

PROPUESTAS PARA  
LA MEJORA DE  
LA GESTIÓN DEL  
AGUA EN LA  
UNIÓN EUROPEA



# PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DEL AGUA EN LA UNIÓN EUROPEA

Ecologistas en Acción, Aigua és Vida, Som lo que Sembrem, Grup de Defensa del Ter, Plataforma de Defensa de l'Ebre, Marea Azul del Sur, Red Agua Pública, Ingeniería sin Fronteras, Plataforma Salvem el Gaià, Xúquer Viu, Red Andaluza de la Nueva Cultura del Agua, Cuenca Azul, L'Associació de Naturalistes de Girona, laeden, Asociación para la Conservación Piscícola y de los Ecosistemas Acuáticos del Sur y Plataforma URA Nueva Cultura del Agua.

Noviembre de 2013

<b>1. ANTECEDENTES</b>	<b>1</b>
<b>2. “BUEN ESTADO” DE LAS AGUAS Y FORMA DE LOGRARLO</b>	<b>3</b>
2.1. USO DEL SUELO Y ESTADO MEDIOAMBIENTAL DE LAS AGUAS DE LA UE: PROBLEMAS Y SOLUCIONES	3
CONSTRUCCIÓN DE EMBALSES Y DIQUES	3
PRESIÓN PROCEDENTE DE LA AGRICULTURA Y DE LA PROTECCIÓN CONTRA LAS INUNDACIONES	4
PRESIÓN DERIVADA DE LA CAPTACIÓN EXCESIVA DE AGUA	5
2.2. ESTADO QUÍMICO Y CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS DE LA UE: PROBLEMAS Y SOLUCIONES	8
CONOCIMIENTO DISPONIBLE SOBRE ESTADO QUÍMICO Y CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS DE LA UE	8
MEDIDAS PARA LA MEJORA DEL ESTADO QUÍMICO DE LAS AGUAS	10
2.3. EFICIENCIA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN LA UE: PROBLEMAS Y SOLUCIONES	12
POLÍTICAS DE TARIFICACIÓN	13
CONTABILIDAD DEL AGUA A NIVEL DE CUENCA Y SUBCUENCA	15
ESTABLECIMIENTO DE OBJETIVOS EN MATERIA DE UTILIZACIÓN RACIONAL DEL AGUA	15
SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN	16
MEJORA DE LA EFICACIA EN LA IRRIGACIÓN	17
REDUCCIÓN DE FUGAS EN LAS REDES DE DISTRIBUCIÓN	18
RÉGIMEN DE INTERCAMBIOS DE DERECHOS DE AGUA	19
2.4. VULNERABILIDAD DE LAS AGUAS DE LA UE: PROBLEMAS Y SOLUCIONES	20
CAMBIO CLIMÁTICO	20
SEQUÍAS	21
INUNDACIONES	22
2.5. SOLUCIONES TRANSVERSALES	23
2.6. ASPECTOS GLOBALES.	24
2.7. OTROS ASPECTOS A TENER EN CUENTA: EXTRACCIÓN DE GAS MEDIANTE FRACTURA HIDRÁULICA (FRACKING).	25
<b>3. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS PARA LA POLÍTICA DE AGUAS DE LA UE</b>	<b>27</b>

## 1. ANTECEDENTES

Desde la década de los setenta, la Unión Europea (UE) ha aprobado varias directivas cuyo objetivo era el de mejorar el estado de los recursos hídricos continentales dentro de la Unión, como fueron la Directiva relativa a la calidad requerida para las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable (1975), la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (1991), la Directiva sobre nitratos (1991), la Directiva relativa a los productos fitosanitarios (1991), la Directiva sobre la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro (2006), la Directiva sobre emisiones industriales (2008) y la Directiva Marco de Agua (2000). Esta última supuso un cambio sustancial en la concepción que existía hasta entonces en la UE de las aguas continentales, pasando de ser un mero recurso productivo a un elemento ambiental esencial para la preservación de los ecosistemas.

Sin embargo, todas estas directivas, incluyendo incluso la DMA, van dirigidas mayormente hacia la preservación y mejora de la calidad química de las aguas, prestando poca atención a aspectos cuantitativos y de planificación hidrológica.

Si a ello unimos el hecho de que la que podemos considerar el principal instrumento legal, la Directiva Marco de Agua (DMA), si bien pone de relieve la necesidad de mejorar la utilización del suelo, un uso más racional del agua y la mejora de su gobernanza, también mantiene ciertas ambigüedades en determinados artículos, y contempla numerosas excepciones al cumplimiento de sus requerimientos, que son utilizadas como vía de escape por parte de las administraciones encargadas de la gestión del agua en los Estados miembros para incumplirlos, nos encontramos con que el marco legislativo del que disponemos actualmente a nivel Europeo no está siendo todo lo eficaz que cabía desear.

Posiblemente conscientes de ello, en noviembre de 2012, la Comisión Europea presentó al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de la Regiones un *Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa*, denominado Blueprint.

En dicho documento se analiza la situación de las aguas continentales en la Unión Europea, haciendo mención a una mejora sustancial del estado de los cursos de agua, que entendemos no se ajusta a la realidad. En este sentido, consideramos que el conseguir tan sólo un 53 % de masas en buen estado es insuficiente. Además, los planes de seguimiento y control para el cumplimiento de estos objetivos ambientales fijados por los Estados nos parecen o inexistentes o insuficientes. Por consiguiente, se requieren importantes medidas adicionales legislativas y de control para preservar y mejorar las aguas de la UE.

Con ello, se realizan a continuación una serie de propuestas encaminadas a mejorar la situación actual de los recursos hídricos, mediante mejoras legislativas y en la gestión, haciendo mención expresa a los aspectos cuantitativos y de conservación de los ecosistemas asociados a los cursos fluviales. Finalmente,

concluyen en que la Directiva Marco de Agua será objeto de revisión, y en su caso se modificará antes de 2019.

En el presente documento, teniendo en cuenta la situación ambiental actual de los recursos hídricos en la UE vamos a proponer una serie de actuaciones y mejoras legislativas, de carácter administrativo y de gestión a nivel europeo, que entendemos sería necesario llevar a cabo para mejorar el actual estado de los recursos hídricos y ecosistemas fluviales dentro del ámbito de la Unión Europea. No obstante, hay que tener presente que de nada sirve legislar sin la voluntad política de hacer cumplir las leyes y normativas vigentes, tanto por parte de los Estados como de la propia Unión Europea.

Para ello, vamos a utilizar como guión el seguido por la Comisión Europea en la elaboración del Blueprint, examinando con detalle los análisis y propuestas que en el mismo se realizan, e incorporando sobre la marcha las propuestas de gestión y de modificación de la normativa que consideramos necesarias para una mejor gestión del agua.

Hay que recalcar que no se trata ni mucho menos de propuestas legislativas en un sentido estricto, pues en principio entendemos que, como organizaciones sociales no nos corresponde. Con el presente documento pretendemos llamar la atención sobre una serie de deficiencias en la gestión del agua que advertimos, bien en la normativa comunitaria, o bien en la aplicación de la misma, y que consideramos deben corregirse. Una parte de las propuestas deberían incorporarse en futuras modificaciones de las directivas comunitarias, mientras que otras habría que incluirlas en otras normativas, incluso en forma de directrices y recomendaciones de buenas prácticas a los Estados miembros.

## 2. "BUEN ESTADO" DE LAS AGUAS Y FORMA DE LOGRARLO

En el Blueprint se hace mención a la necesidad de *"aplicar mejor los objetivos de la política hídrica e integrarlos mejor en otras políticas, tales como la política agrícola común, la política asociada a los Fondos de Cohesión y los Fondos Estructurales..."*.

Consideramos necesario esa integración, pues no tiene ninguna lógica que desde la Unión Europea se estén financiando proyectos y políticas contrarias a la esencia y objetivos de la Directiva Marco de Agua, tal y como está ocurriendo actualmente, especialmente en el sector agrario. Entendemos que esta problemática no se solucionaría con modificaciones legislativas, sino con voluntad política firme por parte de las Instituciones Comunitarias, no aprobando planes que sean contrarios o puedan interferir con los objetivos de la Directiva. Para ello, la Estrategia de Aplicación Común de la DMA debería considerar la gestión sostenible del agua, y el respeto a la misma tiene que prevalecer por encima de cualquier tipo de Plan de otros Comisariados. Si se permite que exista impunidad con respecto al cumplimiento de la DMA por parte de las políticas territoriales, agrícolas e industriales, resulta evidente que será imposible alcanzar el buen estado de las masas de agua.

Por otro lado, tal y como cita el Blueprint, se hace imprescindible la implementación de nuevas normativas legislativas, así como el inicio de procedimientos sancionadores.

### 2.1. Uso del suelo y estado medioambiental de las aguas de la UE: problemas y soluciones

#### Construcción de embalses y diques

En el Blueprint se afirma que las principales alteraciones sufridas por las masas de agua vienen producidas por la construcción de embalses y diques de todo tipo, afirmación que compartimos, pues los embalses son, sin lugar a dudas, una de las infraestructuras existentes más impactantes, especialmente sobre el medio hídrico y los ecosistemas fluviales. Sin embargo, curiosamente se hace mención expresa a la construcción de presas para centrales eléctricas y la de canalizaciones de navegación, siendo esas las principales amenazas para el norte y centro de Europa, pero no para el sur de la UE, donde los canales de navegación son prácticamente inexistentes. Por otra parte, si bien la construcción de embalses es una de las principales amenazas para las masas de agua del sur de Europa, éstos suelen tener como finalidad el regadío o abastecimiento a poblaciones, siendo la producción hidroeléctrica un objetivo algo más secundario.

Como solución, en el Blueprint se apunta la necesidad de construir escalas para peces, así como que se hagan evaluaciones de impacto ambiental correctas.

Ambas soluciones aportadas resultan insuficientes y rayan incluso en lo ridículo. Es bueno que se construyan escalas para peces, pero es evidente que eso sólo palía una pequeña parte del impacto ambiental que genera la construcción de un gran embalse.

Por otro lado, se hace mención a la necesidad de que *“cuando existan planes para aplicar nuevos cambios significativos a las masas de agua, deberán realizarse evaluaciones medioambientales estratégicas además de las evaluaciones de impacto ambiental de proyectos específicos”*. Dicha propuesta la consideramos un tanto banal, pues existen directivas en vigor que exigen que se lleven a cabo para esos casos con carácter preceptivo las correspondientes evaluaciones. En definitiva, en el documento de la Comisión se acierta con el problema, pero se falla claramente con las soluciones que se aportan.

En este sentido, proponemos que se incluya en la normativa comunitaria, los siguientes contenidos:

#### *Contenidos a incorporar en la normativa comunitaria*

- *Con carácter previo a la construcción de un embalse u otra infraestructura hidráulica que interfiera la continuidad fluvial o el régimen natural de caudales, deberá elaborarse un informe que justifique su viabilidad ambiental, social, técnica, económica, que cumple con el principio de recuperación de costes establecido en el artículo 9 de la DMA, así como con todo lo establecido en el resto de directivas comunitarias. Dicho informe deberá ser sometido a información pública, y revisado cada seis años, en el caso de que las obras no se hayan llevado a cabo.*
- *Las nuevas centrales hidroeléctricas en ningún caso podrán interrumpir el flujo natural de los cursos de agua, permitiéndose únicamente las de tipo fluyente (sin embalse), y a la vez de derivación, consistentes en el desvío de una porción del caudal del cauce, su turbinación para producción de electricidad, y su posterior devolución al mismo cauce aguas abajo, y siempre que se mantenga en todo momento en el cauce natural el correspondiente caudal ambiental.*
- *En un periodo máximo de 5 años, se procederá a la demolición de todas aquellas presas hidroeléctricas que ya no se utilicen para la producción de electricidad, ni para otros fines.*
- *En un periodo máximo de 10 años, se procederá a dotar a todas las presas dedicadas a la producción hidroeléctrica de las correspondientes escalas para peces.*

## **Presión procedente de la agricultura y de la protección contra las inundaciones**

En el Blueprint se hace mención expresa a *“la presión procedente de la agricultura y de la protección contra inundaciones”*, indicando que puede mitigarse mediante *“el desarrollo de franjas de protección que proporcionan continuidad biológica entre los ríos y sus orillas, y la utilización, cuando sea posible de infraestructuras verdes, tales como la restauración de zonas ribereñas, humedales y llanuras de*

*inundación para retener el agua, apoyar la biodiversidad y la fertilidad del suelo y evitar inundaciones y sequías. Se trata de una valiosa alternativa a las clásicas infraestructuras grises (por ejemplo, terraplenes, diques y presas)”.*

A continuación, se indican diferentes partidas presupuestarias comunitarias de donde podrían obtenerse fondos para el establecimiento de estas infraestructuras verdes.

Aunque la creación de las denominadas infraestructuras “grises” no tiene sólo su origen en la agricultura y la protección contra inundaciones, lo cierto es que se trata de una propuesta de gran interés ambiental, y cuya obligatoriedad entendemos que debería incorporarse a la normativa comunitaria.

#### *Contenidos a incorporar en la normativa comunitaria*

*- Para la protección contra las avenidas e inundaciones se procederá, siempre que sea técnicamente posible, a incrementar sustancialmente la anchura de los cauces, acercándose en la medida de lo posible a lo que sería la llanura de inundación natural, y revegetando estas áreas con arbolado de ribera autóctono. Asimismo, se respetarán en todo momento las condiciones naturales de las riberas y márgenes de los ríos, conservando su valor ecológico, social y paisajístico, y propiciando la recarga de los alveos y otros acuíferos relacionados con los mismos.*

Asimismo, consideramos necesario que se establezcan importantes partidas presupuestarias a nivel comunitario, para proceder a la naturalización de los encauzamientos de hormigón y escollera y demás infraestructuras grises ya existentes, favoreciendo la recuperación del bosque de ribera originario, sin perder la función protectora que dichas infraestructuras tenían.

### **Presión derivada de la captación excesiva de agua**

En el Blueprint se considera que *“la segunda mayor presión existente sobre el estado ecológico de la UE se deriva de la captación excesiva de agua”,* que puede ser debida a *“una asignación excesiva a los usuarios de una cuenca debido a una sobreestimación de las cantidades disponibles o a presiones económicas o políticas”,* así como a la denominada *“captación ilegal”.*

Sin embargo, es imprescindible diagnosticar de forma más completa las razones de dicha captación excesiva para proponer medidas y soluciones realmente eficaces. En este sentido, la captación y asignación excesiva del agua suele responder también a otros factores como: i) la escasa integración de la gestión de las aguas superficiales y subterráneas, lo que en muchas ocasiones ha favorecido la asignación de unos mismos recursos a usuarios diferentes; ii) unas asignaciones, excesivamente rígidas y otorgados en plazos muy largos o casi perpetuos, lo que favorece la ineficiencia y dificulta la adaptación a situaciones ambientales y socioeconómicas cambiantes; iii) fenómenos de erosión de objetivos, por los que la dinámica de los hechos consumados respecto a usos no legales terminan siendo asumidos por la administración pública; iv) de forma creciente, una gestión del



agua como recurso cada vez más ajena a la gestión de los ecosistemas acuáticos, como ríos y manantiales, de forma que en algunas cuencas con escasa agua disponible, el agua circula de forma creciente por circuitos artificiales (tuberías, canales, bombeos) y cada vez menos por las infraestructuras naturales del ciclo hidrológico (ríos, manantiales...).

Para abordar el problema de la "asignación excesiva", el Blueprint considera necesario la determinación del caudal ecológico, que lo define como *"la cantidad de agua que necesita el ecosistema acuático para poder seguir proporcionando los servicios indispensables"*. Asimismo, indica que *"la UE no dispone de una definición de "caudal ecológico", por lo que propone la elaboración de un "documento de orientación" en el marco de la estrategia común de aplicación de la DMA. Asimismo indica que, "cuando se haya alcanzado un acuerdo sobre una definición y una metodología de cálculo comunes, ambas deberán aplicarse al próximo ciclo de planes hidrográficos de cuenca que han de aprobarse para finales de 2015"*.

Compartimos plenamente la necesidad de determinación de los caudales ambientales en los cursos de agua, como elemento fundamental para garantizar que no se produzca una derivación y consumo excesivo, que dañe gravemente sus condiciones y valores ambientales. De hecho, el que no se contemple en la DMA la necesidad de determinar y respetar los caudales ecológicos, constituye una de sus principales deficiencias, y ello a pesar de que desde diferentes organizaciones ambientales se reclamó en repetidas ocasiones durante el proceso de elaboración de la citada directiva, que se incorporara en la misma dicha obligatoriedad.

Consideramos que la DMA debería incorporar una definición de caudal ecológico que no sea ambigua y que además sea fácil de entender, comprobar y aplicar. Lógicamente, también compartimos la necesidad de que se establezca para todos los cursos de agua en todos los planes hidrográficos de cuenca, y que se establezca la obligatoriedad de que se cumpla al margen de los diferentes usos del agua, es decir, que no se considere un uso más, sino como una restricción previa al resto de usos a excepción del abastecimiento básico a las poblaciones ya asentadas.

En este sentido, proponemos que se incluya en la normativa comunitaria, los siguientes contenidos y artículos:

*Contenidos a incorporar en la normativa comunitaria*

- *Se definen como caudales ecológicos a aquellos que permitan alcanzar el buen estado ecológico de los cursos de agua. En cualquier caso, los caudales ecológicos, para ser considerados como tales, deberán mantener como mínimo la vida piscícola e invertebrada que de manera natural habitaría o pudiera habitar en el río y otras masas de agua, así como su vegetación de ribera asociada.*
- *A efectos de la evaluación de las disponibilidades hídricas, los caudales ecológicos que se fijan en los planes hidrográficos de cuenca tendrán la consideración de una limitación previa a los flujos del sistema de explotación, que operará con carácter preferente a los usos contemplados en el sistema, con la excepción del abastecimiento a poblaciones cuando se den situaciones de sequía extrema.*

Además, deberían implementarse cambios en la DMA y en la CIS tendentes a forzar un cambio más rápido hacia una gestión de la demanda, a través de propuestas como las siguientes: i) incluir de forma explícita el requerimiento de cuantificar y revisar periódicamente los recursos disponibles a la luz del cambio climático; ii) asignar los recursos teniendo cuenta sus rangos de variabilidad, con especial consideración a los recursos disponibles en los periodos de sequía habituales; iii) Establecer plazos razonables, claramente inferiores a los actualmente existentes en algunos países del Sur de Europa, para la revisión periódica de las concesiones, con el fin de promover una gestión optimizada, flexible y adaptativa frente al cambio climático y frente a los cambios sociales y económicos; iv) Priorizar una asignación de recursos que respete el ciclo hidrológico, evitando la reutilización directa de aguas residuales depuradas y utilizando siempre que sea posible la infraestructura natural de distribución de agua (cauces, manantiales), minimizando los sistemas artificiales (canales y tuberías, bombeos), que suponen siempre una significativa pérdida de biodiversidad y de servicios ambientales ligados al agua.

En lo que a la “captación ilegal” se refiere, el Blueprint indica que corresponde a los Estados miembros el atajarla, apuntando la “utilidad” que para ello puede tener las imágenes de satélite y la información derivada. Compartimos la necesidad de perseguir y erradicar las captaciones ilegales, pero nos resulta un tanto ridícula la recomendación que realiza la Comisión de la utilización de las imágenes de satélite y otras tecnologías.

La experiencia nos ha demostrado que para combatir y erradicar la captación ilegal la tecnología no actúa en ningún caso como factor limitante, y lo que realmente hace falta es disponer de la voluntad política necesaria para enfrentarse a ese problema. Las captaciones ilegales, tanto subterráneas como superficiales, que se cuentan incluso por cientos de miles en algunos países de sur de Europa, permanecen de continuo sobre el terreno y son muy fácilmente detectables. Sin embargo, las administraciones responsables de los Estados miembros ponen muy poco interés en sancionarlas, y menos aún en erradicarlas.

Como consecuencia de ello, a parte de haberse producido daños ambientales muy graves en numerosos casos en forma de sobreexplotación de acuíferos y secado total de tramos de ríos, la falta de control de esas extracciones dificulta y distorsiona la planificación hidrológica que se debe hacer en los planes hidrográficos de cuenca, al contar con un agua para los diferentes usos que simplemente no existe porque se ha extraído ilegalmente.

Por ello, proponemos que se incluya en la normativa comunitaria la obligatoriedad de identificar y erradicar las captaciones ilegales.

#### *Contenidos a incorporar en la normativa comunitaria*

- No se podrán legalizar en ningún caso las captaciones que se hayan realizado de manera ilegal.*
- En un periodo de tiempo no superior a cinco años, los Estados miembros deberán haber identificado y clausurado todas las captaciones ilegales existentes, tanto*

*subterráneas como superficiales.*

*- Los Estados miembros deberán perseguir la realización de nuevas captaciones ilegales, mediante una adecuada vigilancia, clausurando las mismas e imponiendo sanciones que resulten disuasorias.*

*- Los Estados miembros mantendrán una estructura de datos espaciales, de pleno acceso público, donde se identifiquen los perímetros de riego, los recursos hídricos asignados a los mismos y su procedencia, de forma que cualquier ciudadano pueda verificar la existencia, extensión, asignación de agua y características de cualquier perímetro.*

*- Una síntesis de la información de estos perímetros de riego debería ser comunicada periódicamente por los Estados miembros a la Comisión.*

*- Los Estados miembros deberán garantizar un pleno acceso ciudadano a los Registros Públicos de las concesiones y asignaciones de agua, como parte esencial del derecho ciudadano a la información ambiental.*

*- Para la percepción de cualquier ayuda pública, deberá ser necesario acreditar el uso autorizado del agua.*

## 2.2. Estado químico y contaminación de las aguas de la UE: problemas y soluciones

### Conocimiento disponible sobre estado químico y contaminación de las aguas de la UE

En el documento Blueprint se señala que existe un conocimiento inadecuado e insuficiente acerca del estado químico y la calidad de las aguas de la Unión Europea, indicando que el estado químico es desconocido en el 40% de las masas de agua europeas. Estamos de acuerdo con este diagnóstico aunque consideramos que la situación es incluso más grave si tenemos en cuenta que:

- En buena parte de las masas de agua se desconoce la gravedad de la contaminación por plaguicidas, pues pese a su toxicidad, sólo se han realizado estudios adecuados sobre plaguicidas en sitios muy concretos. El desconocimiento es casi total en el caso de contaminantes emergentes como los interruptores endocrinos (e.g. bisfenol-A y ftalatos). El e.g. bisfenol-A es un candidato a ser incluido en la lista de sustancias prioritarias de la UE, por lo que se debería promover activamente su inclusión. Ahora bien, los ftalatos ya están incluidos en la Directiva 2008/105UE por lo que no es justificable la ausencia de datos y compuestos de gran poder tóxico como los compuestos perfluorados o con una amplia gama de potenciales efectos adversos como los fármacos.

- El acceso ciudadano a los datos disponibles sobre estado químico y contaminantes de las masas de agua, especialmente en el caso de sustancias peligrosas, es totalmente insuficiente y en algunos casos nulo.
- La falta de información sobre estado químico y contaminantes y la ausencia de una adecuada difusión de dicha información, incluyendo el libre acceso a los datos a través de internet, impiden la generación de estados de opinión pública y sensibilidad ciudadana sobre los problemas de calidad química de las aguas, los cuales contribuirían a acelerar las medidas para un mayor control de los contaminantes y una mejora significativa del estado químico de las aguas;
- La presencia de contaminantes, en particular de sustancias peligrosas y otros contaminantes emergentes, constituye un serio riesgo para la salud pública, por lo que el desconocimiento sobre estos contaminantes incrementa de forma considerable tales riesgos.
- Es imprescindible hacer referencia explícita a la necesidad de proteger y mantener las fuentes como punto público de abastecimiento de agua potable, como herramienta educativa para explicar la salud de nuestros acuíferos, y por su valor cultural y social.

En consecuencia, creemos que deben reforzarse los mecanismos relativos al conocimiento del estado químico de las aguas de la UE. Esta necesidad es básica para el conjunto de la UE y resulta urgente para el caso de países como España, donde se combina un elevado peso de la agricultura intensiva con un control casi nulo de los pesticidas y otras sustancias peligrosas.

Por ello, proponemos que se incorporen en la normativa comunitaria los siguientes contenidos:

*Contenidos a incorporar en la normativa comunitaria*

*- Se establecerán protocolos estandarizados de obligado cumplimiento para las redes de monitoreo de la calidad química de las aguas en función de los usos y funciones de cada masa de agua y del tipo y naturaleza de los contaminantes presentes.*

- o *Respecto a los usos y funciones de las masas de agua, las masas de agua utilizadas para abastecimiento así como las masas de agua incluidas en la Red Natura 2000, tendrán protocolos de monitoreo más exhaustivos.*
- o *Respecto al tipo y naturaleza de los contaminantes, la intensidad y frecuencia de los controles será mayor en los siguientes casos: i) masas con presencia de contaminantes incluidos en la lista ampliada de sustancias prioritarias; ii) masas de agua con contaminantes emergentes y en iii) masas de agua en las que las series de datos señalen una tendencia al incremento en el tiempo de estos contaminantes.*

*- Dichos protocolos estandarizados deberán garantizar: i) el control en todas las masas de agua; ii) en un número mayor de estaciones de control; iii), con una mayor frecuencia de muestreo y iv) con listas ampliadas de sustancias objeto de control.*

*Estas listas ampliadas deben incorporar, además de las sustancias prioritarias, los contaminantes emergentes de mayor poder tóxico y alto grado de desconocimiento, como los compuestos perfluorados, los retardantes de llama, componentes de material plástico (Bisfenol A y ftalatos) y determinados medicamentos, en particular ibuprofeno, citostáticos, antibióticos como el cloranfenicol y estrógenos, muchos de ellos interruptores endocrinos y genotóxicos. Algunas de estas sustancias ya están incluidas en la lista (retardantes de llama y ftalatos) por lo que se debería auditar su seguimiento y garantizar el acceso público a los resultados. Otras están pendientes de ser incluidas e igualmente deberían incorporarse y también auditar su seguimiento y garantizar el acceso público a los datos.*

*- Las series de datos sobre el estado químico y los contaminantes de las masas de agua incluyendo sustancias prioritarias, sustancias peligrosas en general y nitratos, deberán ser objeto de difusión pública. En particular, dichas series de datos deberán ser de libre acceso para cualquier ciudadano a través de internet, y realizando campañas de promoción de dichos espacios web.*

*- Las autorizaciones de actividades potencialmente contaminantes de las masas de agua, incluidas las industriales y las agrícolas, en particular la utilización de fertilizantes y pesticidas, deberán contribuir al mantenimiento de las redes de control y seguimiento del estado químico de las masas de agua a través de las tasas adecuadas, de acuerdo con el principio de recuperación de costes establecido en el artículo 9 de la DMA.*

*- Se exigirán indemnizaciones económicas a las empresas que ponen en el mercado productos químicos con malas evaluaciones de riesgo, y métodos de ensayo mal evaluados para identificar los nuevos analitos, introducidos en los nuevos compuestos químicos cuyo riesgo para el medio ambiente y las personas no se ha evaluado. Y la posibilidad de establecer indemnizaciones cuando se comprueben negligencias. El caso del glifosato, AMPA y otros componentes del Roundup es claro.*

## Medidas para la mejora del estado químico de las aguas

En el Blueprint se indica que no se ha logrado el pleno cumplimiento de las directivas existentes con carácter previo a la Directiva Marco de Agua y que incidían sobre el estado químico de las aguas (directivas sobre aguas residuales, zonas vulnerables a la contaminación por nitratos, productos fitosanitarios y emisiones industriales), señalando que existe presión significativa por contaminación difusa en el 38% de las masas de agua de la UE y presión significativa por contaminación puntual en el 22% de las masas de agua.

En realidad, la situación se sitúa muy lejos del pleno cumplimiento de dichas directivas, aunque hay que decir que se ha progresado más rápidamente en algunas direcciones que en otras. La directiva sobre aguas residuales, pese a las importantes deficiencias que todavía se arrastran, ha supuesto una mejora innegable de la gestión de las mismas y una reducción importante de los focos de contaminación puntual, en particular de los vertidos urbanos. En contraposición, la contaminación difusa, sobre la que inciden las directivas sobre nitratos y productos sanitarios, no sólo no se ha reducido sino que continúa incrementándose. Las razones de esta evolución dispar estriban en que mientras la contaminación

puntual por vertidos puede atajarse mediante inversiones en infraestructuras, en general a través de inversiones públicas, la contaminación difusa, de origen fundamentalmente agrario, no puede solucionarse con inversiones en infraestructuras, sino que exige cambios en la gestión agrícola y del territorio.

La contaminación difusa no es sólo un proceso de contaminación más extendido que la contaminación puntual, como señala el documento Blueprint, sino que además es el más complejo de resolver. Como ya se ha dicho, la mayor parte de la contaminación difusa es de origen agrícola y ganadero. La agricultura, específicamente la agricultura intensiva, es el principal problema, también en el ámbito del estado químico y contaminación del agua, para alcanzar los objetivos de la DMA y de la Directiva de Nitratos 91/676/CEE. Los problemas de exceso de nutrientes y contaminación con sustancias prioritarias están principalmente ligados a las masas de agua afectadas por la agricultura intensiva. La calidad del agua de muchas de estas masas de agua continúa siendo crítica. Respecto a nitratos y plaguicidas, no es previsible que se cumpla el objetivo de inversión de la tendencia al incremento de la contaminación a corto plazo, y por supuesto dicho objetivo con toda probabilidad se incumplirá para el horizonte 2015.

Como medidas y estrategias para mejorar esta situación, en el Blueprint se destaca sobre todo la coordinación con otras políticas como la PAC y una mayor eficacia a la hora de hacer cumplir de forma efectiva las distintas directivas que inciden en la calidad de las aguas (aguas residuales, nitratos, emisiones industriales, plaguicidas). Aunque la coordinación entre políticas y la aplicación efectiva de las directivas constituyen las principales vías para mejorar la calidad de las aguas, dichas vías son también dos asignaturas tradicionalmente pendientes en la UE. Por ello, junto a la coordinación entre políticas, en particular la PAC, y el cumplimiento efectivo de otras directivas, para garantizar la mejora del estado químico de las aguas, deben reforzarse las exigencias de obligado cumplimiento incluidas en la propia Directiva Marco del Agua.

En este sentido, proponemos la inclusión en la normativa comunitaria de los siguientes contenidos:

*Contenidos a incorporar en la Normativa Comunitaria*

*- Deberá ampliarse la lista de sustancias peligrosas prioritarias sujetas a plazos estrictos para su reducción progresiva y cese total y prohibición de vertido de las mismas. Esta ampliación deberá incorporar los contaminantes emergentes de mayor poder tóxico, como los compuestos perfluorados, los cloroalcanos, componentes de material plástico y los retardantes de llama.*

*- Los plazos para el cese total de vertido de esta lista ampliada de sustancias peligrosas prioritarias, deberán acortarse sustancialmente en el caso de i) masas de agua utilizadas para abastecimiento; ii) tramos de río protegidos y iii) masas de agua incluidas en la red Natura 2000.*

*- Deberá incluirse de forma expresa el cumplimiento de la DMA, junto con el resto de directivas que inciden en la calidad del agua, en los mecanismos de condicionalidad de cualquier tipo de ayudas de la PAC.*

- En aplicación del principio de quien contamina paga, deberá asegurarse la aplicación de tasas por contaminación al uso de fertilizantes y pesticidas. Los mecanismos de aplicación de tales tasas deberán diseñarse de forma que promuevan una reducción efectiva del uso de fertilizantes y plaguicidas en general, así como la aplicación de tasas más elevadas en el caso de áreas vulnerables a la contaminación por nitratos y en el caso de usos agrarios que afecten a masas de agua en riesgo de incumplir la Directiva por nitratos o por pesticidas. Estas tasas deberán repercutir directamente sobre las empresas que fabrican dichos productos contaminantes, y no podrán percibir ningún tipo de subvención por los mismos.

- Deberá incluirse la obligatoriedad del establecimiento de bandas de protección, libres de pesticidas y fertilizantes, a lo largo de los cursos de agua, de una anchura tal que garantice su eficacia como área tampón frente a la contaminación difusa agraria. Las características y requisitos de estas bandas de protección serán más exigentes en el caso de tramos de río protegidos y de masas de agua incluidas en la Red Natura 2000.

- Deberá establecerse la obligatoriedad de declarar perímetros de protección de las masas de agua utilizadas para el abastecimiento. Dentro de dichos perímetros de protección se regularán y condicionarán los usos para garantizar la calidad química de las aguas, prohibiéndose de forma expresa todo vertido, así como las actividades con riesgos de vertido de sustancias peligrosas y contaminantes nocivos para la salud.

- En relación con las aguas subterráneas, deberán ser de obligado cumplimiento los procedimientos técnicos que reducen la extensión de los procesos de contaminación, como: i) el aislamiento de la parte superior de los pozos para evitar la infiltración de vertidos, aguas residuales, agroquímicos y otros productos; ii) mecanismos para evitar la conexión hidráulica de acuíferos a través de las captaciones y iii) el sellado de pozos abandonados.

- Deberá fomentarse a través de la PAC el uso de fertilizantes y tratamientos fitosanitarios inocuos en el uso de la agroindustria a través de subvenciones como medidas destinadas a evitar la contaminación que los tratamientos habituales producen en los acuíferos.

- En el ámbito de productos domésticos y farmacéuticos, debería potenciarse el uso y la fabricación de productos no contaminantes mediante políticas incentivadoras a tal efecto.

### 2.3. Eficiencia de los recursos hídricos en la UE: problemas y soluciones

En este apartado del Blueprint se hace mención a los recursos hídricos desde el punto de vista cuantitativo, haciendo mención expresa a una futura escasez de agua en una buena parte de las cuencas europeas, como consecuencia del incremento del consumo derivado del incremento de la población, y de la reducción de los recursos a causa del cambio climático.

Para responder a esta situación, propone la adopción de una serie de *“medidas de eficiencia hídrica para ahorrar agua, y en muchos casos energía”*.

En principio, nos parece positivo el hecho de que se empiece a contemplar por parte de las autoridades comunitarias la escasez de agua como un problema en la UE, que es previsible que se produzca en las próximas décadas. Sin embargo, se trata de un problema que está presente desde hace al menos tres décadas en numerosas regiones de países del sur de Europa.

Para atajar el problema, desde el Blueprint se apuesta por la adopción de medidas encaminadas a incrementar la eficiencia en el uso del agua y su ahorro y, en muchos casos también, de energía. Estamos de acuerdo con que la solución al problema pasa por el incremento de la eficiencia en los diferentes usos del agua, aunque una parte de las propuestas que se realizan para alcanzar dicho fin son de una eficacia más que dudosa, e incluso la aplicación de algunas de ellas podría resultar contraproducente, como podremos apreciar a continuación.

## Políticas de tarificación

Se hace mención expresa a la utilidad de la aplicación del artículo 9 de la DMA que hace referencia a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, proponiendo profundizar en su aplicación y ejecución.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que las excepciones contempladas en la propia DMA a la recuperación de los costes, hacen prácticamente inoperante este artículo, especialmente cuando los gobiernos no están por la labor de aplicarlo. Bien es cierto que desde diferentes ámbitos se ha denunciado que los Estados miembros están *“abusando”* de las excepciones. Sin embargo, consideramos que la única forma eficaz de evitar que se produzcan esos abusos pasa necesariamente por la eliminación de las posibles excepciones, o al menos restringirlas al máximo.

Por otra parte, la experiencia también demuestra como los Estados pueden llegar a manipular los datos referentes a la recuperación de los costes, repartiendo éstos entre una serie de usos *“ambientales y sociales”*, reduciendo así el porcentaje que le corresponde a la actividad productiva a la que realmente responde la construcción de determinada infraestructura. Por ejemplo, se decide construir un embalse, cuya única finalidad es la de abastecer unos regadíos. Con el fin de reducir los costes de dicha infraestructura que les corresponderían costear a los titulares de esos regadíos, desde la administración hidráulica correspondiente se alega que dicho embalse sirve también para lucha contra avenidas, garantizar caudales ambientales y otros usos, que no pasan de ser simples excusas, cuyo único fin es el de reducir los costes económicos de la infraestructura imputables a los regadíos. De esta manera, por ejemplo en España se llega a decir que los regadíos recuperan los costes de obtención de los recursos hídricos en porcentajes muy elevados (incluso del 80 %), cuando están pagando de media por el agua consumida del orden de 3 céntimos de €/m<sup>3</sup>.

En relación con el reconocimiento del derecho humano al agua y el principio de recuperación de costes, se debe incidir en el cumplimiento de lo expuesto en el



Informe presentado por la experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque (Doc. A/HRC/12/24, de 1 de julio de 2009), donde se concluye que el derecho humano al agua potable y al saneamiento exige que a toda persona se le garantice un mínimo indispensable de agua que cubra el factor de la disponibilidad (esto es, al menos, el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica, y la prevención de enfermedades), sin que se pueda privar de este mínimo por su incapacidad de pago de los costes del abastecimiento de agua y sus servicios e instalaciones.

Por su parte, la misma relatora advertía el 3 de agosto del 2011, en su Informe sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento (A/66/255) que "los recursos recaudados mediante la aplicación de tarifas solamente pueden utilizarse para la explotación, el mantenimiento y la mejora o ampliación de los servicios de distribución de agua y saneamiento y no pueden destinarse a otros fines oficiales". Por lo que prácticas como las llevadas a cabo en algunos países miembros en relación con el canon concesional (el dinero que las empresas pagan a los ayuntamientos a cambio de hacerse con la gestión del servicio del agua) están viciando el sistema y desatando irregularidades, dado que el proceso no garantiza que esa cantidad vaya a ser reinvertida en el propio ciclo hidráulico, ni mucho menos en la compensación económica para tarifas bonificadas o gratuitas.

De acuerdo con todo lo expuesto, proponemos que se incluyan las siguientes modificaciones en la normativa comunitaria:

*Contenidos a incorporar en la normativa comunitaria*

*- Se restringirán al máximo las excepciones actualmente existentes a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, para lo que se procederá a modificar el artículo 9 de la DMA, concretamente los apartados 1 y 4.*

*- De acuerdo con el derecho humano al agua potable y al saneamiento, se deberá garantizar a toda persona un mínimo indispensable de agua que cubra el factor de la disponibilidad, sin que se pueda privar de este mínimo por su incapacidad de pago de los costes del abastecimiento de agua y sus servicios e instalaciones.*

*- Al considerarse el abastecimiento de agua potable como un derecho humano universal, en los niveles básicos de consumo de los abastecimientos urbanos, no será de aplicación el principio de recuperación de costes, debiéndose recuperar esos costes a través de los bloques de consumo superiores.*

*- Con el fin de reducir los efectos de posibles manipulaciones a la hora de recuperar los costes de los servicios relacionados con el agua, los estados miembros establecerán un coste económico mínimo del agua utilizada para usos consuntivos, y otro para los usos no consuntivos. Dichas cifras se actualizarán anualmente de acuerdo con los índices de variación de precios que se consideren técnicamente más adecuados a nivel europeo.*

*- Los recursos recaudados mediante la aplicación de tarifas solamente podrán utilizarse para la explotación, el mantenimiento y la mejora o ampliación de los*

*servicios de distribución de agua y saneamiento, así como en la mejora de las condiciones ambientales de los recursos hídricos y los ecosistemas fluviales, pudiendo recibir financiación comunitaria adicional complementaria, para el alcance de dichos fines.*

## Contabilidad del agua a nivel de cuenca y subcuenca

En el documento se hace mención a la denominada “*contabilidad del agua*” como un elemento que puede resultar de utilidad para incrementar la eficiencia en la utilización del recurso. En el mismo se define a la “*contabilidad del agua*” como “*el volumen de agua que entra y sale de una cuenca hidrográfica y el volumen de agua que de forma realista puede esperarse antes de que tenga lugar la asignación, y que sirve para que el balance hídrico de una cuenca hidrográfica determinada se mantenga dentro de los límites sostenibles*”. En definitiva, la denominada “*contabilidad del agua*” sería lo que habitualmente conocemos como aportaciones en régimen natural, es decir, el volumen total de agua que va a parar a los cauces.

Nos resulta sorprendente que la Comisión Europea aporte como fórmula novedosa para incrementar la eficiencia en la utilización del agua una medida que resulta absolutamente básica para poder realizar una planificación hidrológica (saber de qué agua se dispone). De hecho, no es posible realizar una mínima planificación hidrológica si no se disponen de esos datos.

En definitiva, consideramos que resulta totalmente necesario realizar esa contabilidad, pero no sólo para incrementar la eficiencia, sino para hacer la propia planificación hidrológica.

Por ello, no se propone con respecto a este tema, ninguna modificación en la normativa

## Establecimiento de objetivos en materia de utilización racional del agua

Esta propuesta entendemos que consiste en limitar los recursos que se asignan a los diferentes usos humanos y productivos en aquellas cuencas que sufran o puedan sufrir estrés hídrico. En principio nos parece una medida adecuada, aunque muy poco novedosa, pues entendemos que resulta inherente a una planificación hidrológica mínimamente adecuada, el reparto de los recursos hídricos disponibles entre usos ambientales, sociales y productivos.

No obstante, apoyamos la propuesta, pues siempre va a favorecer que se incremente el ahorro y la eficiencia, al ser una consecuencia directa de la limitación de los recursos y la aparición de situaciones de escasez.

Al hilo de este necesario reparto del agua entre los diferentes usos, echamos de menos en la normativa europea el que se establezca un orden de preferencia de usos, como de hecho existe en las normativas de algunos estados.

En este sentido, proponemos que se incluya en la normativa comunitaria un orden de preferencia de usos del agua considerando, tal y como se ha indicado en apartados anteriores, a los caudales ecológicos y demás usos ambientales como una limitación previa al resto de usos, teniendo siempre carácter preferente frente a ellos, con la excepción del abastecimiento a poblaciones, y únicamente cuando se den situaciones de sequía extrema.

#### *Contenidos a incorporar en la normativa comunitaria*

*- Con el fin de alcanzar el equilibrio hídrico en las cuencas, los usos consuntivos no podrán superar a los recursos renovables disponibles en esas cuencas.*

*- En el caso de que los consumos superen a los recursos renovables disponibles, se procederá en el plazo máximo de cinco años a reducir esos consumos, bien incrementando la eficiencia en la utilización del agua, o bien reduciendo las diferentes actividades productivas consumidoras de agua, hasta conseguir recuperar el equilibrio hídrico que corresponda. En el caso de tener que optar por esta segunda opción, deberán establecerse líneas de ayudas económicas para apoyar la reconversión a otros usos productivos menos consumidores de agua.*

*- Para acceder a los recursos hídricos disponibles, una vez descontados los caudales ambientales, se establece el siguiente orden de preferencia de usos:*

- 1. Abastecimiento a poblaciones.*
- 2. Sector servicios y pequeña industria.*
- 3. Regadíos, usos agrarios e industrias.*
- 4. Acuicultura.*
- 5. Producción hidroeléctrica.*
- 6. Usos recreativos.*
- 7. Navegación y transporte acuático.*
- 8. Otros aprovechamientos.*

*- Dicho orden podrá ser modificado por los Estados miembros en función de las características propias de cada Estado, y con la adecuada justificación, salvo en el caso de los usos 1 y 2, que deberán mantener siempre esas posiciones.*

## Sector de la construcción

Se plantea favorecer el uso en el sector de la construcción de productos y elementos que sean más eficientes y ahorradores en lo que al consumo de agua se refiere, de tal manera que se produzca la sustitución progresiva en el mercado de los antiguos productos por otros más eficientes, aunque sin carácter retroactivo.

Para ello, en el Blueprint se plantea la elaboración de “una etiqueta ecológica de la UE facultativa y criterios relativos a las licitaciones ecológicas, e incluir los productos asociados al agua en el plan de trabajo sobre el diseño ecológico, en el ámbito de aplicación especificado en el presente Plan, con el fin de establecer

*normas armonizadas de la UE para estos productos y reducir el consumo de agua y energía”.*

En un principio, las medidas que se han propuesto en este sentido nos parecen adecuadas.

## Mejora de la eficacia en la irrigación

Se hace mención a que en las propuestas de la Comisión relativas a la reforma de la PAC, se establecen posibilidades de financiación destinada a mejorar la eficacia de la irrigación.

Nos parece una medida adecuada pero claramente insuficiente. Hay que tener en cuenta que el consumo de agua en agricultura resulta muy importante porcentualmente en los países del sur de Europa, alcanzando en algunos de ellos más del 80 % del consumo total. Además, se trata de un uso donde los retornos son reducidos. Por ello, consideramos que deberían adoptarse medidas de mayor calado, para conseguir una reducción importante del uso consuntivo.

No obstante, el incremento de la eficiencia en la utilización del agua en el regadío, puede llegar a resultar contraproducente, al suponer con frecuencia un aumento de la superficie regada, o una mayor intensificación del cultivo, incrementándose de esta manera aún más la fragilidad del sistema, por lo que esa mejora en la eficiencia debe venir siempre acompañada de una disminución en las concesiones.

Asimismo, en muchos casos, en los proyectos de modernización de regadíos no se promueven prácticas agrícolas que contribuyan a la conservación de la calidad de las aguas y de los suelos. Por este motivo, y al reducirse el volumen de retornos, es frecuente que la modernización conlleve un empeoramiento de la calidad de las aguas que se devuelven al sistema natural.

En este sentido, proponemos que se incluyan las siguientes modificaciones en la normativa comunitaria:

### *Contenidos a incorporar en la normativa comunitaria*

*- En aquellas cuencas o subcuencas donde las demandas superen o se sitúen próximas a las disponibilidades hídricas renovables, no se permitirá el incremento de las superficies regables.*

*- Los planes hidrológicos deberán establecer unos consumos de referencia para los diferentes cultivos en cada una de las comarcas o regiones, en función de las condiciones ambientales imperantes en cada una de ellas. Estos valores de referencia se ajustarán a escenarios de riego que se consideren eficientes.*

*- Cuando se superen los valores de referencia establecidos en el plan hidrológico para ese cultivo en esa comarca o región, se incrementará de manera progresiva el precio del agua, de tal manera que éste actúe como elemento disuasorio. Igualmente, se primará reduciendo el precio del agua, cuando los consumos se sitúen por debajo de los valores de referencia establecidos.*

*- La mejora de la eficiencia en la utilización del agua en los regadíos deberá venir acompañada necesariamente de una disminución proporcional en las concesiones, no pudiendo implicar en ningún caso el aumento de la superficie regada o la intensificación de los cultivos.*

*- Los proyectos de mejora de la eficiencia deberán garantizar que la calidad del agua que se retorna al medio tras su uso, sea al menos igual a la calidad del recurso tomado de la cabecera de la zona regable.*

*- Se establecerán desde la UE ayudas económicas encaminadas a garantizar el mantenimiento de los denominados regadíos tradicionales.*

## Reducción de fugas en las redes de distribución

Con respecto a las pérdidas en las redes de distribución, el Blueprint pasa muy por encima, indicando que *“solo podrá resolverse caso por caso y convendrá estimar las ventajas medioambientales y económicas de la reducción de las fugas”*.

Nos parece un planteamiento muy pobre, pues las pérdidas en las redes de distribución son generalmente muy elevadas, con independencia de los usos, en la mayoría de los países de la UE, siendo generalmente mayores cuanto mayor disponibilidad de recursos hídricos existe. Además, un nivel elevado de pérdidas en las redes de abastecimiento puede producir una pérdida de calidad en las aguas suministradas, al tener lugar cuando hay cortes, entradas de agua del exterior a la red. Consideramos que se debería prestar especial atención a reducir las pérdidas en las redes de distribución, al ser en general bastante elevadas, y ser un recurso que se pierde sin aportar beneficio ambiental, social o económico de ningún tipo.

Por último, es importante destacar que las distribuciones de agua potable efectuadas por operadores privados muestran unos índices de pérdidas mucho más elevados que las gestionadas por operadores públicos.

En este sentido, proponemos que se incluyan las siguientes modificaciones en la normativa comunitaria:

### *Contenidos a incorporar en la normativa comunitaria*

*-Los Estados miembros, en un período no superior a dos años, deberán determinar de forma fiable las pérdidas existentes en las redes de distribución para los diferentes usos del agua.*

*- Los Estados miembros, en un periodo no superior a cinco años, deberán reducir las pérdidas en las redes de distribución (redes principales y secundarias) por debajo del 15% en los abastecimientos urbanos e industriales, y por debajo del 20% en el regadío.*

*- Se establecerán desde la UE ayudas económicas encaminadas a reducir las pérdidas en las redes de distribución principales y secundarias.*

*- Una vez transcurrido el plazo establecido, las compañías de abastecimiento, así como las industrias y las comunidades de regantes que no hayan reducido sus pérdidas por debajo de los niveles antes indicados, deberán ser sancionados por parte de las administraciones del agua. Asimismo, podrán incluso rescindírseles los contratos en el caso del abastecimiento, o las concesiones cuando se trate de industrias y regadíos, en el caso del que el incumplimiento sea reiterado en el tiempo.*

## Régimen de intercambios de derechos de agua

En el Blueprint se considera al intercambio de derechos de agua como un instrumento que podría contribuir a racionalizar la utilización del agua y a superar el estrés hídrico.

Rechazamos totalmente esta propuesta, pues los intercambios de derechos entre particulares en la realidad suelen hacerse desde usuarios que por diversas circunstancias han dejado de utilizar el recurso y por eso lo ceden a otros usuarios que si van a utilizarlo. Cuando un recurso se deja de usar sigue en el medio hídrico, por lo que desarrolla su correspondiente labor ambiental, pero si se cede a otro usuario ese agua se detraerá del medio hídrico natural, dejando de ejercer su función. En definitiva, los intercambios de derechos entre particulares siempre van a producir un incremento de los consumos.

Por otra parte, consideramos que se contradice con el principio de que el agua es un bien de dominio público, por lo que los particulares, que son titulares de una concesión no del recurso, no deberían poder venderla a terceros.

Únicamente consideramos aceptable la creación de bancos públicos de agua, con el exclusivo fin de que durante periodos de sequía, de forma por tanto temporal, pudieran adquirir agua utilizada en el regadío o la industria, para garantizar los caudales ambientales y el abastecimiento a poblaciones. Además, estos intercambios sólo podrán realizarse dentro de la misma cuenca hidrográfica, nunca entre diferentes cuencas.

En este sentido, proponemos que se incluyan en la normativa comunitaria las siguientes propuestas:

### *Contenidos a incorporar en la normativa comunitaria*

- No se podrán realizar intercambios de derechos de agua entre particulares.*
- Los bancos públicos de agua que se puedan crear, deberán funcionar exclusivamente en periodos de sequía, de manera temporal, para adquirir agua utilizada en el regadío y la industria, y garantizar con ella los caudales ambientales y el abastecimiento a poblaciones. Además, los intercambios únicamente podrán llevarse a cabo dentro de la misma cuenca hidrográfica.*
- Los estados miembros podrán recurrir a la expropiación de derechos de agua cuando se ponga en riesgo el abastecimiento a poblaciones o los usos ambientales.*

## 2.4. Vulnerabilidad de las aguas de la UE: problemas y soluciones

En este apartado del Blueprint se hace mención a los efectos derivados del cambio climático, centrándose en las sequías y las inundaciones. A continuación, se proponen varias actuaciones de una forma un tanto confusa para paliar las consecuencias de esos dos efectos, sin diferenciar mucho cuando sirven para uno y cuando para otro e incluso algunas que parecen servir para combatir ambos efectos. De esta manera, se propone, *“la elaboración de planes de gestión de los riesgos de inundación de aquí al 2015”*, la creación de las denominadas *“infraestructuras verdes y medidas de retención natural de las aguas”*, que sirven, según el Blueprint, para paliar tanto las inundaciones como las sequías; *“la reducción de la impermeabilización de los suelos”*, *“la reutilización del agua residual depurada para la irrigación o para fines industriales”*, y el *“establecimiento del Observatorio Europeo de la Sequía, que actuará como sistema de alerta temprana a fin de aumentar el estado de preparación de los Estados miembros”*.

En definitiva, para paliar los efectos de las inundaciones y las sequías, proponen una serie de actuaciones, un tanto dispersas y, aunque en general todas son ambientalmente aceptables, resultan claramente insuficientes para reducir las consecuencias negativas de ambos efectos.

Consideramos que el cambio climático es uno de los principales problemas ambientales, y que puede intensificar la aparición de fenómenos como sequías e inundaciones. Sin embargo, ambos efectos forman parte desde siempre del clima de los países del sur de la UE por lo que, con independencia del cambio climático, deben adoptarse toda una serie de baterías de medidas para minimizar sus efectos.

A continuación vamos a realizar una serie de propuestas de cara minimizar las consecuencias de estos tres efectos: el cambio climático, las sequías y las inundaciones.

### Cambio climático

Como consecuencia del cambio climático, se están reduciendo sustancialmente los recursos hídricos disponibles, y al mismo tiempo se están incrementando los consumos de las plantas en los cultivos, especialmente en el sur de Europa, debido fundamentalmente a la subida progresiva de las temperaturas. De hecho, en algunos países del sur de Europa, las aportaciones a los cauces en régimen natural se han visto reducidas en los últimos 15 años una media del 14-15 %, a la vez que en algunas cuencas la reducción a superado el 30 % en ese mismo periodo de tiempo. En definitiva, el agua disponible para los diferentes usos, disminuye día a día. Asimismo, los acuíferos también están sufriendo estos efectos.

Con el fin de conocer realmente los recursos hídricos con los que se cuenta, proponemos la siguiente modificación en la normativa comunitaria.

*Contenidos a incorporar en la normativa comunitaria*

- Cada seis años, los Estados miembros calcularán las aportaciones medias a los cauces en régimen natural para todas sus cuencas y subcuencas hidrográficas, teniendo en cuenta para ello los valores obtenidos en los 10 y en los 20 últimos años, analizando las tendencias de las series hidrológicas. En el caso de que se detectasen reducciones significativas, se procederá al recálculo de las asignaciones de agua a los diferentes usos, teniendo en cuenta el orden de preferencia de usos propuesto en apartados anteriores.

## Sequías

Como ya hemos indicado anteriormente, las sequías son fenómenos recurrentes en los países del sur de Europa, a causa de su clima mediterráneo, por lo que lo más adecuado es adaptarse a ellas, y adoptar una serie de medidas encaminadas a minimizar sus efectos.

La mayoría de las actuaciones que se proponen en el Blueprint son aceptables, aunque la eficacia de algunas de ellas sea un tanto dudosa, y algunas como la reutilización de aguas residuales para el regadío y la industria, nos parece que siempre deberían llevarse a cabo, con independencia de que existan o no situaciones de sequía.

La creación de un "Observatorio Europeo de la Sequía que actuará como sistema de alerta temprana a fin de aumentar el estado de preparación de los Estados miembros", nos parece una medida totalmente ineficaz, pues las predicciones meteorológicas, pasan a ser muy inexactas más allá de los 15 días. Sin embargo, y partiendo de que se trata de un fenómeno que no nos resulta ajeno, lo que sí resultaría eficaz es el contar para cada cuenca hidrográfica con planes de sequía en los que, en función de las aportaciones y las reservas hídricas disponibles en cada momento, determinar cual debe de ser la distribución de los recursos y las diferentes medidas a tomar para minimizar sus efectos.

En este sentido, proponemos que se incluya el siguiente apartado en la normativa comunitaria:

*Contenidos a incorporar en la normativa comunitaria*

- Para el año 2015, los Estados miembros deberán diseñar y aprobar planes de sequía para cada una de las cuencas hidrográficas, en los que, teniendo en cuenta factores como la época del año, las aportaciones a los cauces y las reservas hídricas disponibles, tanto superficiales como subterráneas, determinar en cada momento cual debe de ser la distribución de los recursos y las diferentes medidas a adoptar para minimizar sus efectos, garantizando en todo momento la preservación de los ecosistemas hídricos.



## Inundaciones

La experiencia, tanto en Estados Unidos como en los países mediterráneos, ha demostrado que la mejor manera de luchar contra las inundaciones, pasa por dejar libres los cauces y las zonas de influencia directa de los mismos de cualquier tipo de construcción pues, aunque nunca puede saberse con bastante antelación cuándo va a llover, cuánto y donde, si se sabe siempre por dónde va a correr el agua. Por ello, consideramos que los esfuerzos deben dirigirse a dejar libres los cauces y zonas de influencia directa de los mismos, de construcciones de todo tipo. De esta manera se permite el discurrir natural del agua, además de reducirse sustancialmente el riesgo para las personas y sus propiedades.

Asimismo, también consideramos necesario que, una vez se eliminen esas construcciones, se proceda a la restauración ambiental de esas áreas, mediante la plantación de árboles y arbustos de ribera autóctonos pues, a parte de suponer una mejora ambiental considerable, está demostrado que el bosque ribereño resulta especialmente útil para paliar los efectos de las avenidas e inundaciones, al contribuir eficazmente a reducir la velocidad del agua y favorecer la infiltración.

Por ello, proponemos que se incluyan las siguientes modificaciones en la normativa comunitaria:

### *Contenidos a incorporar en la normativa comunitaria*

- *Los Estados miembros, en un plazo no superior a los tres años, deberán delimitar todas las zonas inundables, teniendo en cuenta para ello un periodo de retorno de al menos quinientos años.*
- *No se permitirá en el ámbito de la UE el establecimiento de construcciones de cualquier tipo, no ligadas a la actividad hidrológica, en todos los cauces, con independencia de su entidad, en las zonas de influencia directa de los mismos, y en las zonas calificadas de inundables, según lo indicado en el párrafo anterior.*
- *Los Estados miembros, en un plazo de tiempo no superior a cinco años, deberán proceder a la eliminación de todas las construcciones existentes en los cauces, así como en las zonas de influencia directa de los mismos. Seguidamente, deberán proceder a la restauración ambiental de esas áreas, mediante la recuperación del bosque de ribera originario.*
- *Los Estados miembros promoverán proyectos ambientales de restauración fluvial en zonas que puedan actuar como amortiguadoras de la inundación aguas abajo, con el fin de proteger aquellos lugares donde los daños sociales y económicos que producirían las mismas serían elevados.*

## 2.5. Soluciones transversales

En este apartado del Blueprint se plantean como *“soluciones transversales”* una serie de acciones que podemos calificar de burocráticas, cuya utilidad resulta más que dudosa, algunas de ellas no tienen relación con los objetivos del Blueprint, e incluso algunas podrían resultar hasta contraproducentes.

En primer lugar, se hace mención a las *“asociaciones para la innovación sobre el agua y el desarrollo sostenible”*, indicando expresamente que *“ello creará objetivos medioambientales y oportunidades de mercado”* y *“Europa puede situarse cada vez más a la vanguardia del mercado mundial en el ámbito de la innovación y la tecnología relacionadas con el agua”*. Con independencia de la opinión que podamos tener de esas *“oportunidades de mercado”*, lo que está claro es que no tiene absolutamente nada que ver con los supuestos objetivos del Blueprint: *Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa*.

El planteamiento introductorio de este apartado enmarca el agua en la lógica del mercado y del absurdo crecimiento indefinido, cuando es un derecho fundamental para la vida y nuestro planeta. El agua no se puede alinear en el mercado y por tanto no puede entrar en este tipo de transversalidad que la reduce a un mero valor económico y la sitúa en las Dinámicas de la ley de la oferta y la demanda. Como consecuencia de la escasez, sobre todo en los países del Sur, con menos reservas y más estrés hídrico, los precios aumentarían imposibilitando su acceso universal a costa del beneficio del sector privado.

Se hace mención al *“Sistema de Información sobre el Agua para Europa (WISE)”*, que recopila información a escala de la UE sobre el estado de las aguas y sobre la política de aguas del UE. No vemos mucha utilidad a esta entidad, pues entendemos que la UE debe aportar las directrices, pero la planificación hidrográfica debe realizarse directamente en las cuencas hidrográficas, entre aquellos estados a los que cada cuenca afecte. Un macroarchivo con información hídrica de todas las cuencas de la UE, entendemos que resultaría muy poco operativo salvo, si acaso, para el control y seguimiento de posibles incumplimientos.

También se hace mención a la mejora de la interfaz entre la ciencia y la política, así como al establecimiento de *“un sistema de revisión inter pares simple y voluntario en virtud del cual las autoridades de una cuenca hidrográfica puedan transmitir su proyecto de plan hidrográfico de cuenca para su revisión por otras autoridades de otros estados miembros”*, indicando que así *“se favorecería el aprendizaje mutuo y mejore la calidad de los planes”*. Nos parece una medida innecesaria, pues todos los planes hidrográficos salen a información pública y pueden ser consultados por todo el mundo, incluyendo las autoridades de otros estados miembros. Si acaso, podría realizarse una recopilación de los mismos, donde cualquier plan que afecte a la UE pudiera consultarse desde cualquier Estado miembro, funcionando como espacio de intercambio de conocimientos.

Se indica que la Comisión ha propuesto introducir *“exigencias específicas de la DMA en el mecanismo de condicionalidad de la PAC”*. Consideramos que esta actuación, sin embargo, sí puede resultar de utilidad.

Puede resultar también interesante el que *“La Comisión trabaje actualmente en el reforzamiento de las exigencias en materia de inspección y supervisión aplicable a toda la legislación de la UE relativa al medio ambiente”*, aunque dudamos bastante de su eficacia a menos que se impusieran sanciones exponenciales si se reitera el incumplimiento.

Se hace mención a algunas actuaciones más de este carácter, aunque su eficacia resulta también dudosa.

En definitiva, se trata de una serie de propuestas y actuaciones de carácter burocrático que, salvo la que hace referencia a los mecanismos de condicionalidad de la PAC, el resto son de dudosa utilidad y eficacia, y algunos incluso no tienen nada que ver con los objetivos teóricos del Blueprint.

## 2.6. Aspectos globales

En el Blueprint se afirma el compromiso de la UE con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las conferencias de la ONU relacionadas con el agua. Indica, a su vez, que en su política internacional, la UE se debe centrar en el derecho humano al acceso a agua potable y saneamiento, y al crecimiento económico y el desarrollo sostenible a partir de la relación entre el agua, la agricultura y el medio ambiente, entre otros aspectos.

Sin embargo, el examen de la política internacional de la propia UE y de los Estados miembros indica que estos propósitos hasta ahora no se han cumplido, y no hay señales de que esto vaya a cambiar. La UE, a nivel internacional, ha promocionado y favorecido la privatización de los abastecimientos urbanos. Es decir, ha impulsado que un servicio esencial, en cuya gestión debería priorizar el acceso universal y equitativo al agua potable, así como la conservación de los ecosistemas hídricos, pase a ser una oportunidad de negocio para las empresas privadas. Así, se subordina la función social y ambiental del agua al máximo beneficio económico. Esta posición tiene su origen, entre otras razones, en el hecho de que las principales transnacionales del sector del abastecimiento de agua potable tengan su sede matriz en la UE.

Así, la privatización del agua y su gestión por compañías transnacionales europeas no ha promovido el derecho humano al agua potable, sino todo lo contrario. En cambio, en el Blueprint se habla de que los socios regionales podrían apoyarse en la Iniciativa de la UE para el agua, cuando ésta es una política que fomenta la participación de empresas privadas en la gestión de los abastecimientos. Además, la UE tiene *los Servicios de Asesoramiento para Infraestructuras Público-Privados* (PPIAF, por sus siglas en inglés), encargado de proveer asistencia técnica en procesos de privatización de infraestructuras básicas para la población, como el

abastecimiento o el saneamiento. Por ello, no es de extrañar que la privatización del agua sea incluida por la UE en los tratados comerciales que firma con otros países y regiones.

En cuanto al crecimiento económico y el desarrollo sostenible propuesto, la UE se inclina por fomentar el crecimiento económico, ya sea a través de la financiación por el Banco Europeo de Inversiones de proyectos con fuerte impacto en los ecosistemas hídricos de otras regiones, a través de las transnacionales europeas del petróleo y la minería que contaminan ríos y acuíferos, o mediante la importación de productos agrícolas y forestales altamente demandantes de agua. Esa es la auténtica política internacional que actualmente desarrolla la UE en relación al medio hídrico.

Por todo ello, proponemos la modificación de la normativa europea en el siguiente sentido:

*Contenidos a incorporar en la normativa comunitaria*

*- Los Estados miembros garantizarán que se apliquen las normativas de protección del medio hídrico vigentes en la UE, en la actividad internacional de las transnacionales europeas, así como en los proyectos que sean apoyados o financiados por instituciones comunitarias.*

## **2.7. Otros aspectos a tener en cuenta: Extracción de gas mediante fractura hidráulica (fracking)**

En los últimos años se está extendiendo por la UE la extracción de gas natural mediante el empleo de la técnica de la fractura hidráulica, conocida como fracking, que consiste básicamente en la inyección en el subsuelo a gran profundidad de agua a presión mezclada con compuestos químicos y utilizando explosivos, con el fin de fisurar los sustratos inferiores y favorecer de esa manera la liberación del gas metano.

Esta técnica, iniciada en Estados Unidos, está recibiendo una fuerte contestación social, tanto en ese país como en la UE, a causa de los numerosos efectos secundarios que genera: movimientos sísmicos, contaminación de las aguas, afección a la estructura de los acuíferos, entrada de gas metano en las redes de suministro de agua, etc. De todos estos efectos es, sin lugar a dudas, el medio hídrico el que más puede verse afectado por el fracking, tanto por cambios en la composición química del agua (algunos de los componentes químicos utilizados son muy contaminantes y tóxicos), como por alteraciones físicas en los acuíferos que afecten a su funcionamiento, al ser atravesados por un elevado número de perforaciones por unidad de superficie.

En definitiva, el fracking podría producir una importante y a la vez peligrosa contaminación de las aguas, al incorporar en las mismas compuestos químicos

altamente contaminantes, y a demás por su rareza, difícilmente detectables en los análisis de aguas más básicos y convencionales. De esta manera, podría ocurrir que poblaciones enteras se abasteciesen de aguas contaminadas, y pasen semanas o incluso meses en detectarse esa contaminación. Asimismo, las numerosas perforaciones que se realizan por unidad de superficie en un área destinada a la extracción de gas natural mediante fracking, y que siempre van a atravesar el acuífero, al situarse el gas en los sustratos más profundos, necesariamente van a producir alteraciones físicas en el mismo, pudiendo incluso inutilizar su capacidad para almacenar agua.

En el Blueprint no se hace mención alguna a este problema, a pesar de que se está convirtiendo en una amenaza cada vez mayor para el medio hídrico de la UE, pues son ya bastantes los Estados miembros en los que ya se ha puesto en práctica esta técnica, o que está previsto que se inicie en los próximos meses. Por ello, consideramos que la normativa comunitaria en materia de aguas, debería garantizar la preservación de los recursos hídricos y los ecosistemas acuáticos y fluviales frente a esta nueva técnica de obtención de gas natural.

En este sentido, proponemos que se incluyan las siguientes modificaciones en la normativa comunitaria:

*Contenidos a incorporar en la normativa comunitaria*

- Quedan excluidas de la extracción de gas natural mediante la técnica del fracking, las zonas incluidas a en la Red Natura 2000, así como aquellas en cuyo subsuelo existan acuíferos conocidos.*
- En un plazo máximo de tres meses, se deberá proceder a la derogación de todos los permisos de investigación o explotación para la extracción de gas natural mediante la técnica del fracking, que afecten a la Red Natura 2000, o se sitúen sobre acuíferos conocidos.*
- Todos los proyectos de extracción de gas natural mediante la técnica del fracking en el ámbito de la UE, incluyendo los permisos de investigación, deberán someterse previamente a procedimiento de evaluación de impacto ambiental, que deberá prestar especial atención a la detección de acuíferos en el área afectada, y a las posibles afecciones sobre el medio hídrico, tanto superficial como subterráneo.*

### 3. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS PARA LA POLÍTICA DE AGUAS DE LA UE

En este apartado del Blueprint se procede básicamente a recopilar todas las propuestas realizadas a lo largo del documento.

Asimismo, se afirma que *“los Estados miembros pueden y deben mejorar la aplicación de la DMA”* y que *“la DMA será objeto de revisión, y en su caso se modificará, de aquí al 2019. Cuando se organice esta revisión, la Comisión hará balance del estado de aplicación de todos los aspectos previstos en el Plan y, en su caso, propondrá modificaciones de la Directiva con objeto de facilitar la realización de sus objetivos”*.

En definitiva, la Comisión considera, por una parte, que es necesario mejorar la aplicación de la DMA, y por otra, que ésta debe de ser objeto de revisión, de acuerdo con las propuestas realizadas en el Blueprint.

Consideramos que el *“Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa”*, conocido como Blueprint, constituye una iniciativa interesante y positiva, de cara a poder mejorar la gestión de los recursos hídricos en la UE. En el mismo se identifican deficiencias tanto en la aplicación de las directivas por parte de los Estados miembros, como en las propias directivas, haciendo especial mención a aspectos insuficientemente contemplados por la legislación vigente, como es todo lo referente a los aspectos cuantitativos del agua: caudales ambientales, eficiencia en su utilización, situaciones de escasez, etc.

Sin embargo, aunque en el Blueprint se proponen toda una serie de actuaciones encaminadas a corregir esas deficiencias, una buena parte de las propuestas que se realizan resultarían ineficaces, y en su conjunto a todas luces insuficientes, para alcanzar esos objetivos.

Las organizaciones que hemos elaborado el presente documento, deseamos contribuir con el mismo a mejorar la gestión de los recursos hídricos en la UE, dentro del proceso que la Comisión ha abierto de revisión de la situación y gestión actual del agua en el ámbito de la Unión Europea, de cara a su mejora en los próximos años.

Para ello, después de analizar la situación actual y usando el Blueprint como guía o índice, al menos en lo que a la determinación de las deficiencias se refiere, hemos elaborado a lo largo del presente documento un total de 60 propuestas para su incorporación en la normativa comunitaria, y su posterior aplicación en los Estados miembros a través de los instrumentos legales y administrativos de los que la UE dispone.

Con la inclusión de estas propuestas en las diferentes directivas y otras figuras legales que conforman la normativa comunitaria, la UE se dotaría de un instrumento realmente útil y eficaz, de cara a realizar una gestión ambiental y

social sostenible y adecuada de los recursos hídricos en el ámbito de la Unión Europea.

### ORGANIZACIONES QUE PROMUEVEN EL PRESENTE DOCUMENTO:

Ecologistas en Acción, Aigua és Vida, Som lo que Sembrem, Grup de Defensa del Ter, Plataforma de Defensa de l'Ebre, Marea Azul del Sur, Red Agua Pública, Ingeniería sin Fronteras, Plataforma Salvem el Gaià, Xúquer Viu, Red Andaluza de la Nueva Cultura del Agua, Cuenca Azul, L'Associació de Naturalistes de Girona, laeden, Asociación para la Conservación Piscícola y de los Ecosistemas Acuáticos del Sur y Plataforma URA Nueva Cultura del Agua.

