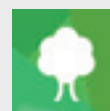


Informe Especial

## Calidad del agua en la cuenca hidrográfica del Danubio: se ha avanzado en la aplicación de la Directiva Marco sobre el agua, pero queda camino por recorrer



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016

Print	ISBN 978-92-872-3773-6	ISSN 1831-0842	doi:10.2865/173337	QJ-AB-15-023-ES-C
PDF	ISBN 978-92-872-3778-1	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/778343	QJ-AB-15-023-ES-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3746-0	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/981477	QJ-AB-15-023-ES-E

© Unión Europea, 2016

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Para utilizar o reproducir el mapa de la página 65 es necesario solicitar directamente la autorización al titular de los derechos de autor.

*Printed in Luxembourg*

**Informe Especial****Calidad del agua en la  
cuenca hidrográfica del  
Danubio: se ha avanzado en  
la aplicación de la Directiva  
Marco sobre el agua, pero  
queda camino por recorrer**

(presentado con arreglo al artículo 287, apartado 4,  
segundo párrafo, del TFUE)

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de gestión y de cumplimiento de ámbitos presupuestarios o de temas de gestión específicos. El TCE selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala de Fiscalización II (presidida por Henri Grethen, Miembro del Tribunal), que está especializada en los ámbitos de gasto de políticas estructurales, transporte y energía. La auditoría fue dirigida por George Pufan, Miembro del Tribunal, asistido por Patrick Weldon, jefe de gabinete, Mircea Radulescu, agregado de gabinete, Alain Vansilliette, jefe de unidad, Marion Colonerus, jefe de equipo, y los auditores Zuzana Gullova, Daniela Jinaru, María del Carmen Jiménez, Attila Horvay-Kovacs, Dana Moraru, Radka Papouskova e Ildiko Preiss.



*De izquierda a derecha: A. Vansilliette, M. Radulescu, M. d. C. Jiménez, G. Pufan, Z. Gullova, P. Weldon y A. Horvay-Kovacs.*

## Apartados

### Glosario

I-X **Resumen**

1-15 **Introducción**

16-21 **Alcance y enfoque de la fiscalización**

22-165 **Observaciones**

22-50 **Los planes hidrológicos de cuenca como instrumento para lograr una buena calidad del agua para 2015**

26-27 Pocas mejoras en el estado ecológico y químico de las masas hídricas

28-32 La determinación de las fuentes de la contaminación en las masas hídricas se vio afectada por la falta de datos exhaustivos

33-44 Las medidas identificadas en los planes hidrológicos de cuenca no son suficientes para contrarrestar adecuadamente las fuentes de la contaminación

45-46 Se ha eximido un importante número de masas hídricas del cumplimiento de los plazos de 2015 y 2021

47-50 El atento seguimiento efectuado por la Comisión no impide que las mejoras dependan de la voluntad de actuar de los Estados miembros

51-98 **Medidas e instrumentos aplicados por los Estados miembros para reducir la contaminación causada por las aguas residuales**

52-82 Contaminación procedente de aglomeraciones urbanas: se ha progresado en el tratamiento de las aguas residuales, pero se podría hacer mejor uso de los instrumentos disponibles

83-98 Contaminación procedente de instalaciones industriales: existen dificultades en la fijación de límites de emisión e insuficiencias en su aplicación

99-165 **Medidas e instrumentos aplicados por los Estados miembros para atajar la contaminación difusa procedente de la agricultura**

101-122 Los Estados miembros no aprovechan las posibilidades que ofrece la Directiva sobre nitratos

123-132 Los planes de acción sobre plaguicidas presentan deficiencias

133-144 El mecanismo de condicionalidad está teniendo impacto, pero no se aprovecha al máximo

145-157 No se aprovecha al máximo el potencial de las medidas de desarrollo rural para abordar los problemas de calidad del agua

158-165 El principio de «quien contamina paga» solo se aplica en cierta medida a la contaminación difusa procedente de la agricultura

## 166 -191 **Conclusiones y recomendaciones**

- Anexo I — Perspectiva de la demarcación hidrográfica del río Danubio**
- Anexo II — Contaminación de las masas hídricas superficiales**
- Anexo III — Valores límite de emisión fijados por la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas**
- Anexo IV — Canon por contaminación del agua: importe por contaminante (euros/t)**
- Anexo V — Valores límite de emisión especificados en las legislaciones nacionales**

## **Respuestas de la Comisión**

**Aglomeración:** Zona cuya población o actividades económicas están suficientemente concentradas para la recogida y conducción de las aguas residuales urbanas a una instalación urbana de tratamiento de dichas aguas o a un punto de vertido final.

**Aguas residuales:** Aquellas cuya calidad se haya visto afectada negativamente y que, por lo general, se transportan a través de una red de alcantarillado y se tratan en una instalación de tratamiento de aguas residuales, tras lo cual se vierten en aguas receptoras a través de efluentes del alcantarillado. Las aguas residuales generadas en zonas sin acceso a una red pública de alcantarillado dependen de sistemas individuales, como las fosas sépticas.

**Autocontroles:** En el presente informe, i) los controles efectuados regularmente por un operador, en el marco del funcionamiento diario de una instalación de tratamiento de aguas residuales urbanas, para comprobar la calidad de las aguas residuales vertidas y el contenido de los lodos, y ii) los controles efectuados por las instalaciones industriales para supervisar la calidad de las aguas residuales vertidas en una red pública de alcantarillado.

**Condicionalidad:** Mecanismo de la política agrícola común de la UE que vincula los pagos directos a los agricultores y una serie de pagos de desarrollo rural al cumplimiento de unas normas relativas al medio ambiente, la seguridad alimentaria, la salud animal y vegetal, y el bienestar animal, y al mantenimiento del suelo agrícola en buenas condiciones agrarias y medioambientales. Las normas de condicionalidad del período de programación 2007-2013 tienen que ver con 18 requisitos legales de gestión (RLG) y con 15 normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM). La falta de conformidad con estos requisitos y normas puede conllevar una reducción de los pagos abonados al agricultor en el contexto de la política agrícola común.

**Cuenca fluvial:** Superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta.

**Demanda bioquímica de oxígeno (DBO<sub>5</sub>):** Cantidad de oxígeno consumida por microorganismos para eliminar la materia orgánica biodegradable y mineral contenida en el agua. La DBO<sub>5</sub> se utiliza normalmente para medir el consumo de oxígeno en mg O<sub>2</sub>/l al cabo de cinco días. Cuanto más elevado es el valor de DBO<sub>5</sub>, mayor es el consumo de oxígeno de los microorganismos y mayor el nivel de contaminación.

**Demanda química de oxígeno (DQO):** Cantidad de oxígeno consumida para oxidar, por medios químicos, la materia orgánica y mineral presente en el agua. Por tanto, la DQO incluye tanto materia biodegradable caracterizada por DBO<sub>5</sub> como materia oxidable no biodegradable.

**Efluente:** En el contexto del presente informe, aguas residuales tratadas vertidas en las masas hídricas.

**Equivalente habitante (e-h):** Expresión cuantitativa de la carga de contaminación del agua residual en forma de número de «equivalentes» en habitantes que generaría un residuo de la misma magnitud. Un e-h corresponde a la carga de contaminación de los residuos generados por un habitante y representa la carga orgánica biodegradable con una demanda bioquímica de oxígeno de cinco días a 60 g de oxígeno por día.

**Estado o potencial ecológico de las aguas superficiales:** Expresión de la calidad de la estructura y funcionamiento de los ecosistemas acuáticos. El estado se evalúa según los siguientes indicadores de calidad: indicadores biológicos (fauna y flora), indicadores hidromorfológicos, indicadores químicos y fisicoquímicos, contaminantes específicos y algunos indicadores de carácter general (salinidad, condiciones de los nutrientes, etc.). El potencial, más que el estado, se evalúa para las masas hídricas muy modificadas en su estructura física para servir a distintos usos, como la navegación, la protección contra inundaciones, la energía hidroeléctrica y la agricultura. La razón estriba en que, en muchos casos, no es viable ni deseable desde un punto de vista económico abandonar dichos usos y suprimir las modificaciones físicas.

**Estado químico de las aguas superficiales:** Expresión de la calidad de las aguas que refleja la concentración de contaminantes, que no debería sobrepasar las normas de calidad medioambiental establecidas en la Directiva Marco sobre el agua (anexo IX). La Directiva identifica en la actualidad 45 contaminantes (como el plomo, el níquel, el cadmio, el mercurio o el benceno).

**Eutrofización:** Aumento de nutrientes en el agua, especialmente de los compuestos de nitrógeno y fósforo, que provoca un crecimiento acelerado de algas, el cual, a su vez, da lugar a la reducción de los niveles de oxígeno en el agua y a la desaparición de plantas acuáticas autóctonas, peces y otras formas de vida animal acuática.

**Fondo de Cohesión:** Fondo destinado a reforzar la cohesión económica y social en la Unión Europea mediante la financiación de proyectos medioambientales y de transporte en los Estados miembros con un producto nacional bruto per cápita inferior al 90 % de la media de la UE.

**Fondo Europeo de Desarrollo Regional:** Fondo destinado a reforzar la cohesión económica y social dentro de la Unión Europea mediante la corrección de los principales desequilibrios regionales, a través del apoyo financiero a la construcción de infraestructuras y de inversiones productivas capaces de generar empleo, sobre todo en beneficio de las empresas.

**Fuentes de contaminación difusa:** Contaminación provocada por distintas actividades para las que no existe un punto específico de vertido (véanse las fuentes puntuales de contaminación). Por ejemplo, la agricultura constituye una fuente clave de contaminación difusa.

**Fuentes puntuales de contaminación:** Contaminación causada por diversas actividades para las que existe un punto de vertido específico (como el vertido realizado por una instalación de tratamiento de aguas residuales urbanas o industriales).

**Instalación de tratamiento de aguas residuales urbanas:** Infraestructura que permite ejecutar una serie de procesos de tratamiento destinados a reducir a un nivel aceptable el nivel de contaminación de las aguas residuales de aglomeraciones urbanas recibidas antes de ser vertidas en las aguas receptoras.

**Masa hídrica:** Una masa hídrica superficial es un volumen separado y significativo de agua superficial como un lago, un embalse, un arroyo, río o canal, parte de un arroyo, río o canal, aguas de transición o una franja de aguas costeras. Una masa hídrica subterránea es un volumen separado de agua subterránea dentro de un acuífero o acuíferos.

**Normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales:** La obligación de mantener la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales tiene que ver con una serie de normas relacionadas con la protección del suelo, el mantenimiento de la materia orgánica y la estructura del suelo, la evitación del deterioro de los hábitats y la gestión del agua.

**Pagos directos:** Los abonados directamente a los agricultores con cargo a un régimen de ayuda a la renta, como pueden ser el régimen de pago único y el régimen de pago único por superficie.

**Período de programación:** Marco plurianual en el que se planifica y ejecuta el gasto de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión.

**Permiso de vertido de aguas residuales:** Permisos expedidos a los responsables del vertido de las aguas residuales, de conformidad con el Derecho nacional, que incluyen, en particular, los valores límite de emisión que han de respetarse en relación con una serie de parámetros y contaminantes.

**Principio de «quien contamina paga»:** Principio definido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículo 191, apartado 2). En lo referente, por ejemplo, a las aguas residuales, implica que el responsable del vertido debe pagar por la contaminación causada (ejemplos: el servicio de tratamiento se incluye en el precio de las aguas residuales abonado por los hogares, las instalaciones de tratamiento de aguas residuales pagan un canon por contaminación, etc.).

**Productos fitosanitarios:** Productos utilizados para proteger a las plantas o a los cultivos de agentes perjudiciales, como hierbas, enfermedades o insectos.

**Programa de medidas:** Parte del plan hidrológico de cuenca que establece las medidas necesarias para que las masas hídricas adquieran un buen estado ecológico y químico, teniendo en cuenta las características de la demarcación hidrográfica.

**Programa operativo:** Programa que establece las prioridades y los objetivos específicos de un Estado miembro, además del modo de utilizar la financiación (cofinanciación pública y privada de la UE y nacional) durante un período determinado (generalmente de siete años) para financiar los proyectos, que deben contribuir a la consecución de una serie de objetivos fijados en el eje prioritario del programa operativo. Los programas podrán ser cofinanciados por cada uno de los fondos del ámbito de cohesión, a saber, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Cohesión y el Fondo Social Europeo. El Estado miembro elabora un programa operativo que ha de ser aprobado por la Comisión antes de abonar pagos con cargo al presupuesto de la UE. Solo pueden modificarse durante el período correspondiente si ambas partes están de acuerdo.

**Red de alcantarillado:** Infraestructuras físicas, incluidos canales, cañerías, bombas, pantallas, etc., utilizadas para conducir los vertidos desde su origen hasta el punto de su eventual tratamiento o eliminación.

**Requisitos *ex ante*:** En el contexto de la elaboración de programas de desarrollo rural y de los programas operativos que reciben cofinanciación con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en el período de programación 2014-2020, los Estados miembros deberán evaluar si se cumplen los requisitos *ex ante* predefinidos. De no ser así, tendrán que elaborarse planes de acción para garantizar su cumplimiento a más tardar el 31 de diciembre de 2016.

**Requisitos legales de gestión (RLG):** Conjunto de normas legislativas de la UE en el ámbito del medio ambiente, la seguridad alimentaria, la salud animal y vegetal, y el bienestar animal.

**Suelo agrícola:** La superficie terrestre de un país consiste en el suelo agrícola, el suelo forestal y otro tipo de suelo. El suelo agrícola se puede dividir en tierras cultivables, tierras con cultivos permanentes, pastos permanentes y praderas, y otro tipo de superficies, incluidos los huertos familiares.

**Total de sólidos en suspensión (TSS):** Cantidad de partículas minerales y orgánicas suspendidas en el agua que pueden ser capturadas en un filtro de porosidad.

**Tratamiento más riguroso/tratamiento terciario de las aguas residuales:** Conforme a la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, es la fase biológica/química que se aplica para reducir los niveles de concentración de nutrientes (nitrógeno y fósforo) de las aguas residuales tratadas antes de su vertido en aguas receptoras con riesgo de eutrofización.

**Tratamiento secundario de las aguas residuales:** Fase biológica que implica el tratamiento de las aguas residuales para eliminar las sustancias contaminantes orgánicas de naturaleza biodegradable.

**Valores límite de emisión:** Grado de concentración o nivel de una emisión que no se podrán superar durante uno o más períodos de tiempo. Una emisión es la liberación directa o indirecta en el agua de sustancias procedentes de una instalación.

**Zona sensible:** Los Estados miembros considerarán que una masa hídrica es zona sensible si puede incluirse en uno de los siguientes grupos: i) masa hídrica o parte de una masa hídrica con riesgo de eutrofización, ii) masa hídrica destinada a la obtención de agua potable que podría contener una concentración de nitratos demasiado elevada, y iii) zonas en las que es necesario un tratamiento más riguroso para cumplir las Directivas del Consejo. Es fundamental una adecuada designación de las zonas sensibles, ya que determina el tipo de tratamiento de las aguas residuales que debería llevarse a cabo para reducir los agentes inductores de la eutrofización.

**Zona vulnerable:** Zonas de terreno que drenan en aguas afectadas —o que podrían verse afectadas— por la contaminación causada o inducida por nitratos utilizados en la agricultura y que, a su vez, contribuyen a la contaminación. Los Estados miembros deben establecer programas de acción para estas zonas.

## I

Las aguas de Europa presentan contaminación por materia orgánica y por nutrientes, y contaminación por sustancias químicas. La contaminación del agua tiene su origen en distintas fuentes, como los hogares, las instalaciones industriales y la agricultura. La Directiva Marco sobre el agua de 2000 armonizó la legislación europea previamente existente en el ámbito de la política de aguas e introdujo el plan hidrológico de cuenca como un instrumento clave de aplicación. Los primeros planes debían estar listos para 2009 y sus actualizaciones para diciembre de 2015.

## II

Estos planes deben facilitar información sobre la calidad del agua de las distintas masas hídricas, los motivos por los que no se alcanza un buen estado ecológico y químico y las medidas correctoras que sean necesarias. Estas medidas se clasifican en «medidas básicas», «otras medidas básicas» y «medidas complementarias».

## III

La UE ofrece una importante financiación para alcanzar los objetivos en materia de política de aguas, en particular para inversiones en el ámbito de las aguas residuales (6 350 millones de euros del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo de Cohesión destinados a nueve Estados miembros<sup>1</sup> de la cuenca hidrográfica del río Danubio dentro del período de programación 2007-2013) y para compensar a los agricultores que suscriban compromisos agroambientales (6 390 millones de euros del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural dentro del período de programación 2007-2013 destinados a los mismos nueve Estados).

## IV

La fiscalización del Tribunal se centró en cuatro Estados miembros de la cuenca hidrográfica del río Danubio (Eslovaquia, Hungría, República Checa y Rumanía) y su propósito era responder a la pregunta: ¿ha conseguido la aplicación de la Directiva Marco sobre el agua por parte de los Estados miembros una mejora de la calidad del agua?

## V

El Tribunal llega a la conclusión de que la aplicación de las medidas ha logrado pocas mejoras en la calidad del agua. Los Estados miembros eximieron a gran cantidad de masas hídricas del cumplimiento de los plazos de 2015 y 2021 para alcanzar un buen estado. No obstante, los avances de cada uno de los elementos evaluados para la calidad del agua podrían estar enmascarados por la metodología de evaluación aplicada. El Tribunal recomienda que la Comisión facilite orientaciones para notificar los avances de manera diferenciada y que los Estados miembros ofrezcan justificaciones claras y válidas al conceder exenciones.

## VI

Las deficiencias en los sistemas de seguimiento resultaron en una falta de datos sobre el tipo y las fuentes de la contaminación que provocan el mal estado de una masa hídrica. Los planes hidrológicos de cuenca de 2009 aportaron poco valor añadido a este respecto, debido a la falta de ambición de los Estados miembros a la hora de luchar contra la contaminación. Las medidas se centraron en la aplicación de las Directivas existentes (parte de las «medidas básicas»). En este aspecto se producen retrasos (este es el caso de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas) o bien no se aprovechan al máximo todas sus posibilidades (este es el caso de la Directiva sobre nitratos, en la que existe margen para continuar mejorando los requisitos destinados a reducir las emisiones de nitrógeno).

## VII

Las «otras medidas básicas» y las «medidas complementarias» no cubren adecuadamente todos los problemas de contaminación. Faltan medidas focalizadas para las masas hídricas con estado de calidad deficiente. En lo relativo a las aguas residuales, falta en particular una indicación de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas o de instalaciones industriales que necesitan límites de emisiones concretos. En el ámbito de la agricultura, hay margen para que los Estados miembros endurezcan algunas normas de condicionalidad. Además, aún no se ha tomado en consideración la posibilidad de limitar la aplicación de fósforo al terreno. Asimismo, las medidas agrícolas revisten principalmente carácter voluntario y no todas llevan a una mejora directa de la calidad del agua.

<sup>1</sup> Alemania, Austria, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, República Checa y Rumanía.

### VIII

El Tribunal recomienda que los Estados miembros mejoren sus sistemas de seguimiento y el diagnóstico de los problemas de contaminación del agua, y así permitir que las medidas se orienten mejor a aquellas masas hídricas con calidad deficiente y que se tengan en cuenta aquellos problemas de contaminación que no se han abordado adecuadamente hasta la fecha. Una orientación más precisa también debería conducir a medidas más eficaces y a una reducción de los costes de aplicación.

### IX

Los mecanismos de aplicación en vigor solo son eficaces en parte, lo que se debe a una escasa cobertura o a sanciones con poco efecto disuasorio. El Tribunal recomienda que la Comisión evalúe el mejor modo de fijar criterios vinculantes para las inspecciones que efectúan los Estados miembros en las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas y las instalaciones industriales, y recomienda igualmente que la Comisión y los Estados miembros cooperen a la hora de evaluar la eficacia de los mecanismos de aplicación en vigor en el ámbito de la agricultura.

### X

El principio de «quien contamina paga» solo se aplica en parte a la contaminación difusa procedente de la agricultura. Las instalaciones industriales y las de tratamiento de aguas residuales urbanas pagan un canon por contaminación del agua sobre sus emisiones, pero tan solo por un número limitado de contaminantes. Los importes de dicho canon (por vertido en mg/l) varían significativamente en los distintos Estados miembros y en ninguno de los planes hidrológicos de cuenca se hace referencia a una evaluación de su efecto disuasorio. El Tribunal recomienda que la Comisión facilite orientaciones sobre los posibles métodos de recuperación de los costes del daño ambiental en el ámbito de la contaminación difusa, y recomienda igualmente que los Estados miembros evalúen el potencial de los instrumentos económicos (tasas e impuestos) para disuadir de la emisión de contaminantes.

## La Directiva Marco sobre el agua y los planes hidrológicos de cuenca

### 01

El objetivo principal de la política de aguas de la UE es garantizar que haya una cantidad suficiente de agua de buena calidad para las necesidades de las personas y para el medio ambiente en toda la Unión.

### 02

En el año 2000, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva Marco sobre el agua<sup>2</sup>, cuyo principal objetivo era alcanzar una buena calidad del agua<sup>3</sup> para 2015. La Directiva también permite prórrogas (hasta 2021 y 2027) y requisitos menos rigurosos con respecto a la calidad del agua en determinadas condiciones.

### 03

La Directiva es un acto legislativo de carácter general que armoniza la legislación previamente existente en el ámbito de la política de aguas. Su enfoque de la gestión del agua se basa en considerar la cuenca hidrográfica como una unidad ecológica e hidrológica.

### 04

El instrumento principal de aplicación de la Directiva es el plan hidrológico de cuenca. Todos los Estados miembros debían adoptar estos planes, a más tardar, en diciembre de 2009, incluido un programa de medidas para cada una de las demarcaciones hidrográficas dentro de su territorio<sup>4</sup>. Las actualizaciones de los planes hidrológicos de cuenca debían adoptarse a más tardar en diciembre de 2015. En total, en la UE existen 42 cuencas hidrográficas internacionales (como las del Rin y del Danubio) y 172 planes hidrológicos de cuenca nacionales. Los planes hidrológicos de cuenca no se presentan a la Comisión para su aprobación.

### 05

Las medidas que se incluyen en el programa de medidas son aquellas necesarias para alcanzar los objetivos que establece la Directiva Marco sobre el agua para cada una de las masas hídricas identificadas. La Directiva Marco sobre el agua considera como requisito mínimo la aplicación de once Directivas (véanse en el **cuadro 1** las que son pertinentes para el presente informe). Las medidas para aplicarlas se consideran «medidas básicas» en el programa, junto con las demás medidas obligatorias incluidas en la Directiva (véase el apartado 36). La notificación en el contexto de la Directiva Marco sobre el agua (actualizaciones de los planes hidrológicos de cuenca e informes de situación) no sustituye a las notificaciones necesarias en virtud de cada una de las Directivas.

- 2 Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO L 327 de 22.12.2000, p. 1).
- 3 Referido a las masas hídricas superficiales, las masas hídricas subterráneas y las zonas protegidas. La calidad del agua se expresa en términos del estado ecológico y químico de las masas hídricas.
- 4 Cuando los Estados miembros cuentan con partes de distintas cuencas hidrográficas en su territorio (por ejemplo, la República Checa tiene partes de su territorio en la cuenca hidrográfica del Danubio, partes en la cuenca del Óder y partes en la cuenca del Elba), es necesario establecer planes para cada una de las partes (demarcaciones hidrográficas).

Directivas de la UE cuya aplicación se considera un requisito mínimo

Base jurídica	Importancia para la calidad del agua
Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas <sup>1</sup>	Todas las aglomeraciones urbanas con un equivalente habitante (e-h) $\geq 2\ 000$ deben contar con sistemas de recogida o utilizar sistemas individuales u otros tipos apropiados, siempre que proporcionen el mismo nivel de protección medioambiental. Las aglomeraciones urbanas con $\geq 2\ 000$ e-h deben respetar los valores límite de emisión para la demanda bioquímica de oxígeno (DBO <sub>5</sub> ) y la demanda química de oxígeno (DQO). Las aglomeraciones urbanas con más de 10 000 e-h en zonas sensibles también deben respetar los valores límite de emisión para el nitrógeno total (N <sub>tot</sub> ) y el fósforo total (P <sub>tot</sub> ), salvo si en toda la zona sensible debe lograrse un porcentaje de reducción mínimo de (N <sub>tot</sub> ) y (P <sub>tot</sub> ). En todas las aglomeraciones urbanas con menos de 2 000 e-h donde existan sistemas de recogida, debe garantizarse un tratamiento idóneo en caso de vertido en aguas dulces o estuarios.
Directiva sobre nitratos <sup>2</sup>	Los Estados miembros deben proceder a un seguimiento de las aguas superficiales y subterráneas y designar zonas vulnerables a los nitratos. Con el fin de reducir la contaminación del agua causada por los nitratos, los Estados miembros deben adoptar programas de acción obligatorios en zonas vulnerables a los nitratos. Asimismo, los Estados miembros deben establecer un código de buenas prácticas agrarias, que se aplicará en la totalidad del territorio con carácter voluntario.
Directiva relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, sustituida por la Directiva sobre las emisiones industriales <sup>3</sup>	Los valores límite de emisión incluidos en los permisos de las instalaciones industriales deben basarse en la aplicación de las mejores técnicas disponibles, que son las técnicas más eficaces para conseguir un nivel elevado de protección del medio ambiente.

- 1 Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (DO L 135 de 30.5.1991, p. 40).
- 2 Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (DO L 375 de 31.12.1991, p. 1).
- 3 Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (DO L 24 de 29.1.2008, p. 8), sustituida por la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (DO L 334 de 17.12.2010, p. 17).

06

Desde 2001, la Comisión ha elaborado, en cooperación con los Estados miembros, 34 documentos orientativos que abarcan distintos aspectos de la aplicación de la Directiva.

07

Si bien no se mencionan en la Directiva Marco sobre el agua, hay otros actos legislativos de la UE que tienen un papel en la calidad del agua (véase el **cuadro 2**).

Otras Directivas y Reglamentos de la UE que desempeñan un papel en la calidad del agua

Base jurídica	Importancia para la calidad del agua
Reglamento sobre detergentes <sup>1</sup>	Los detergentes contienen un contaminante muy importante: el fósforo. Los detergentes para ropa y para lavavajillas automáticos destinados a los consumidores que superen una cantidad especificada de fósforo no podrán comercializarse a partir del 30 de junio de 2013 y del 1 de julio de 2017, respectivamente.
Directiva sobre plaguicidas <sup>2</sup>	Los Estados miembros debían adoptar y comunicar a la Comisión planes de acción con efecto a partir del 26 de noviembre de 2012 con medidas para reducir los riesgos y los efectos de la utilización de plaguicidas en la salud humana y en el medio ambiente.

- 1 Reglamento (UE) nº 259/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2012, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 648/2004 en lo que se refiere al uso de fosfatos y otros compuestos de fósforo en detergentes para lavavajillas automáticos y para ropa destinados a los consumidores (DO L 94 de 30.3.2012, p. 16).
- 2 Directiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas (DO L 309 de 24.11.2009, p. 71).

Cooperación en la cuenca hidrográfica del Danubio

08

La cuenca hidrográfica del río Danubio comprende territorio de diecinueve países distintos, de los cuales once son Estados miembros (véase el mapa incluido en el **anexo I**). Con una superficie de 807 827 km<sup>2</sup>, es la demarcación hidrográfica más extensa de la UE.

09

La cooperación en la cuenca hidrográfica del Danubio comenzó en 1985 y en 1998 entró en vigor el Convenio de protección del Danubio<sup>5</sup>. Uno de sus objetivos era lograr «una gestión hidrológica sostenible y justa, incluida la conservación, la mejora y la utilización racional de las aguas superficiales y subterráneas de la cuenca en la medida en que ello sea posible».

10

La Comisión Internacional para la Protección del Danubio se instauró en 1998 con el fin de aplicar el Convenio de protección del Danubio. Desde la entrada en vigor de la Directiva Marco sobre el agua, también sirve como plataforma para la aplicación de todos los aspectos transfronterizos de la Directiva.

11

En 2011 el Consejo aprobó la Estrategia de la UE para la Región del Danubio que había presentado la Comisión a instancia suya. Uno de los temas tratados es la calidad del agua.

5 Catorce países tienen cuencas con una superficie superior a 2 000 km<sup>2</sup> (nueve Estados miembros y cinco Estados no miembros). Estos países, junto con la Unión Europea, son partes contratantes del Convenio.

## Principales tipos y fuentes de contaminación en la cuenca hidrográfica del Danubio

### 12

Además de los planes hidrológicos de cuenca nacionales adoptados por los Estados miembros, la Comisión Internacional para la Protección del Danubio publicó un plan hidrológico de cuenca para la totalidad de la cuenca hidrográfica del Danubio en 2009<sup>6</sup>. Este plan y la actualización de 2013 del informe de análisis de la cuenca hidrográfica del Danubio<sup>7</sup> identificaron varios tipos de contaminación de importancia internacional que afectan a la calidad del agua (véase el **cuadro 3**).

6 Plan hidrológico de la cuenca del río Danubio, versión final de 14 de diciembre de 2009.

7 Actualización de 2013 del informe de análisis de la cuenca hidrográfica del Danubio, versión final de 18 de octubre de 2014.

### Cuadro 3 Tipos y fuentes de contaminación en la cuenca hidrográfica del Danubio

Tipos de contaminación	Fuentes de contaminación
Contaminación por materia orgánica (sustancias orgánicas no tóxicas)	Los principales emisores de contaminación por materia orgánica son las fuentes puntuales: aguas residuales procedentes de las aglomeraciones urbanas (hogares) y de las instalaciones industriales, y, en particular, aguas residuales recogidas y sin depurar y aguas residuales no tratadas adecuadamente.
Contaminación por nutrientes (nitrógeno y fósforo)	La mayoría de las emisiones de nutrientes provienen de fuentes difusas (89 % de las emisiones del nitrógeno total y 78 % de las emisiones del fósforo total <sup>2</sup> ), como las emisiones de los terrenos agrícolas (debido a la aplicación de fertilizantes o estiércol <sup>3</sup> y a la deposición atmosférica), la erosión del suelo y la escorrentía.
Contaminación por sustancias peligrosas <sup>1</sup>	Estas sustancias tóxicas pueden provenir de fuentes puntuales (aguas residuales urbanas e industriales) y fuentes difusas (escorrentía, uso de plaguicidas en la agricultura, lugares contaminados y minas).
Alteraciones hidromorfológicas	Estas alteraciones provocan una interrupción en la continuidad del río y del hábitat, una desconexión de los humedales o llanuras de inundación adyacentes y cambios en la cantidad y condiciones del flujo. Están provocadas principalmente por centrales hidroeléctricas, obras para la navegación e infraestructuras de protección contra inundaciones.

- 1 La Directiva Marco sobre el agua incluye una lista de las llamadas sustancias prioritarias y de otros contaminantes (en un principio, 33 sustancias o grupos de sustancias, que aumentaron posteriormente hasta 45), algunas de las cuales son consideradas sustancias peligrosas prioritarias. Las sustancias peligrosas incluyen, por ejemplo, plaguicidas, metales y medicamentos.
- 2 Sobre la base de una estimación del promedio del período 2000-2008 de las condiciones hidrológicas en la cuenca hidrográfica del Danubio.
- 3 Las sustancias contaminantes —como los fertilizantes— se filtran en las aguas superficiales o subterráneas como resultado de las precipitaciones, la infiltración en el suelo y la escorrentía.

Fuente: Actualización de 2013 del informe de análisis de la cuenca hidrográfica del Danubio.

## Instrumentos de la UE disponibles para la aplicación de la política de aguas de la Unión Europea

### 13

La UE apoya su política de aguas mediante la prestación de recursos financieros y a través de instrumentos jurídicos y normativos. Las principales fuentes de financiación procedentes del presupuesto de la UE son:

- El Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión: el grueso de la financiación asignada en el período de programación 2007-2013 se destinó a proyectos de infraestructura en el ámbito de las aguas residuales. Otros ámbitos de intervención donde se puede lograr un impacto positivo en la calidad del agua son la prevención y el control integrados de la contaminación y la rehabilitación de zonas industriales y contaminadas.
- El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural: una serie de medidas de los programas de desarrollo rural pueden incidir de manera directa o indirecta en la calidad del agua. Las ayudas agroambientales constituyen un ejemplo de medida que puede tener un impacto directo.

Se conceden a los agricultores que suscriben de manera voluntaria compromisos agroambientales más estrictos de los que obliga la legislación.

### 14

En el **cuadro 4** se muestra la contribución de la UE asignada a aquellos Estados miembros con parte de su territorio o con la totalidad del mismo en la cuenca hidrográfica del Danubio.

### 15

El principal instrumento jurídico utilizado, además de las Directivas y los Reglamentos mencionados en los **cuadros 1 y 2**, es el mecanismo de condicionalidad, que vincula las ayudas directas a los agricultores en el contexto de la política agrícola común y una serie de ayudas previstas en los programas de desarrollo rural, con objeto de: i) cumplir una serie de normas relativas al medio ambiente, la seguridad alimentaria, la salud animal y vegetal, y el bienestar animal (los llamados requisitos legales de gestión, RLG), y ii) mantener el suelo agrícola en buenas condiciones agrarias y medioambientales<sup>8</sup>. El incumplimiento de estas normas y requisitos puede llevar a una reducción del importe de las ayudas concedidas a los agricultores.

8 En el período de programación 2007-2013, había 18 RLG y 15 normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales.

## Cuadro 4

### Contribución de la UE asignada para el período de programación 2007-2013 (a 31 de diciembre de 2014)<sup>1</sup>

Fuente de financiación	Ámbito de intervención	Importe en miles de millones de euros
Fondo Europeo de Desarrollo Regional y Fondo de Cohesión	Aguas residuales	6,35
Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural	Ayudas agroambientales	6,39 <sup>2</sup>

1 Los importes corresponden a los nueve Estados miembros con más de 2 000 km<sup>2</sup> de su territorio en la cuenca hidrográfica del Danubio.

2 En el caso de Alemania, el importe tomado en consideración corresponde a las dos regiones que se encuentran en la cuenca hidrográfica del Danubio (Baden-Wurtemberg y Baviera).

Fuente: para el Fondo Europeo de Desarrollo Regional/Fondo de Cohesión: base de datos Infoview de la Comisión; para el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural: informes de ejecución financiera de 2014.

# Alcance y enfoque de la fiscalización

## 16

Mediante la presente fiscalización, el Tribunal evaluó si la aplicación de la Directiva Marco sobre el agua por parte de los Estados miembros había conseguido una mejora en la calidad del agua.

## 17

La fiscalización se centró en la calidad de las aguas superficiales en cuatro Estados miembros de la cuenca hidrográfica del río Danubio, que abarcan la parte superior, central e inferior de dicha cuenca: Eslovaquia, Hungría, República Checa y Rumanía<sup>9</sup>. La fiscalización cubrió tres aspectos principales: contaminación procedente de las aglomeraciones urbanas, de las instalaciones industriales y de la agricultura.

## 18

El Tribunal planteó las tres preguntas siguientes:

- a) ¿Estaban bien orientadas las medidas incluidas en los planes hidrológicos de cuenca de 2009 y correspondían al tipo y alcance necesarios para garantizar que se lograra una buena calidad de las aguas en 2015?
- b) ¿Son apropiados los instrumentos y las medidas aplicados por los Estados miembros para reducir la contaminación causada por las aguas residuales?
- c) ¿Son apropiados los instrumentos y las medidas aplicados por los Estados miembros para reducir la contaminación difusa procedente de la agricultura?

## 19

Las visitas a los Estados miembros tuvieron lugar entre marzo de 2013 y enero de 2014. Los períodos a los que corresponden las distintas pruebas de auditoría obtenidas se indican en las diferentes secciones del presente informe. Los análisis y comprobaciones documentales continuaron llevándose a cabo después de enero de 2014, sobre todo para tomar en consideración las actualizaciones de los planes hidrológicos de cuenca (publicados para su consulta<sup>10</sup> a partir de diciembre de 2014) y los nuevos programas de desarrollo rural (período de programación 2014-2020), aprobados en 2015.

## 20

Las masas hídricas también pueden verse afectadas por alteraciones hidrológicas o morfológicas o por otros tipos de contaminación que les impiden alcanzar un buen estado del agua y que, sin embargo, quedan fuera del alcance de la fiscalización.

## 21

El Tribunal ya ha publicado otros informes especiales<sup>11</sup> sobre ámbitos relacionados.

9 Parte de la República Checa, la mayor parte de Eslovaquia y la totalidad de Rumanía y Hungría se encuentran en la cuenca hidrográfica del Danubio. La superficie total de estos Estados miembros (expresada en km<sup>2</sup>) representa alrededor de la mitad (un 49,4 %) de la cuenca hidrográfica del Danubio.

10 Los Estados miembros debían adoptar los segundos planes hidrológicos de cuenca a más tardar en diciembre de 2015. Conforme a la Directiva Marco sobre el agua, los proyectos de planes hidrológicos de cuenca están sujetos a un procedimiento de consulta con las partes interesadas en la aplicación de la Directiva.

11 Informe Especial nº 8/2008: «¿Constituye la condicionalidad una política eficaz?»; Informe Especial nº 7/2011: «¿Se han concebido y gestionado de forma correcta las ayudas agroambientales?»; Informe Especial nº 5/2011: «Régimen de pago único (RPU): aspectos que deben revisarse para mejorar su buena gestión financiera»; Informe Especial nº 4/2014: «La integración de los objetivos de la política del agua de la UE en la PAC: un éxito parcial», e Informe Especial nº 2/2015: «Financiación de la UE de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas en la cuenca del río Danubio: se precisan esfuerzos adicionales para ayudar a los Estados miembros a lograr los objetivos de la política europea de aguas residuales» (<http://eca.europa.eu>).

## Los planes hidrológicos de cuenca como instrumento para lograr una buena calidad del agua para 2015

### 22

De conformidad con la Directiva Marco sobre el agua, los Estados miembros deberán evaluar la calidad del agua utilizando los resultados de su red nacional de seguimiento de las aguas. La evaluación se lleva a cabo en la masa hídrica<sup>12</sup> a partir de los sistemas y métodos definidos por los Estados miembros de acuerdo con las normas que establece la Directiva Marco sobre el agua. Hay dos componentes que sirven para evaluar la calidad del agua:

- El estado o potencial ecológico<sup>13</sup>: los Estados miembros deben llevar a cabo una evaluación teniendo en cuenta varios factores, llamados «indicadores de calidad»: indicadores biológicos (como la flora acuática y la fauna ictiológica), indicadores hidromorfológicos e indicadores químicos y fisicoquímicos<sup>14</sup>. Estos últimos incluyen la contaminación por materia orgánica —que se mide según los parámetros de demanda bioquímica de oxígeno (DBO<sub>5</sub>) y de demanda química de oxígeno (DQO)—, las condiciones en cuanto a nutrientes y una selección de sustancias químicas<sup>15</sup>. La clasificación se establece con arreglo a cinco categorías: muy bueno, bueno, aceptable, deficiente o malo.
- El estado químico: los Estados miembros deben evaluar si se han respetado o no las normas de calidad medioambiental<sup>16</sup> para las sustancias que define la legislación de la UE (se debían evaluar 41 sustancias prioritarias o grupos de sustancias para los planes hidrológicos de cuenca de 2009). La clasificación tiene como resultado una puntuación de «bueno» o «malo».

### 23

La clasificación global del estado ecológico se define por el indicador de calidad individual más bajo que se haya observado. Igualmente, el estado químico puede calificarse como «bueno» solo cuando se cumplen todas las normas para todas las sustancias. Esto se conoce como la regla «one out all out». La aplicación de dicha regla puede enmascarar los avances en relación con cada uno de los indicadores de calidad.

### 24

Un plan hidrológico de cuenca debe incluir información sobre las fuentes de contaminación a las que están sometidas las masas hídricas, sobre la evaluación del estado y sobre las medidas que se han de aplicar para conseguir una buena calidad de las aguas, así como su coste total. Los planes también deben ofrecer una justificación de que se exima a la masa hídrica de la obligación de cumplir los plazos para conseguir una buena calidad de las aguas (el primer plazo es 2015, véase el apartado 2).

- 12 De conformidad con el anexo II de la Directiva Marco sobre el agua, los Estados miembros deben identificar las masas hídricas superficiales y subterráneas.
- 13 En el caso de las masas hídricas que han sido muy modificadas en su estructura física para servir a distintos usos, como la navegación, la protección contra inundaciones, la energía hidroeléctrica y la agricultura, en muchos casos no resulta viable ni deseable, desde un punto de vista económico, abandonar dichos usos y eliminar las modificaciones físicas. Por tanto, conforme a la Directiva, no se debe evaluar el estado de las masas hídricas muy modificadas, sino su potencial.
- 14 En el caso de las sustancias prioritarias recogidas en el anexo X de la Directiva Marco sobre el agua, se fijan normas de calidad a escala de la UE. Para otro tipo de sustancias, son los Estados miembros los que fijan las normas de calidad medioambiental.
- 15 Los Estados miembros deben seleccionar aquellos contaminantes considerados de importancia específica para la cuenca hidrográfica en cuestión.
- 16 Concentración de un determinado contaminante o grupo de contaminantes en el agua, los sedimentos o la biota, que no debe superarse en aras de la protección de la salud humana y el medio ambiente.

25

El Tribunal examinó si:

- había mejorado la calidad de las aguas superficiales como resultado de las medidas aplicadas por los Estados miembros;
- en los planes hidrológicos de cuenca de 2009 se habían identificado las fuentes de contaminación para cada masa hídrica;
- las medidas definidas en los planes hidrológicos de cuenca de 2009 habían contrarrestado adecuadamente las fuentes de contaminación identificadas;
- los Estados miembros se habían fijado como objetivo alcanzar el plazo de 2015 para la mayoría de sus masas hídricas;
- la Comisión había adoptado medidas cuando consideraba inadecuados los planes hidrológicos de cuenca de 2009.

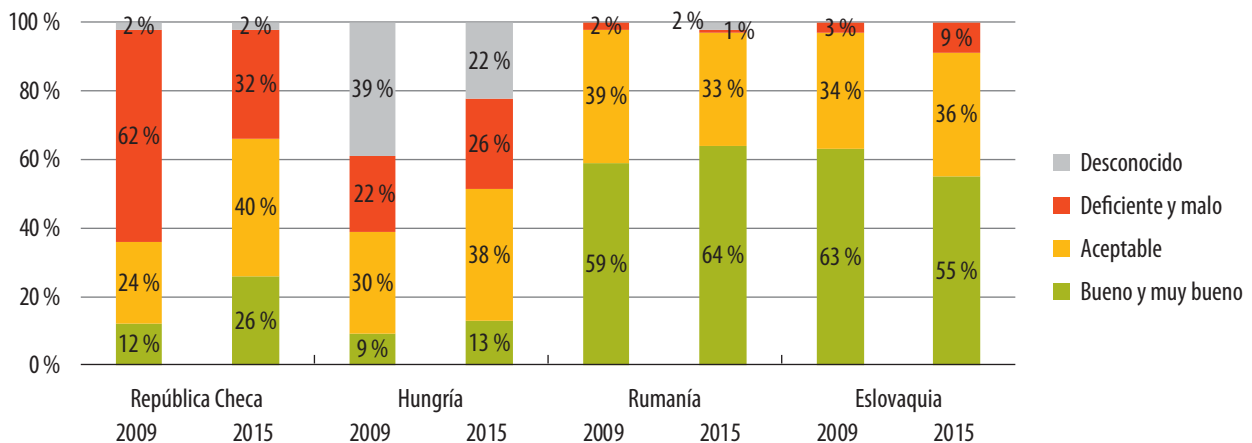
Pocas mejoras en el estado ecológico y químico de las masas hídricas

26

En los **gráficos 1 y 2** se presentan los cambios entre los planes hidrológicos de cuenca para 2009<sup>17</sup> y los proyectos de planes para 2015, en relación con el estado ecológico y químico de las masas hídricas superficiales en los cuatro Estados miembros visitados.

17 En el caso de la República Checa, que solo tiene parte de su territorio en la cuenca hidrográfica del río Danubio, las referencias corresponden al plan hidrológico de cuenca del Danubio (y a los planes de las subcuencas del Dyje y del Morava).

**Gráfico 1** Estado o potencial ecológico presentado en los planes hidrológicos de cuenca de 2009 y en los proyectos de planes para 2015 (expresado como porcentaje del número total de masas hídricas superficiales)

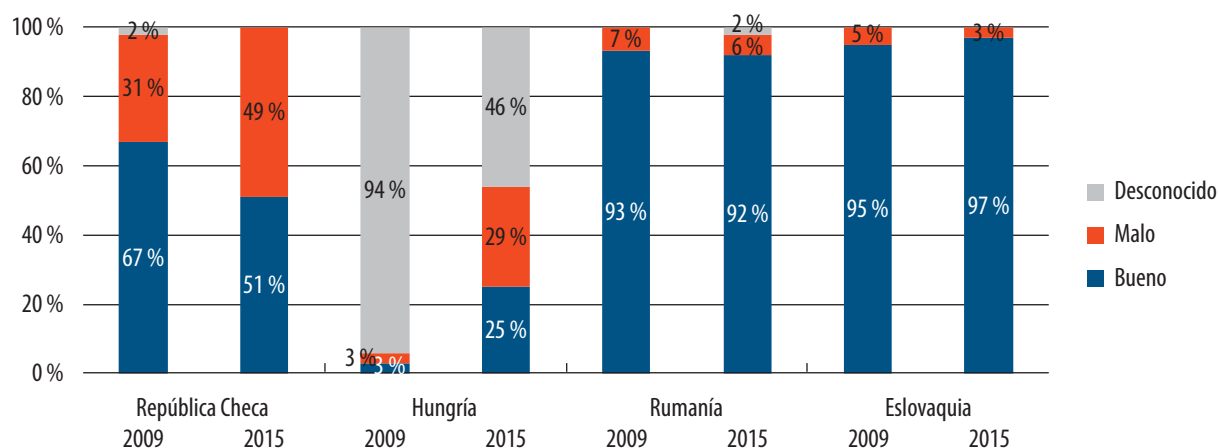


Fuente: información facilitada por los Estados miembros a través de WISE<sup>1</sup> y de los proyectos de planes hidrológicos de cuenca para 2015.

1 WISE (Sistema de Información sobre el Agua para Europa) ofrece una amplia gama de datos e información sobre temas relativos al agua recogidos por las instituciones de la UE.

## Gráfico 2

**Estado químico presentado en los planes hidrológicos de cuenca de 2009 y en los proyectos de planes para 2015 (expresado como porcentaje del número total de masas hídricas superficiales)**



Fuente: información facilitada por los Estados miembros a través de WISE y de los proyectos de planes hidrológicos de cuenca para 2015.

## 27

Con arreglo a los datos incluidos en los planes hidrológicos de cuenca, los cambios en la calidad de las aguas no parecen haber sido significativos y tampoco se cumplió el plazo de 2015 para conseguir un buen estado. Las masas hídricas con estado o potencial ecológico «bueno o muy bueno» solo aumentaron en un pequeño porcentaje, y el mayor aumento se produjo en la República Checa. En cuanto al estado químico, la situación se deterioró en la República Checa. Hungría consiguió reducir significativamente el número de masas hídricas de estado desconocido, lo que explica el aumento del número de masas con un estado químico calificado como «bueno» o «malo».

### La determinación de las fuentes de la contaminación en las masas hídricas se vio afectada por la falta de datos exhaustivos

## 28

Ante la falta de datos de seguimiento, los Estados miembros fundaron en parte su evaluación del estado en métodos indirectos, como el análisis y la estimación del riesgo, lo que incide en el grado de confianza con respecto a la clasificación del estado. Si bien Rumanía y Eslovaquia cuentan con gran cantidad de masas hídricas con una clasificación de estado «bueno» y «muy bueno» en los planes de 2009 (véanse los **gráficos 1 y 2**), el grado de confianza en la clasificación era bajo en el caso de un gran número de masas hídricas. Cuanto más bajo es el grado de confianza en una clasificación del estado, más difícil es identificar las medidas adecuadas para solucionar la situación.

## Observaciones

### 29

Asimismo, el número de sustancias fisicoquímicas específicas que fueron evaluadas para determinar el estado ecológico (véase el apartado 22) difería significativamente en los distintos Estados miembros (de cuatro en Hungría a más de ochenta en la República Checa), a veces por falta de identificación adecuada. Esto puede llevar a una clasificación excesivamente optimista de las masas hídricas.

### 30

En el *anexo II* se presenta el porcentaje de masas hídricas sujetas a contaminación de fuentes puntuales y difusas, y el porcentaje de masas hídricas que registran aumento de materia orgánica, aumento de nutrientes y contaminación por sustancias prioritarias u otros contaminantes específicos.

### 31

El análisis del Tribunal demostró insuficiencias en la información correspondiente a cada masa hídrica presentada en los planes hidrológicos de cuenca de 2009<sup>18</sup>: no siempre se indica en ellos si la contaminación por materia orgánica (DBO<sub>5</sub> y DQO), por nutrientes (nitrógeno y fósforo), por sustancias fisicoquímicas y prioritarias y por plaguicidas supone un problema para la calidad del agua de la masa en cuestión.

### 32

También los proyectos de planes hidrológicos de cuenca adolecen de insuficiencias y dificultades en lo referente a la información disponible en función de la fuente de contaminación:

- En lo que respecta a las fuentes puntuales de contaminación (como las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas y las instalaciones industriales), faltaban datos, en particular, relativos al vertido de sustancias fisicoquímicas y prioritarias. La mayoría de los datos relativos a las emisiones de materia orgánica y de nutrientes procedentes de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas estaban disponibles.
- En lo que respecta a la contaminación difusa, el cálculo de la proporción de las distintas fuentes —uso de fertilizantes, erosión, deposición atmosférica, etc.— resulta difícil, por lo que las estimaciones se basaron principalmente en modelos estadísticos.
- En lo que respecta a los lugares contaminados y a los vertederos de residuos, no se facilitaron datos cuantificados sobre la importancia de la fuente.

### Las medidas identificadas en los planes hidrológicos de cuenca no son suficientes para contrarrestar adecuadamente las fuentes de la contaminación

### 33

Según el documento de orientación nº 21 de 2009 para la notificación conforme a la Directiva Marco sobre el agua, los Estados miembros debían presentar las medidas en sus planes hidrológicos de cuenca con arreglo a tres categorías: «medidas básicas» (medidas necesarias para la aplicación de las Directivas de la UE), «otras medidas básicas» (medidas adicionales introducidas por la Directiva Marco sobre el agua<sup>19</sup>) y «medidas complementarias».

- 18 Esto no excluye que los Estados miembros dispongan de otra información que no se haya presentado en los planes hidrológicos de cuenca.
- 19 Estas medidas incluyen: i) para los vertidos de fuentes puntuales, un requisito de reglamentación previa o de autorización previa, o el registro basado en normas generales de carácter vinculante; ii) para fuentes difusas, medidas para evitar o controlar la entrada de contaminantes, e iii) las medidas que se consideren adecuadas para recuperar los costes de los servicios relacionados con el agua.

## Observaciones

### 34

Los planes hidrológicos de cuenca de 2009 de los cuatro Estados miembros no informaban en general sobre los logros previstos por la aplicación de las «medidas básicas» y la necesidad resultante de adoptar medidas adicionales para alcanzar un buen estado.

### Contaminación procedente de aglomeraciones urbanas: las medidas adicionales a las de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas omiten algunos aspectos importantes

### 35

La «medida básica» para atajar la contaminación procedente de las aglomeraciones urbanas es la aplicación de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (véase el **cuadro 1**).

### 36

En lo que respecta a las «otras medidas básicas» y a las «medidas complementarias», el Tribunal identificó las siguientes deficiencias en los planes hidrológicos de cuenca de 2009 de los cuatro Estados miembros:

- Para las aglomeraciones urbanas con menos de 2 000 e-h, los planes hidrológicos de cuenca de Eslovaquia, Hungría y la República Checa no indicaban cuántas de dichas aglomeraciones revisten importancia para la calidad del agua y, por tanto, requerirían medidas específicas.

- La situación de la calidad del agua de las masas hídricas puede requerir que se fijen límites de emisión más rigurosos que los establecidos en la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (véase el **anexo III**). En el caso de Hungría y Rumanía, se mencionó la revisión de la idoneidad de los valores límite de emisión fijados en las disposiciones del Derecho nacional. La República Checa no incluyó una medida de este tipo, ya que los límites fijados por ley se habían actualizado en 2007, esto es, poco antes de la aprobación del plan hidrológico de cuenca. En el caso de Hungría no se facilitó el alcance de la medida. En el caso de Rumanía, el plan indicaba la necesidad de fijar límites más rigurosos en una serie de aglomeraciones urbanas, pero no quedaba claro si esto resultaba suficiente en términos de cobertura de todas las masas hídricas sometidas a una importante contaminación por materia orgánica y nutrientes.

- Los Estados miembros solo abordaron parcialmente la cuestión de la gestión de las aguas pluviales. Tanto los desbordamientos —ocurridos durante fuertes precipitaciones, cuando la capacidad de una red de alcantarillado o de una instalación de tratamiento no es suficiente— como la escorrentía urbana<sup>20</sup> pueden provocar contaminación del agua. Hungría incluyó una medida específica que consistía principalmente en establecer un plan nacional de gestión de las aguas pluviales, y Rumanía identificó aquellas aglomeraciones que requerían sistemas de captación de agua de lluvia. Ninguno de estos planes incluía medidas específicas para abordar los desbordamientos<sup>21</sup>.

- 20 Debido a que en las zonas urbanas abundan las superficies impermeables, el agua procedente de las precipitaciones o del deshielo no puede filtrarse al suelo y arrastra todo tipo de contaminantes a su paso.
- 21 En el Informe Especial nº 2/2015 (apartados 53 a 55), el Tribunal constataba una falta general de datos relativos al número de desbordamientos y a sus parámetros de contaminación. Asimismo, en Hungría, la República Checa y Rumanía no existían requisitos legales en cuanto al número y volumen admisibles de desbordamientos, como tampoco en cuanto a un coeficiente de dilución. En Eslovaquia sí se exigen estos requisitos, que determinan el tamaño necesario de las balsas de desbordamiento, pero no prescriben un seguimiento del volumen ni del coeficiente de dilución de los desbordamientos.

- Desde finales de la década de los años noventa del siglo pasado, cada vez se reconoce más la presencia de microcontaminantes (normalmente en los medicamentos, los productos de higiene personal y los aditivos alimentarios) como un problema que afecta a la calidad del agua. A pesar de su creciente importancia, ninguno de los cuatro Estados miembros abordó el problema de los microcontaminantes en sus planes hidrológicos de cuenca de 2009. Las medidas disponibles para resolver el problema son: i) la prevención y reducción de la contaminación cuando se produce («en la fuente»), y ii) el tratamiento del agua contaminada (medidas «al final del proceso»).

### Contaminación procedente de instalaciones industriales: falta de medidas específicas

#### 37

La «medida básica» para atajar la contaminación procedente de las instalaciones industriales es la aplicación de la Directiva sobre las emisiones industriales (véase el **cuadro 1**).

#### 38

En lo que respecta a las «otras medidas básicas» y a las «medidas complementarias», el Tribunal identificó las siguientes deficiencias en los planes hidrológicos de cuenca de 2009 de los cuatro Estados miembros:

- Con el fin de reducir la contaminación procedente de sustancias peligrosas, es preciso adoptar medidas dirigidas a aquellas sustancias que impiden que las masas hídricas alcancen un buen estado ecológico y químico. No obstante, ninguno de los cuatro Estados miembros cuenta con medidas orientadas a sustancias específicas.

- Si bien los cuatro Estados miembros incluyen medidas relativas a la rehabilitación de zonas contaminadas o de vertederos de residuos, solo los planes de la República Checa y de Eslovaquia identificaron aquellas zonas consideradas como un riesgo para la calidad del agua. No obstante, el Tribunal constató que las zonas seleccionadas no se correspondían necesariamente con las consideradas prioritarias por los organismos nacionales competentes de la estrategia de descontaminación<sup>22</sup>.

### Contaminación procedente de la agricultura: las medidas adicionales a las de la Directiva sobre nitratos son principalmente de carácter voluntario

#### 39

La «medida básica» para atajar la contaminación procedente de la agricultura es la aplicación de la Directiva sobre nitratos (véase el **cuadro 1**).

#### 40

Con respecto a las «otras medidas básicas» y a las «medidas complementarias», los planes hidrológicos de cuenca de los cuatro Estados miembros mencionaban principalmente las medidas pertenecientes a los programas de desarrollo rural, por las que los agricultores pueden adoptar medidas más rigurosas que las exigidas por la legislación (por ejemplo, normas relativas a la fertilización más estrictas que las que establece la Directiva sobre nitratos). Sin embargo, estas medidas solo tienen carácter voluntario y, por tanto, no pueden cubrir los ámbitos en los que la contaminación del agua es más importante (véanse también los apartados 145 a 157)<sup>23</sup>.

22 En el Informe Especial nº 23/2012, «¿Han contribuido de forma satisfactoria las medidas estructurales de la UE a la regeneración de antiguas zonas industriales y militares?», el Tribunal menciona una serie de obstáculos que lastran el establecimiento de prioridades para la regeneración de las zonas, como la falta de registros completos y correctos de los emplazamientos contaminados (véanse los apartados 37 a 44) (<http://eca.europa.eu>).

23 En este contexto, el documento de la OCDE «*Water Quality and Agriculture: Meeting the Policy Challenge*», publicado en 2012, menciona que la respuesta a los desafíos que plantea la gestión sostenible de la calidad del agua en la agricultura requiere un elevado nivel de compromiso político.

## 41

El Tribunal también identificó las siguientes deficiencias en los planes hidrológicos de cuenca de 2009 de los cuatro Estados miembros:

- Aunque el fósforo procedente de la contaminación difusa juega un importante papel en la contaminación por nutrientes de las masas hídricas, en ninguno de los programas se indican medidas directamente orientadas a limitar el volumen de fósforo que podía aplicarse al terreno (kg/ha)<sup>24</sup>.
- En los programas de medidas de Hungría, la República Checa y Rumanía se indicaban medidas encaminadas a reducir la erosión, que contribuye significativamente a la contaminación por fósforo. No obstante, en Hungría la medida tiene que ver con la aplicación de la norma correspondiente sobre las buenas condiciones agrarias y medioambientales (véase el **recuadro 3**), mientras que en los programas de la República Checa y Rumanía no se detalla el modo en que las medidas se llevarán a cabo.
- En los programas de medidas de los cuatro Estados miembros se mencionan medidas encaminadas a reducir el uso de plaguicidas. Sin embargo, se trata de medidas imprecisas o que se refieren a los planes de acción sobre plaguicidas, adoptados y comunicados a la Comisión antes del 26 de noviembre de 2012 inclusive, tal y como exige la Directiva sobre plaguicidas (véase el **cuadro 2**).

## Falta información significativa sobre la financiación de las medidas

### 42

El Tribunal constató que no había una estimación de costes para todas las medidas establecidas en los planes hidrológicos de cuenca de 2009. En los cuatro Estados miembros solo se ofreció información parcial sobre las fuentes de financiación y la disponibilidad de los fondos.

### 43

La ausencia de información sobre los costes y los resultados esperados de las medidas (véase el apartado 34) impide que se identifiquen las medidas más eficaces en relación con los costes.

### 44

La financiación al margen de los programas de la UE es poco común. Las principales fuentes de financiación son los programas cofinanciados por la Unión Europea a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural. Las prioridades y la asignación financiera que se deciden en estos programas inciden por tanto en los avances en la calidad de las aguas. No obstante, no siempre se ha logrado la coordinación entre los órganos que aprueban las prioridades y los proyectos y los que aprueban el programa de medidas de los planes hidrológicos de cuenca (véase también el apartado 38).

24 Los fertilizantes incluyen como sustancias activas, en particular, una o varias de las siguientes: nitrógeno, fosfato y potasa.

## Observaciones

### Se ha eximido un importante número de masas hídricas del cumplimiento de los plazos de 2015 y 2021

#### 45

Según los planes hidrológicos de cuenca de 2009, los cuatro Estados miembros eximieron un número significativo de masas hídricas del cumplimiento del plazo de 2015 (véase el **cuadro 5**), pero sin ofrecer una justificación clara de las prórrogas concedidas.

#### 46

El número de exenciones incluidas en los proyectos de planes hidrológicos de cuenca para 2015 sigue siendo elevado, con la excepción de Rumanía y —para el estado químico— Eslovaquia. Esto significa que, en el caso de las masas hídricas exentas, solo se puede esperar que alcancen una buena calidad del agua en el período 2021-2027.

### Cuadro 5

#### Masas hídricas superficiales exentas (como porcentaje del número total de masas hídricas superficiales)

Estado miembro	Planes hidrológicos de cuenca de 2009	Proyectos de planes hidrológicos de cuenca de 2015	Planes hidrológicos de cuenca de 2009	Proyectos de planes hidrológicos de cuenca de 2015
	Estado ecológico		Estado químico	
República Checa	90 %	63 %	31 %	36 %
Hungría	88 %	84 %	44 % <sup>2</sup>	75 %
Rumanía	36 %	14 %	6 %	2 %
Eslovaquia	<sup>1</sup>	47 %	<sup>1</sup>	1 %

1 Eslovaquia facilitó una cifra (37 %) que tiene que ver con los estados ecológico y químico considerados de manera conjunta.

2 El porcentaje se calculó sobre el número de masas hídricas con estado conocido.

Fuente: información facilitada por los Estados miembros a través de WISE o de los planes hidrológicos de cuenca.

### El atento seguimiento efectuado por la Comisión no impide que las mejoras dependan de la voluntad de actuar de los Estados miembros

#### 47

La Comisión carece de competencias para aprobar los planes hidrológicos de cuenca adoptados por los Estados

miembros. No obstante, si el Estado miembro no cumple el Derecho de la UE, la Comisión tiene atribuciones para iniciar un procedimiento de infracción y, en última instancia, remitir el asunto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En 2008, la Comisión introdujo lo que se conoce como «procedimiento EU Pilot», que se utiliza como un primer paso para intentar resolver los problemas de modo que se evite en lo posible un procedimiento formal de infracción.

## 48

La Comisión revisó los planes hidrológicos de cuenca de 2009 de los cuatro Estados miembros y presentó observaciones y recomendaciones específicas por Estado miembro en dos informes<sup>25</sup> adjuntos a dos comunicaciones de la Comisión. La Comisión también organizó reuniones bilaterales en 2013 y 2014 con los Estados miembros, en las que abordó sus principales preocupaciones.

## 49

En el contexto de la aprobación de los acuerdos de asociación<sup>26</sup> y de los programas operativos sobre medio ambiente correspondientes al período de programación 2014-2020, la Comisión evaluó la «adopción de un plan hidrológico de cuenca» como un criterio de cumplimiento de requisito *ex ante*<sup>27</sup>. En Eslovaquia, Hungría y la República Checa no se consideró que se hubiera cumplido dicho criterio. Los programas operativos incluyen acciones específicas que deben adoptarse en consecuencia, pero no cubren todas las insuficiencias identificadas en las reuniones bilaterales en el caso de Hungría y Eslovaquia (véase el apartado 48). En su lugar, la Comisión considera las acciones detalladas en las actas de dichas reuniones bilaterales, que no tienen, sin embargo, el mismo valor contractual que los programas operativos, como acciones que deben emprender los Estados miembros. Únicamente en el caso de la República Checa se hace mención específica en el programa operativo<sup>28</sup> a las peticiones formuladas por la Comisión durante la reunión bilateral. En general, este modo de actuar debilita el efecto de los requisitos *ex ante*.

## 50

Los proyectos de planes hidrológicos de cuenca de 2015 aún incluyen una serie de deficiencias que el Tribunal y la Comisión hallaron en los planes de 2009 en relación con la identificación de medidas adecuadas.

### Medidas e instrumentos aplicados por los Estados miembros para reducir la contaminación causada por las aguas residuales

## 51

El Tribunal examinó si las medidas y los instrumentos aplicados en los cuatro Estados miembros son apropiados para abordar la contaminación causada por las aguas residuales vertidas por las aglomeraciones urbanas y las instalaciones industriales.

### Contaminación procedente de aglomeraciones urbanas: se ha progresado en el tratamiento de las aguas residuales, pero se podría hacer mejor uso de los instrumentos disponibles

## 52

Una forma importante de reducir la contaminación de las aglomeraciones urbanas de los cuatro Estados miembros consistió en aumentar el porcentaje de agua residual tratada correctamente. En consecuencia, el Tribunal examinó si los cuatro Estados miembros:

- habían progresado en relación con la cantidad de agua residual tratada correctamente;

- 25 SWD(2012) 379 final, de 14 de noviembre de 2012: Informes por Estado miembro que acompañan al Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE) Planes hidrológicos de cuenca; y SWD(2015) 50 final, de 9 de marzo de 2015: Informe sobre los avances en la ejecución de los programas de medidas de la Directiva Marco del Agua, que acompaña a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: la Directiva Marco del Agua y la Directiva sobre Inundaciones: medidas para lograr el «buen estado» de las aguas de la UE y para reducir los riesgos de inundación.
- 26 Un acuerdo de asociación es un plan estratégico negociado entre la Comisión y las autoridades nacionales que incluye prioridades de inversión que cubren los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.
- 27 Si no se cumplen los requisitos *ex ante* definidos por los Reglamentos de la UE, tendrán que elaborarse planes de acción para garantizar su cumplimiento a más tardar el 31 de diciembre de 2016.
- 28 El programa operativo se aprobó en abril de 2015.

## Observaciones

- habían implantado sistemas de inspección para garantizar el cumplimiento de los valores límite de emisión fijados en los permisos de vertido de aguas residuales;
- utilizaban el canon por contaminación del agua que deben pagar las instalaciones de tratamiento de aguas residuales como instrumento para disuadir de la emisión de contaminantes.

### Se han producido avances en relación con la cantidad de agua residual tratada

#### 53

Los cuatro Estados miembros deben alcanzar los objetivos fijados por la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (véase el **cuadro 1**) de conformidad con los plazos<sup>29</sup> acordados en los Tratados de Adhesión.

#### 54

Conforme al artículo 5 de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, los Estados miembros debían identificar las zonas sensibles, en particular las zonas con riesgo de eutrofización. Eslovaquia, la República Checa y Rumanía designaron la totalidad de su territorio como zonas sensibles. Esta designación resulta positiva desde el punto de vista de la calidad del agua, ya que en las zonas sensibles se exige un tratamiento más riguroso o un tratamiento terciario de las aguas residuales para aglomeraciones con más de 10 000 e-h, esto es, la reducción de nutrientes responsables de la eutrofización (véase el **anexo III**). Véase el apartado 64 para el caso de Hungría.

#### 55

Con el fin de lograr avances, los Estados miembros necesitaban aumentar el porcentaje de población conectada a una instalación de tratamiento y mejorar la tecnología de tratamiento, a saber, garantizar que se respetan los valores límite de emisión para la contaminación por materia orgánica (DBO<sub>5</sub> y DQO), mediante el tratamiento secundario, y la contaminación por nutrientes (N<sub>tot</sub> y P<sub>tot</sub>), a través de un tratamiento más riguroso o terciario. Asimismo, los valores límite de emisión fijados por la instalación de tratamiento tendrían que reflejar la calidad del agua de la masa que recibe las aguas residuales.

### Se han producido avances en cuanto a conexión a la red de alcantarillado e instalaciones de tratamiento, pero aún hay deficiencias, en particular, en dos Estados miembros...

#### 56

En el **gráfico 3** se muestran los avances en relación con el índice de conexión de la población total a las redes públicas de alcantarillado y a las instalaciones de tratamiento. En los cuatro Estados miembros, los índices de conexión aumentaron entre los años 2008 y 2012. Rumanía, que se adhirió a la UE tres años más tarde que los otros tres Estados miembros, presentaba los índices de conexión globales más bajos.

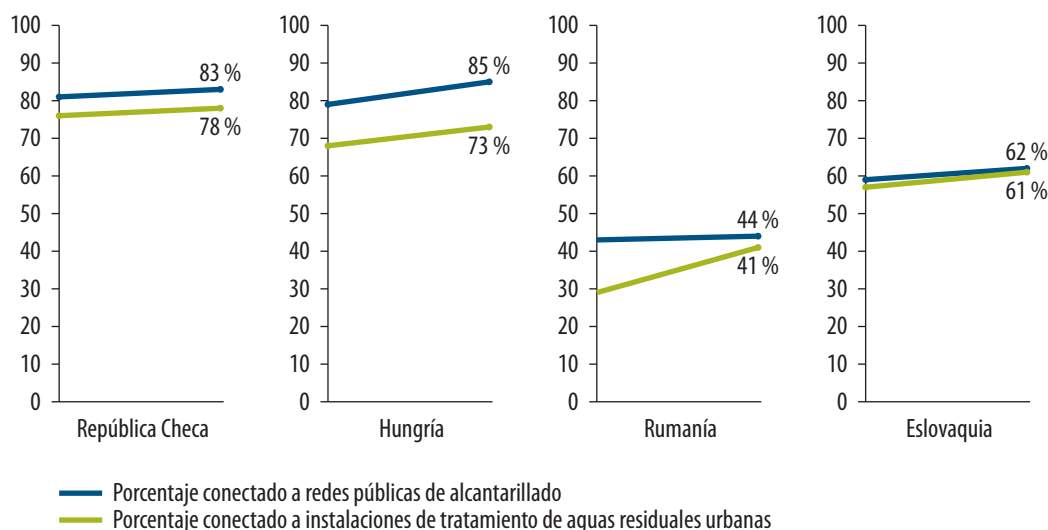
#### 57

La diferencia entre el porcentaje del total de la población conectada a las redes públicas de alcantarillado y el índice de conexión a una instalación de tratamiento de aguas residuales urbanas demuestra que no todas las aguas residuales procedentes de la población conectada se tratan en una instalación de tratamiento de aguas residuales. Esta diferencia presenta el valor más alto en Hungría y el más bajo en Eslovaquia.

<sup>29</sup> Plazos finales para la aplicación de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas: 31 de diciembre de 2010 para la República Checa, 31 de diciembre de 2015 para Hungría, 31 de diciembre de 2018 para Rumanía y 31 de diciembre de 2015 para Eslovaquia.

## Gráfico 3

### Porcentaje de la población total conectada a redes públicas de alcantarillado y a una instalación de tratamiento de aguas residuales urbanas: avances logrados entre 2008 y 2012



*Fuente:* en relación con el porcentaje de población conectada a redes públicas de alcantarillado: Oficinas de Estadística de la República Checa, Hungría y Eslovaquia, informe de Rumanía sobre la aplicación de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, de 30 de junio de 2013 (datos correspondientes a 2008) y Oficina Estadística (datos correspondientes a 2012). En relación con el porcentaje de población conectada a instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas: Oficinas de Estadística de la República Checa, Rumanía y Eslovaquia, y Eurostat (datos correspondientes a 2011) para Hungría.

## 58

La población total que aún no está conectada a una red pública de alcantarillado se puede dividir del siguiente modo:

- La población de las aglomeraciones con 2 000 e-h o más para las que aún no hay recogida. Este es el caso de Rumanía, en el que el 39 % de la carga<sup>30</sup> no se había recogido a finales de 2012 y que tiene hasta 2018 para cumplir las obligaciones que le impone la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.
- La población de las aglomeraciones con 2 000 e-h o más para las que se utilizan sistemas individuales de recogida de la carga (como las fosas sépticas)<sup>31</sup>. En los cuatro Estados miembros, la carga recogida por sistemas individuales fue la siguiente: República Checa: 7 %; Hungría: 14 %; Rumanía: 1 %, y Eslovaquia: 13 %.
- La población de las aglomeraciones con menos de 2 000 e-h para las que no hay recogida.

30 Por carga se entiende la carga orgánica biodegradable de una aglomeración, expresada en e-h. Un e-h corresponde a la carga de contaminación de los residuos generados por un habitante y representa la carga orgánica biodegradable con una demanda bioquímica de oxígeno al cabo de cinco días (DBO<sub>5</sub>) de 60 g de oxígeno por día.

31 Véase el Informe Especial nº 2/2015, apartados 21 y 22.

### 59

Con respecto a los sistemas individuales, la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas exige que proporcionen un nivel de protección del medio ambiente similar al de las aguas residuales urbanas que se vierten en los sistemas de recogida. El Tribunal llega a la conclusión de que no es posible evaluar, a partir de la información facilitada a la Comisión por los Estados miembros, si estos sistemas cumplen la Directiva. Del mismo modo, los planes hidrológicos de cuenca de 2009 no ofrecen información sobre este tema. En la segunda mitad de 2014, la Comisión pidió a los Estados miembros que explicaran si habían logrado el cumplimiento.

### 60

Con respecto a las aglomeraciones urbanas con menos de 2 000 e-h, la Directiva exige que, donde existan sistemas de recogida, debe garantizarse un tratamiento idóneo en caso de vertido en aguas dulces o estuarios. No obstante, los planes hidrológicos de cuenca para 2009 de la República Checa y Hungría no indicaban el número de aglomeraciones con sistemas de recogida que no contaban, sin embargo, con instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas. Además de los requisitos que establece la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, los Estados miembros, conforme a la Directiva Marco sobre el agua, deben adoptar medidas para las aglomeraciones en que el vertido de aguas residuales afecta negativamente a la calidad del agua. Sin embargo, en los planes hidrológicos de cuenca de 2009 las medidas son poco precisas (véase el apartado 36).



Fotografía 1. Instalación de tratamiento de aguas residuales en Hungría

Fuente: TCE.

**... y se han producido importantes avances en el tratamiento secundario y terciario de las aguas residuales en tres de los Estados miembros, aunque todos presentan todavía retrasos**

## 61

Se produjeron importantes avances en el tratamiento secundario de aguas residuales urbanas procedentes de aglomeraciones con 2 000 e-h o más durante el período comprendido entre 2007/2008 y 2011/2012<sup>32</sup> (véase el **gráfico 4**).

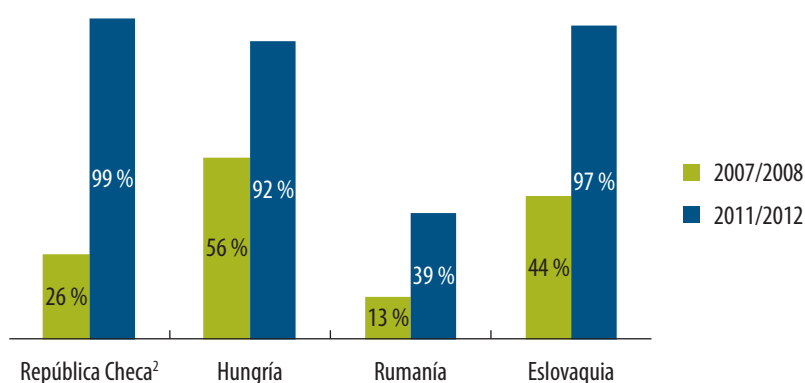
A finales de 2012, en tres de los cuatro Estados miembros, más del 90 % de las aguas residuales urbanas de las aglomeraciones urbanas cumplía los límites de emisión impuestos por la Directiva en lo que respecta a DBO<sub>5</sub> y DQO.

## 62

El porcentaje más bajo de tratamiento secundario en Rumanía (39 %) se debe parcialmente al hecho de que se adhirió a la UE tres años después de los otros Estados miembros. En 2012, Rumanía también presentaba retrasos en el calendario para cumplir el plazo intermedio fijado por la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas con respecto al tratamiento secundario (en 2010, el 51 % de la carga tenía que estar sujeta a un tratamiento idóneo).

32 Datos facilitados por los Estados miembros a la Comisión en 2010 en relación con el período 2007/2008 y a mediados de 2014 en relación con el período 2011/2012.

**Gráfico 4 Avances durante el período comprendido entre 2007/2008 y 2011/2012<sup>1</sup> en el tratamiento secundario de las aguas residuales urbanas para las aglomeraciones  $\geq$  2 000 e-h (expresado como porcentaje de la carga total de las aglomeraciones, excluida la carga que se dirige a los sistemas individuales)**



1 Los datos de Hungría corresponden a 2007 y 2011; los de Rumanía, a 2007 y 2012, y los de la República Checa y Eslovaquia, a 2008 y 2012.

2 Los datos relativos a la República Checa corresponden a la totalidad del territorio, no solo a la parte situada en la cuenca fluvial del río Danubio.

Fuente: análisis realizado por el TCE a partir de datos facilitados por los Estados miembros a la Comisión.

63

Los avances en el tratamiento terciario de las aguas residuales urbanas durante el período comprendido entre 2007/2008 y 2011/2012 fueron igualmente significativos. En el **gráfico 5** se muestra la situación referente a la carga de todas las aglomeraciones con más de 10 000 e-h. El gráfico indica el porcentaje de la carga total (excluida la carga que se dirige a los sistemas individuales) que cumple los límites de  $N_{tot}$  y  $P_{tot}$  establecidos en la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.

64

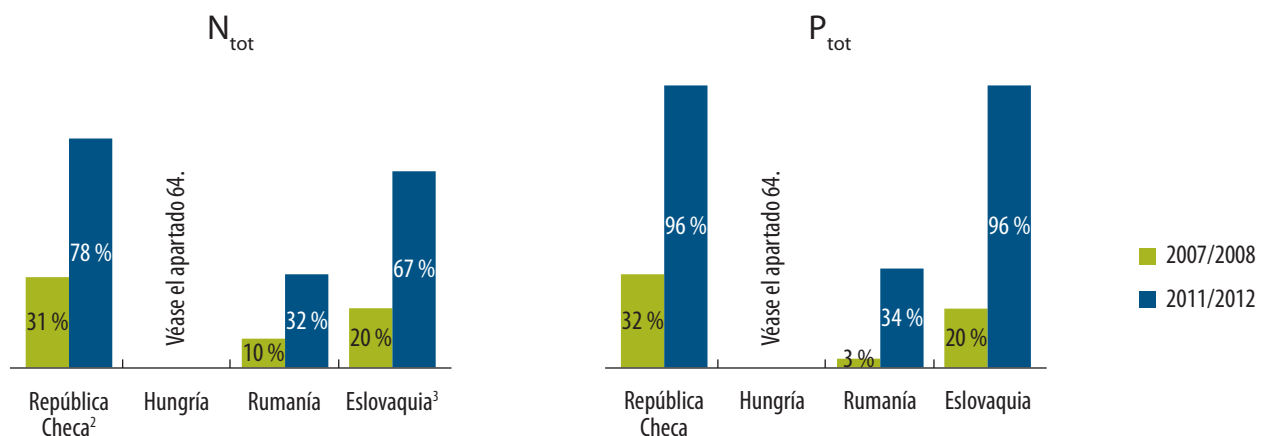
Hungría no declaró la totalidad de su territorio como zona sensible, pero aplica el artículo 5, apartado 4, de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas. Esto significa que cada una de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas no tiene que aplicar los límites para el  $N_{tot}$  y el  $P_{tot}$ , siempre que se pueda demostrar que el porcentaje mínimo de reducción de la carga total referido a todas las instalaciones (con 2 000 e-h o más) alcanza al menos el 75 % del  $N_{tot}$  y del  $P_{tot}$ . Si bien el porcentaje total de tratamiento de Hungría era significativamente inferior al de la República Checa y al de Eslovaquia<sup>33</sup>, a finales de 2012 estaba cerca de cumplir el requisito del 75 %<sup>34</sup>.

33 Según la información facilitada por los Estados miembros a la Comisión, la carga procedente de las aglomeraciones con 2 000 e-h o más que respeta los límites establecidos en la Directiva es la siguiente: i) para el  $N_{tot}$ : la República Checa: 83 %, Hungría: 33 %, y Eslovaquia: 60 %, y ii) para el  $P_{tot}$ : la República Checa: 77 %, Hungría: 39 %, Eslovaquia: 86 %.

34 Según la información facilitada por las autoridades húngaras a la Comisión, el porcentaje de reducción de la carga referido a las instalaciones de tratamiento fue del 73,1 % para el  $N_{tot}$  y del 74,4 % para el  $P_{tot}$ .

Gráfico 5

**Avances durante el período comprendido entre 2007/2008 y 2011/2012<sup>1</sup> en el tratamiento terciario de las aguas residuales urbanas para aglomeraciones con más de 10 000 e-h (expresado como porcentaje de la carga total de las aglomeraciones, excluida la carga que se dirige a los sistemas individuales)**



1 Véase la nota del gráfico 4 sobre las fechas de referencia.

2 En el caso de la República Checa, la instalación de tratamiento de Praga, que trata el 15 % de la carga total para las aglomeraciones con 2 000 e-h o más, no cumplía en 2012 los requisitos contemplados en la Directiva. Se espera que las aguas residuales de Praga se traten correctamente, a más tardar, en 2018.

3 En Eslovaquia no se disponía de datos separados para  $N_{tot}$  y  $P_{tot}$ . Los datos corresponden a la carga que cumple los límites de emisión en relación con uno o dos parámetros.

Fuente: análisis realizado por el TCE a partir de datos facilitados por los Estados miembros a la Comisión.

## Observaciones

### 65

A pesar de los avances logrados, principalmente gracias a los recursos procedentes del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo de Cohesión<sup>35</sup>, el Tribunal constata, por una parte, que los cuatro Estados miembros presentan retraso, respecto de los plazos intermedios, finales o ambos, de aplicación de la Directiva<sup>36</sup> y, por otra, que no se puede garantizar la sostenibilidad financiera<sup>37</sup> de la infraestructura rehabilitada o de reciente construcción, lo que supone un riesgo para la calidad del agua a largo plazo.

**Los valores límite de emisión son más estrictos de lo que exige la Directiva en el 25 % de los casos examinados por el Tribunal**

### 66

La situación referente a la calidad del agua de una masa hídrica puede ser tal que resulte necesario fijar límites más estrictos que los impuestos por la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas para una instalación de tratamiento. De una muestra de 28 instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas examinada por el Tribunal, los permisos de vertido de aguas residuales de siete instalaciones (el 25 %) incluían límites más estrictos que los impuestos por la legislación nacional<sup>38</sup>: así sucedía en tres casos de los cuatro examinados en la República Checa<sup>39</sup> (todos en relación con los nutrientes) y en cuatro casos de los siete examinados en Hungría (de los cuales, dos referidos al nutriente  $P_{tot}$ ).

### 67

Por otra parte, en Hungría, tres de las siete instalaciones examinadas tenían la capacidad técnica para eliminar nutrientes ( $N_{tot}$  y  $P_{tot}$ ) y mejorar de este modo la calidad de los efluentes, pero el permiso de vertido no les exigía llevar a cabo dicha eliminación.

### 68

Según los datos facilitados por los Estados miembros a la Comisión, alrededor del 20 %<sup>40</sup> de las aguas residuales tratadas procedentes de aglomeraciones urbanas con un e-h de entre 2 000 y 10 000 respetó en 2012 los límites de la Directiva para el  $N_{tot}$  y el  $P_{tot}$ . No se trata de una exigencia de la Directiva, pero es un factor positivo para la calidad del agua.

### 69

Las disposiciones nacionales en los cuatro Estados miembros no establecen límites de emisión para los microcontaminantes. Sería necesaria una mejora importante en los procesos actuales de tratamiento para eliminar dichas sustancias (véase el apartado 36).

### 70

Cuando se modificó la Directiva Marco sobre el agua en 2013<sup>41</sup>, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron una iniciativa a escala de la UE por la que, entre otros aspectos, se solicitaba a la Comisión que desarrollara, a más tardar en septiembre de 2015, un enfoque estratégico ante la contaminación del agua por sustancias farmacéuticas, y que propusiera, a más tardar en septiembre de 2017, medidas que debían adoptarse a escala de la UE o de los Estados miembros para aplicar dicho enfoque. El concepto de una lista de vigilancia de sustancias para las debía recopilarse información de seguimiento en toda la UE se introdujo con esta misma modificación. La primera lista de vigilancia se creó en marzo de 2015 con diez sustancias e incluye fármacos y plaguicidas.

- 35 A 31 de diciembre de 2014, la contribución de la UE asignada a las aguas residuales en el presupuesto de los programas operativos de los cuatro Estados miembros visitados era de 5 070 millones de euros.
- 36 Véase el Informe Especial nº 2/2015, apartados 24 a 26.
- 37 Véase el Informe Especial nº 2/2015, apartados 89 a 105.
- 38 Para ciertos parámetros, la legislación nacional de los cuatro Estados miembros impone límites más estrictos que la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.
- 39 En 2011, la legislación checa introdujo un conjunto de valores límite de emisión resultado de la aplicación de las mejores técnicas existentes. Estos son los límites que las autoridades expedidoras del permiso deberían tener en cuenta cuando deseen imponer límites más estrictos que los límites estándar impuestos por la legislación. En la práctica, ello significa que estos límites se han convertido en los límites máximos que pueden imponer las autoridades. La mayoría de los valores límite de emisión de las cuatro instalaciones de tratamiento examinadas que resultaron ser más estrictos que los impuestos por la Directiva y la legislación nacional se corresponde con estos límites máximos.
- 40 En la República Checa, la carga que cumple los límites establecidos para el  $P_{tot}$  es incluso mayor: 97 %.
- 41 Directiva 2013/39/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de agosto de 2013, por la que se modifican las Directivas 2000/60/CE y 2008/105/CE en cuanto a las sustancias prioritarias en el ámbito de la política de aguas (DO L 226 de 24.8.2013, p. 1).

## El efecto disuasorio del sistema de inspecciones es limitado

### 71

Los valores límite de emisión fijados correctamente solo tendrán un impacto en la calidad del agua si se cumplen. De ahí la importancia de contar con un sistema de inspecciones eficaz<sup>42</sup> que garantice que se observan los límites establecidos en los permisos de vertido de aguas residuales para las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas.

### 72

El cumplimiento se garantiza por medio de dos tipos de controles:

- los efectuados por los operadores de las instalaciones de tratamiento sobre la base de muestras de agua que extraen ellos mismos (denominados en lo sucesivo «autocontroles»);
- los efectuados por organismos públicos de inspección<sup>43</sup>.

### 73

Con respecto a los autocontroles, el Tribunal llega a la conclusión de que, de una muestra de 28 instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas examinada, todas menos una respetaban los requisitos que fija la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas en lo que respecta al número de controles. Asimismo, en 2012, 25 de las 28 instalaciones respetaban los límites especificados en sus permisos<sup>44</sup>.

### 74

Ninguno de los cuatro Estados miembros ha establecido la frecuencia que deben tener los controles practicados por los organismos públicos de inspección<sup>45</sup>. Se deja pues la fijación de dicha frecuencia a la discreción de la autoridad competente en función del límite de sus recursos. La frecuencia real varía en función del Estado miembro (véase el **cuadro 6**). De los Estados miembros que presentaron datos al Tribunal, Eslovaquia fue el que efectuó controles con menos frecuencia. No se recibieron datos relativos a la frecuencia en el caso de Hungría. En Eslovaquia, el organismo de inspección rara vez toma sus propias muestras del efluente y confía en su lugar en los autocontroles de los operadores efectuados por laboratorios acreditados.

### 75

Cuando los organismos públicos de inspección observan que se superan los límites de emisión, se aplican multas<sup>46</sup> de conformidad con las disposiciones nacionales en los cuatro Estados miembros.

### 76

En Hungría y Rumanía, las multas se aplican en función de cada uno de los contaminantes que han superado los límites. El importe por kilogramo de contaminante que supera el límite varía según el contaminante<sup>47</sup> en cuestión. En Rumanía también se evalúa la gravedad del hecho ilegal, a fin de que el organismo de inspección pueda emitir una advertencia en lugar de una multa. Las estadísticas rumanas sobre los resultados de las inspecciones de 2012 demuestran que se aplicó un número de advertencias cinco veces superior al de multas.

42 A escala de la UE, la Recomendación 2001/331/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de abril de 2001, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros (DO L 118 de 27.4.2001, p. 41), ofrece orientaciones para la organización (establecimiento de programas de inspección) y la realización de los controles (visitas a las instalaciones y elaboración de informes).

43 Estos organismos son los siguientes: en la República Checa, la Inspección Checa de Medio Ambiente (CZIP); en Hungría, la Dirección General Nacional para la Gestión de Desastres del Ministerio del Interior (desde abril de 2014); en Rumanía, la Administración Nacional Aguas de Rumanía (ANAR), y, en Eslovaquia, la Inspección Eslovaca de Medio Ambiente (SZIP). Hay otros organismos que también pueden llevar a cabo inspecciones en las instalaciones de tratamiento de aguas residuales, como las autoridades expedidoras del permiso. Estos controles no se incluyeron en la evaluación del Tribunal.

44 Véase el Informe Especial nº 2/2015, apartados 48 y 50.

45 En las Conclusiones del Consejo, de 11 de junio de 2012, se pedía mejorar las inspecciones, y en un dictamen del Comité de las Regiones se subrayó que un marco de la UE para las inspecciones nacionales puede garantizar la igualdad de condiciones y la homogeneidad de las actuaciones legales. También se destacaba el valor que tendría un papel bien definido de la Comisión en relación con las inspecciones.

46 Las sanciones de carácter penal —como las penas de prisión— no se abordan en el presente informe.

47 Por ejemplo, en Hungría, el importe por kilogramo de contaminante (convertido de forintos al tipo de cambio de 31 de diciembre de 2014: 315,54) es de 1,11 euros para el  $N_{tot}$  y de 7,29 euros para el  $P_{tot}$ . En Rumanía, el importe por kilogramo de contaminación (convertido de leus al tipo de cambio de 31 de diciembre de 2014: 4,4828) es de 1,71 euros para el  $N_{tot}$  y el  $P_{tot}$ .

## Controles practicados por organismos públicos de inspección

Estado miembro	Frecuencia real de los controles en las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas
República Checa	Instalaciones con capacidad superior a 10 000 e-h: una vez al año. Instalaciones con capacidad de entre 2 000 y 10 000 e-h: una vez cada tres años. Otras instalaciones: una vez cada cinco años.
Hungría	No se recibió información. En función de la frecuencia observada en una muestra de siete instalaciones de tratamiento de aguas residuales, el Tribunal llega a la conclusión de que las instalaciones no son necesariamente objeto de inspección todos los años.
Rumanía	En 2013 se realizaron controles en todas las instalaciones con capacidad $\geq$ 2 000 e-h.
Eslovaquia	Instalaciones con capacidad superior a 10 000 e-h: cobertura inferior al 10 % en 2013. Todas las instalaciones consideradas de manera conjunta: cobertura inferior al 12 % en 2013.

Fuente: análisis de la legislación nacional elaborado por el TCE y datos recibidos por los organismos de inspección.

## 77

En la República Checa y en Eslovaquia, la multa no depende del contaminante en cuestión ni de la cantidad de contaminación que supere el límite. En su lugar, el importe se fija en función de la gravedad del incumplimiento de las condiciones del permiso, según lo evalúe el organismo público de inspección (con un importe máximo<sup>48</sup> que se fija en las disposiciones nacionales).

## 78

Ninguno de los planes hidrológicos de cuenca de 2009 incluía una medida encaminada a evaluar la eficacia y el efecto disuasorio del sistema de inspecciones.

### El canon por contaminación del agua se utiliza en parte como instrumento disuasorio de la emisión de contaminantes

## 79

El marco jurídico de los cuatro Estados miembros prevé la aplicación de un canon por contaminación del agua, que pagarán quienes viertan aguas contaminadas y que se basa en la cantidad y/o concentración (mg/l) de los contaminantes vertidos. Dicho canon está en consonancia con el principio de «quien contamina paga»<sup>49</sup>, en virtud del cual quienes contaminan deben asumir el coste de reducir la contaminación causada. Un canon por contaminación del agua puede servir a tres fines: i) recaudar dinero; ii) convertirse en un incentivo para cumplir los límites de emisión establecidos en los permisos del responsable del vertido, y/o iii) actuar como incentivo para reducir aún más la contaminación mediante límites más estrictos que los fijados.

48 En la República Checa, la multa por incumplimiento de las condiciones del permiso puede alcanzar como máximo los 180 278 euros (convertidos de coronas checas al tipo de cambio de 31 de diciembre de 2014: 27,735). En Eslovaquia, la multa por incumplimiento de las condiciones del permiso puede variar desde los 1 000 euros hasta el triple del canon anual por contaminación del agua o 1 euro/m<sup>3</sup> vertido durante un período máximo de un año.

49 Artículo 191, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada).

## 80

El canon que se paga por el vertido de aguas residuales en las aguas superficiales está restringido a una serie de contaminantes (véase el **anexo IV**). En el caso de la contaminación por materia orgánica, no se aplica ningún canon por DBO<sub>5</sub> en tres de los cuatro Estados miembros. En cuanto a la contaminación por nutrientes, en la República Checa y en Hungría no se ha fijado un canon para el N<sub>tot</sub>, pero sí para el N<sub>inorg</sub> (que es un elemento del N<sub>tot</sub>). La tasa, expresada en euros/tonelada por contaminante, varía significativamente en los cuatro Estados miembros.

## 81

Por lo general, todas las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas están sujetas al pago de abonar un canon por contaminación del agua, con la excepción de los responsables de vertidos de menor tamaño<sup>50</sup> en Eslovaquia (vertidos inferiores a 10 000 m<sup>3</sup>/año o 1 000 m<sup>3</sup>/mes). No obstante:

- en la República Checa<sup>51</sup> y en Eslovaquia no se abona el canon por debajo de determinados umbrales<sup>52</sup> que establece la legislación;
- en Rumanía no se paga un canon por contaminante cuando el efluente presenta menos contaminación que la masa hídrica superficial receptora<sup>53</sup>, lo que favorece, por ejemplo, a aquellos responsables de vertidos en masas hídricas con un alto grado de contaminación.

## 82

Los planes hidrológicos de cuenca de 2009<sup>54</sup> no incluían medidas destinadas a evaluar la idoneidad de los importes del canon<sup>55</sup>.

## Contaminación procedente de instalaciones industriales: existen dificultades en la fijación de límites de emisión e insuficiencias en su aplicación

## 83

Los Estados miembros cuentan con dos importantes medios a su disposición para influir en la emisión de sustancias contaminantes por las instalaciones industriales: los límites en sus permisos<sup>56</sup> y el canon por contaminación del agua.

## 84

Las instalaciones industriales pueden verter sus aguas residuales directamente en las corrientes de agua o indirectamente a través de una red pública de alcantarillado para su tratamiento en una planta de tratamiento de aguas residuales urbanas.

## 85

Conforme a la Directiva sobre las emisiones industriales (véase el **cuadro 1**), las instalaciones industriales que realicen determinadas actividades<sup>57</sup> deben contar con un permiso de funcionamiento, que incluya límites a las emisiones para las sustancias contaminantes y requisitos para el seguimiento de las emisiones. Estos límites no deberán superar los niveles de emisión asociados con las «mejores técnicas disponibles» que adoptó la Comisión con la ayuda de un comité de expertos. En 2015 se habían adoptado siete «conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles». Las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas, en principio, no recaen en el ámbito de aplicación de dicha Directiva.

50 En la práctica, esto significa que únicamente alrededor del 30 % de los responsables de los vertidos en Eslovaquia está obligado a abonar el canon.

51 En la República Checa también se abona un canon por el volumen de agua residual vertida si supera los 100 000 m<sup>3</sup>/año. Este canon es independiente del grado de contaminación presente en las aguas residuales.

52 Los umbrales tienen que ver con: i) el volumen de la contaminación (en kg/año), y ii) la concentración del contaminante en las aguas vertidas (en mg/l). Los umbrales están establecidos de tal modo que, en la República Checa, las instalaciones con una capacidad superior a 10 000 e-h no pagarían un canon por el P<sub>tot</sub> y el N<sub>inorg</sub>; en Eslovaquia, las instalaciones con 2 000 e-h o más no pagarían un canon por TSS, y las instalaciones con más de 10 000 e-h no pagarían un canon por el N<sub>tot</sub> y el P<sub>tot</sub>.

53 Siempre se debe pagar un canon en caso de vertido en aguas subterráneas.

54 En el caso de la República Checa, los planes hidrológicos de cuenca declaran que sería aconsejable evaluar la eficacia del sistema de carga.

55 El estudio *Water legislation, Cost of Non-Europe Report*, del Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, afirma que «los obstáculos al uso suficiente de los instrumentos económicos están causados por el conocimiento inadecuado del uso de dichos instrumentos». Documento PE 536.369, publicado en mayo de 2015.

56 El mismo estudio señala que sería necesario introducir los controles sobre las emisiones que prevé la Directiva Marco sobre el agua para aumentar el control de las sustancias químicas en el agua. Documento PE 536.369, publicado en mayo de 2015.

57 La Directiva abarca, entre otros ámbitos, las industrias energéticas, la producción y transformación de metales, la industria mineral, la industria química y la gestión de residuos.

## Observaciones

### 86

El Tribunal examinó si en los cuatro Estados miembros visitados:

- se había implantado un procedimiento para fijar los límites de emisión;
- existía un sistema de inspecciones para garantizar el cumplimiento de los límites;
- el canon por contaminación del agua impuesto a las instalaciones industriales se utilizaba como instrumento disuasorio de la emisión de contaminantes.

**Las autoridades que fijan los límites de emisión a menudo dependen de la información facilitada por los propios responsables de los vertidos**

### 87

Para realizar un vertido directo de aguas residuales, en los cuatro Estados miembros se requiere un permiso, que, según el Estado miembro, tiene una validez comprendida entre cuatro y diez años. En los cuatro Estados miembros, el marco jurídico establece que las autoridades competentes podrán revocar o modificar el permiso en cualquier momento si así se exige por motivos de la calidad del agua de las masas hídricas receptoras.

### 88

En los vertidos directos, la legislación nacional de los cuatro Estados miembros fija límites para una serie de sustancias, a menudo detalladas por tipo de industria. Las autoridades expedidoras del permiso también pueden fijar límites para sustancias no incluidas en las disposiciones legales.

### 89

Ahora bien, debido a la complejidad de determinados procesos y a los constantes avances tecnológicos, la autoridad expedidora del permiso depende de la información que facilitan las propias instalaciones industriales, tanto en lo relativo al tipo de contaminantes como a los límites de emisión que se pueden alcanzar de modo razonable, lo que deja margen de influencia a dichas instalaciones industriales, en particular a las que no han adoptado las mejores técnicas existentes.

### 90

Si bien las instalaciones industriales que realizan vertidos directos a las masas hídricas cuentan por lo general en sus permisos con límites para sustancias químicas, las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas, aunque a menudo reciban aguas residuales procedentes de instalaciones industriales, muy pocas veces cuentan con dichos límites. Fue sobre todo en los permisos de las doce instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas de Rumanía examinadas donde el Tribunal halló más sustancias que las establecidas en la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (véase el **anexo III**).

### 91

En el caso del vertido indirecto de aguas residuales, los límites que debe respetar la instalación industrial se fijan en el contrato<sup>58</sup> celebrado entre el operador de una red de alcantarillado o instalación de tratamiento y una instalación industrial. Si se trata de sustancias para las que la legislación nacional solo fija límites de carácter orientativo (la República Checa y Eslovaquia) o no fija ningún tipo de límites (véanse ejemplos en el **anexo V**), los límites de emisión acordados dependen del poder de negociación de las partes implicadas.

58 Si una instalación industrial comprendida en la Directiva sobre las emisiones industriales descarga sus vertidos en un sistema de alcantarillado público, los límites deberían fijarse conforme al permiso concedido en virtud de la aplicación de dicha Directiva.

## 92

Hungría y Eslovaquia incluyeron como medidas en sus planes hidrológicos de cuenca la revisión de los permisos existentes o la revisión del procedimiento de expedición de permisos. La República Checa contaba con una medida que simplemente mencionaba el uso de las mejores técnicas disponibles. En el caso de Hungría, no se indicaba el alcance de la medida y tampoco había una base de datos de los permisos de vertido de aguas residuales expedidos a las empresas industriales no incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre las emisiones industriales, lo que limita la posibilidad de un proceso exhaustivo de revisión. En Eslovaquia, el Tribunal identificó deficiencias en la revisión de los permisos de dos instalaciones examinadas.

### Insuficiencias en el sistema de inspecciones

## 93

El cumplimiento de los límites de emisión se garantiza de dos modos: los autocontroles de los responsables de los vertidos de aguas residuales y los controles llevados a cabo por los organismos públicos de inspección.

## 94

En los cuatro Estados miembros visitados, las instalaciones industriales que realizan vertidos directos a las aguas superficiales están obligadas por ley a efectuar autocontroles en sus efluentes<sup>59</sup>. La frecuencia de estos autocontroles viene normalmente indicada en el permiso de vertido de aguas residuales. En Hungría, Rumanía y Eslovaquia, la legislación nacional establece el número mínimo anual de controles.

## 95

En ninguno de los cuatro Estados miembros se contempla la frecuencia de los controles practicados por los organismos públicos de inspección, con la sola excepción de los controles de las instalaciones industriales incluidas en el ámbito de la Directiva sobre las emisiones industriales. Para estos controles, la Directiva especifica la frecuencia mínima exigida. Según las estadísticas facilitadas por los Estados miembros correspondientes al período 2012-2013, el Tribunal llega a la conclusión de que:

- la cobertura de las instalaciones incluidas en el ámbito de dicha Directiva era conforme con los requisitos;
- en los vertidos directos procedentes de instalaciones no incluidas en el ámbito de la Directiva sobre las emisiones industriales, la frecuencia real de las inspecciones públicas es muy parecida a la presentada en el **cuadro 6**: la más baja correspondía a Eslovaquia, mientras que en el caso de Hungría no se recibió información que permitiera evaluar la frecuencia de las inspecciones;
- en los vertidos indirectos, los organismos públicos de inspección practican pocos controles en las instalaciones industriales de que se trate, ya que compete principalmente al operador de la instalación de tratamiento de aguas residuales urbanas garantizar el respeto de los límites de emisión fijados por contrato. El Tribunal constató que, en 22 de las 26 instalaciones de tratamiento de aguas residuales analizadas (un 85 %), los operadores llevaron a cabo controles sobre el terreno<sup>60</sup>. En tres de las cuatro instalaciones restantes, los operadores confiaron en los resultados de los autocontroles de los responsables de los vertidos industriales.

59 En el caso de los autocontroles de los vertidos indirectos, véase el Informe Especial nº 2/2015, apartado 60.

60 Los operadores de las redes de alcantarillado o instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas que reciban las aguas residuales están obligados por ley a efectuar controles sobre el terreno en la República Checa, en Rumanía y en Eslovaquia.

**96**

Una medida incluida en el plan hidrológico de cuenca de 2009 de Eslovaquia proponía endurecer el sistema de inspecciones, pero no se indicaba el modo ni el momento en que se implantaría esta medida y se mencionaba como problema principal la falta de financiación para aplicar el sistema.

**97**

Cuando se ha observado que se han superado los límites de emisión, en los cuatro Estados miembros se aplican multas conforme a las disposiciones legales:

- En los vertidos directos, es el organismo público de inspección el que impone las multas. El procedimiento es el mismo que el aplicado en las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas (véanse los apartados 76 y 77).
- En los vertidos indirectos, son los operadores de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas los que imponen las multas. Si bien en Hungría y Rumanía la multa se corresponde con la cantidad de contaminación<sup>61</sup> vertida entre dos mediciones (en un año), en la República Checa y en Eslovaquia, el importe calculado se corresponde, por lo general, con la cantidad de contaminación vertida el día en que tuvo lugar la medición<sup>62</sup>. En opinión del Tribunal, es más probable que, en ese caso, el importe a pagar sea de menor cuantía y que se limite el efecto disuasorio.

**El canon por contaminación del agua se utiliza en parte como instrumento disuasorio de la emisión de contaminantes**

**98**

El número de contaminantes por los que se abona un canon es especialmente limitado en la República Checa, Hungría y Eslovaquia (véase el *anexo IV*). Por consiguiente, un canon pocas veces puede servir como incentivo para cumplir los límites estipulados en el permiso o para aplicar límites más estrictos.

**Medidas e instrumentos aplicados por los Estados miembros para atajar la contaminación difusa procedente de la agricultura**

**99**

Un buen modo de reducir las emisiones procedentes de la agricultura consiste en regular las prácticas agrícolas (por ejemplo, con normas sobre el uso de fertilizantes, el almacenamiento del estiércol, el uso de plaguicidas, la rotación de los cultivos, etc.). Existen diversos instrumentos (véase el apartado 15) para imponer o impulsar buenas prácticas agrícolas y promover que las actividades agrícolas cumplan la legislación medioambiental.

61 Esto corresponde a la cantidad vertida que supere la cantidad aceptada (volumen multiplicado por una concentración expresada, por ejemplo, en mg/l).

62 Por lo general, los contratos establecen un plazo estándar (que oscila normalmente entre 5 y 30 días) si no se puede especificar el tiempo preciso durante el que se superaron los límites de emisión.

## 100

Por tanto, el Tribunal examinó si:

- se aprovechaba al máximo la Directiva sobre nitratos como instrumento para combatir la contaminación por nitratos;
- los planes nacionales de acción sobre plaguicidas mostraban un claro compromiso de reducción de los riesgos y las repercusiones resultantes del uso de plaguicidas;
- la condicionalidad resultaba eficaz para exigir buenas prácticas agrícolas y garantizar su cumplimiento;
- se aprovechaba adecuadamente el potencial de las medidas de desarrollo rural para abordar los problemas de calidad del agua;
- se aplicaba el principio de «quien contamina paga» en el caso de la contaminación difusa procedente de la agricultura.

### Los Estados miembros no aprovechan todas las posibilidades que ofrece la Directiva sobre nitratos

## 101

Conforme a la Directiva sobre nitratos (véase el **cuadro 1**), los Estados miembros deben designar zonas vulnerables a los nitratos y revisarlas, como mínimo, una vez cada cuatro años. Uno de los criterios<sup>63</sup> de designación es el estado de eutrofización de las masas hídricas. La Directiva sobre nitratos de 1991 dejó que los Estados miembros definieran criterios de clasificación para el concepto de eutrofización. Fue en mayo de 2009 cuando los directores de aguas de los Estados miembros (y de Noruega) aprobaron un documento de orientación sobre la evaluación de la eutrofización en el contexto de la política de aguas de la UE.

## 102

Los Estados miembros tenían que adoptar programas de acción con los requisitos que los agricultores debían respetar en las zonas vulnerables a los nitratos. Estos programas de acción han de analizarse y, en caso necesario, revisarse cada cuatro años. Los Estados miembros también debían adoptar un código de buenas prácticas agrícolas para aplicarlo con carácter voluntario en las explotaciones que no se encontraban en zonas vulnerables a los nitratos. La Comisión no ha aprobado formalmente los programas de acción y los códigos no han sido aprobados formalmente por la Comisión, la cual, si considera que no tienen la calidad suficiente, podrá emprender medidas judiciales (véase el apartado 47).

### La mayoría de los Estados miembros han reforzado paulatinamente los requisitos que deben respetar los agricultores en las zonas vulnerables a los nitratos, pero aún hay margen para seguir mejorando

## 103

Desde su adhesión a la UE en 2004 y en 2007, Hungría, la República Checa y Rumanía han aumentado paulatinamente sus zonas designadas como vulnerables a los nitratos, mientras que Eslovaquia las ha reducido en un 5 %. En el **cuadro 7** se muestra el porcentaje de suelo agrícola designado actualmente como vulnerable a los nitratos en los cuatro Estados miembros.

63 Otros criterios: i) aguas subterráneas que contengan más de 50 mg/l de nitratos o puedan llegar a contenerlos si no se actúa, y ii) aguas dulces superficiales, en particular las que se utilicen o vayan a utilizarse para la extracción de agua potable, que contengan más de 25 o 50 mg/l de nitratos o puedan llegar a contenerlos si no se actúa, tal y como especifica la Directiva 75/440/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1975, relativa a la calidad requerida para las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable en los Estados miembros (DO L 194 de 25.7.1975, p. 26).

### Porcentaje de suelo agrícola designado como vulnerable a los nitratos a 31 de diciembre de 2014

Estado miembro	Porcentaje de suelo agrícola en zonas vulnerables a los nitratos	Cambio desde la primera designación
República Checa	49 %	+ 15 %
Hungría	63 %	+ 42 %
Rumanía	58 %	+ 625 %
	En 2013, el Gobierno rumano decidió que el programa de acción se aplica a todo el territorio del país <sup>1</sup> .	
Eslovaquia	57 %	- 5 %

1 En virtud del artículo 3, apartado 5, de la Directiva sobre nitratos, los Estados miembros no estarán obligados a determinar zonas vulnerables específicas en caso de que elaboren y apliquen programas de acción en todo su territorio nacional.

Fuente: análisis de las disposiciones nacionales elaborado por el TCE.

## 104

La decisión de Rumanía de aplicar el programa de acción en todo el país es, en un principio, positiva desde el punto de vista de la calidad del agua, en particular si se tiene en cuenta que su número de masas hídricas con aumento de nutrientes es el más bajo (véase el **anexo II**). No obstante, la extensión de la zona no basta por sí misma para conseguir la reducción de los nitratos en el agua. En la zona designada anteriormente (compuesta únicamente por el 58 % del suelo agrícola) hubo pocos avances en la consecución de un almacenamiento apropiado del estiércol, uno de los requisitos del programa de acción (véase también el apartado 122).

## 105

El Tribunal constató que, con cada revisión de los programas de acción de Hungría, la República Checa y Rumanía, los requisitos aumentaban en número o eran más estrictos, mientras que en Eslovaquia se suavizaron algunos de ellos. El endurecimiento de los requisitos se debe en parte a la Comisión (véanse los ejemplos del **recuadro 1**). El hecho de que algunos requisitos también sean ahora más precisos ha contribuido a su aplicación y cumplimiento.

### Ejemplos de los efectos de las peticiones formuladas por la Comisión a la República Checa y Hungría

Los Estados miembros debían decidir la capacidad de los depósitos de almacenamiento del estiércol, que habían de poder almacenar el estiércol producido por una duración, como mínimo, igual a la que está prohibido aplicar estiércol en la tierra. Esta capacidad se expresa en meses. En la República Checa se aumentó la capacidad como resultado de la actuación de la Comisión. No se exigió el cumplimiento inmediato del requisito a los agricultores sujetos por vez primera al mismo en 2012 con el aumento de las zonas vulnerables a los nitratos. En su lugar, se beneficiaron de un período de transición (plazo para el cumplimiento: final de 2015), que fue suprimido como resultado de la actuación de la Comisión, con efecto a partir de mediados de 2014.

En Hungría, la Comisión debatió las obligaciones de almacenamiento y los períodos de transición con las autoridades competentes: el plazo inicial para el cumplimiento se amplió al 31 de diciembre de 2014. De este modo, los agricultores tuvieron diez años desde la adhesión del país para hacer efectivo dicho cumplimiento. En el caso de los agricultores de zonas designadas como vulnerables a los nitratos en 2013, el plazo era el 31 de diciembre de 2014 para el almacenamiento de purines y el 22 de diciembre de 2015 para el almacenamiento de estiércol. Ahora bien, estos plazos transitorios fijados por las autoridades húngaras no fueron objetados por la Comisión.



Fotografía 2. Depósito de almacenamiento de purines

Fuente: TCE.

### Ejemplos de requisitos en Hungría y Rumanía menos exigentes que las recomendaciones incluidas en el estudio elaborado en nombre de la Comisión

En Hungría, el período en el que está prohibido aplicar en la tierra de determinados tipos de fertilizantes dura desde el 31 de octubre hasta el 15 de febrero (tres meses y medio). En las recomendaciones se sugería un período comprendido entre el 1 de agosto y el 1 de febrero (seis meses) para las tierras cultivables, con una incertidumbre probable de más/menos un mes.

En Rumanía, la regla general establece la prohibición de aplicar fertilizantes en una franja de 1 m adyacente a un curso de agua situada en un bloque de tierra físico con una pendiente media del 12 % como máximo, y en una franja de 3 m situada en un bloque de tierra físico con una pendiente superior al 12 %. Existen otras normas específicas para distintos tipos de zonas de protección hídrica.

Las recomendaciones sugerían franjas de protección<sup>64</sup> de 25 m de ancho como mínimo y, para los terrenos en pendiente (superior al 8 %), dichas franjas tenían que duplicarse o incluso triplicarse. En su correspondencia con Rumanía, la Comisión también opinaba que las franjas de protección no tenían anchura suficiente, pero no siguió investigando este asunto.

64 Franja de terreno a lo largo de un curso de agua sometida a restricciones agrícolas, como limitaciones del uso de fertilizantes.

## 106

Aunque se han endurecido, los requisitos son aún menos exigentes que los establecidos en un estudio de 2011<sup>65</sup> elaborado en nombre de la Comisión y utilizado por esta en su evaluación de los planes de acción. En el **recuadro 2** se ofrecen ejemplos.

## 107

Varias cuestiones<sup>66</sup> para las que los Estados miembros debían o podían definir obligaciones conforme a la Directiva sobre nitratos se convirtieron en cuestiones para las que debían definir normas conforme a las buenas condiciones agrarias y medioambientales<sup>67</sup>. El Tribunal constató que las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales en el caso de «gestión del uso de la tierra» y «mantenimiento de un manto mínimo del suelo» son idénticas o incluso más estrictas que las incluidas en los programas de acción de los cuatro Estados miembros. Además, existe margen para seguir mejorando las normas (véase el apartado 136).

65 Véase el informe final presentado a la Comisión en diciembre de 2011, titulado *Recommendations for establishing Action Programmes under Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources*, elaborado por un consorcio [DLO-Alterra Wageningen UR, DLO-Plant research International Wageningen UR; NEIKER Tecnalia, Derio, España; Institute of Technology and Life Sciences (ITP), Varsovia, Polonia; Swedish Institute of Agricultural and Environmental Engineering (JTI), Upsala]. Estas recomendaciones por zona climática solo se hicieron a partir de 2011, esto es, veinte años después de la aprobación de la Directiva sobre nitratos.

66 Estas cuestiones son: condiciones para la aplicación de fertilizantes a la tierra cerca de cursos de agua, gestión del uso de la tierra (incluidos sistemas de rotación de cultivos) y mantenimiento de un manto mínimo de vegetación durante períodos lluviosos. Los dos últimos son optativos.

67 Las condiciones agrarias y medioambientales generales en cuestión son: erosión del

## 108

En lo que respecta a los fertilizantes, los Estados miembros definieron limitaciones a la cantidad de nitrógeno aplicable (en kg/ha), pero no aprovecharon la oportunidad para establecer limitaciones similares al contenido de fósforo<sup>68</sup>.

### Las deficiencias de los programas de acción de Eslovaquia y la República Checa llevaron a la Comisión a adoptar ulteriores medidas

## 109

En noviembre de 2012, la Comisión inició un procedimiento de infracción contra Eslovaquia por el segundo programa de acción que se había aprobado en 2011. En enero de 2013 se inició un «procedimiento EU Pilot» con la República Checa sobre el tercer programa de acción aprobado en 2012.

## 110

En noviembre de 2015, la Comisión aún no había adoptado una posición final como resultado de la información facilitada por los dos Estados miembros<sup>69</sup> en cuestión y las medidas emprendidas por dichos Estados.

### Los programas de acción aún no tienen efecto sobre el consumo de fertilizantes y su efecto en la eutrofización es difícil de evaluar

## 111

Un indicador que puede reflejar si son idóneos los requisitos impuestos a los agricultores es la evolución del consumo de fertilizantes nitrogenados. El consumo de fertilizantes minerales<sup>70</sup> aumentó en los cuatro Estados miembros en el período 2004-2012<sup>71</sup>, aunque la superficie de tierras cultivables no cambió significativamente. Al mismo tiempo, el consumo de fertilizantes orgánicos (como el estiércol) no muestra una tendencia clara, ni al alza ni a la baja.

## 112

Otro indicador útil para evaluar la eficacia de los programas de acción es la evolución del estado de eutrofización de las aguas, aunque en dicho estado influyen todas las fuentes de contaminación, no solo la agricultura.

## 113

Los Estados miembros debían elaborar programas de seguimiento de las aguas para medir las concentraciones de nitratos en las aguas dulces y revisar su estado eutrófico, como mínimo, una vez cada cuatro años. Los Estados miembros presentaron los informes de aplicación más recientes en 2012, correspondientes al período 2008-2011. El próximo informe debe presentarse en junio de 2016, correspondiente al período 2012-2015. El período de notificación contemplado en la Directiva sobre nitratos no está armonizado con el calendario de adopción de los planes hidrológicos de cuenca<sup>72</sup>.

suelo (incluida la gestión del uso de la tierra y el mantenimiento de un manto mínimo de vegetación) y franjas de protección a lo largo de los cursos de agua. La norma relativa a la erosión se aplica desde el 1 de enero de 2005 (1 de enero de 2007 en Rumanía) y la relativa a las franjas de protección se aplica desde el 1 de enero de 2012 en los cuatro Estados miembros visitados.

- 68 En Rumanía, el Tribunal constató, sobre la base de una muestra de planes de gestión de fertilizantes obligatorios para determinadas explotaciones, que las cantidades de fertilizantes recomendadas sobre la base de estudios agroquímicos, se refieren tanto al contenido de nitrógeno como al de fósforo.
- 69 La carta más reciente de la República Checa es de noviembre de 2014 y la más reciente de Eslovaquia, de febrero de 2015. La República Checa ya ha aprobado enmiendas a la base jurídica vigente para tener en cuenta los comentarios de la Comisión.
- 70 Los fertilizantes se pueden clasificar en dos categorías: minerales (también llamados químicos o inorgánicos) y orgánicos (como el estiércol).
- 71 Según datos de Eurostat (cambio en el consumo de fertilizantes nitrogenados en la agricultura), el porcentaje de aumento es el siguiente: 15 % en la República Checa, 6,8 % en Hungría, 7,4 % en Rumanía y 32 % en Eslovaquia.
- 72 El análisis del estado de las masas hídricas subyacente a los planes debía actualizarse en 2013 (la actualización tenía que incluirse en el plan hidrológico de cuenca de 2015); la próxima actualización será en 2019 (que deberá incluirse en el plan de 2021).

### 114

Es difícil extraer conclusiones sobre la evolución del estado eutrófico de las masas hídricas, ya que los conjuntos de datos correspondientes a los períodos 2004-2007 y 2008-2011 no son comparables<sup>73</sup>. Estos datos, extraídos de los informes de 2012 sobre la aplicación de la Directiva sobre nitratos, tampoco son directamente comparables con los datos incluidos en los planes hidrológicos de cuenca, debido al uso de criterios de evaluación diferentes (véase el apartado 101).

### 115

Sobre la base de los datos comunicados para el período 2008-2011, en Eslovaquia, la República Checa y Hungría, entre un 31 y un 65 % de las aguas superficiales presentaban eutrofización. En Rumanía, menos del 15 % de los ríos eran eutróficos, mientras que la situación de otras aguas (como lagos y aguas costeras) no se consideraba tan buena.

### **El mecanismo de aplicación de la Directiva sobre nitratos carece de efecto disuasorio**

### 116

La Directiva sobre nitratos no contemplaba expresamente el mecanismo de aplicación.

### 117

Con la introducción de la condicionalidad (véase el apartado 133), los Estados miembros deben comprobar la aplicación de determinadas normas y reducir los pagos de las ayudas si se constatan incumplimientos. Con arreglo al requisito legal de gestión 4<sup>74</sup> (RLG-4), los Estados miembros deben comprobar la aplicación por parte de los agricultores de los programas de acción sobre nitratos. Los agricultores que no reciben ayudas (pagos directos) de la política agrícola común o ayudas con cargo a determinadas medidas de los programas de desarrollo rural no tienen que realizar los controles del RLG-4.

### 118

Además de los controles del RLG-4, los cuatro Estados miembros llevan a cabo controles de la aplicación de la Directiva sobre nitratos, en lo sucesivo denominados «controles nacionales». En ninguno de los cuatro Estados miembros visitados existen requisitos legales sobre la cobertura de los «controles nacionales» (porcentaje de la población total que se controla) ni sobre la selección de las muestras. El porcentaje real de la población de agricultores cubierta por estos controles nacionales en 2012<sup>75</sup> fue muy reducido (inferior al 3 %).

73 Esto se debe, por ejemplo, a los distintos métodos de evaluación o a una diferencia importante en el número de estaciones de seguimiento.

74 Aplicable en Eslovaquia, Hungría y la República Checa desde 2009 y en Rumanía desde 2012.

75 En el caso de Rumanía, los datos corresponden al período 2008-2011.

## 119

En la República Checa y Eslovaquia, una misma autoridad se encarga de efectuar los «controles nacionales» y los controles del RLG-4; en los otros dos países se encargan autoridades diferentes. La situación en cuanto a los requisitos que cubren realmente los «controles nacionales» varía en función del Estado miembro:

- Casi todos los requisitos de los programas de acción forman parte de los «controles nacionales» en Hungría<sup>76</sup> y en Eslovaquia.
- En la República Checa, algunos de los requisitos del programa de acción se someten a «controles nacionales» y otros a los controles del RLG-4. Habida cuenta de que la muestra es la misma para ambos controles, en la práctica se comprueban casi todos los requisitos, pero las sanciones que se aplican son diferentes (véanse los apartados 120 y 144).
- En Rumanía, una serie de requisitos no está incluida en las instrucciones que deben seguir los inspectores para aquellas explotaciones con un número de unidades de ganado mayor comprendido entre 8 y 100<sup>77</sup>.

## 120

El Tribunal constató que cuando en los «controles nacionales» se detectan incumplimientos de los requisitos, no se aplican necesariamente o las multas, cuando se imponen, son de escaso importe, lo que limita el efecto disuasorio:

- En Rumanía, normalmente no se aplican sanciones con los controles que cubren las explotaciones que poseen entre 8 y 100 unidades de ganado mayor, sino que se exigen medidas correctoras.

- En Eslovaquia no se aplican sanciones por ley para una serie de cuestiones, como la falta de observancia de los criterios de almacenamiento o del período de prohibición para la aplicación de fertilizantes a la tierra.
- En Hungría, el marco jurídico prevé una sanción si no se facilitan datos o si se produce contaminación por nitratos. Sin embargo, la multa máxima en ambos casos es relativamente baja. Además, la sanción correspondiente a la contaminación por nitratos es difícil de aplicar, ya que exige para su aplicación que se demuestre que la contaminación se debe al incumplimiento de las normas de aplicación de los fertilizantes y que se elabore una evaluación del alcance de la contaminación.
- En la República Checa se aplican sanciones por no respetar las condiciones relativas a los fertilizantes y el almacenamiento, pero el importe medio de las multas impuestas en función del tipo de infracción entre 2010 y 2013 fue relativamente bajo.

## 121

En general, el Tribunal determinó que la información incluida en el informe de aplicación de 2012 enviado a la Comisión en relación con los controles efectuados y los incumplimientos hallados tenía un carácter muy general y a veces resultaba incompleta. Tampoco las cifras eran siempre fiables, lo que obstaculiza significativamente cualquier evaluación de la situación global por parte de la Comisión.

76 En Hungría, esto tiene que ver con los controles efectuados en explotaciones que no se dedican a la ganadería.

77 Los controles de las explotaciones con más de 100 unidades de ganado competen a otra autoridad. Según la información incluida en el informe de aplicación presentado a la Comisión en 2012 acerca de la Directiva sobre nitratos, los controles incluyen principalmente la capacidad de almacenamiento. El Tribunal no recibió información sobre si los controles se efectúan o no en las explotaciones que no se dedican a la ganadería, y en el informe de aplicación presentado a la Comisión en 2012 no aparece dicha información.

## 122

En estos controles se observaron frecuentes incumplimientos de los requisitos relativos a la capacidad de almacenamiento de estiércol. Una de las razones aducidas fue la falta de recursos financieros para sufragar la construcción de depósitos de almacenamiento adecuados.

### Los planes de acción sobre plaguicidas presentan deficiencias

## 123

Los Estados miembros debían adoptar planes de acción nacionales que incluyeran objetivos cuantificados, metas, medidas y calendarios, con el fin de reducir los riesgos y las consecuencias del uso de plaguicidas (véase el **cuadro 2**). Estos planes de acción debían adoptarse y comunicarse a la Comisión, a más tardar, el 26 de noviembre de 2012.

### Los planes de acción carecen de objetivos cuantificados y de plazos para la aplicación de las medidas

## 124

El Tribunal constató que los planes de acción nacionales no incluían:

- un calendario para la aplicación de las medidas en Hungría y Eslovaquia;
- el importe de los recursos financieros necesarios para la aplicación de las medidas propuestas en Hungría, Eslovaquia y Rumanía;
- los objetivos cuantitativos globales, como el índice de reducción en el uso de los plaguicidas o la reducción del índice de frecuencia del tratamiento (intensidad en el uso de plaguicidas).

## 125

En el aspecto positivo, se constata que los planes de acción de la República Checa, Rumanía y Eslovaquia incluyen medidas relativas al establecimiento de zonas de protección de tamaño adecuado en las que no se podrán utilizar plaguicidas. Para Rumanía, véase asimismo el apartado 135. Hungría cuenta con una medida relativa a las franjas de protección en su plan hidrológico de cuenca de 2009.

## 126

La Comisión aún no había publicado a mediados de 2015 su informe sobre la evaluación de los planes de acción, previsto para diciembre de 2014, y tampoco ha iniciado ningún procedimiento de infracción por insuficiencias en el contenido de las medidas incluidas en dichos planes.

### La gestión integrada de plagas solo se aplicará paulatinamente

## 127

Conforme a la Directiva sobre plaguicidas, los Estados miembros deben garantizar, desde el 1 de enero de 2014 en adelante, que se aplican los principios generales de la gestión integrada de plagas<sup>78</sup>. El objetivo principal es garantizar que uso de productos fitosanitarios<sup>79</sup> se limita al mínimo necesario.

78 La gestión integrada de plagas consiste en un examen minucioso de todos los métodos de protección vegetal disponibles y la consiguiente integración de medidas adecuadas. Estas medidas deberían evitar el desarrollo de poblaciones de organismos nocivos y mantener el uso de productos fitosanitarios y otras formas de intervención en niveles justificados, desde el punto de vista económico y ecológico, y que reduzcan o minimicen los riesgos para la salud humana y el medio ambiente. La gestión integrada de plagas favorece cultivos sanos, con una alteración mínima de los agroecosistemas, y promueve los mecanismos naturales de control de plagas.

79 El término plaguicida —que incluye, entre otros, herbicidas, fungicidas e insecticidas— se utiliza con frecuencia de manera equivalente a producto fitosanitario. Sin embargo, plaguicida es un término más amplio que también incluye usos no aplicables a plantas o cultivos, como, por ejemplo, los biocidas.

## 128

Tiene que haber orientaciones para aplicar correctamente los principios de la gestión integrada de plagas. En el momento de la notificación, los Estados miembros estaban elaborando orientaciones específicas para los cultivos. El respeto de los principios generales de gestión integrada de plagas debe incluirse como requisito de referencia en los programas de desarrollo rural para el período 2014-2020, en los que solo se podrán financiar los costes relacionados con los compromisos que impongan más exigencias que este requisito de referencia.

## 129

El éxito de la gestión integrada de plagas dependerá de la idoneidad de las orientaciones y de aspectos como los recursos financieros disponibles para los servicios de asesoramiento a las explotaciones, la calidad de las medidas de formación para los usuarios de productos fitosanitarios y la facilidad de comprobación de los requisitos.

### **Es preciso reforzar el mecanismo de aplicación de la Directiva sobre pesticidas**

## 130

Los Estados miembros estaban obligados, conforme a la Directiva, a fijar sanciones aplicables a los incumplimientos de las disposiciones nacionales adoptadas en virtud de dicha Directiva. El Tribunal constató que las sanciones establecidas por las disposiciones nacionales no cubren todos los tipos de infracción. Por ejemplo, en Eslovaquia, Hungría y Rumanía, las disposiciones nacionales en vigor a mediados de 2015 aún no habían definido sanciones aplicables por inobservancia de la gestión integrada de plagas, ni tampoco se habían definido multas en todos los casos por el uso de productos fitosanitarios no conformes con las condiciones especificadas en la etiqueta del producto.

## 131

No hay requisitos específicos de la UE sobre la cobertura de los controles<sup>80</sup>. En ninguno de los cuatro Estados miembros, las disposiciones nacionales indicaban el porcentaje mínimo de la población que debía controlarse. No obstante, se ha incluido en la condicionalidad un número limitado de aspectos relativos al uso de productos fitosanitarios:

- los controles del RLG-9<sup>81</sup>, destinados principalmente a verificar que solo se utilizan productos autorizados y que su uso es conforme con las condiciones especificadas en la etiqueta del producto, se han efectuado en tres de los Estados miembros desde 2011 y en Rumanía desde 2014;
- el uso sostenible de plaguicidas, en particular en forma de cumplimiento de los principios de la gestión integrada de plagas, se iba a incluir en un principio en la condicionalidad a partir del 2014. No obstante, según el Reglamento (UE) n° 1306/2013<sup>82</sup>, el calendario de esta inclusión ya no está claro, porque depende de los avances logrados por los Estados miembros en la aplicación de la Directiva sobre plaguicidas.

80 Con excepción de las inspecciones previstas en el artículo 8 de la Directiva 2009/128/CE, según el cual todo el equipo de aplicación de pesticidas tiene que haberse inspeccionado el 26 de noviembre de 2016.

81 Para el período de programación 2014-2020, el número ha cambiado al RGL-10.

82 Reglamento (UE) n° 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1290/2005 y (CE) n° 485/2008 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 549).

**132**

Teniendo en cuenta el número limitado de aspectos que cubre la condicionalidad, todos los demás aspectos —como la prohibición de la pulverización aérea, la idoneidad de los equipos de aplicación y la gestión integrada de plagas— deberán cubrirse con los «controles nacionales». Todos los Estados miembros, excepto Eslovaquia, también destacaron en sus planes de acción la necesidad de reforzar los controles en el ámbito de los productos fitosanitarios.

**El mecanismo de condicionalidad está teniendo impacto, pero no se aprovecha al máximo**

**133**

En 2005 se introdujo el mecanismo de condicionalidad, por el que se vinculan los pagos directos de la política agrícola común al respeto de una serie de requisitos (véase el apartado 15). La medida en que con este mecanismo se alcanzan los objetivos medioambientales —en este caso, la mejora de la calidad del agua— depende principalmente del grado de exigencia de los requisitos impuestos por los Estados miembros y de la eficacia del mecanismo de aplicación en vigor.

**134**

La aplicación de la condicionalidad compete a los Estados miembros. En el caso de los RLG<sup>83</sup>, esto incluye la introducción de elementos pertinentes de la legislación específica en el ámbito de la condicionalidad. En cuanto a las buenas condiciones agrarias y medioambientales, esto incluye la adopción de las normas pertinentes en la legislación nacional o regional y la definición de las obligaciones prácticas que se espera que observen los agricultores. Los Estados miembros también debían definir requisitos mínimos para el uso de fertilizantes<sup>84</sup> y productos fitosanitarios<sup>85</sup> que se apliquen a determinadas medidas con arreglo a los programas de desarrollo rural (como la medida agroambiental).

**Los requisitos que deben respetar los agricultores podrían reforzarse para lograr una mejor calidad del agua**

**135**

Existen dos normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales que revisten especial importancia para mejorar la calidad del agua: i) la norma relativa a la creación de franjas de protección a lo largo de los cursos de agua, y ii) la norma sobre la erosión del suelo. No obstante, ninguno de los cuatro Estados miembros ha establecido franjas de protección del tamaño recomendado por el estudio elaborado para la Comisión (véanse el apartado 106 y el **recuadro 2**). Más allá de los requisitos de la Directiva sobre nitratos, Rumanía ha prohibido también el uso de plaguicidas en estas franjas de protección. Los requisitos impuestos por los Estados miembros como resultado de la norma relativa a la erosión del suelo podrían haber sido más exigentes, según muestran los ejemplos incluidos en el **recuadro 3**.

- 83 La fiscalización abarcó los siguientes RLG relativos a la calidad del agua: el RLG-3, relativo a la aplicación de lodos de depuradora en suelo agrícola; el RLG-4, relativo a la aplicación de la Directiva sobre nitratos, y el RLG-9, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios.
- 84 Los requisitos mínimos en cuanto a fertilizantes deben incluir, entre otros, los Códigos de buenas prácticas agrarias introducidos en virtud de la Directiva sobre nitratos (véase el apartado 102), en el caso de las explotaciones que se encuentran fuera de las zonas vulnerables a los nitratos, y requisitos relativos a la contaminación por fósforo.
- 85 Los requisitos mínimos en cuanto a productos fitosanitarios deben incluir, entre otros, la necesidad de contar con una licencia para utilizar los productos y cumplir las obligaciones en materia de formación, las exigencias de almacenamiento seguro, la comprobación de la maquinaria y normas sobre el uso de plaguicidas cerca del agua y de otros lugares sensibles, según lo establecido en la legislación nacional.

### Ejemplos de requisitos relativos a la erosión que podrían reforzarse en los cuatro Estados miembros

El tipo de cultivo<sup>86</sup> plantado es un factor que influye en el alcance de la erosión. En Eslovaquia y Rumanía no se prohíben los cultivos en terrenos expuestos a la erosión.

En Hungría y la República Checa se prohíben determinados cultivos en parcelas de terreno especificadas. Sin embargo, la superficie de terreno afectada por estas normas es inferior a la superficie real de terreno propensa a la erosión.

<sup>86</sup> Por ejemplo, los cultivos en hilera, como el maíz, el girasol y la remolacha azucarera, conocidos por su potencial de erosión.

### 136

Con respecto a los requisitos mínimos para las ayudas en virtud del desarrollo rural correspondientes al período de programación 2007-2013 (véase el apartado 134):

- ninguno de los cuatro Estados miembros definió requisitos para la contaminación por fósforo procedente de fertilizantes, aunque así lo exigía el Reglamento europeo pertinente;
- Hungría no definió requisitos mínimos significativos sobre fertilizantes para los agricultores situados fuera de las zonas vulnerables, y los requisitos definidos para los agricultores de dichas zonas eran incompletos;
- los cuatro Estados miembros definieron normas sobre el uso de plaguicidas cerca del agua principalmente para las zonas de protección especial, como las destinadas a la extracción de agua para consumo humano. Véase asimismo el apartado 135 sobre las franjas de protección.

### 137

En el contexto de la aprobación de los programas de desarrollo rural correspondientes al período de programación 2014-2020, la Comisión evaluó los siguientes requisitos *ex ante*: i) si se han definido normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales, y ii) si se han cumplido los requisitos mínimos en cuanto a fertilizantes y productos fitosanitarios aplicables a determinadas medidas en virtud de los programas de desarrollo rural. La Comisión no cuestionó la eficacia de los requisitos en vigor para alcanzar los objetivos de la política de la UE en materia de aguas, a pesar de las insuficiencias descritas anteriormente (véanse los apartados 135 y 136)<sup>87</sup>.

### El mecanismo de aplicación de la condicionalidad, una medida disuasoria insuficiente

### 138

Los agricultores que no reciben ayudas con arreglo a la política agrícola común o los programas de desarrollo rural no están sometidos a controles de la condicionalidad. De hecho, las explotaciones con una superficie inferior a 1 ha no pueden optar a pagos directos de la política agrícola común. Con excepción de Rumanía<sup>88</sup>, las explotaciones con una superficie inferior a 1 ha representan una parte insignificante de la superficie agrícola (54 %) y del total de las tierras cultivables.

<sup>87</sup> El Tribunal formuló una observación similar en el Informe Especial nº 4/2014, apartado 46.

<sup>88</sup> Según los datos publicados por la Oficina de Estadística de Rumanía, el 54 % de las explotaciones cuenta con una superficie inferior a 1 ha y representa casi el 10 % del suelo agrícola.

## 139

El Tribunal llega a la conclusión de que, en términos de tamaño de la muestra, el requisito de la UE<sup>89</sup> de cubrir el 1 % de los agricultores que deben aplicar las normas de condicionalidad se superó ligeramente en los cuatro Estados miembros entre los años 2011 y 2013. Un porcentaje del 1 % implica que, de media, la probabilidad de que un agricultor sea objeto de un control es de una vez cada 100 años.

## 140

Igualmente, los cuatro Estados miembros visitados respetaban el requisito de la UE sobre la separación entre un muestreo basado en riesgos<sup>90</sup> y uno aleatorio. Sin embargo, el análisis del riesgo pierde en parte su significado, ya que la muestra real sometida a controles no consiste necesariamente solo en aquellos agricultores clasificados con el máximo riesgo. La razón estriba en que para la selección final se tienen en cuenta asimismo los efectivos disponibles en el organismo nacional o regional que efectúa los controles.

## 141

Con respecto al contenido de los controles, el Tribunal constató lo siguiente:

- En lo relativo al RLG-4 sobre la aplicación de la Directiva sobre nitratos, los controles efectuados en Eslovaquia, Hungría y Rumanía cubren la mayoría de los requisitos definidos en los programas de acción sobre nitratos. En la República Checa, algunos requisitos del programa de acción sobre nitratos están cubiertos por los controles de condicionalidad, mientras que otros están cubiertos por los «controles nacionales» (véase el apartado 119).
- En lo relativo a los requisitos mínimos aplicables para determinadas medidas con arreglo a los programas de desarrollo rural, en Hungría dichos controles fueron insuficientes (véase el apartado 136). En la República Checa y Rumanía, los controles no cubrieron el requisito sobre la capacidad de almacenamiento del estiércol. En Rumanía no se definieron todos los aspectos de los requisitos mínimos relativos al uso de productos fitosanitarios y, por tanto, los controles se limitaron a comprobar que únicamente se utilizaban productos autorizados.

## 142

Una limitación inherente al sistema de controles de la condicionalidad reside en la gran dificultad de controlar algunos requisitos debido a su naturaleza. Por ejemplo, solo se pueden controlar algunos requisitos durante una época determinada del año o en ausencia de ciertas condiciones meteorológicas (por ejemplo, fuertes vientos o escarcha), lo que puede no coincidir necesariamente con el momento de la visita sobre el terreno. En los cuatro Estados miembros visitados, los controles se concentran principalmente en el segundo semestre del año. Durante los meses de invierno o en el principal período de vegetación, no se efectuó ningún control (Hungría y Rumanía) o solo una proporción muy pequeña de los mismos. Además de contravenir determinados requisitos normativos, este hecho implica que algunos requisitos relacionados con el agua no se pueden comprobar visualmente sobre el terreno.

89 Reglamento (CE) n° 1122/2009 de la Comisión, de 30 de noviembre de 2009, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CE) n° 73/2009 del Consejo en lo referido a la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control en los regímenes de ayuda directa a los agricultores establecidos por ese Reglamento, y normas de desarrollo del Reglamento (CE) n° 1234/2007 del Consejo en lo referido a la condicionalidad en el régimen de ayuda establecido para el sector vitivinícola (DO L 316 de 2.12.2009, p. 65).

90 Los factores de riesgo utilizados para la selección de la muestra en los cuatro Estados miembros han cambiado con el paso de los años, lo que refleja una cierta dificultad para establecer factores adecuados.

## 143

La eficacia de los controles también se ve afectada por el hecho de que las declaraciones de los propios agricultores, en particular el registro de fertilización (que incluye datos sobre el período de fertilización y las cantidades aplicadas), constituyen una evidencia de auditoría muy importante. Cuanto más frecuentes sean las actualizaciones del registro, más precisa será la información. El registro debe llevarse de manera continuada (Eslovaquia, Hungría y Rumanía) o debe actualizarse al final de cada mes (la República Checa).

## 144

Por último, en el caso de numerosos requisitos, el coste del cumplimiento para el agricultor (por ejemplo, en términos de producción e ingresos sacrificados) es superior a la multa que se le impondría; esto es, la reducción máxima del importe de la ayuda alcanza solo un 5 %<sup>91</sup> como máximo, por lo que no tiene un efecto disuasorio real<sup>92</sup>.

## No se aprovecha al máximo el potencial de las medidas de desarrollo rural para abordar los problemas de calidad del agua

## 145

Las medidas complementarias a la legislación vigente (como la Directiva sobre nitratos) definidas en los planes hidrológicos de cuenca estaban vinculadas principalmente a los programas de desarrollo rural<sup>93</sup>.

## 146

Estos programas contienen conjuntos de medidas a los que se puede comprometer de manera voluntaria la población objetivo (por ejemplo, los agricultores). Los beneficiarios de las medidas de desarrollo rural se comprometen a cumplir las condiciones específicas establecidas por su Estado miembro.

## Menos del 30 % de la superficie agrícola está cubierta por programas agroambientales que pueden propiciar una mejora de la calidad del agua

## 147

El Tribunal determinó que la presión de la contaminación procedente de la agricultura sobre el agua se describía en términos de carácter muy general en los programas de desarrollo rural correspondientes al período 2007-2013 de los cuatro Estados miembros y que no era necesariamente coherente<sup>94</sup> con la información incluida en los planes hidrológicos de cuenca<sup>95</sup>.

## 148

El Reglamento (CE) n° 1974/2006 de la Comisión<sup>96</sup> indicaba las medidas que podían formar parte de un programa de desarrollo rural. En los cuatro Estados miembros, las medidas más importantes con impacto positivo directo en la calidad del agua son las siguientes:

- Medida 121 — «Modernización de las explotaciones agrícolas»: los cuatro Estados miembros<sup>97</sup> utilizaron esta medida para financiar depósitos de almacenamiento de estiércol. Los informes anuales de aplicación que describen los progresos de las medidas no facilitan información sobre el número de instalaciones de almacenamiento y los costes de inversión cofinanciados.

91 El Reglamento de la Comisión establece la reducción, como norma general, en un 3 % del importe concedido. Los Estados miembros pueden decidir no imponer ninguna reducción, reducir el porcentaje hasta el 1 % o aumentarlo hasta un máximo del 5 %. Los porcentajes más altos se aplican a casos recurrentes de incumplimiento y a casos de incumplimiento que los Estados miembros consideran intencionados.

92 Véase el Informe Especial n° 8/2008, apartado 69.

93 Hay un programa de desarrollo rural para cada uno de los cuatro Estados miembros visitados.

94 El Tribunal formuló una observación similar en el Informe Especial n° 4/2014, apartado 52.

95 Si bien las evaluaciones ambientales para los programas de desarrollo rural se elaboraron en 2006, los análisis ambientales llevados a cabo en el contexto de los planes hidrológicos de cuenca debían completarse, a más tardar, el 22 de diciembre de 2004 (artículo 5 de la Directiva Marco sobre el agua).

96 Reglamento (CE) n° 1974/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 368 de 23.12.2006, p. 15).

97 En Rumanía son las autoridades locales las que normalmente facilitan los depósitos de almacenamiento. Estas autoridades no podían optar a una ayuda del programa de desarrollo rural.

- Medida 214 — «Ayudas agroambientales» (véase el apartado 13): la importancia de la medida en términos de recursos financieros asignados con arreglo al período de programación 2007-2013<sup>98</sup> varía en función del Estado miembro (véase el **cuadro 8**).
- Medida 221 — «Primera forestación<sup>99</sup> de tierras agrícolas»: esta medida no constituía una prioridad en ninguno de los cuatro Estados miembros, ya que se habían asignado a ella recursos financieros muy escasos.

## 149

La República Checa y Hungría también comunicaron<sup>100</sup> que las medidas 211 («Ayudas destinadas a indemnizar a los agricultores por las dificultades naturales en zonas de montaña»), 212 («Ayudas destinadas a indemnizar a los agricultores por las dificultades en zonas distintas de las de montaña») o ambas contribuían a la calidad del agua. Los otros dos Estados miembros no comunicaron ninguna zona, aunque también gastaron fondos en el marco de estas medidas. El Tribunal considera que estas medidas solo tienen un impacto indirecto, ya que el objetivo principal es garantizar el uso continuado de la superficie agrícola. El mantenimiento no mejora la situación para el medio ambiente, pero la falta de conservación lo empeoraría<sup>101</sup>. En la República Checa, los agricultores únicamente reciben ayudas por el mantenimiento de pastos. Los pastos son más beneficiosos<sup>102</sup> para la calidad del agua que las tierras con cultivos. En todos los casos, no obstante, las ayudas se conceden con el objetivo de mantener o preservar el paisaje existente.

98 Los Estados miembros asignaron menos fondos a la medida equivalente con arreglo al período de programación 2014-2020. Este es el caso, en particular, de Eslovaquia (un 63 % menos) y de Hungría (un 43 % menos).

99 Según el artículo «Water quality improvements from afforestation in an agricultural catchment in Denmark illustrated by the INCA model», de A. Bastrup-Birk y P. Gundersen, publicado en *Hydrology and Earth System Sciences*, vol. 8, nº 4, pp. 764-777, un cambio del uso de la tierra desde la agricultura intensiva al bosque reduce sustancialmente los flujos de lixiviación de nitratos a las aguas subterráneas y superficiales, en gran medida porque se detiene la aportación de nitrógeno procedente de fertilizantes y estiércol.

100 Notificaciones a la Comisión del indicador predefinido «R6 — superficie gestionada eficazmente que contribuye a la calidad del agua»: República Checa: 844 717 ha (o el 20 % del total del suelo agrícola), y Hungría: 59 959 ha (o el 1 % del total del suelo agrícola).

101 Eslovaquia también ha notificado 348 860 ha con arreglo a la medida 226, «Recuperación del potencial forestal e implantación de medidas preventivas». Dado que el objetivo principal es recuperar los bosques dañados por desastres naturales e incendios, el impacto sobre la calidad del agua no es de carácter directo, ya que no aumenta la superficie forestal.

102 Los pastos pueden reducir la erosión del suelo. La calidad del suelo también es, por lo general, mejor que la de las tierras de cultivo y permite una mejor o mayor infiltración de lluvia y, de ese modo, una reducción de la escorrentía (que incluye nutrientes presentes en el suelo o sobre el mismo).

### Cuadro 8

#### Recursos financieros para la medida 214 («Ayudas agroambientales») a 31 de diciembre de 2014 (millones de euros)

Estado miembro	Presupuesto (porcentaje del total de fondos públicos disponibles en virtud del programa de desarrollo rural)		Ejecución del presupuesto (porcentaje del presupuesto para la medida)	
República Checa	1 101,2	(30 %)	1 085,7	(99 %)
Hungría	1 137,3	(22 %)	1 169,6	(103 %)
Rumanía	1 270,6	(14 %)	1 340,9	(106 %)
Eslovaquia	390,2	(15 %)	357,3	(92 %)

Fuente: informes de aplicación de 2014 de los programas de desarrollo rural.

150

En virtud de la medida 214 («ayudas agroambientales»), los Estados miembros incluyeron gran variedad de regímenes diferentes. A cada uno de los distintos regímenes se le aplican obligaciones diferentes y ello puede implicar la limitación o prohibición del uso de fertilizantes, la limitación o prohibición del uso de productos fitosanitarios, o bien la fijación de normas relativas a la rotación de cultivos<sup>103</sup>. Las obligaciones que los agricultores aceptan asumir deben ser más rigurosas que las prescritas por la legislación vigente aplicable, incluidos los RLG y las buenas condiciones agrarias y medioambientales (por ejemplo, los requisitos en relación con el uso de fertilizantes deben ser más estrictos que los incluidos en los programas de acción conforme a la Directiva sobre nitratos).

151

No todos los regímenes a los que se pueden comprometer los agricultores de manera voluntaria han tenido la misma aceptación por su parte. En el **cuadro 9** se muestran los regímenes con más aceptación en función del Estado miembro, donde la superficie total (en hectáreas) que recibe ayudas en virtud de dichos regímenes para el período de programación 2007-2013 representa más del 10 % del suelo agrícola del Estado miembro a finales de 2014. El cuadro también indica las obligaciones que el agricultor debe respetar en cuanto al uso de fertilizantes, al uso de productos fitosanitarios y a las normas relativas a la rotación de cultivos.

103 Con el cambio de cultivos se puede reducir o evitar la erosión del suelo.

**Cuadro 9** Proporción de suelo agrícola y obligaciones que se deben respetar con arreglo a los regímenes de ayudas agroambientales con más aceptación a 31 de diciembre de 2014

Estado miembro	Régimen (y superficie que recibe ayudas en ha <sup>1</sup> como porcentaje del suelo agrícola total)		Obligaciones que deben respetarse (la lista no es exhaustiva)
República Checa	Mantenimiento de pastos	(16,5 %)	Para los dos subregímenes más importantes: limitación del aporte de nitrógeno, por una parte, y eliminación de fertilizantes minerales, por otra.
	Agricultura ecológica	(10,7 %)	Uso exclusivo de fertilizantes y productos fitosanitarios autorizados. Desde 2009, aplicación del Reglamento (CE) n° 834/2007 del Consejo <sup>2</sup> .
Hungría	Régimen de producción integrada de cultivos herbáceos	(11 %)	Se exige un plan de gestión de nutrientes <sup>3</sup> . Se aplican las normas relativas a la rotación de cultivos. Uso exclusivo de productos fitosanitarios definidos como respetuosos con el medio ambiente.
Rumanía	Pastos de «alto valor natural» y agricultura tradicional	(22,2 %)	No se permite el uso de plaguicidas. No se permite el uso de fertilizantes y se limita el aporte de nitrógeno para los fertilizantes orgánicos.
Eslovaquia	Agricultura respetuosa con el medio ambiente — régimen básico	(18,4 %)	Uso exclusivo de determinados productos fitosanitarios. En función del subrégimen: no se permiten los fertilizantes minerales o se limita el aporte de nitrógeno.

- 1 La superficie tomada en consideración es la superficie total sujeta a compromisos agroambientales. La misma superficie se puede contabilizar varias veces si distintas obligaciones se aplican al mismo terreno. No hay cifras disponibles en función de cada régimen que excluyan el doble recuento.
- 2 Reglamento (CE) n° 834/2007 del Consejo, de 28 de junio de 2007, sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n° 2092/91 (DO L 189 de 20.7.2007, p. 1), que entró en vigor el 1 de enero de 2009.
- 3 El objetivo principal de un plan de gestión de nutrientes es establecer la cantidad de fertilizante necesaria en momentos concretos en el tiempo, teniendo en cuenta las características del suelo, las necesidades de los cultivos, el clima, etc., para alcanzar un uso óptimo de fertilizantes y evitar así la superfertilización.

Fuente: informes de aplicación de 2014 de los programas de desarrollo rural.

## 152

Sobre la base de la información disponible, el Tribunal calcula que, en los cuatro Estados miembros, entre un 15 y un 30 % del suelo agrícola está sujeto a distintos compromisos agroambientales que favorecen la calidad del agua en el período de programación 2007-2013. No obstante, en Hungría, la República Checa y Rumanía, algunos de los regímenes más importantes incluyen pastos (véase el **cuadro 9**). Estos regímenes tienen que ver principalmente con los pastos existentes y, aunque el mantenimiento no mejora la situación para el medio ambiente, la falta de mantenimiento de su estado actual la empeoraría.

## 153

De conformidad con el artículo 39 del Reglamento (CE) n° 1698/2005<sup>104</sup>, los agricultores deberán mantener las obligaciones suscritas con arreglo a los regímenes agroambientales por un período de entre cinco y siete años. Si transcurrido un período de entre cinco y siete años los agricultores continúan o no con compromisos similares dependerá de una serie de factores, como la disponibilidad de ayuda financiera en forma de subvenciones y consideraciones sobre la rentabilidad.

## 154

El análisis realizado por el Tribunal de las distintas obligaciones que se deben cumplir muestra las siguientes deficiencias:

- las limitaciones en materia de fertilizantes impuestas para los regímenes más importantes de Eslovaquia y Rumanía —véase el **cuadro 9** (régimen básico de Eslovaquia)— en términos de cantidad de nitrógeno por hectárea son muy similares (Rumanía) o superiores (Eslovaquia) a la cantidad media de nitrógeno utilizada en el país, por lo que se esperan pocos beneficios adicionales para la calidad del agua derivados de dichos regímenes;
- los regímenes más importantes que contribuyen a luchar contra la erosión son los que tienen que ver con los pastos existentes (véase el apartado 152).

### El mecanismo de aplicación de los programas de desarrollo rural carece de efecto disuasorio

## 155

Los regímenes pertenecientes a la medida de ayudas agroambientales cuentan con una serie de disposiciones que benefician a la calidad del agua, pero solo serán eficaces si se aplican correctamente. De conformidad con el Reglamento (UE) n° 65/2011 de la Comisión<sup>105</sup>, los Estados miembros efectuarán controles administrativos en todas las solicitudes de ayuda recibidas y controles sobre el terreno que cubran, en función del régimen de ayuda, al menos el 5 % de todos los beneficiarios o del gasto.

## 156

En su informe anual de actividades de 2014, la Comisión (DG Agricultura y Desarrollo Rural) expresa sus reservas en cuanto a las garantías<sup>106</sup> facilitadas por los sistemas de control sobre el gasto en desarrollo rural en Hungría y Rumanía.

104 Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 277 de 21.10.2005, p. 1).

105 Artículos 11, 12 y 25 del Reglamento (UE) n° 65/2011 de la Comisión, de 27 de enero de 2011, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo en lo que respecta a la aplicación de los procedimientos de control y la condicionalidad en relación con las medidas de ayuda al desarrollo rural (DO L 25 de 28.1.2011, p. 8).

106 Garantía de que los sistemas de control implantados ofrecen las garantías necesarias en cuanto a legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes.

**157**

El Tribunal considera que el sistema de control de la UE para las ayudas agroambientales no es suficientemente eficaz<sup>107</sup>. Los principales motivos son que: i) los agricultores tienen pocos incentivos para cumplir, ya que sus esfuerzos no se ven recompensados con efectos positivos inmediatos en la explotación; ii) el porcentaje de control sobre el terreno es bajo<sup>108</sup>, y iii) el sistema de sanciones y reducciones de la ayuda no tiene gran efecto disuasorio<sup>109</sup>.

**El principio de «quien contamina paga» solo se aplica en cierta medida a la contaminación difusa procedente de la agricultura**

**El principio de «quien contamina paga» es difícil de aplicar**

**158**

Conforme a la Directiva sobre responsabilidad medioambiental<sup>110</sup>, la prevención y reparación de los daños medioambientales debe llevarse a cabo mediante el fomento del principio de «quien contamina paga»: un operador cuya actividad haya causado daños al medio ambiente debe ser declarado responsable desde el punto de vista financiero. La Directiva también reconoce que la responsabilización no es un instrumento adecuado para abordar la contaminación de carácter extendido y difuso, en la cual es imposible asociar los efectos medioambientales negativos con actos u omisiones de determinados agentes individuales.

**159**

La aplicación del principio de «quien contamina paga» en el ámbito de la contaminación difusa procedente de la agricultura plantea problemas metodológicos: por una parte, es difícil identificar a quienes contaminan y, por otra parte, es difícil establecer una relación causal entre una determinada práctica del agricultor y el nivel de contaminación o daño causado.

**160**

En el contexto agrícola, la aplicación de restricciones a los agricultores —como los requisitos impuestos por los programas de acción sobre nitratos— sin facilitar una compensación financiera se considera equivalente a la aplicación del principio de «quien contamina paga». Por otra parte, si se remunera a los agricultores por acometer de manera voluntaria actividades relacionadas con el medio ambiente, como las incluidas en la medida 214 («Ayudas agroambientales»), se trata más del principio de «quien actúa obtiene» (*provider gets principle*) que del principio de «quien contamina paga».

**161**

Un modo de cubrir los costes medioambientales vinculados a la contaminación («costes del daño medioambiental») es aplicar el sistema adecuado de sanciones en caso de que no se respeten las restricciones impuestas a los agricultores. El Tribunal identificó una serie de insuficiencias al respecto (véanse los apartados 120, 130, 144 y 157). La condicionalidad puede ofrecer una respuesta útil, aunque solo parcial, al principio de «quien contamina paga», ya que las sanciones no se calculan sobre la base del coste del daño causado y, de este modo, solo pueden representar una parte de dicho coste. En muchos casos no son proporcionales a la gravedad del incumplimiento de las obligaciones de condicionalidad por parte del agricultor.

107 Véase el Informe Especial nº 23/2014: «Errores en el gasto en desarrollo rural: ¿cuáles son sus causas y cómo se están abordando?», apartados 59, 62, 64 y 65 (<http://eca.europa.eu>).

108 El porcentaje del 5 % (véase el apartado 155) implica que, de media, la probabilidad de que un agricultor sea objeto de un control es de una vez cada veinte años.

109 En casos extremos, en los que los agricultores no han llevado a cabo ninguna de las obligaciones y se recupera la totalidad de la ayuda, los agricultores podrían encontrarse en la misma situación que si no hubieran contraído ningún compromiso.

110 Considerando 2 de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (DO L 143 de 30.4.2004, p. 56), modificada por la Directiva 2006/21/CE (DO L 102 de 11.4.2006, p. 15) y la Directiva 2009/31/CE (DO L 140 de 5.6.2009, p. 114).

### 162

Otro modo de aplicar el principio de «quien contamina paga» y recuperar los costes es utilizar instrumentos económicos, como impuestos medioambientales sobre los fertilizantes o los productos fitosanitarios. Tanto Eslovaquia como la República Checa se plantearon estudiar el uso de instrumentos económicos para dichos fines, mientras que ni Hungría ni Rumanía mencionaron el posible uso de instrumentos económicos en sus planes hidrológicos de cuenca.

### **La Comisión no exige a los Estados miembros que garanticen la recuperación de los costes de la contaminación difusa**

### 163

La Directiva Marco sobre el agua exige en su artículo 9 una contribución adecuada de los diversos usos del agua<sup>111</sup> a la recuperación de los costes<sup>112</sup> de los servicios relacionados con el agua. El cumplimiento del artículo 9 de la Directiva es uno de los criterios para evaluar el cumplimiento de los requisitos *ex ante* específicos en vigor para el período de programación 2014-2020.

### 164

La Comisión evaluó el cumplimiento del artículo 9 en el contexto de la aprobación de los acuerdos de asociación y, más concretamente, con respecto a la agricultura, en el contexto de la aprobación de los programas de desarrollo rural correspondientes al período 2014-2020. En el caso de los cuatro Estados miembros, la Comisión destacó que los costes resultantes de la contaminación difusa procedente del sector agrícola deberían calcularse e incluirse en el análisis económico de los costes y de su recuperación, pero no exige un plan de acción para aquellos Estados miembros que no recuperan los costes de la contaminación difusa o que solo lo hacen en parte.

### 165

En una Comunicación<sup>113</sup> de 2015, la Comisión afirmaba que las medidas incluidas en los planes hidrológicos de cuenca dirigidas a garantizar la recuperación de los costes ambientales y los relativos a los recursos son escasas. La Comisión aún no ha publicado orientaciones sobre los posibles métodos para la recuperación de los costes y las mejores prácticas en dicho ámbito.

- 111 Incluye todas las actividades que tengan repercusiones significativas en el estado del agua.
- 112 Los costes de los servicios relacionados con el agua incluyen los costes medioambientales y los relativos a los recursos. Los costes medioambientales son los costes del daño que los usos del agua imponen en el medio ambiente y en los ecosistemas y en aquellos que utilizan el medio ambiente (por ejemplo, una reducción de la calidad ecológica de los ecosistemas acuáticos o la salinización y degradación de suelos productivos). Los costes relativos a los recursos son los costes de oportunidades perdidas que sufren otros usos debido al agotamiento del recurso por encima de su índice natural de recarga o recuperación (por ejemplo, en relación con la extracción excesiva de agua subterránea).
- 113 COM(2015)0120 final, de 9 de marzo de 2015: La Directiva Marco del Agua y la Directiva sobre Inundaciones: medidas para lograr el «buen estado» de las aguas de la UE y para reducir los riesgos de inundación.

## 166

Los cuatro Estados miembros tienen aún camino por recorrer si desean lograr una buena calidad de las aguas superficiales, el principal objetivo de la Directiva Marco sobre el agua, y tendrán que redoblar esfuerzos para acelerar los progresos en la calidad del agua.

### El uso de los planes hidrológicos de cuenca como instrumento para lograr una mejor calidad del agua

## 167

La introducción del plan hidrológico de cuenca como instrumento para una gestión integrada del agua era uno de los puntos fuertes de la Directiva Marco sobre el agua (2000), pero, en la práctica, los planes presentan deficiencias en la identificación de las presiones de contaminación y en la definición de medidas correctoras.

## 168

La comparación entre los planes hidrológicos de cuenca de 2009 y sus actualizaciones de 2015 para los cuatro Estados miembros reveló que se han logrado pocas mejoras en el estado ecológico y químico de las masas hídricas. El Tribunal constata, sin embargo, que los avances relativos a cada uno de los indicadores que conforman el estado puede estar enmascarado debido a la aplicación de la regla «one out all out»<sup>114</sup>. Este bajo nivel de mejora era de esperar, teniendo en cuenta el elevado número de masas hídricas eximidas de lograr un buen estado para 2015 (véanse los apartados 26, 27, 45 y 46).

## 169

Las deficiencias en los sistemas de seguimiento de los cuatro Estados miembros provocaron una falta de información sobre el tipo de contaminación causante de que una masa hídrica no alcance un buen estado y sobre la importancia relativa de las distintas fuentes de contaminación. La comparabilidad de los datos también se vio afectada por las grandes diferencias existentes entre los cuatro Estados miembros en lo que respecta al número de contaminantes fisicoquímicos específicos evaluados. La falta de datos exhaustivos impide la identificación de medidas focalizadas y eficaces en relación con los costes (véanse los apartados 28 a 32).

## 170

Los Estados miembros demostraron escasa ambición en la identificación de medidas para solucionar la situación y, por consiguiente, los planes hidrológicos de cuenca aportaron un valor añadido limitado en este sentido (véanse los apartados 33 a 41), ya que:

- se centran en las «medidas básicas», esto es, en la aplicación de la legislación vigente (Directivas de la UE);
- las «otras medidas básicas» y las «medidas complementarias» no cubren todos los problemas relativos a la contaminación, no incluyen una evaluación de la oportunidad que ofrecen algunos instrumentos o no tienen un ámbito claro.

114 El estado final de una masa hídrica viene determinado por el peor indicador encontrado en el proceso de evaluación.

## Conclusiones y recomendaciones

### 171

Asimismo, en los planes hidrológicos de cuenca, el impacto previsto de las distintas medidas solo se indica, en el mejor de los casos, de manera parcial. La información sobre la cuantía de los fondos necesarios para aplicar las medidas, así como sobre su probable disponibilidad, está incompleta. No siempre se ha previsto la coordinación entre quienes elaboran los planes hidrológicos de cuenca y quienes aprueban y asignan los fondos (véanse los apartados 42 a 44).

### 172

La Comisión, en cooperación con los Estados miembros, formuló orientaciones para la aplicación de la Directiva Marco sobre el agua y asimismo presentó recomendaciones específicas por cada uno de los Estados miembros en relación con los planes hidrológicos de cuenca de 2009 en varias de sus comunicaciones. La Comisión no inició procedimientos de infracción contra los cuatro Estados miembros por las deficiencias halladas en los planes de 2009. Las medidas especificadas en los programas operativos correspondientes al período 2014-2020 como resultado del incumplimiento de los requisitos *ex ante* pertinentes no abordaban todas las deficiencias. En su lugar, la Comisión confía en la buena voluntad de los Estados miembros y en su compromiso de redoblar esfuerzos sobre la base de las peticiones incluidas en las actas de las reuniones bilaterales. Los proyectos de planes hidrológicos de cuenca de 2015 todavía incluyen un elevado número de exenciones al plazo para lograr un buen estado y aún prevalecen muchas de las deficiencias halladas por el Tribunal y la Comisión sobre la identificación de las medidas adecuadas (véanse los apartados 50 a 50).

### Recomendación 1

La Comisión debería:

- a) facilitar orientaciones para elaborar informes más diferenciados sobre los avances relativos a la calidad del agua, que actualmente están enmascarados debido a la aplicación de la regla «one out all out»;
- b) promover la comparabilidad de los datos reduciendo las discrepancias en el número de sustancias fisicoquímicas que se evalúan para el estado ecológico;
- c) continuar con su seguimiento de los progresos de los Estados miembros para lograr una buena calidad del agua, el objetivo de la Directiva Marco sobre el agua.

Los Estados miembros deberían:

- d) garantizar que el seguimiento de la buena calidad del agua se apoya en información precisa sobre la situación y el origen de la contaminación en cada una de las masas hídricas, que permita una mejor orientación y un aumento de la eficacia en relación con los costes de las medidas correctoras. Por ejemplo, en el caso de la agricultura, esto podría significar encontrar una combinación que funcione entre medidas obligatorias y voluntarias;
- e) ofrecer, en sus planes hidrológicos de cuenca: i) justificaciones claras para el uso de exenciones a los plazos que fija la Directiva Marco sobre el agua; ii) información sobre cómo se financiará la aplicación de las medidas, y iii) información sobre el impacto previsto de las medidas;
- f) garantizar la coordinación entre los organismos que definen las medidas en los planes hidrológicos de cuenca y los que aprueban los proyectos que obtendrán financiación.

## Conclusiones y recomendaciones

### Aplicación de medidas para reducir la contaminación causada por las aguas residuales urbanas e industriales

#### 173

Los Estados miembros han avanzado en la eliminación de la contaminación por materia orgánica y por nutrientes procedente de las aguas residuales vertidas por las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas. No obstante, no se han aprovechado al máximo los instrumentos disponibles para reducir la contaminación de las aguas residuales, como el mecanismo de aplicación y el canon por contaminación del agua.

### Aglomeraciones

#### 174

Con respecto a la aplicación de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (véanse los apartados 53 a 65), la «medida básica» relativa a la contaminación procedente de las aglomeraciones, se han producido avances en la recogida de aguas residuales (aumento en el número de hogares conectados a un sistema de alcantarillado y una instalación de tratamiento) y en el tratamiento idóneo de las aguas residuales. No obstante, los cuatro Estados miembros presentaban retrasos en el cumplimiento de los plazos de aplicación intermedios o finales de la Directiva (véanse asimismo las conclusiones y recomendaciones incluidas en el Informe Especial nº 2/2015).

#### 175

Los planes hidrológicos de cuenca de 2009 carecían de información sobre las «otras medidas básicas» y las «medidas complementarias» necesarias para las masas hídricas que no alcanzan un buen estado:

- en el caso de las aguas residuales aún no conectadas a una instalación de tratamiento, no se ofrecieron indicaciones sobre el modo en que se abordaría la carga (carga procedente de aglomeraciones con 2 000 e-h o más que se dirigen a sistemas individuales y carga procedente de aglomeraciones con menos de 2 000 e-h) (véanse los apartados 58 a 60);
- no se indica qué instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas necesitan límites de emisión más estrictos (con la excepción del plan de Rumanía) (véanse los apartados 66 a 68);
- no se aborda la cuestión de los microcontaminantes. No hay disposiciones europeas ni nacionales en los cuatro Estados miembros para limitar sus emisiones (véanse los apartados 69 y 70).

#### 176

Con respecto al mecanismo de aplicación, el Tribunal llega a la conclusión de que el sistema de autocontroles que deben efectuar los operadores de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales en sus efluentes es, en general, satisfactorio. Sin embargo, el sistema de inspecciones públicas presenta insuficiencias, ya que no se prescribe la frecuencia de las inspecciones y, en algunos Estados miembros, dicha frecuencia era baja (Eslovaquia) o no se podía evaluar (Hungria). Además, los controles en Rumanía tienen un efecto disuasorio limitado, ya que se concede preferencia a la emisión de alertas más que a las multas cuando se superan los límites de emisión (véanse los apartados 71 a 78).

## Conclusiones y recomendaciones

### 177

En aplicación del principio de «quien contamina paga», los responsables de los vertidos de aguas residuales deben abonar un canon por contaminación del agua, pero con determinadas excepciones en Eslovaquia, la República Checa y Rumanía. El canon no se abona en el caso de todos los parámetros que reflejan la contaminación por materia orgánica y por nutrientes, y los importes del canon por cada contaminante (por vertido en mg/l) varían significativamente en los cuatro Estados miembros. En la República Checa y en Eslovaquia, el canon puede actuar como un incentivo para cumplir los límites de emisión fijados en los permisos (ya que dicho canon no se abona cuando se cumplen), mientras que en Hungría, y a veces en Rumanía, el canon puede actuar como un incentivo para aplicar límites de emisión más estrictos para los parámetros sujetos al mismo. Si actúa o no como un incentivo dependerá de los importes a abonar: ninguno de los planes hidrológicos de cuenca evaluó el efecto disuasorio (véanse los apartados 79 a 82).

### Instalaciones industriales

### 178

Ciertas categorías de instalaciones industriales recaen en el ámbito de la Directiva sobre las emisiones industriales («medida básica»). Las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles adoptadas por la Comisión en función del tipo de industria indican los límites de emisión. Al final de 2015 solo se habían adoptado siete de dichas conclusiones (véase el apartado 85).

### 179

Los planes hidrológicos de cuenca de 2009 carecían de «otras medidas básicas» y de «medidas complementarias» para aquellas masas hídricas que no logran un buen estado: no había medidas orientadas a contaminantes específicos o a responsables de vertidos concretos (como una indicación de las sustancias y los límites específicos que se deben incluir en los permisos de vertido). Sin embargo, Hungría y Eslovaquia incluían como medidas en sus planes hidrológicos de cuenca la revisión de permisos concretos o del procedimiento de expedición del permiso. El Tribunal, no obstante, no consideró que la revisión fuera eficaz debido a una serie de insuficiencias y omisiones (véanse los apartados 87 a 92).

### 180

El Tribunal llega a la conclusión de que (véanse los apartados 89 a 91):

- a la hora de fijar límites de emisión, las autoridades competentes dependen, en cierta medida, de la información facilitada por los propios responsables de los vertidos, sobre todo cuando las disposiciones nacionales fijan límites únicamente con carácter orientativo o no fijan límites de ningún tipo;
- los permisos de vertido de aguas residuales de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas que reciben aguas residuales industriales solo incluyen en algunos casos límites para contaminantes distintos de la materia orgánica y de los nutrientes.

## Conclusiones y recomendaciones

### 181

Con respecto al mecanismo de aplicación, se llevan a cabo pocas inspecciones públicas en los vertidos indirectos, que se realizan a través de una red pública de alcantarillado, de las instalaciones no contempladas por la Directiva sobre emisiones industriales. En su lugar, en la mayoría de los casos (el 85 % de la muestra de 28 instalaciones de tratamiento fiscalizadas), los operadores de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas efectuaron controles sobre el terreno en los emplazamientos de las instalaciones industriales. No obstante, es probable que las multas impuestas en la República Checa y en Eslovaquia tengan un efecto disuasorio limitado. En las inspecciones de los responsables de vertidos directos, la situación es similar a la descrita en el apartado 176 (inspecciones de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas) (véanse los apartados 93 a 97).

### 182

El canon por contaminación del agua muy pocas veces puede servir como incentivo para cumplir o imponer mayores exigencias a los límites de emisión fijados en los permisos, ya que dicho canon solo se abona en un número limitado de contaminantes (materia orgánica, nutrientes y algunos metales pesados) (véase el apartado 98).

### Recomendación 2

La Comisión debería:

- a) evaluar el mejor modo de fijar criterios vinculantes para unas inspecciones eficaces de las plantas de tratamiento de aguas residuales no contempladas en la Directiva sobre emisiones industriales por parte de los Estados miembros.

Los Estados miembros deberían:

- b) indicar para qué masas hídricas, debido a su calidad deficiente, se requieren medidas para responsables de vertidos específicos. En el caso de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas, esto incluirá la fijación en los permisos de límites de emisión más estrictos que los que determina la ley para los parámetros de contaminación por materia orgánica y nutrientes, y la fijación de límites para sustancias químicas prioritarias y de otro tipo o para microcontaminantes;
- c) evaluar y garantizar la eficacia de los mecanismos de aplicación, en particular la cobertura que debe alcanzarse y el efecto disuasorio de las sanciones aplicadas;
- d) evaluar el potencial del uso del canon por contaminación del agua como instrumento económico y como modo de aplicar el principio de «quien contamina paga», al menos para las principales sustancias que afectan negativamente a la calidad del agua.

## Conclusiones y recomendaciones

### Aplicación de medidas para atajar la contaminación difusa procedente de la agricultura

#### 183

En general, los Estados miembros hicieron mejor uso de la Directiva sobre nitratos, pero se mostraron reticentes a la hora de aprovechar al máximo los instrumentos disponibles, como los mecanismos de aplicación, las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales en virtud de la condicionalidad, las medidas de desarrollo rural y el principio de «quien contamina paga».

#### 184

Con respecto a la aplicación de la Directiva sobre nitratos —la principal «medida básica» relativa a la contaminación procedente de la agricultura—, Hungría, la República Checa y Rumanía reforzaron paulatinamente los requisitos que deben respetar los agricultores en las zonas vulnerables a los nitratos, principalmente como resultado de la actuación de la Comisión. Eslovaquia no siguió suficientemente las sugerencias de la Comisión, por lo que esta inició en 2012 un procedimiento de infracción contra el país (véanse los apartados 101 a 110).

#### 185

Sin embargo, a pesar de las mejoras registradas en tres Estados miembros, aún hay margen para endurecer los requisitos (véanse los apartados 111 a 115).

#### 186

La tendencia a la eutrofización no se puede evaluar porque los conjuntos de datos no son comparables. El Tribunal observa que el período de notificación contemplado en la Directiva sobre nitratos no coincide con el que fija la Directiva Marco sobre el agua (véanse los apartados 113 y 114).

#### 187

Con respecto a las «otras medidas básicas» y a las «medidas complementarias» (véanse los apartados 123 a 129 y 135 a 137), el Tribunal llega a las siguientes conclusiones:

- Las medidas que abordan el uso de plaguicidas eran imprecisas o se referían a los planes de acción sobre plaguicidas. No obstante, estos planes carecen en parte de objetivos cuantificados, plazos de aplicación e información sobre los fondos necesarios para la aplicación de las medidas. A mediados de 2015, la Comisión no había iniciado ningún procedimiento de infracción por insuficiencias relacionadas con estos planes.
- Existe margen para dotar de mayor rigor a las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales y a los «requisitos mínimos» de desarrollo rural. La Comisión no evalúa sistemáticamente la eficacia de los requisitos para alcanzar los objetivos de la política de la UE en materia de aguas y se limita a comprobar su existencia y pertinencia.

## Conclusiones y recomendaciones

- Los Estados miembros no fijaron límites en cuanto a la cantidad de los fertilizantes de fósforo en el suelo (kg/ha).
- Los Estados miembros confían principalmente en las medidas agroambientales voluntarias.

### 188

El potencial del desarrollo rural para responder a las preocupaciones sobre la calidad del agua no se está aprovechando al máximo (véanse los apartados 145 a 154):

- El suelo agrícola sometido a compromisos agroambientales que favorecen la calidad del agua osciló entre un 15 y un 30 % en el período de programación 2007-2013. Sin embargo, gran parte tiene que ver con compromisos suscritos por los agricultores para el mantenimiento de pastos existentes. El mantenimiento es positivo, pero no implica mejoras en la calidad del agua. Además, estas obligaciones deben mantenerse sólo de cinco a siete años, por lo que no garantizan un impacto a largo plazo en la calidad del agua.
- Las limitaciones en la cantidad de fertilizantes nitrogenados aplicados por hectárea de terreno se acercan a la media o se sitúan por encima de ella en Rumanía y Eslovaquia, por lo que es probable que haya pocos beneficios adicionales para la calidad del agua.

### 189

Un agricultor puede estar sometido a toda una serie de mecanismos de aplicación diferentes: controles de condicionalidad regulados por la UE y controles de las ayudas en virtud del desarrollo rural, así como «controles nacionales» conforme a la Directiva sobre nitratos y en el ámbito de los productos fitosanitarios (véanse los apartados 116 a 122, 130 a 132, 138 a 144 y 155 a 157). Todos estos controles se ven afectados por limitaciones intrínsecas, como la importancia de la evidencia representada por las declaraciones de los propios agricultores. Además:

- La condicionalidad y los controles previstos en el ámbito del desarrollo rural tienen un efecto disuasorio limitado, principalmente debido a su configuración: una baja cobertura (1 y 5 %, respectivamente) y sanciones (reducciones de la ayuda) inferiores al coste del cumplimiento. Los «controles nacionales» contemplados en la Directiva sobre nitratos presentan deficiencias similares.
- Todos los Estados miembros visitados, excepto Eslovaquia, indicaron en sus planes de acción sobre plaguicidas la necesidad de reforzar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con este tipo de sustancias. En el momento de la fiscalización, los cuatro Estados miembros no especificaron la cobertura que se debía alcanzar ni las multas para todos los tipos de infracción.

## Conclusiones y recomendaciones

### 190

Asimismo, el principio de gestión integrada de plagas solo se convertirá en un requisito obligatorio con arreglo a la condicionalidad si se han logrado progresos en ámbitos como las orientaciones, las cualificaciones profesionales y la definición de requisitos verificables (véase el apartado 131).

### 191

La aplicación del principio de «quien contamina paga» en el ámbito de la contaminación difusa procedente de la agricultura presenta problemas metodológicos. La imposición de obligaciones a los agricultores sin facilitar una compensación financiera —como es el caso de los programas de acción sobre nitratos— se considera comúnmente un modo de aplicar el principio de «quien contamina paga». La aplicación de sanciones en caso de incumplimiento puede compensar los costes provocados por la contaminación. Sin embargo, el Tribunal identificó una serie de deficiencias en relación con el uso de las multas. Otro modo de aplicar el principio es utilizar impuestos medioambientales (como tasas sobre los fertilizantes o plaguicidas); la República Checa y Eslovaquia tienen intención de estudiar el uso de dichos impuestos. La Comisión no solicitó a los cuatro Estados miembros que adoptaran medidas concretas para garantizar la recuperación de los costes ni publicó orientaciones sobre posibles métodos de recuperación de costes (véanse los apartados 158 a 165).

### Recomendación 3

La Comisión debería:

- a) continuar con sus esfuerzos por garantizar que los Estados miembros hacen mejor uso de los requisitos en virtud de los programas de acción sobre nitratos y que ejecutan los planes de acción sobre plaguicidas en un calendario razonable;
- b) evaluar sistemáticamente no sólo la existencia, sino también la idoneidad, de las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales y los requisitos mínimos adoptados por los Estados miembros;
- c) estudiar la introducción de una obligación de limitar la cantidad de fósforo que puede aplicarse al suelo, como ocurre con el nitrógeno;
- d) reducir la posibilidad de que los Estados miembros realicen una doble notificación sobre el estado de eutrofización, armonizando la notificación conforme a la Directiva sobre nitratos y la Directiva Marco sobre el agua, y promover el uso de las orientaciones de 2009 sobre la evaluación de la eutrofización para que se utilicen los mismos parámetros de evaluación conforme a las dos Directivas;
- e) facilitar orientaciones sobre los posibles métodos de recuperación de costes en el ámbito de la contaminación difusa.

Los Estados miembros deberían:

- f) establecer requisitos en los planes de acción sobre nitratos y sobre plaguicidas, con arreglo a las buenas condiciones agrarias y medioambientales, y para las ayudas agroambientales, que sean suficientemente ambiciosos para conseguir una reducción del aporte de fertilizantes y plaguicidas y una protección adecuada frente a la erosión;
- g) evaluar el potencial del uso de instrumentos económicos (por ejemplo, los impuestos medioambientales) como incentivo para reducir la contaminación y como modo de aplicar el principio de «quien contamina paga».

La Comisión y los Estados miembros deberían, sobre la base de un inventario de los mecanismos de aplicación, tanto europeos como nacionales, identificar vías para simplificar la configuración y aplicación de los controles y garantizar su eficacia.

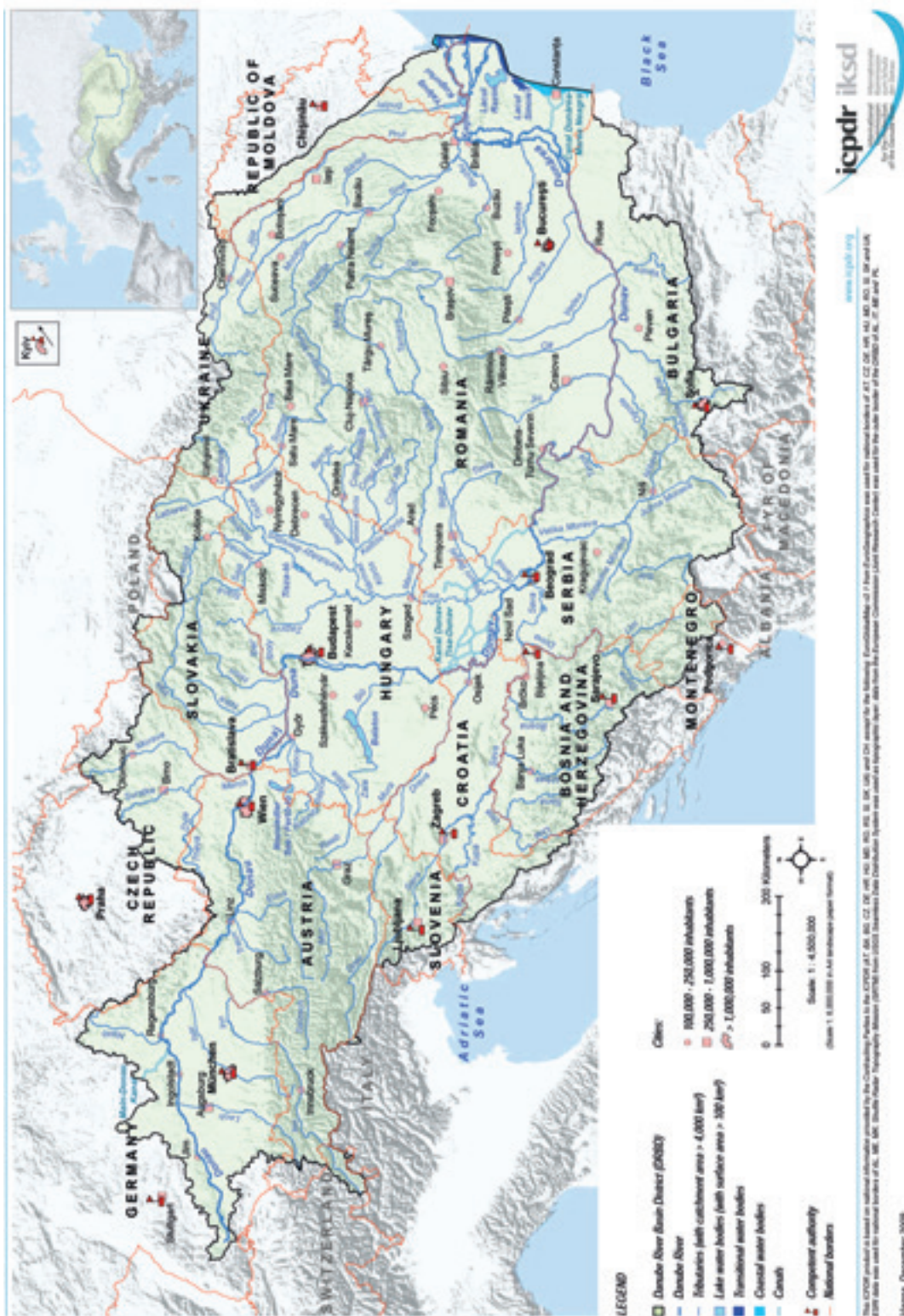
El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Henri GRETHEN, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión del día 9 de diciembre de 2015.

*Por el Tribunal de Cuentas*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*

### Perspectiva de la demarcación hidrográfica del río Danubio



## Contaminación de las masas hídricas superficiales (Planes hidrológicos de cuenca de 2009)

### 1. Porcentaje de masas hídricas superficiales sujetas a distintas fuentes de contaminación

Fuentes de contaminación	República Checa	Hungría	Rumanía	Eslovaquia
Fuentes puntuales	46 %	19 %	8 %	No hay datos
Fuentes difusas	61 %	25 %	32 %	No hay datos

Fuente: información facilitada por los Estados miembros a través de WISE.

### 2. Porcentaje de masas hídricas superficiales sujetas a distintos tipos de contaminación

Tipos de contaminación	República Checa	Hungría	Rumanía	Eslovaquia
Aumento de materia orgánica	31 %	27 %	13 %	No hay datos
Aumento de nutrientes	61 %	45 %	32 %	No hay datos
Contaminación por sustancias prioritarias u otros contaminantes específicos	31 %	2 %	4 %	No hay datos

Fuente: información facilitada por los Estados miembros a través de WISE.

### Valores límite de emisión fijados por la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas

Parámetros	Concentración	Porcentaje mínimo de reducción <sup>2</sup>
<b>Tratamiento secundario</b>		
Demanda biológica de oxígeno (DBO <sub>5</sub> )	25 mg/l	70-90
Demanda química de oxígeno (DQO)	125 mg/l	75
Total de sólidos en suspensión (TSS)	35 mg/l	90
	60 mg/l (para aglomeraciones entre 2 000 y 10 000 e-h)	70 (para aglomeraciones entre 2 000 y 10 000 e-h)
<b>Tratamiento más riguroso</b>		
Fósforo total (P <sub>tot</sub> )	2 mg/l (para aglomeraciones entre 10 000 y 100 000 e-h)	80
	1 mg/l (para aglomeraciones con más de 100 000 e-h)	
Nitrógeno total <sup>1</sup> (N <sub>tot</sub> )	15 mg/l (para aglomeraciones entre 10 000 y 100 000 e-h)	70-80
	10 mg/l (para aglomeraciones con más de 100 000 e-h)	

1 Nitrógeno total: la suma del nitrógeno total Kjeldahl (N orgánico + NH<sub>3</sub>), nitrógeno procedente de nitratos (NO<sub>3</sub>) y nitrógeno procedente de nitritos (NO<sub>2</sub>).

2 Reducción en relación con la carga del influente.

Canon por contaminación del agua: importe por contaminante (euros<sup>1</sup>/t)

Contaminantes	República Checa	Hungría	Rumanía	Eslovaquia
DQO	576,9	285,2	10,4	199,2
DBO <sub>5</sub>	—	—	10,4	—
TSS	72,1	—	2,5	99,6
P <sub>tot</sub>	2 523,9	4 753,8	41,5	3 319,4
N <sub>tot</sub>	—	—	41,5	497,9
N <sub>inorg</sub>	1 081,7	570,5	—	—
N-NH <sub>4</sub> (nitrógeno amoniacal)	—	—	41,5	497,9
Hg (mercurio)	721 110,5	697 217,5	10 384,1	497 908,8
Sales inorgánicas disueltas	18,0	—	—	16,6
Cd (cadmio)	144 222,1	139 443,5	10 384,1	99 581,8
AOX (sustancias organohalogenadas absorbibles)	10 816,7	—	—	6 638,8
Cr (cromo)	—	27 888,7	2 596,0	—
Ni (níquel)	—	27 888,7	2 596,0	—
Pb (plomo)	—	27 888,7	2 596,0	—
Cu (cobre)	—	13 944,3	2 596,0	—
Zn (cinc)	—	—	124,57	—
Fenoles	—	—	41,51	—
As (arsénico)	—	—	8 074,5	—
Co (cobalto)	—	—	124,6	—
	—	—	Y más <sup>2</sup>	—

1 Los importes en coronas checas, forintos y leus se han convertido a euros utilizando el tipo de cambio a 31 de diciembre de 2014.

2 En Rumanía se paga el canon para los siguientes grupos de contaminantes: i) indicadores químicos generales (22); ii) indicadores químicos específicos (11); iii) indicadores químicos tóxicos y muy tóxicos (9), y iv) indicadores bacteriológicos (2). No se mencionan todos en el cuadro.

Fuente: análisis de la legislación nacional elaborado por el TCE.

## Valores límite de emisión especificados en las legislaciones nacionales

En el siguiente cuadro se ofrece una perspectiva de los valores límite de emisión incluidos en las disposiciones nacionales para un número concreto de sustancias.

(mg/l)

Vertido directo				
	República Checa (se indica como un rango, ya que los límites dependen del tipo de actividad)	Hungría (valores mínimos y máximos) <sup>2</sup>	Rumanía	Eslovaquia (se indica como un rango, ya que los límites dependen del tipo de actividad)
Arsénico y sus compuestos	0,5-1,5	0,1-1	0,1	0,1-1
Cobre y sus compuestos	0,5-1	0,1-4	0,1	0,5-1
Cinc y sus compuestos	2-3	0,5-10	0,5	1,5-3
Cromo y sus compuestos	0,1-1	0,2-2	1	0,5-2
Sustancias organohalogenadas absorbibles	0,5-5	0,1-7	—	0,1-2
Cadmio y sus compuestos	0,2	0,005-0,3	0,2	0,05-0,2
Plomo y sus compuestos	0,5-1	0,05-0,4	0,2	0,2-1,5
Mercurio y sus compuestos	0,01-0,05	0,001-0,08	0,05	0,03-0,1
Níquel y sus compuestos	0,5-0,8	0,1-2	0,5	0,5-0,8
Benzo(g,h,i)perileno <sup>1</sup>	Límite para HAP: 0,01	0,015-0,03	—	Límite para HAP: 0,01
Vertido indirecto				
	República Checa (límites sugeridos)	Hungría (flujos de agua no temporales)	Rumanía	Eslovaquia (límites sugeridos)
Arsénico y sus compuestos	0,2	0,2	—	0,2
Cobre y sus compuestos	1	2	0,2	1
Cinc y sus compuestos	2	2	1	2
Cromo y sus compuestos	0,3	1	1,5	0,8
Cadmio y sus compuestos	0,1	0,1	0,3	0,1
Plomo y sus compuestos	0,1	0,2	0,5	0,3
Mercurio y sus compuestos	0,05	0,05	No autorizado	0,05
Níquel y sus compuestos	0,1	1	1	0,2

1 El Benzo(g,h,i)perileno es un hidrocarburo aromático policíclico (HAP).

2 La legislación húngara establece valores límite en función del tipo de actividad (límites tecnológicos) y límites territoriales (en función del tipo de masa hídrica que recibe las aguas residuales). La autoridad expedidora del permiso podrá desviarse de estos límites, pero deberá respetar los valores mínimos y máximos para cada sustancia fijados en el marco jurídico.

## Resumen

### V

La Comisión y los Estados miembros han elaborado en 2015 un documento de orientación sobre la estrategia común de aplicación (ECA) titulado «Comunicación de los avances en pos de la consecución de un buen estado en el segundo plan hidrológico de cuenca (PHC)», para poder dar parte de las mejoras parciales de la calidad de las aguas<sup>1</sup>.

### VI

La Comisión opina que los planes de 2009 aportan un importante valor añadido. Por ejemplo, por vez primera se presenta un análisis general de la totalidad de «presiones e incidencias» pertinentes en la cuenca (incluso a nivel internacional en el plan internacional del Danubio), que comprende la identificación de los tipos y las fuentes de contaminación.

Sin embargo, la Comisión coincide en que ha habido falta de ambición en cuanto a la «medidas», toda vez que la prioridad del primer plan ha consistido principalmente en adoptar medidas básicas.

### VII

La principal legislación de la UE en materia de protección de las aguas de la Unión frente a la contaminación agrícola, como la Directiva sobre nitratos o el Reglamento sobre plaguicidas, ha formado parte del régimen de condicionalidad desde su inicio en 2005. En cuanto al fósforo y los plaguicidas, estos quedan cubiertos en ciertos Estados miembros por los requisitos legales de gestión (RLG) en relación con la legislación de la UE actualmente en vigor. En determinados Estados miembros, los planes de acción relativos a la Directiva sobre nitratos incluyen los requisitos en materia de fósforo y dicha Directiva forma parte del régimen de condicionalidad.

### X

Desde 2001, se ha venido prestando un amplio apoyo a la aplicación en el marco de la ECA, un proceso dirigido por la Comisión y los Estados miembros. En el contexto de la ECA, la Comisión y los Estados miembros han cooperado de manera intensiva en la recuperación de los costes a lo largo de los últimos años.

Existen orientaciones sobre cómo calcular los costes ambientales y los relativos a los recursos. Las tentativas recientes de completar dichas orientaciones en el marco de la ECA han fracasado debido a las opiniones divergentes de los Estados miembros y la Comisión. El Programa de Trabajo de la ECA para el período 2016-2018 está siendo objeto de debate y podría incluir tareas adicionales al respecto.

## Introducción

### 13 Segundo guion

La medida agroambiental puede aplicarse para solucionar diversos problemas medioambientales y relacionados con el cambio climático. La calidad de las aguas es uno de tales problemas.

Una de las características de dicha medida consiste en la estrecha interconexión entre las diversas operaciones y acciones para la obtención de beneficios medioambientales. Ello entraña que una operación orientada principalmente a la protección de la biodiversidad también puede ser beneficiosa para otros recursos naturales tales como el suelo y el agua, si bien de manera más indirecta.

Esta dualidad de la medida refleja a menudo el concepto de su orientación hacia objetivos primarios (y secundarios), lo que se relaciona con las necesidades y problemas medioambientales principales identificados en el análisis DAFO. Por lo tanto, tales efectos directos e indirectos deben tenerse en cuenta al debatir la contribución del presupuesto total asignado a la medida agroambiental para los objetivos de la política de aguas.

### 15

Desde 2005, la condicionalidad integrada en la política agrícola común (PAC) importantes disposiciones jurídicas sobre cuestiones como la protección medioambiental, lo que incluye la calidad de las aguas. Aparte de la condicionalidad, existen otros instrumentos de la PAC igualmente importantes para el fomento de una agricultura sostenible y favorable a la lucha contra el cambio climático y al medio ambiente, incluida la calidad del agua, tal como el componente ecológico obligatorio del mecanismo de pagos directos aplicable durante el período financiero 2014-2020 o el sistema de asesoramiento a las explotaciones, para el que la Directiva Marco sobre el agua y la Directiva sobre el uso sostenible de plaguicidas constituyen el marco obligatorio, y los pagos agroambientales.

<sup>1</sup> «Indicadores para comunicar avances en pos de la consecución de un buen estado». Estrategia común de aplicación relativa a la Directiva Marco sobre el agua. Documento adoptado por los directores de aguas el 25 de noviembre de 2015.

## Alcance y objetivos de la auditoría

### 20

Debido a la gran cantidad de masas de agua que no se hallan en buen estado debido a efectos hidromorfológicos, las medidas relativas a la reducción de la contaminación no son por sí solas suficientes para la consecución de un buen estado.

## Observaciones

### 23

La Comisión coincide en que el principio eliminatorio (*one out all out*) puede ocultar mejoras parciales de la calidad de las aguas.

Dicho principio es la expresión del planteamiento integrado de gestión del agua de la Directiva Marco sobre el agua, que considera todas las presiones e incidencias en los recursos hídricos. El objetivo consiste en garantizar que la calidad del agua se califique como buena únicamente si lo es verdaderamente y no si una serie de elementos o parámetros de calidad son buenos. Por ejemplo, si una masa de agua padece un grave problema de contaminación por un contaminante concreto, la eliminación de todos los demás contaminantes constituirá un avance en pos de la consecución del buen estado (acaso un avance importante), pero el agua no estará limpia hasta que no se haya resuelto el problema correspondiente a dicho contaminante específico.

La Comisión y los Estados miembros han elaborado en 2015 un documento de orientación titulado «Comunicación de los avances en pos de la consecución de un buen estado en el segundo plan hidrológico de cuenca (PHC)» para poder dar parte de las mejoras parciales de la calidad de las aguas<sup>2</sup>.

### 27

La Comisión considera que las evaluaciones de estado de los planes hidrológicos de cuenca entre 2009 y 2015 no tienen por qué ser, necesariamente, directamente comparables.

<sup>2</sup> «Indicadores para comunicar avances en pos de la consecución de un buen estado». Estrategia común de aplicación relativa a la Directiva Marco sobre el agua. Documento adoptado por los directores de aguas el 25 de noviembre de 2015.

Los marcos de evaluación del estado de las aguas empleados en los planes hidrológicos de cuenca de 2009 tenían, en muchos casos, importantes limitaciones. Por ejemplo, no se habían desarrollado métodos relativos a todos los elementos de calidad biológicos en el momento de la publicación de los primeros planes (por ejemplo, en Hungría, Rumanía y Eslovaquia). También se detectaron deficiencias en el control (por ejemplo, en la República Checa). En los informes de aplicación de la Directiva Marco sobre el agua de la Comisión se recogen más detalles sobre tales deficiencias. Así pues, los resultados de este análisis deben tratarse con cautela.

### 29

La Comisión considera que las variaciones en el número de sustancias evaluadas en relación con el estado ecológico no constituyen necesariamente, en principio, una aplicación deficiente. Las sustancias deben utilizarse con fines de clasificación únicamente si son pertinentes, es decir, si entrañan el riesgo de impedir la consecución del buen estado en la cuenca de que se trate. El número de sustancias que entrañan riesgos dependen en gran medida de las presiones existentes. Así pues, pueden estar justificadas las diferencias en el número de sustancias.

No obstante, la Comisión considera que el número de sustancias empleado por ciertos Estados miembros fue demasiado bajo, debido a la falta de una identificación adecuada de las sustancias pertinentes y a un control insuficiente. Si la Directiva se hubiera aplicado adecuadamente, las sustancias pertinentes se habrían tenido en cuenta y la clasificación habría sido correcta. Este problema lo identificó la Comisión en el informe de aplicación y se ha debatido con los Estados miembros correspondientes. La Comisión espera que los segundos planes hidrológicos de cuenca se fundamenten en unas evaluaciones de riesgo y unos controles mejorados.

## 36 Tercer guion

La Comisión está recabando datos en toda la UE sobre el tipo de medidas empleadas en los Estados miembros para limitar los desbordamientos [con arreglo al requisito del anexo IA de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (DTARU)], su eficacia y su aplicación práctica: se está elaborando un estudio sobre estas cuestiones. El resultado del estudio servirá de base a la Comisión para reflexionar sobre las posibilidades de responder al problema de la contaminación por desbordamiento de manera sistemática en la UE.

### 41 Segundo guion

La Comisión comparte la opinión del Tribunal y considera que las medidas para reducir la erosión y evitar la contaminación deberían establecerse de manera más específica en los PHC, estén vinculadas o no a la norma sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales.

### 41 Tercer guion

La Comisión coincide en que las medidas para la reducción de la contaminación del agua por plaguicidas, con arreglo al artículo 11, apartado 3, letra h), deben ser específicas e incluirse en los programas de medidas de la Directiva Marco sobre el agua. Destaca que la Directiva 2009/128/CE, por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas, permite a los Estados miembros un elevado grado de flexibilidad en la elaboración de sus planes de acción.

### 44

La Comisión es consciente de los problemas de coordinación observados por el Tribunal en los Estados miembros. La coordinación entre las autoridades que elaboran y ejecutan los programas operativos y los programas de desarrollo rural, y las autoridades encargadas de establecer las medidas correspondientes a los planes de gestión de cuenca sigue siendo competencia de los Estados miembros. Es obligación de estos establecer asociaciones con las autoridades competentes, los socios y los representantes correspondientes de la sociedad civil durante las fases de preparación y ejecución de los programas operativos y los programas de desarrollo rural.

En ciertos casos, la asignación financiera para el período de programación 2007-2013 se decidió antes de la aprobación de los planes hidrológicos de cuenca de 2009. Estos problemas de coordinación se han tratado durante la elaboración de los programas operativos relativos al período de programación 2014-2020. Además, el requisito *ex ante* tiene por objeto armonizar las inversiones con los planes hidrológicos de cuenca.

La Comisión desearía señalar asimismo que, en varios de los Estados miembros auditados, las fuentes de financiación nacional también se emplean en las infraestructuras de gestión de aguas residuales y que no cabe esperar que la financiación de la UE, por sí misma, baste o sea de la cuantía necesaria para lograr el cumplimiento.

La Comisión ha identificado deficiencias en el establecimiento de disposiciones adecuadas para la recuperación de los costes. Subsananlas permitirá que los ingresos ordinarios procedentes de los usuarios o de quienes contaminan puedan emplearse en apoyo de las medidas y, por lo tanto, que se incrementen las fuentes de financiación que no proceden del presupuesto de la UE.

### 48

De resultas de las reuniones bilaterales de 2013 y 2014, se redactó una lista de puntos de intervención para cada Estado miembro con vistas a la adopción del segundo Plan Hidrológico de Cuenca en 2015. Las recomendaciones establecidas para cada Estado miembro en el informe de aplicación publicado en marzo de 2015 son reflejo de tales puntos de intervención acordados.

[Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2015)50 final, véase la nota 26 para obtener una referencia integral].

### 49

En los casos en que se incumplía el requisito *ex ante* pertinente en relación con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional o el Fondo de Cohesión en el momento de la adopción del programa operativo, los Estados miembros han desarrollado planes de acción para su cumplimiento antes de la conclusión de 2016. El plan de acción forma parte del programa operativo, por lo que su fuerza ejecutoria contractual está garantizada. La Comisión supervisa la finalización de los planes de acción y puede suspender la financiación si el requisito *ex ante* sigue sin cumplirse después de 2016. No obstante, las acciones solo se asocian a los criterios de cumplimiento del requisito *ex ante* con arreglo a la definición del Reglamento y no pueden emplearse como herramienta para imponer el cumplimiento de toda la legislación de la UE.

El seguimiento de las acciones resultantes de las reuniones bilaterales es un proceso aparte y no todas esas acciones pueden tenerse en cuenta en los programas operativos.

### Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 56 y 57

A los efectos de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, la Comisión no recopila datos sobre la población, sino, únicamente, sobre «equivalentes-habitante» (e-h) en aglomeraciones urbanas con más de 2 000 e-h. La Comisión señala que los porcentajes del gráfico 3 se basan en la población total. La Comisión considera que estos no se atienen a lo dispuesto en la legislación, que se refiere a aglomeraciones urbanas con más de 2 000 e-h en un Estado miembro determinado.

### 58

La Comisión observa que las categorías analizadas por el Tribunal en el apartado 58 no se relacionan necesariamente con las obligaciones de cumplimiento con arreglo a la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.

### 58 Segundo guion

Desde el punto de vista del cumplimiento, el uso de sistemas individuales tales como fosas sépticas se atiene a las obligaciones impuestas por la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas en tanto se alcance el mismo nivel de protección medioambiental.

### 58 Tercer guion

Las aglomeraciones con menos de 2 000 e-h solo han de cumplir ciertas obligaciones limitadas con arreglo a la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas. No están obligadas, por ejemplo, a recoger sus aguas residuales.

### 63

La Comisión señala que utiliza una metodología específica para la evaluación del cumplimiento de la legislación por parte de los Estados miembros<sup>3</sup> que se basa en el porcentaje total de la carga de cumplimiento. Para tratar de reflejar mejor las mejoras y ofrecer una imagen más realista de la situación en los Estados miembros, la Comisión está introduciendo el concepto de «distancia con respecto al cumplimiento» en el octavo informe sobre la aplicación de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.

### 64

Con arreglo al Tratado de Adhesión, solo una pequeña parte de Hungría se consideraba zona sensible. Además, tras la adhesión de Rumanía, Hungría se comprometió a lograr en todo su territorio el objetivo del 75 % de eliminación de nutrientes (N y P) antes del 31 de diciembre de 2018, conforme a la posibilidad ofrecida en el artículo 9 de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.

### 65

En cuanto a la República Checa, Eslovaquia y Hungría, la Comisión ha enviado ya cartas en el marco de EU Pilot para investigar presuntos casos de incumplimiento de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (República Checa) y de los plazos intermedios (Eslovaquia y Hungría). La Comisión está elaborando, además, una carta EU Pilot similar para investigar el cumplimiento de los plazos intermedios por parte de Rumanía.

En cuanto a la sostenibilidad financiera, la Comisión llama la atención sobre sus respuestas correspondientes al informe especial del Tribunal nº 2/2015, de 28 de enero de 2015, sobre la cuenca fluvial del Danubio.

<sup>3</sup> Evaluación de la información notificada en el marco de los cuestionarios de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas. Metodología general y fases de trabajo. Elaborada por UBA en marzo de 2012, revisada en octubre de 2014.

**69**

La Comisión cree que las soluciones de fin de proceso (*end-of-pipe*) pueden no representar el método más rentable de resolver el problema de los microcontaminantes. Deben considerarse las medidas de reducción de la contaminación en su origen.

La aplicación debe centrarse prioritariamente en una evaluación adecuada del alcance del problema (a través de un buen análisis de presiones e incidencias y unas redes de vigilancia adecuadas) y, posteriormente, en una evaluación de las mejores medidas (o la combinación de estas) para lograr los objetivos.

**71**

La Comisión acepta plenamente la importancia de garantizar el cumplimiento y de disponer de sistemas adecuados para comprobarlo. Esta observación se hace extensiva a todas las presiones de contaminación a las que se refiere el Tribunal en su informe. La Comisión también reconoce el vínculo entre los controles del cumplimiento y las sanciones disuasorias empleadas en relación con el incumplimiento detectado. La Comisión tiene previsto presentar, a lo largo de 2016, una iniciativa general sobre garantía del cumplimiento medioambiental en toda la UE.

**84**

En cuanto al vertido indirecto de aguas residuales por parte de instalaciones industriales, estas serían objeto de una regulación previa o estarían sujetas a una autorización específica de la autoridad competente. Debe aplicarse un tratamiento previo para que se alcancen los objetivos descritos en el anexo IC de la Directiva sobre las aguas residuales urbanas.

**90**

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 84.

**105**

En lo que respecta a Hungría, la Comisión señala que las normas relativas al almacenamiento de purines estaban ya en vigor cuando la Comisión tomó nota de los períodos de transición concedidos a los agricultores para la construcción de los depósitos de almacenamiento necesarios con arreglo al nuevo Programa de Acción y las nuevas zonas vulnerables a los nitratos, que entraron en vigor en 2012 y 2013, respectivamente.

**108**

Aunque las limitaciones del contenido de fósforo pueden ayudar a la consecución de los objetivos de la Directiva sobre nitratos, ha de señalarse que los Estados miembros no están obligados a establecer unas normas de aplicación de fósforo con arreglo a dicha Directiva. Sin embargo, con arreglo a la Directiva Marco sobre el agua, los Estados miembros están obligados a adoptar medidas para controlar las fuentes difusas de contaminación y en las que se trate la cuestión de los fosfatos procedentes de la agricultura con objeto de alcanzar un buen estado de conservación. Para ello, es posible recurrir al programa de acción sobre nitratos o a otro mecanismo.

**109**

La Comisión destaca que se está evaluando la idoneidad del programa de acción checo en el contexto del procedimiento EU Pilot en curso. Por otra parte, este programa de acción se modificó en 2014 y el debate en el contexto del procedimiento EU Pilot ha tenido en cuenta la modificación, no sólo la versión del programa de acción de 2012.

**115**

La Comisión señala que las cifras se refieren a aguas eutróficas e hipereutróficas, no solo eutróficas.

Al evaluar la eutrofización, es asimismo esencial tener en cuenta el planteamiento de la cuenca fluvial. Por ejemplo, unos niveles elevados de nitratos pueden no tener repercusiones importantes en los ríos, pero causarán la eutrofización de las zonas costeras situadas aguas abajo, tal como sucede con la desembocadura del Danubio en el Mar Negro.

## Respuestas de la Comisión

### 117

La Comisión subraya que la condicionalidad no es un mecanismo para imponer el cumplimiento de la legislación medioambiental europea. La condicionalidad vincula los pagos de la PAC al respeto de ciertas normas, mientras que la infracción de tales normas da lugar a una reducción de los pagos de la PAC. La condicionalidad debe emplear, en principio, sistemas de control existentes. Sin embargo, también debe garantizar un nivel de control mínimo en caso de que el sistema de control de la legislación sectorial no sea lo bastante eficaz. Solo los beneficiarios de tales pagos pueden ser objeto de sanciones, mientras que la legislación sectorial y sus mecanismos de cumplimiento se aplican a todos los agricultores, independientemente de la PAC.

### 119

Con arreglo al artículo 96, apartado 1, del Reglamento (UE) nº 1306/2013, «los Estados miembros podrán hacer uso de sus sistemas administrativos y de control para cerciorarse de la observancia de las normas de condicionalidad». Así pues, corresponde a los Estados miembros organizar los controles de condicionalidad.

### 123

La Directiva concede a los Estados miembros un elevado grado de flexibilidad para la elaboración de sus planes de acción.

### 124 Segundo guion

La Comisión señala que la Directiva no exige este nivel de detalle en los planes de acción nacionales.

### 130

La Comisión coincide en que los principios generales de la gestión integrada de plagas, establecidos en el anexo III de la Directiva 2009/128/CE, no establecen un fundamento jurídico claro para identificar posibles infracciones. A modo de excepciones, cabe citar la obligación de mantenimiento de registros y el requisito de justificar una intervención con plaguicidas sobre la base de un seguimiento o de un asesoramiento técnico conexas. En la Directiva no se han definido claramente otros elementos, habida cuenta del principio de subsidiariedad y de la diversidad de condiciones agroclimáticas que deben tenerse en cuenta.

### 131

La Comisión está de acuerdo con la observación de que no hay requisitos específicos de la UE sobre la cobertura de los controles, con la excepción del artículo 8 de la Directiva 2009/128/CE, que dispone que todos los equipos de aplicación de plaguicidas tendrán que haberse inspeccionado a más tardar el 26 de noviembre de 2016.

### 134

Los requisitos mínimos se basan en las normas nacionales que van más allá de las disposiciones de la UE. Por lo tanto, el contenido de tales normas nacionales depende de la decisión adoptada por cada Estado miembro. Los requisitos mínimos forman parte de la base de referencia de ciertas medidas de desarrollo rural. Hasta el 1 de enero de 2015, se incluyeron asimismo en el ámbito de aplicación de la condicionalidad, pero, por mor de la simplificación y de la igualdad de condiciones entre agricultores, se retiraron de aquel con ocasión de la última reforma de la PAC. Forman parte, sin embargo, de los requisitos básicos en materia de desarrollo rural y, como tales, deben comprobarse.

### 136

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 134.

Segundo guion: el PDR 2007-2013 de Hungría incluye la definición y especificaciones de los requisitos mínimos relativos al uso de fertilizantes (nutrientes) y productos fitosanitarios.

### 137

En el contexto de la aprobación de los programas de desarrollo rural correspondientes, la Comisión verifica el cumplimiento de los requisitos de condicionalidad *ex ante* pertinentes. En el caso del requisito *ex ante* sobre requisitos mínimos relativos a fertilizantes y productos fitosanitarios, el criterio para su cumplimiento establece que tales requisitos deben especificarse en los programas.

La presencia y la pertinencia de requisitos concretos y normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales, correspondientes a compromisos determinados, se evalúa con mayor detalle al analizar el contenido de las medidas y los tipos de operaciones con respecto a los que estos dos elementos forman parte de la base de referencia.

El contenido de los requisitos mínimos relativos a fertilizantes y plaguicidas debe reflejar, como mínimo, la disposición del anexo I, punto 8, apartado 9, del Reglamento (UE) n° 808/2014.

## 138

Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 117 y 119.

### Respuesta conjunta a los apartados 139 y 140

Aunque la legislación, en efecto, establece un porcentaje de control mínimo del 1 %, la probabilidad de que ciertos agricultores sean objeto de controles de la condicionalidad puede ser superior a dicho porcentaje, ya que influyen otros factores:

- el método de toma de muestras específico que se emplee;
- la legislación sectorial puede establecer un porcentaje de control distinto (por ejemplo, un 3 % en el caso de la identificación de animales);
- en caso de que se detecte un nivel significativo de incumplimiento de un acto o una norma, se incrementará el número de controles sobre el terreno;
- los casos de incumplimiento identificados a través de otras fuentes (controles sectoriales) tendrán que ser objeto de notificación cruzada y seguimiento por parte de la autoridad competente;
- se asignará un factor de ponderación especial en la evaluación de riesgos a las explotaciones en las que se haya identificado una infracción.

## 141 Segundo guion

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 134.

## 142

Aunque es cierto que la campaña de condicionalidad anual no puede adecuarse a todos los tipos de requisitos, también serán objeto de seguimiento, en el marco de la condicionalidad, las constataciones obtenidas a través de otras fuentes (por ejemplo, la notificación cruzada). Por otra parte, la legislación exige que cada beneficiario seleccionado para un control sobre el terreno sea controlado en un momento en que se pueda comprobar la mayor parte de los requisitos y las normas para los cuales haya sido seleccionado<sup>4</sup>. Además, los controles sobre el terreno se llevarán a cabo, en general, en el marco de una visita y consistirán en la comprobación de los requisitos y normas cuyo cumplimiento pueda comprobarse en el momento de dicha visita<sup>5</sup>, dependiendo del ciclo natural.

## 143

El control de registros está concebido para satisfacer varias normas y exige la inclusión de uno de los elementos de control obligatorios durante un control de la condicionalidad sobre el terreno. Sin embargo, deben completarse con otros elementos, como las condiciones de almacenamiento o las facturas y visitas sobre el terreno derivadas de la aplicación de la legislación sectorial.

## 144

La sanción administrativa referida a la condicionalidad se aplica en forma de reducción porcentual de todos los pagos de la PAC al beneficiario. Dicha sanción debe aplicarse tras haberse evaluado la gravedad, el alcance y la persistencia de las infracciones y debería ascender al 100 % incluso en el ejercicio siguiente<sup>6</sup>, de modo que se garantice su efecto disuasorio.

De hecho, la nota 86 a pie de página indica que el 5 % no es el porcentaje de reducción máximo.

4 Artículo 71, apartado 1, del Reglamento (UE) n° 809/2014.

5 Artículo 71, apartado 3, del Reglamento (UE) n° 809/2014.

6 Artículo 75 del Reglamento (UE) n° 809/2014.

### 146

Los pagos con arreglo al artículo 30 también pueden ser programados por los Estados miembros a modo de compensación de las medidas de la Directiva Marco sobre el agua de obligado cumplimiento. Tales medidas no se han programado aún en los cuatro países.

### 147

Los Estados miembros están obligados a incluir en sus programas relativos al período 2014-2020 un análisis DAFO que incluya el análisis de su situación medioambiental. Tal análisis incluye información sobre el estado de bienes del patrimonio medioambiental, tales como las aguas y su estado. Los problemas identificados en el análisis DAFO deben resolverse a través de la aplicación de las medidas de desarrollo rural pertinentes o de otros instrumentos. Además, los programas también se someten a la evaluación ambiental estratégica, que forma parte del informe de evaluación *ex ante*.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 44.

### 153

Los Estados miembros deciden si tienen previsto continuar las operaciones agroambientales de la programación anterior en la nueva programación, lo que puede verse influido por diversos factores, a saber, el éxito y la eficacia de las operaciones, su contribución a los objetivos de la política, la pertinencia para la estructura de la nueva programación, incluidas las prioridades y los objetivos, y el carácter de las necesidades medioambientales identificadas en el análisis DAFO de la nueva programación.

### 154 Segundo guion

El régimen básico implantado con arreglo al Programa de Desarrollo Rural de la República Eslovaca 2007-2013 limita el uso de fertilizantes. Además, el régimen incluye la prohibición del uso de fertilizantes minerales en los pastizales, lo que comprende la limitación del uso de plaguicidas y afecta asimismo a la calidad del agua.

El uso de plaguicidas y fertilizantes minerales no está permitido en Rumanía: únicamente se permiten los fertilizantes orgánicos con arreglo a unas condiciones determinadas. No se destina ayuda de la UE a la reducción del uso de fertilizantes en este caso, aunque el objetivo de la condición consiste en evitar una ulterior intensificación de los sistemas agrícolas en las zonas comprometidas, lo que podría tener un efecto negativo en la calidad del agua (véase el apartado 16).

### 157

La ayuda en el marco de la medida agroambiental tiene por objeto compensar los costes adicionales y la pérdida de ingresos derivados de los compromisos voluntarios contraídos por los beneficiarios. En caso de necesidad, también puede cubrir costes de transacción. Esta ayuda no contempla incentivos ni conlleva beneficios económicos inmediatos para los beneficiarios (aunque tales beneficios no puedan descartarse a largo plazo).

Se considera, sin embargo, que tal compensación, junto con las ventajas a largo plazo para las actividades agrícolas derivadas de la puesta en práctica de los compromisos (a saber, mejora de la calidad del suelo), fomenta la adhesión de los agricultores a la medida.

### 160

La PAC se estructura en torno al principio de «quien contamina paga», a través del respeto de los requisitos obligatorios de condicionalidad y del planteamiento voluntario de compensar la provisión de bienes y servicios públicos aparte de los ofrecidos con arreglo a tales requisitos, a través, por ejemplo, de pagos agroambientales.

### 161

La Comisión considera que, más allá de la aplicación de la condicionalidad, corresponde a los Estados miembros elegir los instrumentos para la aplicación del principio de «quien contamina paga».

### Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 163 a 165 y 191

La Comisión sostiene que, en el contexto de la aplicación de la Directiva Marco sobre el agua, no ha publicado hasta la fecha documento orientativo alguno. Desde 2001, se ha venido prestando un amplio apoyo a la aplicación en el marco de la ECA, un proceso dirigido por la Comisión y los Estados miembros. En el contexto de la ECA, la Comisión y los Estados miembros han cooperado de manera intensiva en la recuperación de los costes a lo largo de los últimos años. Existen orientaciones sobre cómo calcular los costes ambientales y los relativos a los recursos<sup>7</sup>. Las tentativas recientes de completar dichas orientaciones en el marco de la ECA han fracasado debido a las opiniones divergentes de los Estados miembros y la Comisión. El Programa de Trabajo de la ECA para el período 2016-2018 está siendo objeto de debate y podría incluir tareas adicionales al respecto.

#### 164

Los requisitos *ex ante* relativos al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural se refieren a la fijación del precio del agua y solo se aplican a inversiones en la mejora de la eficiencia hídrica, por lo que los planes de acción en los que no se cumplieron tales requisitos *ex ante* se centraron en garantizar que los agricultores pagaran por la cantidad de agua consumida. Al proceder a la evaluación de los requisitos *ex ante*, la Comisión también comunicó a los Estados miembros la necesidad de recuperar los costes de la contaminación difusa, pero, dado que ello no se incluía en el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, no se impuso un requisito específico al respecto en los planes de acción.

<sup>7</sup> «Evaluación de los costes ambientales y los relativos a los recursos en la Directiva Marco sobre el agua». Ficha informativa elaborada por el Grupo de Redacción ECO2. Estrategia común de aplicación relativa a la Directiva Marco sobre el agua, junio de 2004 (refrendada por los directores de aguas el 3 de diciembre de 2004).

### Conclusiones y recomendaciones

#### 168

La Comisión y los Estados miembros están elaborando indicadores de los avances en pos de la consecución de un buen estado. Se prevé que tales indicadores se aprueben a finales de 2015.

Las evaluaciones de estado de los planes hidrológicos de cuenca entre 2009 y 2015 no tienen por qué ser, necesariamente, directamente comparables. Los marcos de evaluación del estado de las aguas empleados en los planes hidrológicos de cuenca de 2009 tenían, en muchos casos, importantes limitaciones. Por ejemplo, no se habían desarrollado métodos relativos a todos los elementos de los primeros planes (por ejemplo, en Hungría, Rumanía y Eslovaquia). También se detectaron deficiencias en el control (por ejemplo, en la República Checa). Pueden consultarse detalles adicionales sobre las deficiencias en los informes de la Comisión sobre aplicación de la Directiva Marco sobre el agua.

#### 169

La Comisión considera que las variaciones en el número de sustancias evaluadas en relación con el estado ecológico no constituyen necesariamente, en principio, una aplicación deficiente. Las sustancias deben utilizarse con fines de clasificación únicamente si son pertinentes, es decir, si entrañan el riesgo de impedir la consecución del buen estado en la cuenca de que se trate. El número de sustancias que entrañan riesgo depende en gran medida de las presiones existentes. Así pues, pueden estar justificadas las diferencias en el número de sustancias.

No obstante, la Comisión considera que el número de sustancias empleado por ciertos Estados miembros fue demasiado bajo, debido a la falta de una identificación adecuada de las sustancias pertinentes y a un control insuficiente. Si la Directiva se hubiera aplicado adecuadamente, las sustancias pertinentes se habrían tenido en cuenta y la clasificación habría sido correcta. Este problema fue identificado por la Comisión en el informe de aplicación y se ha debatido con los Estados miembros correspondientes. La Comisión espera que los segundos planes hidrológicos de cuenca se fundamenten en unas evaluaciones de riesgo y unos controles mejorados.

## Respuestas de la Comisión

### 170

La Comisión opina que los planes de 2009 aportan un importante valor añadido. Por ejemplo, por vez primera se presenta un análisis general de la totalidad de *presiones e incidencias* pertinentes en la cuenca (incluso a nivel internacional en el plan internacional del Danubio) que comprende la identificación de los tipos y las fuentes de contaminación. Ello es muy importante y aporta un considerable valor añadido, aunque no sea del todo completo.

Sin embargo, la Comisión coincide en que ha habido falta de ambición en cuanto a las «medidas», toda vez que la prioridad del primer plan ha consistido principalmente en adoptar medidas básicas.

Más allá del requisito de cumplir las medidas básicas, es preciso que quede claro qué medidas adicionales, más pormenorizadas, han de adoptarse y cómo se aplicarán.

### 171

La Comisión es consciente de que la información sobre la disponibilidad de fondos en los planes hidrológicos de cuenca de 2009 era incompleta en algunos casos. La Comisión también es consciente de los problemas de coordinación observados por el Tribunal en los Estados miembros. La coordinación entre las autoridades que elaboran y ejecutan los programas operativos y los programas de desarrollo rural, y las autoridades encargadas de establecer las medidas correspondientes a los planes de gestión de cuenca sigue siendo competencia de los Estados miembros. Es obligación de estos establecer asociaciones con las autoridades competentes, los socios y los representantes correspondientes de la sociedad civil durante las fases de preparación y ejecución de los programas operativos y los programas de desarrollo rural.

En ciertos casos, la asignación financiera para el período de programación 2007-2013 se decidió antes de la aprobación de los planes hidrológicos de cuenca de 2009. Estos problemas de coordinación se han tratado durante la elaboración de los programas operativos relativos al período de programación 2014-2020. Además, el requisito *ex ante* tiene por objeto armonizar las inversiones con los planes hidrológicos de cuenca.

Por último, la Comisión desea señalar asimismo que, en varios de los Estados miembros auditados, las fuentes de financiación nacional también se emplean en las infraestructuras de gestión de aguas residuales y que no cabe esperar que la financiación de la UE, por sí misma, baste o sea de la cuantía necesaria para lograr el cumplimiento.

### 172

La Comisión seguirá supervisando los esfuerzos y los logros de los Estados miembros. No obstante, habida cuenta de la ingente cantidad de demarcaciones hidrográficas y masas de agua con respecto a las que la Comisión debe evaluar los planes hidrológicos de cuenca y los programas de medidas, ha sido necesario elegir determinadas opciones en el pasado y seguirá siéndolo en el futuro.

El planteamiento adoptado consiste en favorecer el fomento del cumplimiento por parte de las autoridades de los Estados miembros y, solo excepcionalmente, recurrir a procedimientos de infracción formales en caso de que no puedan evitarse o de que las circunstancias justifiquen esta medida de último recurso.

No corresponde solo a la Comisión comprobar el cumplimiento de las autoridades de los Estados miembros: los órganos jurisdiccionales nacionales también desempeñan una función vital al respecto.

En los casos en que se incumplía el requisito *ex ante* pertinente en relación con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional o el Fondo de Cohesión en el momento de la adopción del programa operativo, los Estados miembros han desarrollado planes de acción para su cumplimiento antes de la conclusión de 2016. El plan de acción forma parte del programa operativo, por lo que su fuerza ejecutoria contractual está garantizada. La Comisión supervisa la finalización de los planes de acción y puede suspender la financiación si el requisito *ex ante* sigue sin cumplirse después de 2016. No obstante, las acciones solo se asocian a los criterios de cumplimiento del requisito *ex ante* con arreglo a la definición del Reglamento y no pueden emplearse como herramienta para imponer el cumplimiento de toda la legislación de la UE.

## Recomendación 1 a)

La Comisión acepta esta recomendación.

Junto con los Estados miembros, está elaborando indicadores de los avances en pos de la consecución de un buen estado. Se prevé que tales indicadores se aprueben a finales de 2015. Las observaciones del Tribunal de Cuentas en materia de notificación también se incorporarán a un amplio examen de idoneidad de la notificación medioambiental que la Comisión está llevando a cabo y que concluirá en 2017.

## Recomendación 1 b)

La Comisión acepta esta recomendación. Seguirá instando a los Estados miembros a que mejoren la evaluación de presiones e incidencias y las redes de supervisión, de manera que se identifiquen las sustancias que entrañan riesgos en las cuencas fluviales.

Asimismo, la Comisión desearía señalar que cuenta con muy pocos medios para demostrar la ausencia de las sustancias pertinentes en los planes hidrológicos de cuenca.

## Recomendación 1 c)

La Comisión acepta esta recomendación y está elaborando actualmente una evaluación exhaustiva de los segundos planes hidrológicos de cuenca que los Estados miembros presentarán en marzo de 2016.

## Recomendación 1 d)

La Comisión apoya estas recomendaciones dirigidas a los Estados miembros.

## 174

En cuanto a la República Checa, Eslovaquia y Hungría, la Comisión ha enviado ya cartas en el marco de EU Pilot para investigar presuntos casos de incumplimiento de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (República Checa) y de los plazos intermedios (Eslovaquia y Hungría). La Comisión está elaborando, además, una carta EU Pilot similar para investigar el cumplimiento de los plazos intermedios por parte de Rumanía.

Véanse asimismo las respuestas de la Comisión al Informe especial del Tribunal nº 2/2015.

## 180 Segundo guion

La Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas no regula los pormenores de las autorizaciones, es decir, los límites de los contaminantes, sino que se limita a describir cuáles son los objetivos principales que deben alcanzarse mediante el tratamiento previo de las aguas residuales industriales antes de su vertido a los sistemas colectores urbanos.

## 181

La Comisión acepta plenamente la importancia de garantizar el cumplimiento y de disponer de sistemas adecuados para comprobarlo. Esta observación se hace extensiva a todas las presiones de contaminación a las que se refiere el Tribunal en su informe. La Comisión también reconoce el vínculo entre los controles del cumplimiento y las sanciones disuasorias empleadas en relación con el incumplimiento detectado. La Comisión tiene previsto presentar, a lo largo de 2016, una iniciativa general sobre garantía del cumplimiento medioambiental en toda la UE.

## Recomendación 2 a)

La Comisión acepta la recomendación y está trabajando en una iniciativa política para la mejora de la garantía de cumplimiento en los Estados miembros, con sujeción a los principios de proporcionalidad y subsidiariedad.

## Recomendación 2 b)

La Comisión apoya estas recomendaciones dirigidas a los Estados miembros.

## 186

La Comisión ha iniciado ya el trabajo relativo a la simplificación de los mecanismos de supervisión y notificación con arreglo a la Directiva sobre nitratos y a la Directiva Marco sobre el agua.

### 187 Segundo guion

Desde el 1 de enero de 2015, los requisitos mínimos no forman parte del ámbito de aplicación de la condicionalidad, ya que se suprimieron en la última reforma de la PAC por mor de la simplificación. Forman parte, sin embargo, de los requisitos básicos en materia de desarrollo rural y, como tales, deben comprobarse. Los Estados miembros deben aplicar las normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales de la UE a través de la definición de sus normas nacionales. Tales normas nacionales deben tener en cuenta las necesidades nacionales, regionales o locales. Consiguientemente, las normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales pueden diferir en función del Estado miembro de que se trate. La Comisión evalúa la adecuación de estas normas al marco de la PAC. Si falta una norma sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales o si esta incumple claramente la definición de la PAC, se clasificará como «ausente» y tal deficiencia se someterá a un seguimiento adecuado junto al Estado miembro.

### 188 Primer guion

Diversos compromisos en el marco de la medida agroambiental pueden contribuir a dar respuesta a las cuestiones referidas a la calidad del agua de un modo más o menos directo y activo. La concepción y la selección de los compromisos deben desprenderse de las necesidades del territorio afectado por el programa.

Existen otras muchas medidas en los programas de desarrollo rural que pueden utilizarse para conseguir los objetivos en materia de calidad del agua: artículo 30, inversiones no productivas, etc.

La obligación de cumplir los compromisos con arreglo a esta medida durante un período de entre cinco y siete años consiste en contribuir a la consecución de los objetivos de tales compromisos. Los compromisos podrían prorrogarse si ello está justificado por la necesidad de proteger o seguir mejorando la calidad del agua.

### 188 Segundo guion

Los compromisos agroambientales deben establecerse a un nivel que vaya más allá de los requisitos de obligado cumplimiento. También tienen que evitar la compensación del nivel de prácticas que corresponde a las prácticas ordinarias. Aunque una reducción de las cantidades de nitrógeno levemente superior a la correspondiente a las prácticas ordinarias pueda no entrañar ventajas medioambientales significativas, no implica que no suponga ventajas superiores al nivel de los requisitos de obligado cumplimiento y las prácticas ordinarias.

A la hora de decidir qué nivel elegir, el Estado miembro debe considerar qué reducción de la carga de nutrientes es necesaria en el sector agrícola para garantizar que puedan alcanzarse en todas las aguas unas condiciones de nutrientes compatibles con el «buen estado» de la Directiva Marco sobre el agua.

### 189 Primer guion

La Comisión señala que las sanciones administrativas pueden alcanzar el 100 % del pago total con cargo a la PAC a un beneficiario incluso al cabo de dos años naturales.

### 191

La política de aguas de la UE se ejecuta, en parte, con la ayuda de los fondos de la Unión y, en parte, sin dicha ayuda (en cumplimiento del principio de «quien contamina paga»). Los requisitos jurídicos que no entrañan financiación desempeñan una función muy importante en el conjunto del paquete de medidas necesarias para responder al efecto de la agricultura en la calidad de las aguas.

### Recomendación 3 a)

La Comisión acepta esta recomendación.

### Recomendación 3 b)

La Comisión no acepta esta recomendación.

En lo tocante a los requisitos mínimos, la Comisión lleva a cabo la evaluación correspondiente con referencia a su existencia y su relevancia para las medidas de las que forman parte integrante. Habida cuenta de la diversidad de situaciones en las que se definen tales requisitos, la Comisión se basa en el juicio de los Estados miembros a propósito de su idoneidad.

## Respuestas de la Comisión

La Comisión destacará la necesidad de que los Estados miembros establezcan los parámetros de los requisitos mínimos a un nivel que garantice la reflexión de sus situaciones y el respeto de las normas con arreglo a las que se establezcan tales requisitos.

En cuanto a las normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales, la Comisión evalúa su existencia y su idoneidad. La Comisión considera que dicho planteamiento es compatible con el marco jurídico de la PAC.

### Recomendación 3 c)

La Comisión acepta esta recomendación.

Los Estados miembros están sujetos al cumplimiento de obligaciones relativas a los aportes de fósforo en caso de que estas sean necesarias para lograr los objetivos de la Directiva Marco sobre el agua. Deben incluir en su programa medidas para controlar las fuentes difusas de contaminación, de modo que pueda alcanzarse un buen estado. Si se identifican fuentes de fosfatos agrícolas significativas, el Estado miembro debe establecer controles de tales fosfatos. Este es uno de los ámbitos que la Comisión examinará en su evaluación de los segundos planes hidrológicos de cuenca.

### Recomendación 3 d)

La Comisión acepta esta recomendación y ha iniciado ya el trabajo relativo a la simplificación de los mecanismos de supervisión y notificación con arreglo a la Directiva sobre nitratos y a la Directiva Marco sobre el agua.

### Recomendación 3 e)

La Comisión acepta esta recomendación y la considera cumplida, ya que se ha elaborado un documento de orientación sobre recuperación de costes en el marco del proceso ECA. Las tentativas recientes de completar dichas orientaciones en el marco de la ECA han fracasado debido a las opiniones divergentes de los Estados miembros. El programa de trabajo de la ECA para el período 2016-2018, que está siendo objeto de debate, podría incluir tareas adicionales al respecto. Ha de señalarse que los Estados miembros pueden elegir el método de cálculo de los costes medioambientales y los relativos a los recursos.

### Recomendación 3 f)

La Comisión apoya estas recomendaciones dirigidas a los Estados miembros.

## CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

### **Publicaciones gratuitas:**

- Un único ejemplar:  
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:  
En las representaciones de la Unión Europea ([http://ec.europa.eu/represent\\_es.htm](http://ec.europa.eu/represent_es.htm)),  
en las delegaciones en terceros países ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm))  
o contactando con Europe Direct a través de [http://europa.eu/europedirect/index\\_es.htm](http://europa.eu/europedirect/index_es.htm)  
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (\*).

(\*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

### **Publicaciones de pago:**

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

La contaminación en la cuenca hidrográfica del Danubio tiene su origen en distintas fuentes, como los hogares, las instalaciones industriales y la agricultura. En virtud de la Directiva Marco sobre el agua de 2000, los Estados miembros adoptaron los planes hidrológicos de cuenca, que deben incluir medidas para combatir la contaminación citada. El Tribunal examinó si la aplicación por los Estados miembros de los planes de 2009 ha redundado en una mejora de la calidad del agua.



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicacion