

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO:

USO SOSTENIBLE DEL AGUA EN LA AGRICULTURA: PROBABLEMENTE, LOS FONDOS DE LA PAC FAVORECEN UN CONSUMO DE AGUA MAYOR, PERO NO MÁS EFICIENTE

RESUMEN

Respuesta conjunta de la Comisión al resumen:

A escala de la UE, el agua se utiliza para la refrigeración de consumo energético, la agricultura, las manufacturas y la construcción, la minería y el suministro público de agua, y la importancia relativa de cada sector depende de la estructura económica de cada Estado miembro. El agua se utiliza en la agricultura para la ganadería y el riego, la reducción del riesgo de capital y la optimización del uso de otros insumos (por ejemplo, tierra, abonos, semillas y trabajo).

Las proyecciones actuales del cambio climático apuntan a la reducción en la disponibilidad de recursos hídricos y el aumento de la demanda de agua empleada en el riego. Estos retos requieren la aplicación adecuada de las políticas de aguas de la UE (por ejemplo, la Directiva marco sobre el agua, DMA) para hacer compatibles los distintos usos del agua, así como garantizar que la aplicación de las políticas sectoriales sea coherente con estos objetivos. El Reglamento (UE) 2020/741 relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua puede aliviar la presión y ofrecer un suministro alternativo y sostenible de agua de riego.

La DMA promueve el uso sostenible del agua porque la agricultura se encuentra entre los usos y actividades que, de acuerdo con la DMA, debe considerarse en la evaluación de la vulnerabilidad de las masas de agua. Sin embargo, los impactos de la agricultura se encuentran entre las presiones más importantes, identificadas por los Estados miembros, que presentan riesgos potenciales de deterioro o falta de cumplimiento de los objetivos medioambientales de la DMA.

La DMA ha tenido éxito en el establecimiento de un marco de gobernanza para la gestión integrada del agua de más de 110 000 masas de agua en la UE, mejorando el estado de las aguas, o ralentizando su deterioro, y reduciendo la contaminación química (principalmente de fuente puntual). La Directiva ha dado lugar a un mayor nivel de protección de las masas de agua de lo que hubiera podido esperarse sin ella. El control de adecuación de la DMA de 2019 concluyó que se adapta en gran medida a los fines perseguidos, con cierto margen de mejora, y que la razón por la que todavía no se han alcanzado los objetivos de la DMA se debe principalmente a la financiación insuficiente, su lenta aplicación y la insuficiente integración de los objetivos medioambientales en las políticas sectoriales.

La Comisión considera que la política agrícola común (PAC) incentiva la gestión sostenible del agua en la agricultura por medio de varios instrumentos. Al vincular, mediante el mecanismo de condicionalidad, los pagos relevantes de la PAC a la observancia de la legislación nacional que aplica la DMA y, en particular, la condición de captación de aguas, favorece la integración y el fortalecimiento de las políticas. Este mecanismo, que se aplica al 90 % de las zonas agrícolas y de los agricultores, tiene el potencial de aumentar significativamente la concienciación de los agricultores, y las sanciones pueden llegar hasta la retirada de todos los pagos de la PAC para las infracciones más graves. Más allá de la condicionalidad, la ecologización de las ayudas directas incentiva a los agricultores a llevar a cabo prácticas que puedan ser beneficiosas para el uso del agua, como la protección de los pastos permanentes y la diversificación de cultivos. La CAP también financia inversiones relacionadas con el uso del agua, y las inversiones en riego han de contribuir a alcanzar un buen estado (cuando el estado de la masa de agua no llegue a bueno) y evitar que su estado se deteriore. Diversas medidas agroambientales y climáticas han abordado los objetivos cuantitativos de las aguas. Por ejemplo, se han incluido medidas agroambientales y climáticas para mejorar la gestión de los suelos, que tienen un impacto positivo en la capacidad de retención del agua del suelo, en la

mayoría de los programas de desarrollo rural y el 5 % de la superficie agrícola utilizada (SAU) está cubierta por estos compromisos. Además, las inversiones no productivas, la agricultura ecológica y los pagos de la DMA en virtud de los programas de desarrollo rural también han sido muy importantes para la mejora de la retención y el uso sostenible del agua.

La Comisión también analiza si las inversiones de los Estados miembros contribuyen a lograr los objetivos de la DMA, mediante la evaluación de los documentos de programación de los Estados miembros para el uso de fondos de la UE y la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» en el Reglamento sobre la taxonomía y los Programas de recuperación y resiliencia.

III. El buen estado ecológico de las aguas superficiales también incluye aspectos cuantitativos de la gestión del agua. El buen estado ecológico requiere que los Estados miembros definan y apliquen un «caudal ecológico» que tenga como objetivo garantizar que exista agua suficiente.

VII.

1) La Comisión, en su evaluación de 2019 de los segundos Planes hidrológicos de cuencas, recomendaba a los Estados miembros que mejoraran, en los terceros Planes hidrológicos de cuencas, la aplicación de la obligación, en virtud del artículo 9 de la DMA, de aplicar la recuperación de costes de los servicios relacionados con el agua, y sus exenciones. Además, la Comisión está actualmente solicitando información a los Estados miembros sobre cómo aplican en la práctica los requisitos de la DMA, en particular, el requisito de autorización previa para la captación y el embalse de aguas, en virtud del artículo 11, apartado 3, letra e), de la Directiva marco sobre el agua, y sus exenciones.

2) La futura PAC fortalece aún más la coherencia entre la PAC y la DMA mediante varios aspectos:

Estipula que las inversiones en regadíos que no son coherentes con la consecución del buen estado de las masas de agua, tal como se establece en el artículo 4, apartado 1, de la DMA, no pueden optar a ayudas, incluida la expansión de la irrigación que afecta a masas de agua cuyo estado se haya definido como inferior a bueno en el plan hidrológico de cuenca pertinente.

Los planes estratégicos de la PAC, incluidas las ayudas para inversiones en regadíos, tendrán que tener en cuenta los análisis, objetivos y metas incluidos en la DMA y los planes hidrológicos de cuenca (c.f. anexo XI del Reglamento sobre los Planes de la PAC) y realizar una contribución adecuada a los mismos.

La Comisión acepta vincular todos los pagos pertinentes de la PAC a los agricultores al uso sostenible del agua, excepto los pagos de la organización común de mercados (OCM).

La Comisión acepta vincular el pago completo de la ayuda asociada voluntaria al respeto de las disposiciones pertinentes de la DMA a través de la condicionalidad. La Comisión no acepta la inclusión de salvaguardias adicionales en la PAC, ya que la aplicación adecuada de la DMA garantiza el uso sostenible del agua para cultivos y la condicionalidad establece el vínculo entre los pagos de la PAC y la DMA.

3) Al evaluar los planes estratégicos de la PAC, la Comisión garantizará que, de conformidad con las disposiciones de la futura PAC, las inversiones en regadíos se ajusten al objetivo de la DMA de lograr un buen estado de las masas de agua. Además, la Comisión analizará si los planes estratégicos de la PAC tienen suficientemente en cuenta los análisis, objetivos y metas incluidos en la DMA y los planes hidrológicos de cuenca, y si contribuyen adecuadamente a alcanzar dichos objetivos y metas.

La Comisión llevará a cabo una evaluación del impacto de la financiación del desarrollo rural y del apoyo al mercado sobre el uso del agua en el contexto del plan de evaluación plurianual de la futura PAC.

INTRODUCCIÓN

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 1 a 11:

Los datos proporcionados por los Estados miembros indican una disminución de la captación de aguas para la agricultura desde la década de los 90 en la Unión Europea, pese al aumento de la demanda debido al cambio climático, las temperaturas más altas y las menores precipitaciones. Esto se ha logrado a través de políticas de mejora de la planificación del agua, tales como la DMA, y la mejora de la gestión del riego que promueve la PAC.

Para la evaluación y los controles de la escasez de agua y sus diferencias temporales y espaciales, la Comisión propuso el uso del índice de explotación del agua «plus» (IEA+) en la futura PAC; este indicador está diseñado para evaluar la evolución del uso del agua frente a los recursos renovables de agua dulce, así como las tendencias relacionadas en la agricultura y en otros sectores por separado.

La cantidad del agua utilizada para la ganadería o el riego depende de la estructura del sector agrícola y es muy heterogénea a lo largo de la UE. El riego refuerza la competitividad del sector agrícola y genera beneficios para la sociedad. El riego aumenta la disponibilidad, la calidad y la variedad de los productos alimenticios y proporciona servicios ecosistémicos valiosos (por ejemplo, las superficies de regadío tienen el potencial de contribuir a la diversidad agroambiental, cultural y paisajística en ciertos escenarios, por ejemplo, manteniendo hábitats que sustentan las aves acuáticas).

El artículo 11, apartado 3, letra e), de la DMA, incluyó obligaciones para los Estados miembros relativas a la implementación de sistemas de control y autorización previa basados en el análisis de la vulnerabilidad de las masas de agua al impacto de las actividades humanas. Este sistema debe garantizar que los usos del agua autorizados sean coherentes con la meta de lograr un buen estado de las masas de agua.

El quinto informe de ejecución de la DMA identificó que los impactos de la agricultura se encuentran entre las presiones más importantes, identificadas por los Estados miembros en la mayoría de las demarcaciones hidrográficas, que presentan riesgos potenciales de deterioro o falta de cumplimiento de los objetivos medioambientales, en forma de exceso de captación de aguas o de contaminación difusa. La Comisión también se informó sobre cómo aplican los Estados miembros los requisitos de la DMA en la práctica, incluidas las obligaciones de autorización previa para la captación y el embalse de aguas, así como las exenciones relacionadas.

La Comisión consultó recientemente a todos los Estados miembros para realizar un seguimiento de sus recomendaciones de los segundos planes hidrológicos de cuenca, insistiendo en particular en la necesidad de justificar mejor o de forma más adecuada en los planes hidrológicos de cuenca las exenciones a la obligación de alcanzar un buen estado o evitar el deterioro.

Son necesarias nuevas mejoras en el uso del agua, pero también en el ámbito de la contaminación por nutrientes, y la estrategia «De la Granja a la Mesa» propuso metas y herramientas específicas para la reducción de la contaminación por nutrientes. El Plan de acción «contaminación cero para el aire, el agua y el suelo» complementa la Estrategia «De la Granja a la mesa» con metas y acciones pertinentes¹. El Reglamento (UE) 2020/741 relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua contribuirá, en el contexto de la gestión integrada del agua, a reducir la presión en las masas de agua cuando la captación de aguas se sustituye por agua reutilizada.

7. La PAC proporciona elementos para mejorar el uso del agua, de conformidad con la DMA, que es el marco regulador para las aguas en vigencia en la UE.

10. En su evaluación de 2019 de los segundos planes hidrológicos de cuenca, la Comisión proporcionó recomendaciones específicas por país para derivar y aplicar caudales ecológicos en todas las masas de agua.

11. La Comisión evaluó los resultados de la DMA (control de adecuación), sus directivas asociadas y la Directiva sobre inundaciones entre el final de 2017 y mediados de 2019. La principal conclusión

¹ https://ec.europa.eu/environment/strategy/zero-pollution-action-plan_es.

fue que la DMA se adaptaba en gran medida a los fines perseguidos, con cierto margen de mejora. El hecho de que los objetivos de la DMA no se hayan logrado todavía por completo se debe en gran medida a la financiación insuficiente, su lenta aplicación y la insuficiente integración de los objetivos medioambientales en las políticas sectoriales.

14. En el sector de las frutas y hortalizas, las organizaciones de productores ejecutan programas operativos aprobados que cumplen con el marco medioambiental nacional que es parte de las estrategias nacionales de los Estados miembros. Estos programas operativos aprobados pueden abarcar acciones y medidas destinadas al uso del ahorro de agua.

16. La reutilización del agua residual depurada es una de las opciones previstas para aliviar la presión de los diferentes usos sobre los recursos de agua dulce y puede generar importantes beneficios medioambientales, sociales y económicos. Los beneficios para el medio ambiente surgen cuando esta agua sustituye a extracciones de agua dulce. En el contexto de la gestión integrada del agua, la reutilización del agua residual depurada puede considerarse un suministro de agua fiable y puede ser beneficiosa para las actividades agrícolas que dependen de la continuidad del suministro de agua durante el período de riego, para así reducir el riesgo de mala cosecha y pérdida de ingresos. La evaluación de impacto del Reglamento (UE) 2020/741 relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua indicaba que la cantidad real de agua potencialmente reutilizada, además de consideraciones sanitarias, medioambientales y comerciales, dependerá de los costes para los usuarios del agua, incluidos los agricultores.

18. No son las BCAM 2 (BCAM - Buenas condiciones agrarias y medioambientales) las que evalúan si los agricultores que extraen agua para el riego cumplen ciertas condiciones, sino la legislación nacional que aplica la DMA. El papel de las BCAM 2 es vincular el cumplimiento de los procedimientos de autorización nacionales en el Estado miembro para la captación de agua para riego y la recepción completa de los pagos de la PAC.

OBSERVACIONES

27. En virtud del artículo 11 de la DMA, los Estados miembros deben contar con controles sobre las captaciones de agua y revisarlos periódicamente y, cuando sea necesario, actualizarlos.

Estas exenciones de los sistemas de autorización no son permanentes, y los Estados miembros deben establecer mecanismos para revocar la exención cuando esta pueda dar lugar a la no consecución del buen estado, dependiendo de la vulnerabilidad de la masa de agua. En su evaluación de 2019 de los segundos planes hidrológicos de cuenca, la Comisión proporcionó recomendaciones específicas por país sobre la revisión de los permisos de captación de agua y pidió a los Estados miembros que las tuvieran en consideración en el tercer ciclo de gestión.

31. Los sistemas de control establecidos por los Estados miembros en el marco de la legislación nacional que aplica la DMA pueden utilizarse para controlar el uso ilegal de agua. En su evaluación de 2019 de los segundos planes hidrológicos de cuenca, la Comisión proporcionó recomendaciones específicas por país para garantizar que se adoptan medidas para abordar la captación ilegal de aguas.

Además, en el marco de la PAC, los Estados miembros verifican si los agricultores cumplen las condiciones establecidas por la legislación nacional que implementa la DMA y esos resultados se presentan en este informe para todos los Estados miembros. En el pasado, diversas publicaciones se han hecho eco de estimaciones sobre el número de pozos ilegales en algunas regiones de la UE sin información clara sobre las fuentes originales y las metodologías concretas utilizadas en el cálculo. En las fuentes citadas en el estudio de la OCDE, las cifras mencionadas para España se extraían del informe del Fondo Mundial para la Naturaleza y para Chipre proceden de un artículo de prensa sin referencias a la fuente original o los métodos utilizados.

36. Según la información disponible, la recuperación de costes del agua en la agricultura es menor que la recuperación de costes en otros sectores, como el suministro de agua. Los Estados miembros tienen margen de discrecionalidad para tener en cuenta los efectos sociales, económicos y medioambientales de la recuperación de costes.

39. La cuantificación del volumen empleado no es fácil en agricultura. El agua se factura por volumen recibido en la explotación o puede basarse, por ejemplo, en variables sustitutivas como la capacidad de la instalación de bombeo o la superficie, y el cultivo, plantados. Análisis anteriores indicaron que el uso de contadores de caudal en el 100 % de las tierras agrícolas de riego se enfrenta a retos económicos y operativos².

40. Respuesta conjunta al apartado 40 y a la ilustración 10:

La comparación de los precios del agua entre sectores es difícil, ya que debe hacerse de acuerdo con la recuperación de costes. Las tarifas de captación de aguas son solo una parte del precio del agua.

48. Los Estados miembros pueden programar inversiones en regadíos dentro del ámbito de interés 2a (normalmente inversiones en la expansión de superficies de regadío o nuevos regadíos); sin embargo, estas no están sujetas a las condiciones *ex ante*.

49. Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 49 y 50:

Por razones de simplificación, y en el contexto del nuevo modelo de aplicación, la futura PAC dejará de incluir el mecanismo de condiciones *ex ante*. Sin embargo, la futura PAC refuerza la coherencia con la DMA en varios niveles:

En sus planes estratégicos de la PAC, los Estados miembros tendrán que tener en cuenta la legislación y los documentos de planificación incluidos en el anexo XI del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC, que incluye la DMA y los planes hidrológicos de cuenca. Los planes estratégicos de la PAC tendrán que realizar una contribución adecuada a los objetivos y las metas establecidos en la DMA y los planes hidrológicos de cuenca.

Además, la futura PAC incluye un nuevo indicador de impacto [I.17 «Reducir la presión sobre los recursos hídricos: índice de explotación del agua “plus” (IEA+)»], que permite la evaluación del uso del agua en la agricultura y proporciona una estimación del uso total de agua como porcentaje de los recursos renovables de agua dulce (agua subterránea y agua superficial) para un territorio y un período de tiempo determinados.

Además, incluye un nuevo requisito legal de gestión (RLE), el RLE 1, sobre controles de la captación de aguas [requeridos con arreglo al artículo 11, apartado 3, letra e), de la DMA], en virtud de la condicionalidad.

53. La Comisión no comparte por completo la opinión del TCE de que los pagos directos no fomentan de forma significativa el uso eficiente del agua.

La actual PAC, incluidos sus regímenes de pagos directos, integra los objetivos de la DMA y apoya su aplicación mediante varios instrumentos, como el vínculo con las condiciones específicas sobre la protección de los recursos hídricos aplicable a los agricultores en condicionalidad y las condiciones para recibir pagos de ecologización, tales como el mantenimiento de los pastos permanentes y la diversificación de los cultivos, que son obligatorios para los agricultores que reciben pagos directos.

La futura PAC integra los objetivos de la DMA y apoya la aplicación de esta Directiva a través de varios instrumentos, como las condiciones específicas sobre la protección de los recursos hídricos aplicables a los agricultores en condicionalidad reforzada (tanto mediante los RLE propuestos como las BCAM), la posibilidad de pagos adicionales para compromisos de gestión que benefician al medio ambiente en los regímenes ecológicos y los pagos de la DMA en virtud del desarrollo rural, las inversiones que contribuyen a lograr el buen estado de las masas de agua y los nuevos indicadores para controlar el uso del agua en la agricultura.

55. Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 55 a 57:

² Díaz Mora (1999). Experiencia en la implantación de contadores en los acuíferos de la cuenca alta del Guadiana. Disponible en Untitled-21 (igme.es).

Los pagos disociados distintos a los de ecologización (tales como el régimen de pago básico y el régimen de pago único por superficie) no son pertinentes a los efectos del uso del agua. No tienen, en efecto, ningún objetivo medioambiental o hídrico, y son otros instrumentos, como la condicionalidad y la ecologización los que tienen como objetivo este fin. Además, las diferencias que existen en el porcentaje de pago entre territorios y beneficiarios no tienen ninguna relación con el uso del agua en esas zonas.

La condicionalidad aumenta la concienciación de los agricultores sobre las obligaciones relacionadas con el agua (en particular, las condiciones para la captación de aguas establecidas por los Estados miembros para aplicar la DMA) al reducir potencialmente los pagos directos recibidos por un agricultor cuando estas condiciones no se respetan. En ese sentido, la importancia de los pagos directos para los agricultores en cuestión refuerza el potencial de la condicionalidad.

La ecologización de los pagos directos tiene por su lado como objetivo la mejora del comportamiento medioambiental de la PAC. En cuanto a las cantidades de agua, la ecologización es beneficiosa porque promueve el mantenimiento de los pastos permanentes, las superficies no cultivadas y los elementos paisajísticos, que no son de regadío. Para los agricultores que ya tienen un nivel suficiente de estas superficies y elementos paisajísticos, se espera que el mantenimiento se produzca mediante la ecologización. Para los agricultores que todavía no cumplen las normas sobre ecologización (en particular, en las superficies más intensivas), se necesita un cambio de práctica. El porcentaje de explotaciones afectadas por el cambio de práctica es distinto según la práctica y la superficie en cuestión.

En cuanto al drenaje del suelo, en particular las turberas, la PAC no incluye ningún instrumento que incentive esta práctica. La distinción para optar a los pagos directos se realiza entre suelo agrícola, que pueden recibir ayudas, y suelo no agrícola, que no pueden. El suelo agrícola está, por definición, vinculado al desarrollo en ese suelo de una actividad agrícola, que puede incluir fines medioambientales. A este respecto, una turbera no drenada puede optar a pagos directos si sigue siendo apta para la agricultura. Los pagos de desarrollo rural pueden también, por su lado, ayudar al suelo no agrícola. Más en particular, en cuanto a la protección de las turberas, la Comisión había propuesto su protección en el marco BCAM para la PAC 2014-2020, pero los colegisladores no mantuvieron al final esta propuesta.

58. La Comisión no comparte plenamente la opinión del TCE sobre que la UE apoya los cultivos intensivos en agua en zonas con estrés hídrico a través de la ayuda asociada voluntaria.

Las necesidades de agua de los cultivos son diferentes para cada cultivo y superficie y la calificación de «cultivos intensivos en agua» exige un contexto para su comparación, y deben considerarse otros aspectos positivos de la producción de cultivos. En la UE, la mayor parte de las superficies de producción de arroz pertenecen a las «zonas Natura 2000», que ofrecen apoyo al hábitat de aves silvestres, en particular las aves acuáticas. Además, el cultivo de arroz en esas zonas después de siglos funciona como sistema de regulación hídrica que filtra el agua en el suelo y lleva el agua lentamente a los ríos durante la temporada seca.

La ayuda asociada voluntaria no tiene como objetivo incrementar la producción. Se trata de hecho de un «régimen que limita la producción» [señalado como compartimento azul a la Organización Mundial del Comercio (OMC)], lo que determina sus elementos más importantes (mecanismo de pago, condiciones previas, límites).

Más aún, aunque las ayudas asociadas voluntarias no imponen obligaciones sobre el uso sostenible del agua a los agricultores de forma directa, este aspecto se aborda mediante la condicionalidad que también se aplica a las ayudas asociadas voluntarias y, entre otros elementos, incluye requisitos en materia de agua y, en el futuro, la DMA en virtud de la condicionalidad.

59. Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 59 a 61:

Aunque la ayuda asociada voluntaria puede tener beneficios medioambientales, no se trata de un «régimen medioambiental», sino una ayuda a la renta que se dirige, sujeto a condiciones previas estrictas y a límites, a los sectores agrícolas que sufren dificultades. Por tanto, el uso del agua

sostenible, aunque se abarca indirectamente a través de la condicionalidad, no se encuentra entre sus objetivos directos.

Sobre la base de las decisiones de apoyo de los Estados miembros, la mayoría generalizada de las medidas de ayuda asociada voluntaria persiguen, de hecho, objetivos socioeconómicos (por ejemplo, la baja rentabilidad y, por tanto, el riesgo de abandono de la producción por parte de los agricultores en masa en regiones ya marcadas por un desempleo elevado). Además, pasar de estos sectores a otro suele ser difícil (por ejemplo, inversiones previas en infraestructuras como el riego, o la plantación de árboles; etc.), o incluso imposible debido a la falta de alternativas (por ejemplo, el arroz no suele tener cultivo alternativo en estas regiones debido a la alta salinidad del suelo). La restricción de la ayuda sería, por tanto, contraproducente en vista del objetivo de ayudar a estos sectores en dificultad para evitar la quiebra de los agricultores en cuestión.

Aunque el «requisito de coherencia» se incluye de hecho en las normas de la UE sobre la ayuda asociada voluntaria, no abarca la evaluación de las decisiones de apoyo de los Estados miembros en vista del uso del agua. Su ámbito se limita a la coherencia de las decisiones de ayuda asociada voluntaria de los Estados miembros con otras ayudas en virtud del desarrollo rural, las medidas de mercado y las ayudas estatales. En particular, tiene como objetivo evitar la doble financiación. Además, la Comisión tampoco está de acuerdo con que el uso del agua debe evaluarse específicamente en vista de las decisiones sobre ayuda asociada voluntaria, teniendo en cuenta que los requisitos relacionados con el agua son abarcados horizontalmente por la condicionalidad que, entre otras cosas, incluye la DMA.

También cabe señalar que la Comisión no tiene la facultad de aprobar, o rechazar, las decisiones sobre ayuda asociada voluntaria de los Estados miembros (excepto para aquellos Estados miembros que decidieron exceder el límite presupuestario del 13 % para ayudas asociadas voluntarias, es decir, Bélgica, Finlandia y Portugal).

62. Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 62 a 68:

Dentro del ámbito de la condicionalidad, la norma BCAM 2 garantiza un vínculo entre el cumplimiento de las condiciones de autorización nacionales para el uso de agua para riego y la recepción completa de los pagos de la PAC. Cuando estas condiciones no se cumplen en su totalidad, puede aplicarse una reducción de los pagos de la PAC que debe recibir el agricultor. La BCAM 2 no tiene como objetivo imponer requisitos adicionales a la legislación nacional, que principalmente aplica la DMA.

La condicionalidad y la BCAM 2 se aplican a la mayoría de los agricultores. Sin embargo, de acuerdo con el principio de simplificación, no se aplican a los beneficiarios del régimen para los pequeños agricultores, cuya gestión con arreglo a la condicionalidad no sería rentable. La condicionalidad tampoco se aplica a los pagos de desarrollo rural plurianuales debido a que la condicionalidad es básicamente un instrumento anual. Por último, la condicionalidad no puede aplicarse a la ayuda de OCM para los sectores de las frutas y hortalizas o la aceituna porque la condicionalidad se basa en el principio de responsabilidad individual, y estos regímenes de ayuda no están destinados a agricultores individuales sino a organizaciones profesionales.

La gestión de la condicionalidad y la BCAM 2 se basa en controles *in situ*, que deben realizarse en una muestra de al menos el 1 % de los agricultores anualmente. Los Estados miembros deben por principio hacer el mejor uso posible de los sistemas de control ya establecidos para la legislación de aguas. La muestra se selecciona sobre la base de un análisis de riesgo y los controles abarcan todos los requisitos que pueden verificarse en el momento de la visita, que debe elegirse en el período más adecuado. En caso de incumplimiento, puede aplicarse una reducción de todos los pagos de la CAP que recibe el agricultor, calculada en proporción a la gravedad del incumplimiento, siendo el porcentaje potencial de hasta el 100 %. La Comisión considera por tanto que la tasa de controles selectivos es suficiente y que las sanciones son potencialmente disuasorias.

En este sentido, las auditorías de la Comisión abarcan, en particular, la tasa y la calidad de los controles (incluidas las obligaciones pertinentes de los agricultores) y las sanciones aplicadas por los

Estados miembros y, cuanto no se cumple su obligación legal a este respecto, puede aplicarse una corrección financiera a su gasto de la PAC.

En la futura PAC, la DMA se incluye en el ámbito de una condicionalidad reforzada, incluidas las disposiciones sobre captación ilegal de aguas. Esto sustituye la actual BCAM 2 y establece un vínculo más directo y completo entre la PAC y la legislación de aguas.

67. De acuerdo con el principio de simplificación, las autoridades nacionales deben utilizar principalmente el sistema de control establecido para la legislación de aguas para los fines de la BCAM 2 y no deben existir diferencias entre los «controles BCAM 2» y «otros controles de captación de aguas». El valor añadido de la condicionalidad en cuanto a los controles es que garantiza que se cumpla un porcentaje mínimo del 1 % para la captación de aguas, independientemente del porcentaje aplicado para controlar la DMA. Sin embargo, si lo consideran más adecuado, los Estados miembros pueden aplicar sistemas paralelos de controles para estos requisitos en materia de agua.

En cuanto a la comparación realizada por el TCE de los dos tipos de controles en el párrafo 67 y la *ilustración 15*, la Comisión considera que no pueden extraerse conclusiones generales sobre la base de los datos utilizados.

68. En 2011, la Comisión propuso introducir elementos pertinentes de la DMA adecuados para el marco de cumplimiento 2014-2020 a través de la BCAM. La Comisión también se comprometió, frente al Parlamento Europeo y el Consejo, a realizar un seguimiento de la aplicación de la DMA y, posteriormente, presentar una propuesta de inclusión total, basada en la experiencia recopilada. Esto se hizo en 2018 en la propuesta legislativa de la Comisión para el futuro de la PAC.

69. Numerosos programas de desarrollo rural han apoyado la formación y el asesoramiento de agricultores en el ámbito del uso eficiente del agua. Por ejemplo, el programa de desarrollo rural de Véneto (Italia) proporcionó asesoramiento a agricultores sobre las obligaciones en virtud de la DMA. También existen buenas prácticas que vinculan la formación a la ayuda a la inversión: por ejemplo, el programa de desarrollo rural de Castilla La Mancha (España) ha condicionado la ayuda para inversiones en riesgo a que el beneficiario participen en formación para el uso eficiente del agua.

71. Primer guion - la mayoría de las medidas agroambientales y climática [M10, artículo 28 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013] para mejorar la gestión de los suelos y prevenir la erosión tienen un impacto positivo sobre la capacidad de retención de agua del suelo. En la mayoría de los programas de desarrollo rural se programan tales medidas. El indicador de objetivos respectivo, T12 «Porcentaje de tierra agrícola objeto de contratos de gestión para mejorar la gestión de los suelos y/o prevenir la erosión de los mismos (ámbito de interés 4C)» representa el 4,98 % de la SAU total.

Ilustración 17 - La nueva Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE destaca el importante papel de las soluciones basadas en la naturaleza, incluidas medidas de retención natural del agua, para las medidas de adaptación.

73. Los pagos de la DMA (M12) compensan a los beneficiarios por las dificultades debidas a los requisitos específicos derivados de la aplicación de la DMA, por ejemplo, la imposición de cambios profundos en el tipo de utilización de las tierras o restricciones importantes en las prácticas agrícolas que entrañen pérdidas de ingresos significativas [artículo 30, apartado 4, letra d), del Reglamento (UE) n.º 1305/2013]. Tales pagos se han programado solo de forma limitada en el período de programación 2014-2020, ya que algunos Estados miembros habían introducido en la práctica tales requisitos obligatorios en el contexto de la DMA cuando los programas de desarrollo rural se estaban elaborando.

Además, muchos Estados miembros han preferido apoyar compromisos que van más allá de las obligaciones legales, como refleja el considerable presupuesto asignado a prioridades con relevancia para el agua en el contexto de la medida agroambiental y climática (M10).

74. El nuevo Reglamento (UE) 2020/741 relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua pueden ofrecer, en este contexto de gestión integrada del agua, un suministro alternativo y sostenible de agua de riego.

77. Es correcto que el artículo 46 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 no requiere que el ahorro potencial de agua se traduzca en una reducción efectiva del uso del agua cuando la masa o masas de agua afectadas por la modernización del sistema de riego cuya situación es inferior a buena por razones relacionadas con la cantidad del agua. Sin embargo, cuando la situación de la masa o masas de agua afectadas es inferior a buena, se requiere una reducción efectiva del uso de agua.

Con respecto a las consecuencias potenciales de la paradoja hidrológica, la extensión de las superficies de riego sin aumentar la presión sobre las masas de agua es posible cuando la diferencia entre la captación de agua y el retorno de agua a la masa de agua no aumenta. Esto requiere la mejora de infraestructuras para reducir la evaporación o el cultivo de cultivos con menor demanda de agua. Estos efectos beneficiosos han sido documentados en algunos Estados miembros³ y requieren la puesta en práctica de sistemas de control fiables.

78. Con arreglo a la ayuda del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), una inversión que resulte en un incremento neto de superficie de riego solo puede recibir ayudas si a) la situación de la masa de agua no se ha calificado como inferior a buena, por motivos relativos a la cantidad de agua; y b) un análisis medioambiental muestra que no se producirá ningún efecto medioambiental negativo significativo a raíz de dicha inversión [véase el artículo 46, apartado 5, letras a) y b)]. Por tanto, tales inversiones no deben dar lugar a un aumento de la presión sobre los recursos de agua dulce. Se incluyen excepciones específicas a esta norma general en el artículo 46, apartados 5 y 6, del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 (posibilidad de utilizar el concepto de «pasado reciente» para determinar las superficies de riego, así como excepciones relacionadas con inversiones combinadas y embalses).

81. Aun cuando, en contraste con el estado cuantitativo del agua subterránea, la DMA no contiene una «definición» equivalente del estado cuantitativo del agua superficial, la definición puede deducirse claramente de la DMA. Los aspectos cuantitativos de la gestión del agua se abordan en la DMA en la definición de buen estado ecológico, de forma explícita en los elementos hidromorfológicos (es decir, régimen de caudal) y de forma indirecta en los elementos de calidad biológica. Los Estados miembros deben definir, en particular, para cada masa de agua superficial, objetivos de «caudal ecológico» (como se define en la orientación 31 de la Estrategia común de implantación), que tengan como objetivo garantizar que exista agua suficiente y variaciones de caudal adecuados durante el año. Una vez que se han definido los caudales ecológicos en todas las masas de agua, los Estados miembros deben aplicar todas las medidas necesarias para lograr estos objetivos con el fin de conseguir un buen estado ecológico.

Esto se ha aclarado a las autoridades de gestión del Feader en varias ocasiones y se ha incluido en el documento de orientación sobre las ayudas del Feader para inversiones en regadío.

82. La Comisión considera que el marco jurídico (artículo 46 del Feader) no es ambiguo no y no permite varias interpretaciones posibles. Las excepciones específicas se definen con claridad.

87. En el contexto de diversas intervenciones en el sector de las frutas y hortalizas, los programas operativos son ejecutados por organizaciones de productores tras haber sido aprobados por las autoridades competentes de los Estados miembros. Las inversiones en ahorro de agua deben estar vinculadas al objetivo de «medidas medioambientales». Los Estados miembros son competentes para establecer requisitos adicionales en el Marco nacional para acciones medioambientales y para verificar su cumplimiento. Los Estados miembros presentan a los servicios de la Comisión, a través de sus informes anuales, datos sobre la ejecución de los programas operativos.

88. En el sector de las frutas y hortalizas, los controles se refieren a la aprobación del programa operativos a través de la evaluación de las especificaciones del proyecto u otros documentos técnicos

³ http://www.jcrmo.org/wp-content/uploads/2018/01/MEMORIA2013_vers._preliminar.pdf.

que la organización de productores debe presentar en los que se de muestren *ex ante* las reducciones esperadas. Este control administrativo puede complementarse con controles *in situ*⁴.

Los controles *in situ* deben confirmar que la acción se ejecuta como se ha aprobado (el sistema de riego está presente y se está utilizando), pero el Reglamento (UE) n.º 1308/2013 no requiere que los Estados miembros confirmen las reducciones anteriormente analizadas durante la fase de aprobación.

90. La futura PAC se ajusta a los objetivos de la DMA y apoya la aplicación de esta directiva a través de varios instrumentos (por ejemplo, la vinculación de los pagos directos a la observancia de las normas nacionales que aplican la DMA y la financiación de inversiones con los efectos beneficiosos para la sostenibilidad del agua).

Muchas iniciativas de la Comisión, adoptadas en el marco del Pacto Verde Europeo, tienen como objetivo mejorar la incorporación de la política de aguas de la UE en las políticas sectoriales, por ejemplo, el Plan de Acción para la Economía Circular, la Estrategia «De la Granja a la Mesa» (con disposiciones sobre nutrientes y plaguicidas), la Estrategia sobre la Biodiversidad, el Plan de acción «contaminación cero para el aire, el agua y el suelo», la nueva Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE, completada con el principio «no causar un perjuicio significativo» del Reglamento sobre la taxonomía, etc.

92. Los resultados del control de adecuación muestran que, por un lado, los avances han sido lentos y, por otro lado, que la DMA ha tenido éxito en el establecimiento de un marco de gobernanza para la gestión integrada del agua de más de 110 000 masas de agua en la UE, mejoran el estado de las aguas, o ralentizando su deterioro, y reduciendo la contaminación química (principalmente de fuente puntual). La Directiva han dado lugar a un mayor nivel de protección de las masas de agua de lo que hubiera podido esperarse sin ella. El control de adecuación de la DMA concluyó que se adapta en gran medida a los fines perseguidos, con cierto margen de mejora, y que la razón de no lograr todavía los objetivos de la DMA se debe principalmente a la financiación insuficiente, su lenta aplicación y la insuficiente integración de los objetivos medioambientales en las políticas sectoriales.

Recomendación 1 – Solicitar justificaciones de las exenciones a la aplicación de la Directiva marco sobre el agua en la agricultura

La Comisión acepta la recomendación 1.

La Comisión, en su evaluación de 2019 de los segundos Planes hidrológicos de cuenca, recomendaba a los Estados miembros que mejoraran, en los terceros Planes hidrológicos de cuencas, la aplicación de la obligación, en virtud del artículo 9 de la DMA, de aplicar la recuperación de costes a los servicios relacionados con el agua, y sus exenciones. Además, la Comisión está actualmente informándose con los Estados miembros sobre cómo aplican en la práctica los requisitos de la DMA, en particular, el requisito de autorización previa para la captación o el embalse de aguas, en virtud del artículo 11, apartado 3, letra e), de la Directiva marco sobre el agua, y sus exenciones.

93. *Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 93 a 94:*

La ayuda asociada voluntaria no es un «régimen medioambiental», sino que busca beneficios socioeconómicos. Aunque las ayudas asociadas voluntarias no imponen obligaciones sobre el uso sostenible del agua a los agricultores de forma directa, este aspecto se aborda mediante la condicionalidad que también se aplica a las ayudas asociadas voluntarias y, entre otros elementos, incluye requisitos en materia de agua y, en el futuro, la DMA en régimen de condicionalidad.

El mecanismo de condicionalidad *ex ante* no se mantuvo en las propuestas legislativas de la Comisión para la futura PAC por razones relacionadas con la simplificación y el nuevo modelo de aplicación de la PAC. Sin embargo, como se detalla en los párrafos 49 y 50, se han introducido varias disposiciones que deberían reforzar significativamente la integración de los objetivos de la política de aguas en la PAC (en particular, el anexo XI y el RLE1).

⁴ Véase el artículo 25 del Reglamento Delegado (UE) 2017/891 de la Comisión.

95. La Comisión considera que la BCAM 2 es un instrumento sólido para establecer un vínculo entre la recepción de los pagos de la PAC y los procedimientos de autorización de captación de aguas derivados de la legislación de aguas, fomentando así su respeto por parte de los agricultores. La futura PAC establecerá un vínculo más directo entre la DMA y la PAC a través de la condicionalidad reforzada de los pagos de la PAC. La condicionalidad abarcará todos los pagos pertinentes de la PAC recibidos de forma directa por los agricultores. La condicionalidad se basa en un control sólido y un sistema de sanciones: su aplicación por parte de los Estados miembros está sujeta a auditorías periódicas de la Comisión. Las deficiencias encontradas a este respecto pueden dar lugar a correcciones financieras del gas de la PAC del Estado miembro.

Recomendación 2 – Vincular los pagos de la PAC al cumplimiento de normas medioambientales

a) La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión reforzará significativamente la integración de los objetivos de la política de aguas en la PAC e incentivará el uso sostenible del agua. La futura PAC fortalece aún más la coherencia entre la PAC y la DMA mediante varios aspectos: Estipula que las inversiones en regadíos que no son coherentes con la consecución del buen estado de las masas de agua, tal como se establece en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva marco sobre el agua, no pueden optar a ayudas, incluida la expansión de la irrigación que afecta a masas de agua cuya situación se haya definido como inferior a buena en el plan hidrológico de cuenca pertinente.

Los planes estratégicos de la PAC, incluidas las ayudas para inversiones en regadíos, tendrán que tener en cuenta los análisis, objetivos y metas incluidos en la DMA y los planes hidrológicos de cuenca (c.f. anexo XI del Reglamento sobre los Planes de la PAC) y realizar una contribución adecuada a los mismos.

b) La Comisión acepta en parte esta recomendación. La Comisión acepta vincular todos los pagos relevantes de la PAC a los agricultores al uso sostenible del agua. En el marco de la futura PAC, las disposiciones pertinentes de la Directiva marco sobre el agua se introducirán en el ámbito de la condicionalidad reforzada. La Comisión no acepta la parte de la recomendación relacionada con la ampliación de la condicionalidad a otros pagos de la PAC no otorgados directamente a los agricultores, como los pagos de las OCM.

c) La Comisión acepta en parte esta recomendación. La Comisión acepta vincular el pago completo de las ayudas asociadas voluntarias al respecto de las disposiciones relevantes de la DMA a través de la condicionalidad. La Comisión no acepta la inclusión de salvaguardias adicionales en la PAC, ya que la aplicación adecuada de la DMA garantiza el uso sostenible del agua para cultivos y la condicionalidad realiza el vínculo entre los pagos de la PAC y la DMA.

96. El Feeder ofrece un amplio abanico de posibilidades de apoyar la mejora de la capacidad de retención de agua a través de medidas tales como los compromisos agroambientales y climáticos, la agricultura ecológica, las inversiones no productivas y los pagos de la DMA, así como apoyo a la formación y la innovación.

El Feeder solo puede apoyar inversiones en nuevos regadíos (es decir, que den lugar a un incremento neto de la superficie de riego) cuando a) la situación de las masas de agua afectadas no es inferior a buena y b) un análisis medioambiental muestra que no se producirán impactos medioambientales negativos importantes derivados de la inversión. La Comisión reconoce que el artículo 46 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 sobre inversiones en instalaciones de riego incluye excepciones bien definidas de la norma general de que la superficie de riesgo no puede aumentar cuando la situación de las masas de agua es inferior a buena. Sin embargo, la Comisión considera que el marco jurídico no es ambiguo no y no permite varias interpretaciones posibles.

97. Primer guion - la mayoría de las medidas agroambientales y climática para mejorar la gestión de los suelos y prevenir la erosión tienen un impacto positivo sobre la capacidad de retención de agua del

suelo. En la mayoría de los programas de desarrollo rural se programan tales medidas y se prevé que abarquen prácticamente el 5 % de la tierra agrícola mediante los contratos de gestión respectivos.

Tercer guion - Respecto a la organización común de mercados de los productos agrarios, las auditorías de la Comisión verifican el sistema de control de los Estados miembros, en particular si incluyen las verificaciones exigidas durante la aprobación de los programas operativos y si los controles *in situ* verifican que las acciones se ejecutan como fueron aprobadas.

Recomendación 3 – Utilizar los fondos de la UE para mejorar el estado cuantitativo de las masas de agua

a) La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión acepta que la evaluación de los planes estratégicos de la PAC debe seguir los principios establecidos en la futura PAC vinculada a la DMA y los instrumentos de planificación pertinentes, como los planes hidrológicos de cuenca. Al evaluar los planes estratégicos de la PAC, la Comisión garantizará que, de conformidad con las disposiciones de la futura PAC, las inversiones en regadíos se ajusten al objetivo de la DMA de lograr un buen estado de las masas de agua. Además, la Comisión analizará si los planes estratégicos de la PAC tienen suficientemente en cuenta los análisis, objetivos y metas incluidos en la DMA y los planes hidrológicos de cuenca, así como si realizan una contribución a dichos objetivos y metas.

b) La Comisión acepta la recomendación. Se abordará tal evaluación en el contexto del plan de evaluación plurianual de la futura PAC.