



Bruselas, 14.11.2012
COM(2012) 672 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**Informe sobre la revisión de la política europea de lucha contra la escasez de agua y la
sequía**

{SWD(2012) 380 final}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

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

1. INTRODUCCIÓN

En la última década se ha acentuado la inquietud por la sequía y la escasez de agua en la UE, sobre todo ante los desequilibrios a largo plazo entre la disponibilidad y la demanda de agua en Europa.

Tras una de las sequías más severas, que tuvo lugar en 2003 y afectó a más de 100 millones de personas y a casi un tercio de la superficie de la UE, con un coste de, por lo menos, 8 700 millones EUR, el Consejo de Ministros de la UE solicitó a la Comisión Europea que tomara medidas para resolver los problemas de la escasez de agua y la sequía en la UE.

La respuesta de la Comisión a esa solicitud fue la Comunicación sobre escasez de agua y sequías en la Unión Europea¹, en la que se establece una jerarquía del agua según la cual debe darse prioridad a la gestión de la demanda de agua; otras opciones de suministro solo deben considerarse después de que se haya agotado el potencial de eficiencia hídrica. En la Comunicación se exponen siete opciones políticas frente a los problemas de escasez de agua y de sequía. Esas opciones se analizan en las secciones 3.1.1 a 3.1.7.

La Comisión ha estudiado los avances realizados en la aplicación de esas opciones en informes anuales de seguimiento correspondientes a 2008, 2009 y 2010. El presente informe es la respuesta a la solicitud formulada por el Consejo en 2007 para que, antes de 2012, la Comisión examinara el cumplimiento de los objetivos de reducir la escasez de agua y la vulnerabilidad a las sequías. También intenta determinar si las medidas adoptadas para aplicar la Directiva marco del agua (DMA)² han contribuido a resolver el problema de la escasez de agua y las sequías. Esa evaluación se basa en una serie de estudios³ encargados por la Comisión Europea y en el examen de los planes hidrológicos de cuenca de los Estados miembros. Es uno de los pilares sobre los que se sustenta el desarrollo del Proyecto para salvaguardar los recursos hídricos de Europa. Puede encontrarse más información en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto a la presente Comunicación.

2. ESCASEZ DE AGUA Y SEQUÍAS EN EUROPA

En 2011 y 2012, las sequías han afectado a vastas zonas del sur, oeste e, incluso, norte de Europa. La de 2011 se considera la peor en un siglo, pues llovió un 40 % menos de lo habitual. En ambos años, la disponibilidad de agua se redujo considerablemente en primavera, y en extensas zonas de la UE se impusieron restricciones de consumo. En los últimos treinta años se han intensificado considerablemente la frecuencia y el impacto de las sequías. Entre

¹ COM(2007) 414 final.

² Directiva 2000/60/CE (DO L 327 de 22.12.2000, p. 1).

³ http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/building_blocks.htm

1976 y 2006, el número de zonas y personas afectadas aumentó casi en un 20 %, y los costes totales de las sequías ascendieron a 100 000 millones EUR.

En 2007, al menos el 11 % de la población de la UE y el 17 % de su territorio padeció escasez de agua, y ese fenómeno se está agravando; en la actualidad, puede decirse que una proporción considerable de las cuencas hidrográficas registra déficit hídrico durante todo el año. En los meses de verano, la escasez de agua es más acusada en el sur de Europa, pero se está convirtiendo en un fenómeno cada vez más importante en las cuencas septentrionales, incluso en el Reino Unido y Alemania.

La tendencia parece mantenerse estable. Una localización modelizada de las cuencas con déficit hídrico en 2003 en la época estival y durante todo el año muestra la probabilidad de que el número de cuencas afectadas aumente hasta en un 50 %⁴.

Tanto las sequías como la escasez de agua pueden provocar pérdidas económicas en los principales sectores que consumen ese recurso e impactos ambientales que se traducen en la pérdida de biodiversidad, el empeoramiento de la calidad del agua, el deterioro y la desaparición de humedales, la erosión de suelo, la degradación de terrenos y la desertificación. Algunos de los efectos se observarán a corto plazo y la situación volverá rápidamente a la normalidad, pero otros pueden resultar permanentes.

3. POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LA ESCASEZ DE AGUA Y LA SEQUÍA EN EUROPA

Los instrumentos previstos en la Comunicación de 2007 y en la DMA pueden contribuir en gran medida a invertir la tendencia a la escasez de agua y a mitigar la vulnerabilidad a las sequías en la UE. En las secciones que siguen a continuación se muestra en qué medida se han producido estos fenómenos hasta la fecha y se indican las lagunas que presenta la política actual en la materia.

3.1. Aplicación de las opciones políticas de 2007

3.1.1. Cobrar el agua a su justo precio

La aplicación de los requisitos de la DMA en cuanto a recuperación de costes y a unos precios incentivadores ha sido limitada. Los planes hidrológicos de cuenca ofrecen información sobre las tarifas actuales de los servicios del agua, cuya definición no siempre coincide con la interpretación de la Comisión cuando el alcance de la misma se limita a la oferta de agua potable y al tratamiento de aguas residuales y excluye la autocaptación, la protección contra las inundaciones, la energía hidroeléctrica, la navegación, etc.⁵. Aun cuando se utilice una definición amplia de «servicios del agua», la recuperación de los costes financieros de esos servicios no es aún la norma en todos los Estados miembros, y pocas veces se consideran los costes ambientales o los costes de los recursos.

Si las tarifas del agua se fijan por debajo de los niveles de recuperación de costes, el grado de reposición de activos de los sistemas de agua potable puede no ser suficiente para reducir las

⁴ Modelización realizada como parte del proyecto ClimWatAdapt.

⁵ La Comisión ha incoado procedimientos de infracción contra ocho Estados miembros. La evaluación en curso de los planes hidrológicos de cuenca de los Estados miembros pone de manifiesto que solo seis de los veintitrés Estados miembros examinados han notificado una definición amplia de «servicios del agua».

fugas a un nivel sostenible, y los fondos disponibles para el tratamiento quizás no basten para realizar objetivos medioambientales⁶.

En agricultura, que es el sector que más agua consume en la UE, los costes operativos del suministro de agua solo se recuperan en parte en diez Estados miembros, y los costes de capital suelen estar subvencionados. Gran parte de las captaciones de agua para fines agrarios en la UE no tiene un precio asignado, incluso en zonas con déficit hídrico, y no hay ningún mecanismo financiero para recuperar los costes ambientales y de recursos de cada captación ni se ofrecen incentivos para utilizar el agua de una manera más eficiente. La medición es una condición previa para una asignación y una tarificación efectivas del agua⁷.

3.1.2. *Asignar con más eficiencia el agua y su financiación*

En general, los Estados miembros han establecido procedimientos de autorización para la captación o el uso de agua, pero estos varían mucho entre sí, y las captaciones ilegales siguen siendo un grave problema en algunas zonas de Europa. La práctica de imponer restricciones al consumo de agua en épocas de escasez o sequía forma parte de las políticas de asignación de ese recurso en muchos Estados miembros.

En algunos de ellos, las restricciones se determinan según una jerarquía de usos del agua, en la cual el medio ambiente figura en ocasiones como un sector por derecho propio. Las reglas de captación son a veces más estrictas en zonas con déficit hídrico crónico.

Los regímenes de caudal ecológico⁸ se utilizan cada vez más como elemento de asignación de agua para restringir su uso, establecer límites máximos de alteraciones en las masas de agua, mantener una determinada condición biológica y contribuir a corregir impactos de medidas anteriores.

En Europa, España es el único país en el que, desde 1999, es posible el comercio de derechos de uso del agua, y desde 2005 han surgido mercados del agua con distintos mecanismos de comercio, formales e informales. Durante la sequía de 2005 a 2008, los intercambios comerciales de derechos de agua en España aliviaron la situación en las cuencas con mayor escasez.

Se ha avanzado en la integración en la Política Agrícola Común (PAC) de aspectos relacionados con la cantidad de agua y, para que esta tendencia se mantenga, son fundamentales las disposiciones de las propuestas de la Comisión sobre la PAC con vistas a incluir la DMA en la condicionalidad y establecer condiciones para permitir la utilización de fondos de desarrollo rural en proyectos de regadío. Las propuestas de la Comisión para 2014-2020 sitúan la eficiencia del abastecimiento y la gestión de la demanda en este campo entre las acciones clave de las inversiones del FEDER y del Fondo de Cohesión en gestión del agua. Entre tanto, en una Comunicación⁹ se ha recordado a los Estados miembros la necesidad de intensificar las ayudas a favor de la eficiencia en el uso del agua cuando utilicen los fondos de la Política de Cohesión. El recurso por los Estados miembros a fondos del BEI para

⁶ *Resource and economic efficiency of water distribution networks*. Informe final de ERM a la Comisión Europea, 2012.

⁷ *The role of water pricing and water allocation in agriculture*. Informe final de Arcadis *et al* a la Comisión Europea, 2012.

⁸ Regímenes de caudal necesarios para mantener procesos esenciales de unos ecosistemas fluviales sanos y un buen estado ecológico de las masas de agua.

⁹ COM(2011) 17 final.

medidas dirigidas a resolver el problema de la escasez de agua y la sequía sigue siendo limitado.

Los Estados miembros no suelen adaptar la ordenación del territorio para reducir la vulnerabilidad de los recursos hídricos, sino que promueven medidas técnicas y acciones de apoyo muy fragmentadas en lugar de realizar una planificación integrada de los usos del suelo y del agua.

Rara vez realizan análisis de coste-eficacia y de costes-beneficios para establecer prioridades en las inversiones en el marco del proceso de los planes hidrológicos de cuenca que, por esa razón, no ha ofrecido totalmente un mecanismo de coordinación para la asignación de recursos económicos a cuestiones prioritarias⁶.

3.1.3. Mejora de la gestión del riesgo de sequía

El desarrollo de planes de gestión de la sequía ha avanzado, pero su aplicación y su integración en los planes hidrológicos de cuenca y otros documentos de planificación siguen siendo limitadas. Algunas medidas de los planes hidrológicos de cuenca tienen por objeto reducir la captación de agua por distintos sectores, y pueden contribuir a reducir la vulnerabilidad a la sequía; no obstante, están centradas principalmente en el problema de la escasez de agua.

Se ha creado un prototipo del Observatorio Europeo de la Sequía y se han establecido acuerdos de interoperabilidad con importantes centros de datos a nivel europeo, regional y local. Ya se dispone, con carácter preliminar, de indicadores de sequía a nivel de la UE en relación con la precipitación, la humedad del suelo y la reacción de la vegetación, así como de un indicador combinado centrado en la sequía agronómica. Deben realizarse progresos para ensayar y perfeccionar la serie de indicadores y añadir más datos a nivel nacional y de cuencas hidrográficas, poner a prueba y en práctica previsiones de sequías a medio y largo plazo y realizar análisis de peligros y riesgos.

Se ha recurrido poco a los Fondos de Solidaridad de la UE en caso de sequía. El mecanismo de financiación se ha activado solo en una ocasión: la sequía registrada en Chipre en 2008. En la actualidad se están revisando las correspondientes normas de aplicación.

3.1.4. Considerar infraestructuras adicionales de suministro de agua

En algunos Estados miembros se han desarrollado infraestructuras adicionales de suministro de agua antes de que se hubiera explotado todo el potencial de las medidas de ahorro de agua, y ello a pesar de la jerarquía establecida. Los Estados miembros no han considerado de forma sistemática los impactos ambientales potenciales de los nuevos planes de infraestructuras de suministro.

En aproximadamente el 30 % de los planes hidrológicos de cuenca examinados se ha previsto desarrollar o mejorar embalses y otras infraestructuras de abastecimiento para aumentar la disponibilidad de agua y reducir los impactos socioeconómicos del déficit hídrico.

El 25 % de los planes incluye el desarrollo o perfeccionamiento de planes de trasvase, pero con distintos grados de relevancia; el 50 % prevé la reutilización de las aguas residuales; y el 30 % contempla la recarga artificial de acuíferos y la recogida de aguas pluviales.

El desarrollo o mejora de plantas desaladoras solo figura en unos pocos planes hidrológicos de cuenca, pero reviste una importancia capital en las cuencas hidrográficas del sur de Europa. Los planes no consideran siempre suficientemente los efectos medioambientales adversos de la desalación.

3.1.5. *Fomentar tecnologías y prácticas de eficiencia hídrica*

Aunque se han logrado grandes mejoras de eficiencia en el uso del agua en los cultivos de regadío, puede ahorrarse aún mucha más agua si se mejoran los programas de riego y se modernizan las tecnologías. La incertidumbre, sin embargo, sigue siendo alta en lo que se refiere a la manera de reflejar efectivamente el ahorro de agua en el terreno en el ahorro global en toda la explotación y en la cuenca hidrográfica. En algunos casos, la modernización ha dado lugar a una intensificación o a un aumento de la superficie cultivada, y no a un consumo menor de agua¹⁰. Los márgenes de eficiencia siguen siendo considerables en el sector de la construcción, en particular por lo que se refiere al diseño ecológico de grifos y duchas.

La eficiencia de los sistemas de abastecimiento de agua potable en la UE varía considerablemente según los casos. Algunos sistemas de distribución poco eficientes (muchas fugas) pueden encontrarse en su nivel óptimo de eficiencia económica, con lo cual, si se invierte en reducir las fugas, podrían aumentar los costes para el público sin que ni este ni el medio ambiente obtuvieran más beneficios⁶.

La evaluación de los planes hidrológicos de cuenca pone de manifiesto su falta frecuente de coordinación con otros planes de carácter físico y socioeconómico, por ejemplo de ordenación territorial. Esa descoordinación, junto con la ausencia de planes financieros de apoyo, obstaculiza gravemente la aplicación de los planes, en general, y de las medidas relacionadas con la escasez de agua y la sequía (por ejemplo, medidas de eficiencia en el uso del agua), en particular.

3.1.6. *Fomentar una cultura de ahorro del agua en Europa*

Los Estados miembros están aplicando toda una gama de actividades de sensibilización para promocionar el ahorro de agua, pero no siempre se utilizan de forma suficiente otras herramientas, como precios incentivadores, mecanismos de financiación del ahorro de agua, diseño ecológico de aparatos que utilizan agua, etc.

En relación con el consumo sostenible, los sistemas de certificación y etiquetado de productos alimenticios y agrícolas están mostrando dos nuevas tendencias: sistemas centrados en el suministro de información sobre la huella hídrica de un producto y sistemas centrados en el fomento de una buena administración del agua. En la actualidad no se recomienda un etiquetado basado en la huella hídrica porque la inmensa mayoría de los consumidores no dispone de los conocimientos suficientes para interpretar esa información y por los problemas aún no resueltos de transparencia y fiabilidad de los datos que sustentan el establecimiento de esa huella y su incapacidad para hacer frente a los impactos del agua consumida¹¹.

La Asociación Europea del Agua (EWP) ha desarrollado un programa de administración de los recursos hídricos para promover prácticas eficientes entre los principales consumidores de

¹⁰ *Water saving potential in agriculture in Europe*. Informe final de Bio Intelligence Service a la Comisión Europea, 2012.

¹¹ *Water footprinting and product labelling*. Informe final de RPA a la Comisión Europea, 2011.

agua. Los criterios de certificación guardan una estrecha relación con los requisitos de la DMA, y ese programa puede servir, por tanto, para optimizar la gestión del agua en las cuencas hidrográficas.

3.1.7. Mejorar los conocimientos y la recogida de datos

Aún no se dispone a nivel de la UE de series temporales prolongadas de datos sobre los aspectos cuantitativos del agua y, por lo tanto, sigue siendo difícil algo tan básico como identificar las cuencas hidrográficas que presentan déficit hídrico. Deben racionalizarse más los datos sobre estado y presiones, impactos y efectividad de las respuestas a los problemas de escasez de agua y sequía.

Se han realizado progresos en la aplicación de indicadores comunes de escasez de agua y sequía en el marco de la estrategia común de aplicación de la DMA. Por el momento se han acordado tres indicadores:

- El índice normalizado de precipitación, en relación con la sequía meteorológica.
- La fracción de radiación fotosintéticamente activa absorbida (fAPAR), en relación con los impactos de la sequía en la vegetación.
- El índice de explotación del agua «plus» (WEI+), en relación con la presión de la captación del agua sobre los recursos hídricos.

Esos indicadores pueden calcularse a partir de información ya disponible o en desarrollo (por ejemplo, la AEMA está confeccionando balances hidrológicos físicos).

La investigación en los ámbitos de la escasez de agua y del uso eficiente de los recursos hídricos está fragmentada entre el sexto y el séptimo programas marco, y se requieren esfuerzos más decididos para crear sinergias con las actividades de investigación de los Estados miembros sobre, por ejemplo, ahorro de agua y eficiencia en el uso de los recursos hídricos, y para garantizar la coordinación adecuada con las necesidades políticas. Estos aspectos se están poniendo gradualmente en práctica en algunos proyectos iniciados recientemente.

3.2. Incorporar las medidas en materia de escasez de agua y sequía en los planes hidrológicos de cuenca

Se ha estudiado cómo contemplan cuestiones relacionadas con la escasez de agua y la sequía los planes hidrológicos de cuenca de todos los países que los han comunicado (quedan excluidos, pues, Portugal, Grecia y partes de España y Bélgica)¹².

En esos planes se reconoce la importancia de los problemas de sequía y escasez de agua en toda la UE. La escasez de agua es un problema común en toda la cuenca mediterránea y en algunas zonas del centro, el este y el norte de Europa. En el 41 % de los planes hidrológicos de cuenca no se considera que la escasez de agua sea un problema importante. La sequía es un fenómeno que afecta a muchas demarcaciones hidrográficas europeas, pero en el 40 % de los planes hidrológicos de cuenca no se contempla como relevante.

En muchos de esos planes, el análisis de los aspectos relacionados con la cantidad de agua no se sustenta en fundamentos adecuados: los datos cuantitativos son insuficientes y con

¹² Por esa razón, el informe puede haber subestimado el problema de escasez de agua y sequía en Europa.

frecuencia no se establece una distinción clara entre escasez de agua y sequía. Solo en el 35 % de los planes se presentan escenarios de demanda de agua, y en menos del 25 %, de disponibilidad de ese recurso. En el 80 % no se evalúa la incertidumbre en los datos, y en el 90 % no se especifican las fuentes de financiación de las medidas pertinentes.

En el 45 % de los planes hidrológicos de cuenca se incluyen medidas para cumplir los objetivos de la DMA intensificando la resiliencia de los ecosistemas. Solo en un número limitado de cuencas con déficit hídrico los planes dan la máxima prioridad a la imposición de restricciones a nuevos proyectos que requieren agua.

No se contempla suficientemente la influencia de otras políticas sectoriales en la reducción de la escasez de agua y en la mitigación de los efectos de la sequía: en solo el 12 % de los planes se han determinado las presiones que ejercen los distintos sectores sobre los recursos hídricos.

En el caso de las cuencas internacionales, no se abordan convenientemente los aspectos cuantitativos del agua de manera que se reduzca el riesgo de conflictos y se facilite la consecución de los objetivos de la DMA. Solo en el 5 % de los planes hidrológicos de cuencas internacionales analizados se prevén medidas destinadas a combatir la escasez de agua y la sequía coordinadas para toda la demarcación hidrográfica.

3.3. Lagunas en la política actual de lucha contra la escasez de agua y la sequía

De las consideraciones expuestas se deduce que existen toda una serie de lagunas interrelacionadas en la política para combatir la escasez de agua y la sequía en Europa. En particular:

- **Lagunas conceptuales:** aún no se comprenden lo suficientemente bien las relaciones causales entre factores, presiones, estados e impactos que permitirían adoptar las medidas más rentables para combatir la escasez de agua y la sequía. No se suele establecer una diferencia entre ambos fenómenos, y los indicadores correspondientes a cada uno de ellos han sido hasta ahora insuficientes. Los indicadores acordados recientemente tienen que calcularse en relación con toda la UE a la escala geográfica y temporal adecuada. Para ello se precisa una serie de datos coherentes a nivel de la Unión.
- **Lagunas de información:** los planes hidrológicos de cuenca incluyen muy pocos datos sobre la demanda y disponibilidad de agua presentes y futuras, así como sobre las medidas orientadas a la escasez de agua y la sequía, los fondos disponibles y su impacto previsto sobre esos fenómenos. La ausencia de información sólida impide realizar una evaluación adecuada de la eficacia y los impactos socioeconómicos de las medidas.
- **Lagunas políticas, de gobernanza y de aplicación:** en general, la mayor parte de las actuaciones y medidas propuestas por los Estados miembros para combatir la escasez de agua y la sequía se centran en las presiones, estado e impactos, y se da prioridad a aquellas destinadas a reforzar el abastecimiento. Solo en muy pocos planes hidrológicos de cuenca se proponen medidas orientadas a los principales factores que están en el origen de la escasez de agua y la sequía, o actuaciones complementarias en relación, por ejemplo, con las mediciones, la tarificación y las subvenciones, o restricciones al consumo. No están claramente establecidas las responsabilidades en relación con las medidas propuestas ni su financiación. La coordinación con otros procesos de planificación y los recursos financieros disponibles no son satisfactorios. Por último, no se han establecido adecuadamente los vínculos entre escasez de agua y caudales ecológicos.

4. GESTIONAR MEJOR EN EL FUTURO LOS PROBLEMAS DE CANTIDAD DE AGUA

Ante los problemas de escasez de agua y de sequía, lo primero que debe hacerse es restablecer o mejorar el balance hídrico en todas las cuencas fluviales europeas, teniendo plenamente en cuenta las necesidades hídricas de los ecosistemas acuáticos.

Hasta que no se especifiquen con más detalle los requisitos de la DMA sobre cantidad de agua en relación con las aguas de superficie¹³, hay pocas probabilidades de que una masa de agua con caudales muy alterados a causa, por ejemplo, de una captación excesiva, pueda alcanzar un buen estado ecológico. Por consiguiente, una gestión adecuada de la cantidad de agua es un requisito implícito de la DMA. En el marco de la estrategia común de aplicación se ha alcanzado un acuerdo sobre la interpretación de escasez de agua y sequía que debe ser tenido plenamente en cuenta en los próximos planes hidrológicos de cuenca.

La Cooperación de Innovación Europea sobre el Agua¹⁴ puede facilitar enormemente el desarrollo de soluciones innovadoras a los problemas de cantidad de agua, y la relativa a la Productividad y Sostenibilidad Agrícolas¹⁵ abordará la gestión del agua a nivel de explotación, contribuyendo así a un uso más eficiente de los recursos hídricos en la agricultura. Hay, además, otras herramientas importantes para mejorar la gestión de la cantidad de agua en los próximos planes hidrológicos de cuenca. Entre las más importantes cabe destacar las siguientes:

4.1. Establecimiento y aplicación de caudales ecológicos

El establecimiento y ejecución de caudales ecológicos adecuados para todas las masas de agua en Europa es fundamental para afrontar los problemas de escasez de agua y sequía y conseguir el buen estado ecológico exigido por la DMA, así como otros beneficios importantes en cuanto a ahorro de energía, mitigación del cambio climático y adaptación, naturaleza y biodiversidad. Es preciso adaptar la asignación actual de los recursos hídricos para tener en cuenta las necesidades ecológicas de los ecosistemas que requieren agua. Si las asignaciones de agua reflejan los requisitos sobre caudal ecológico, podrán prevenirse o mitigarse los efectos de la escasez de agua y la sequía.

4.2. Establecimiento y aplicación de objetivos de eficiencia en el uso del agua

En los planes hidrológicos de cuenca tienen que incluirse datos cuantitativos sobre la demanda y disponibilidad de agua, en particular previsiones más correctas sobre disponibilidad y consumo. Los datos deben ser más transparentes y revelar las incertidumbres, los períodos de tiempo y las fuentes. En relación con las zonas expuestas a la sequía, las incertidumbres y variaciones de ese fenómeno (por ejemplo en relación con la disponibilidad de agua) deben considerarse en los escenarios de referencia de los planes, y no tienen que interpretarse como fenómenos climáticos extremos naturales.

Aún pueden tomarse muchas medidas de eficiencia en el uso del agua en los principales sectores consumidores de este recurso: agricultura, industria, redes de distribución, construcción y producción de energía. No obstante, el potencial de ahorro de agua depende mucho del contexto, y es preferible que los objetivos se fijen a nivel local y que lo hagan interesados que conozcan totalmente los distintos sectores que consumen agua y los

¹³ En el caso de las aguas subterráneas sí hay requisitos explícitos de cantidad.

¹⁴ COM(2012) 216.

¹⁵ COM(2012) 79.

componentes del ciclo hidrológico, y que puedan garantizar que las metas sean coherentes y que las medidas de eficiencia se apliquen ahí donde los costes socioeconómicos sean menores.

4.3. Promoción de incentivos económicos a favor de un uso eficiente del agua

Para combatir la escasez de agua y la sequía es fundamental aplicar adecuadamente el artículo 9 de la DMA. Hay que ampliar el alcance de los instrumentos económicos actuales para que puedan ofrecer incentivos para un uso y una captación sostenibles del agua: hay que establecer tarifas cuando no existan; deben promoverse tarifas basadas en el consumo de agua; deben imponerse más tasas e impuestos a la extracción de agua para que los usuarios internalicen los costes ambientales y de recursos en las decisiones que tomen.

Si los instrumentos económicos reflejan mejor el valor monetario del agua, ello constituirá un incentivo para que los proveedores de servicios realicen inversiones adicionales en el control de fugas, y eso contribuirá tanto a la recuperación completa de costes como a la sostenibilidad y eficiencia a largo plazo del servicio. Por último, la asignación de ingresos a medidas para combatir la escasez de agua y la sequía facilitará también el logro de los objetivos a ese respecto.

El establecimiento de un mercado de derechos de uso del agua y de mecanismos de comercio con un límite máximo definido en relación con el medio ambiente puede constituir la oportunidad de pago por servicios ecosistémicos y, por ende, contribuir al logro de un balance sostenible en las cuencas fluviales con déficit. Otra ventaja que puede conseguirse es, por ejemplo, la reasignación (temporal o permanente) de derechos de uso del agua entre usuarios económicos, lo cual puede generar beneficios económicos adicionales.

4.4. Orientar la ordenación del territorio para dar respuesta a la escasez de agua

Garantizar que la nueva situación económica sea coherente con la disponibilidad de agua es fundamental para la sostenibilidad a largo plazo, y debe prestarse una atención particular a la ordenación del territorio. Este aspecto pone de nuevo de manifiesto la necesidad de una integración adecuada entre los planes hidrológicos de cuenca y otros procesos de planificación económica y física.

A tal fin, esos planes, antes de adoptarse, tienen que coordinarse con otros planes físicos y socioeconómicos, y deben encontrarse recursos financieros para su aplicación. Así se tendrán adecuadamente en cuenta los costes y beneficios de las actuaciones, y el principio de coste-eficacia de la DMA se utilizará para lograr los objetivos de los planes hidrológicos de cuenca al menor coste.

4.5. Reforzar la gestión de las sequías en Europa

El desarrollo del Observatorio Europeo de la Sequía (EDO) para que funcione como un sistema de alerta rápida permitirá a los Estados miembros y a los agentes económicos reaccionar cuanto antes y prepararse para sequías futuras. Eso debe ir acompañado de una adaptación efectiva del Fondo de Solidaridad de la UE en caso de urgencia hidrológica para poder hacer frente a los daños inevitables.

Serán necesarios esfuerzos adicionales para desarrollar y aplicar un conjunto coherente de actuaciones dirigidas a combatir la sequía a nivel de cuenca fluvial en el marco del proceso de planificación de la DMA. La ordenación del territorio debe ser congruente con la

disponibilidad de agua en las demarcaciones hidrográficas, en particular con su variabilidad. A este respecto pueden desempeñar un papel muy positivo infraestructuras verdes tales como medidas de retención.

Además, deben tenerse más en cuenta otras opciones de abastecimiento con bajo impacto ambiental, por ejemplo la reutilización del agua.

4.6. Promover la resiliencia ante el cambio climático

Se teme que el cambio climático agrave los impactos de las presiones que ya sufren los recursos hídricos, pues la alteración de las precipitaciones, junto con el aumento de las temperaturas, modificará considerablemente su calidad y disponibilidad. Las respuestas políticas ante la escasez de agua y la sequía tienen que prever una combinación de medidas de adaptación.

5. CONCLUSIÓN

El objetivo global de la política de lucha contra la escasez de agua y la sequía –invertir las tendencias– no ha podido realizarse a pesar de los avances registrados en la aplicación de los siete instrumentos políticos previstos en la Comunicación de 2007 de la Comisión¹.

Los Estados miembros han considerado, hasta cierto punto, que se trata de una política autónoma, y es fundamental centrarse más en los aspectos cuantitativos a la hora de aplicar la DMA. Esta cuestión tiene que garantizarse en los próximos ciclos de aplicación de la Directiva marco, junto con una mayor integración de los aspectos cuantitativos del agua en otras políticas sectoriales.

La mayor parte de las medidas aplicadas por los Estados miembros se centran en las presiones, estado e impactos, y son muy pocas las que se refieren específicamente a los factores principales.

En la Comunicación de la Comisión «Proyecto para salvaguardar los recursos hídricos de Europa», se analizan las lagunas políticas detectadas y se consideran opciones concretas para integrar de una forma más completa los aspectos cuantitativos en el marco político global. En la estrategia de adaptación al cambio climático, prevista para la primavera de 2013, podrán examinarse otras medidas pertinentes.