cambio climático. Catorce Estados miembros exponían en sus planes de gestión del riesgo de inundación escenarios climáticos

[25] En noviembre de 2017, la Comisión Europea propuso fortalecer el Mecanismo de Protección Civil de la Unión, alentando a ofrecer una respuesta colectiva más sólida a escala europea mediante el desarrollo de capacidad de reserva (conocida como «rescEU») para complementar las capacidades nacionales, e intensificando la prevención y la preparación para desastres en los Estados participantes en el citado mecanismo (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6766_en.htm).

[26] En la mayoría de los Estados miembros, las unidades de gestión coinciden con las demarcaciones hidrográficas previstas en la DMA. Los Estados miembros han designado un total de 196 unidades de gestión para la aplicación de la DM.

[27] El informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático de octubre de 2018 mencionaba que se prevé que en el escenario de calentamiento global de 1,5 °C las inundaciones serían sustancialmente inferiores a las del escenario de 2 °C, si bien los cambios previstos crean riesgos diferenciados según las regiones (http://www.ipcc.ch/report/sr15/).

futuros con diferentes horizontes temporales (en torno a la mitad incluye escenarios para 2050, y la otra mitad para 2100). Menos de la mitad de los Estados miembros hacen referencia a las estrategias nacionales de adaptación elaboradas en el marco de la estrategia de adaptación al cambio climático de la UE. En alrededor de una cuarta parte de los Estados miembros, todos los planes de gestión del riesgo de inundación evaluados contenían referencias a dichas estrategias nacionales; en un reducido número de Estados miembros, algunos de los planes evaluados (pero no todos) incluían también dichas referencias.

De cara a sus segundos planes de gestión del riesgo de inundación, los Estados miembros deberían:

- tener en cuenta, de acuerdo con el artículo 14 de la DM, el impacto probable del cambio climático sobre la ocurrencia de las inundaciones y adaptar las medidas en consecuencia, utilizando adecuadamente las herramientas de modelización de la UE, como las disponibles a través del servicio de Copernicus relativo al cambio climático[28];

- tener en consideración las estrategias nacionales de adaptación al cambio climático y garantizar la coordinación con las medidas incluidas en ellas.

5.3 Cooperación transfronteriza en el marco de la DM

La DM exige a los Estados miembros que se coordinen entre sí en las cuencas hidrográficas transfronterizas, y que se esfuercen asimismo por coordinarse con terceros países. Allí donde se han establecido estructuras de coordinación, la elaboración de un plan internacional de gestión del riesgo de inundación ha conducido invariablemente al establecimiento de objetivos comunes en lo que respecta a la gestión del riesgo de inundación y, en casi todos los casos, a la definición de un conjunto de medidas coordinadas. En algunas de las cuencas hidrográficas en las que se ha creado una comisión, como las del Danubio, el Rin, el Elba y el Odra, se llevaron a cabo amplias consultas públicas; en los casos en que este tipo de comisión tiene además funciones de coordinación, la consideración del cambio climático a escala de cuenca hidrográfica está más desarrollada.

De cara al segundo ciclo, los Estados miembros con cuencas hidrográficas transfronterizas deberían:

- continuar desarrollando enfoques comunes, teniendo en cuenta, a nivel de cuenca hidrográfica, los efectos corriente arriba y corriente abajo de las medidas de reducción del riesgo de inundación no ubicadas en las proximidades de las fronteras nacionales, y extender la práctica de las consultas públicas internacionales.

6. CONCLUSIONES

En términos generales, el conocimiento y la presentación de informes referentes a la Directiva marco sobre el agua han mejorado de forma significativa en comparación con el ciclo anterior. Ha aumentado el número de Estados miembros que han presentado informes en los plazos establecidos y con información exhaustiva, pertinente y fiable.

De acuerdo con la información aportada, el cumplimiento de los objetivos de la DMA está aumentando de manera progresiva. Pese a que en una serie de Estados miembros se adoptaron

[28] https://climate.copernicus.eu/

políticas adecuadas y se realizó un conjunto de inversiones financieras, en muchas cuencas hidrográficas la mejora de la calidad del agua todavía llevará un tiempo. De hecho, pese a que una amplia mayoría de las masas de agua subterráneas ha alcanzado el buen estado, menos de la mitad de las masas de agua superficiales han conseguido ese mismo objetivo. No obstante, se observan tendencias positivas en varios elementos y sustancias subyacentes individuales que afectan a la calidad del agua.

Queda mucho por hacer para lograr los objetivos de la Directiva marco sobre el agua y las Directivas conexas, y en primer lugar por parte de los Estados miembros. Estos se beneficiarán de una mayor participación de la sociedad civil y de todos los agentes pertinentes del mercado para garantizar una mejor aplicación del principio de que «quien contamina paga». Los fondos de la UE continuarán apoyando estos esfuerzos, por ejemplo a través de la financiación de la investigación y la innovación y de las iniciativas[29] en pos de un mercado único digital para los servicios hídricos[30]. El camino conducente al pleno cumplimiento de los objetivos de la DMA de aquí a 2027, fecha a partir de la cual las posibilidades de disfrutar de exenciones son limitadas, se antoja en este momento muy complicado. La información aportada puso de manifiesto, además, que a pesar de que está previsto adoptar medidas adicionales hasta 2021, serán necesarias muchas más después de esa fecha.

En lo que respecta a la Directiva sobre inundaciones, se han dado pasos muy importantes. Pese a que los planes de gestión del riesgo de inundación son los primeros que se han elaborado, está claro que todos los Estados miembros han adoptado en esencia el concepto de gestión del riesgo de inundación, aunque en la práctica su nivel de desarrollo varía. Para lograr el objetivo clave de la Directiva sobre inundaciones —reducir las posibles consecuencias adversas de las inundaciones graves— serán necesarios esfuerzos constantes por parte de los Estados miembros en los ciclos venideros.

La Comisión, según proceda, llevará a cabo un seguimiento de la aplicación de las recomendaciones contenidas en este informe y en los documentos que lo acompañan por parte de los Estados miembros, a fin de garantizar una mejor aplicación de los requisitos recogidos en la Directiva marco sobre el agua y en la Directiva sobre inundaciones. También se tratará de intensificar la ejecución de las obligaciones legales referentes a las principales presiones sobre el entorno acuático, como las derivadas de la Directiva sobre nitratos y de la Directiva relativa al tratamiento de aguas residuales urbanas.

Además de continuar trabajando con los Estados miembros, la Comisión intensificará sus contactos con los ciudadanos y con todas las partes interesadas pertinentes para promover el cumplimiento de la normativa, incluso a través de la revisión de la aplicación de las políticas ambientales de la UE. Siempre que sea posible, se racionalizará o simplificará la presentación de informes. Se prestará atención a los nuevos contaminantes emergentes, como los microplásticos y los productos farmacéuticos.

El presente informe servirá de base para la verificación en curso de la legislación de la UE sobre el agua y para la evaluación de la Directiva relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas. También contribuye a la evaluación de los progresos realizados en pos del logro de los objetivos del Séptimo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente de la UE y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

[29] En el clúster ICT4Water están representados proyectos relevantes que desarrollan soluciones como sistemas de apoyo a la toma de decisiones para la medición de la cantidad y calidad del agua, la interoperabilidad entre los sistemas de información sobre el agua a escala nacional y de la UE y la eficiencia de la gestión de los recursos hídricos: https://www.ict4water.eu/

[30] Como se describe en el plan de acción relativo al mercado único digital para los recursos hídricos: https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/ict4wateractionplan2018.pdf

Las aguas europeas se están viendo cada vez más afectadas por el cambio climático. El cumplimiento de la legislación de la UE sobre el agua está ayudando ya a gestionar los efectos del cambio climático, gracias a la anticipación de un mayor número de sequías e inundaciones. La política de la UE en materia de agua ofrece un potencial considerable para mitigar el cambio climático, siempre y cuando se adopten medidas eficaces con carácter inmediato.