

Informe Especial

Uso sostenible del agua en la agricultura:

probablemente, los fondos de la PAC favorecen un consumo de agua mayor, pero no más eficiente



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-VII
Introducción	01-18
Disponibilidad de agua en la UE: situación actual y posibilidades de evolución futura	01-03
El agua es necesaria para la agricultura	04-06
El papel de la UE en la política relativa a los aspectos cuantitativos del agua	07-18
Directiva marco sobre el agua (DMA)	08-11
Política agrícola común	12-18
Alcance y enfoque de la fiscalización	19-24
Observaciones	25-89
La política de la UE sobre el uso sostenible del agua comprende exenciones que se aplican a la agricultura	25-52
Los Estados miembros disponen de sistemas de autorización, y aplican numerosas excepciones	27-35
Los Estados miembros han introducido mecanismos de tarificación incentivos, pero la recuperación de costes en la agricultura es inferior a la de otros sectores	36-44
La Comisión considera que la aplicación de la DMA avanza lentamente	45-52
Los pagos directos de la PAC no fomentan ostensiblemente el uso eficiente del agua	53-68
La ayuda a la renta de la PAC no promueve el uso eficiente del agua ni la retención del agua	55-57
La UE apoya los cultivos intensivos en agua en zonas con estrés hídrico a través de la ayuda asociada voluntaria	58-61
La condicionalidad abarca la captación ilegal de agua, pero los controles son poco frecuentes y las sanciones bajas	62-68

Los fondos de desarrollo rural y las medidas de mercado no promueven significativamente el uso sostenible del agua	69-89
Los programas de desarrollo rural rara vez se utilizan para mejorar los aspectos cuantitativos del agua	70-74
Las salvaguardias de la financiación de la UE destinada a proyectos de riego contra el uso poco sostenible del agua son débiles	75-89
Conclusiones y recomendaciones	90-98
Siglas y acrónimos	
Glosario	
Respuestas de la Comisión	
Equipo auditor	
Cronología	

Resumen

I El crecimiento demográfico, la actividad económica y el cambio climático están incrementando la escasez de agua, tanto estacional como permanente, en la UE. Una parte significativa del territorio ya está afectada por una captación de aguas que supera las reservas disponibles, y las tendencias actuales indican un aumento del estrés hídrico.

II La agricultura depende de la disponibilidad de agua. El riego ayuda a proteger a los agricultores frente a la irregularidad de las precipitaciones y a mejorar la viabilidad, el rendimiento y la calidad de los cultivos, pero consume una cantidad considerable de recursos hídricos. Aunque en 2016 aproximadamente el 6 % de las tierras agrícolas de la UE eran de regadío, el sector produjo el 24 % del total de la captación de aguas.

III En el año 2000, la Directiva marco sobre el agua (DMA) introdujo el concepto de «aspectos cuantitativos del agua» en la elaboración de políticas de la UE y estableció el ambicioso objetivo de alcanzar un «buen» estado cuantitativo de todas las masas de agua subterránea a más tardar en 2027. Esto significa que las captaciones de agua no deben provocar una reducción de los niveles de agua subterránea hasta el punto de provocar el deterioro o que no se logre el buen estado de las aguas. La situación ha mejorado en la mayoría de Estados miembros, pero, en 2015, el estado cuantitativo de aproximadamente el 9 % de las aguas subterráneas de la UE era «malo». Según la evaluación de la Comisión, la DMA cumple en gran medida su cometido, aunque ha señalado la existencia de retrasos significativos en la consecución de los objetivos.

IV La política agrícola común (PAC) podría incentivar la agricultura sostenible en la UE mediante la vinculación de los pagos a normas medioambientales. La agricultura sostenible por lo que respecta al uso del agua está integrada en los objetivos políticos de la PAC vigente y en las propuestas para la PAC posterior a 2020. El amplio abanico de prácticas financiadas (tales como ayudas asociadas a productos específicos, ayudas destinadas a medidas de retención del agua o inversiones en instalaciones de riego nuevas) influyen de distintas maneras en el uso que se hace del agua en la agricultura.

V Nuestra auditoría se centró en el impacto de la agricultura en el estado cuantitativo de las masas de agua. Examinamos en qué medida la DMA y la PAC promueven el uso sostenible del agua en la agricultura.

VI Constatamos que las políticas agrícolas de la UE y de los Estados miembros no se ajustaban sistemáticamente a la política de aguas de la UE. Los sistemas para autorizar la captación de aguas y los mecanismos de precios del agua permiten numerosas exenciones para el uso agrícola del agua. Son pocos los regímenes de la PAC que asocian los pagos a requisitos estrictos en cuanto al uso sostenible del agua. La condicionalidad, un mecanismo que puede dar lugar a reducciones (normalmente pequeñas) de los pagos de las subvenciones en caso de que se detecte que los agricultores han incumplido determinados requisitos, desincentiva el uso insostenible del agua, pero no se aplica a todas las ayudas de la PAC ni a todos los agricultores. La PAC financia proyectos y prácticas concebidos para mejorar el uso sostenible del agua, como, por ejemplo, medidas de retención del agua, equipos de depuración de aguas residuales y proyectos que mejoran la eficiencia de los sistemas de riego. No obstante, este tipo de proyectos es menos habitual que los proyectos susceptibles de incrementar la presión sobre los recursos hídricos, como los nuevos proyectos de riego.

VII Sobre la base de estas constataciones, el Tribunal recomienda que la Comisión:

- 1) pida a los Estados miembros que justifiquen los niveles de precios del agua y las exenciones de los requisitos para la autorización de captación de aguas al poner en práctica la DMA en la agricultura;
- 2) vincule los pagos de la PAC a normas medioambientales sobre el uso sostenible del agua;
- 3) vele por que los proyectos financiados por la UE contribuyan a lograr los objetivos de la DMA.

Introducción

Disponibilidad de agua en la UE: situación actual y posibilidades de evolución futura

01 Según el Banco Mundial, en los últimos cincuenta y cinco años, en el conjunto de la UE se ha registrado un descenso del 17 % en los recursos hídricos renovables per cápita¹. Aunque esto se explica en parte por el crecimiento de la población, la presión ejercida por la actividad económica y el cambio climático también está agravando la escasez de agua estacional y anual en ciertas partes de la UE.

02 El cambio climático, con el aumento de las temperaturas medias y de la frecuencia e intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos (incluidas sequías), está agravando la escasez de agua en la UE². Según las previsiones, es probable que de aquí a 2030 el estrés hídrico aumente en un porcentaje significativo de la UE (*ilustración 1*).

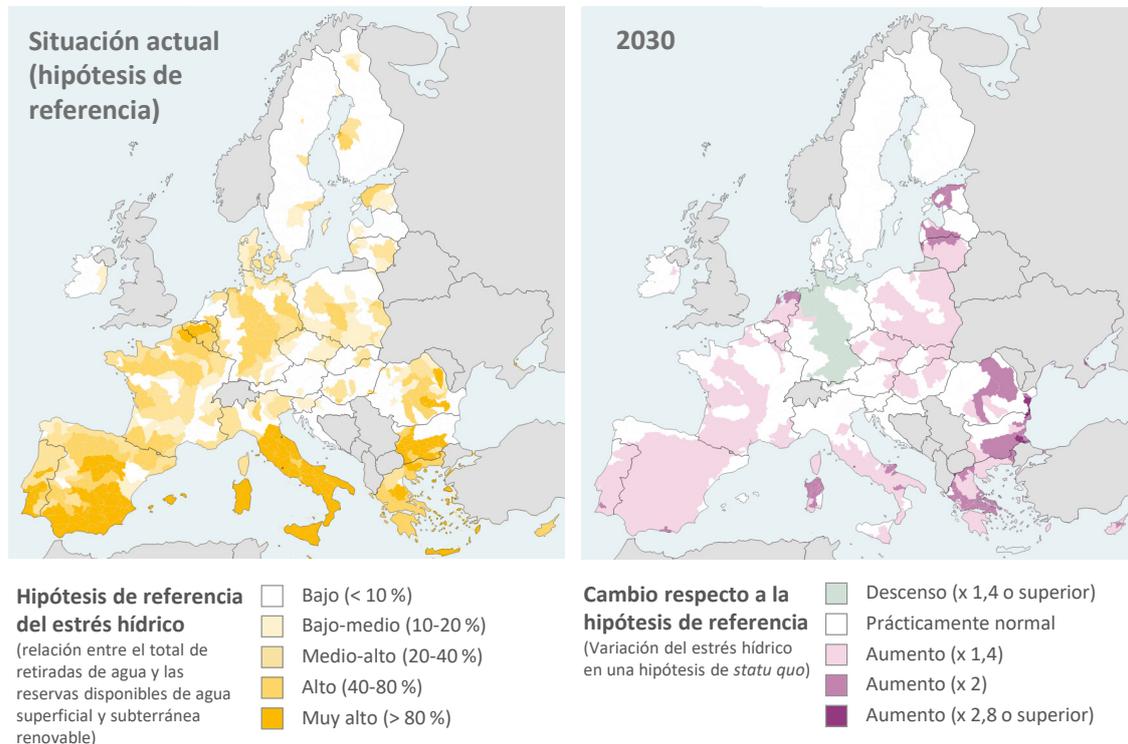
03 De acuerdo con la Comisión, «[l]as sequías extremas en Europa occidental y central en 2018, 2019 y 2020 causaron daños considerables. (...) Si se produjera un calentamiento global de 3 °C, habría el doble de sequías y las pérdidas anuales totales por sequías en Europa aumentarían a 40 000 millones EUR al año»³.

¹ Banco Mundial, [Recursos de agua dulce internos renovables per cápita \(metros cúbicos\) - Unión Europea](#).

² Comisión Europea – JRC, «World Atlas of Desertification», [Change in aridity - shifts to drier conditions](#).

³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: [Forjar una Europa resiliente al cambio climático — La nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE \[COM\(2021\) 82 final\]](#).

Ilustración 1 – Estrés hídrico en la UE y previsiones futuras



© World Resources Institute – [Aqueduct](#), consultado el 22.3.2021.

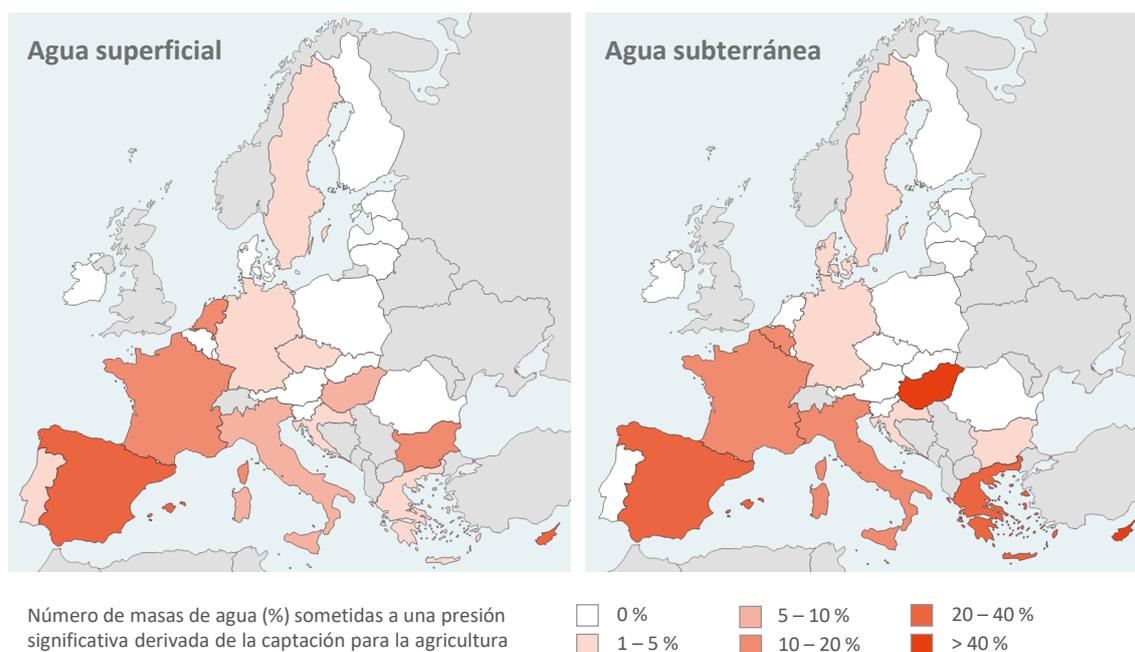
El agua es necesaria para la agricultura

04 La producción agrícola depende de la disponibilidad de agua. El riego ofrece múltiples ventajas a los agricultores, como por ejemplo el aumento de la viabilidad, el rendimiento y la calidad de los cultivos. El agua empleada en el riego se obtiene de corrientes, ríos y lagos (masas de agua superficial), de pozos (masas de agua subterránea), de la recogida del agua de lluvia y de las aguas regeneradas. En 2016, aproximadamente el 6 % de las tierras agrícolas de la UE eran de regadío. El agua potable destinada a los animales representa un porcentaje pequeño del uso del agua en la agricultura.

05 La agricultura repercute tanto en la cantidad de agua como en su calidad (p. ej., a través de la contaminación difusa causada por abonos y plaguicidas). Cuando el caudal de agua es bajo, por ejemplo, disminuye la dilución de contaminantes, con lo que se reduce la calidad del agua, y la captación excesiva de agua en las zonas costeras puede provocar intrusión salina en las aguas subterráneas.

06 Un informe publicado recientemente por la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA)⁴ indica que la agricultura es responsable del 24 % de la captación de aguas en la UE: en los últimos treinta años se ha logrado cierta reducción de las presiones gracias a la mejora de la eficiencia en el uso de los recursos. El uso de agua con fines agrícolas en la UE ha disminuido en un 28 % desde 1990, mientras que el excedente de nitrógeno se ha reducido en un 10 %, y la concentración de nitratos en los ríos, en un 20 % desde 2000. Sin embargo, en la década de 2010 las mejoras adicionales fueron modestas y las presiones siguen estando en niveles sumamente insostenibles. En 2015, los Estados miembros notificaron a la Comisión el porcentaje de las masas de agua que estaban sometidas a una presión significativa derivada de la captación de aguas para la agricultura (véase la *ilustración 2*).

Ilustración 2 – Número de masas de agua sometidas a una presión significativa derivada de la captación de aguas para la agricultura



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de «[WISE Water Framework Directive \(data viewer\)](#)», Agencia Europea de Medio Ambiente (2018).

⁴ Agencia Europea de Medio Ambiente, «[Water and agriculture: towards sustainable solutions](#)», Informe de la AEMA n.º 17/2020.

El papel de la UE en la política relativa a los aspectos cuantitativos del agua

07 Los principales elementos del marco regulador de la UE aplicable a los aspectos cuantitativos del agua y la agricultura son la Directiva marco sobre el agua⁵ (DMA) y la política agrícola común (PAC). En la *ilustración 3* se presentan las principales funciones y responsabilidades dentro de la UE.

Ilustración 3 – Principales funciones y responsabilidades (2014-2020)



Acrónimos: PAC: política agrícola común; DMA: Directiva marco sobre el agua; PDR: programa de desarrollo rural

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

⁵ 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).

Directiva marco sobre el agua (DMA)

08 La UE cuenta con políticas orientadas a mejorar la calidad del agua desde 1991 (Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas y Directiva sobre los nitratos). En el año 2000, la DMA introdujo políticas relativas también a los aspectos cuantitativos del agua. Promueve un enfoque basado en ecosistemas para la gestión del agua, en particular principios como el de la gestión del agua por cuencas hidrográficas, la participación pública y la necesidad de tener en cuenta el impacto de las actividades humanas en los recursos hídricos.

09 En virtud de la DMA, los Estados miembros deben elaborar planes hidrológicos de cuenca⁶, documentos en los que se precisan los controles, principales presiones, objetivos, excepciones y medidas para el próximo período de seis años. Los Estados miembros presentaron por primera vez sus planes en 2009 y posteriormente en 2015. La Comisión evalúa el grado de aplicación cada tres años⁷.

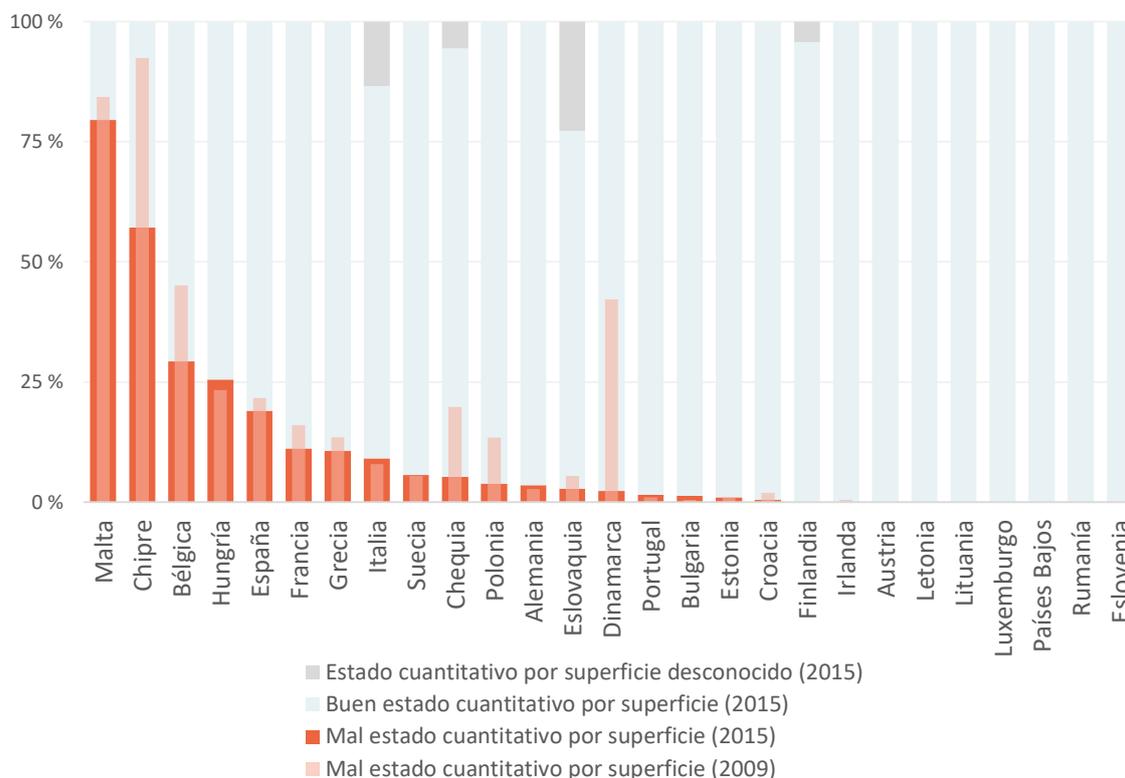
10 La DMA fijó el objetivo de alcanzar un buen estado cuantitativo de todas las masas de agua subterránea en 2015 y en 2027 a más tardar cuando se aplicasen excepciones justificadas. Esto significa que las captaciones de agua no deben provocar una reducción de los niveles de agua subterránea hasta el punto de provocar el deterioro y que no se logre el buen estado de las aguas. De acuerdo con el último informe de aplicación de la Comisión hasta la fecha⁸, entre 2009 y 2015 la situación mejoró en la mayoría de Estados miembros, pero el estado cuantitativo de aproximadamente el 9 % de las masas de agua subterránea en la UE (por superficie) seguía siendo «malo» (*ilustración 4*). En la DMA se tratan aspectos cuantitativos de las masas de agua superficiales en la definición de buen estado ecológico, como los indicadores hidromorfológicos (por ejemplo, el régimen de caudales). Los Estados miembros deberían definir objetivos con respecto a los «caudales ecológicos» en cada masa de agua superficial con el objeto de garantizar que haya agua suficiente.

⁶ Comisión Europea, [Estado de aplicación de la DMA en los Estados miembros](#).

⁷ [Directiva 2000/60/CE](#), artículo 18.

⁸ Comisión Europea, SWD(2019) 30 final, «[European Overview - River Basin Management Plans](#)».

Ilustración 4 – Estado cuantitativo de las masas de agua subterránea



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de «[Groundwater quantitative and chemical status](#)», Agencia Europea de Medio Ambiente (2018).

11 En 2019, la Comisión evaluó los resultados de la DMA entre el final de 2017 y mediados de 2019⁹. La conclusión general de dicha evaluación fue que la Directiva cumple en gran medida su cometido, aunque la Comisión también señaló que la aplicación de la Directiva había sufrido retrasos significativos debidos, en gran medida, a la falta de financiación suficiente, a la lentitud de la aplicación y a la integración insuficiente de los objetivos medioambientales en las políticas sectoriales.

⁹ Comisión Europea, [control de adecuación de la legislación de aguas de la UE](#).

Política agrícola común

12 La gestión sostenible de los recursos naturales (incluida el agua) es uno de los tres objetivos políticos de la PAC 2014-2020¹⁰, junto con la producción alimentaria viable y el desarrollo territorial equilibrado. En 2018, la Comisión publicó una propuesta para la PAC posterior a 2020¹¹. Entre los nueve objetivos específicos propuestos figuran promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales tales como el agua, el suelo y el aire.

13 La mayor parte del presupuesto de la PAC se destina a los pagos directos (71 %)¹². Estos pagos engloban:

- Apoyo a la renta dissociado, como, por ejemplo, el régimen de pago básico, el régimen de pago único por superficie y el pago de ecologización, que en conjunto representan el 61 % del presupuesto de la PAC: 35 300 millones de euros en 2019¹³.
- Ayuda asociada voluntaria, abonada por superficie o por cabezas de ganado. Los Estados miembros pueden utilizar este régimen opcional de pagos directos para prestar apoyo a sectores agrícolas específicos que atraviesen dificultades y sean particularmente importantes por razones económicas, sociales o medioambientales. En 2020 destinaron cerca de 4 240 millones de euros a la ayuda asociada voluntaria¹⁴ y, de ellos, la cuarta parte a ayudas por superficie.

¹⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario» [COM(2010) 0672 final].

¹¹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) COM(2018) 392 final.

¹² Comisión Europea, Indicadores de la PAC: [financiación de la PAC](#).

¹³ Comisión Europea, [SWD\(2020\) 168 final](#).

¹⁴ Comisión Europea, «[Voluntary coupled support - Review by the Member States of their support decisions applicable as from claim year 2020](#)».

14 Los productores de frutas y hortalizas, vino y aceite de oliva pueden acogerse al apoyo destinado a las organizaciones comunes de mercados (OCM), cuya finalidad es ayudarles a adaptarse a los cambios en el mercado. Las medidas de OCM incluyen ayudas para inversiones con impacto potencial en el uso del agua.

15 El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) respalda la política de desarrollo rural de la UE a través de los programas de desarrollo rural (PDR) de los Estados miembros. Los PDR son de carácter nacional o regional y abordan las prioridades de la UE a lo largo de un período de siete años. Incluyen ayudas destinadas a prácticas e inversiones agrícolas con impacto potencial en el uso del agua.

16 La reutilización del agua residual depurada forma parte de una economía circular. Según un estudio elaborado en 2015 para la Comisión, en la UE se reutilizaban cada año cerca de 1 100 millones de m³ de aguas residuales (aproximadamente el 0,4 % de las captaciones anuales de agua dulce de la UE)¹⁵. En mayo de 2020, la UE adoptó un Reglamento sobre la reutilización de las aguas residuales para el riego agrícola¹⁶ en el que se establecen una serie de requisitos mínimos de calidad y control del agua, gestión del riesgo y transparencia, y será aplicable a partir de 2023. De acuerdo con la evaluación de impacto de la Comisión¹⁷, el Reglamento permitirá reutilizar más del 50 % del volumen total de agua disponible teóricamente para el riego procedente de estaciones depuradoras de aguas residuales en la UE y evitar más del 5 % de la captación directa de masas de agua y aguas subterráneas, lo que se traducirá en una reducción del estrés hídrico global superior al 5 %. La PAC puede financiar infraestructuras de depuración de aguas para la reutilización del agua residual con fines de riego.

17 La mayoría de los pagos directos, así como algunos pagos de desarrollo rural y de las OCM para el sector vinícola, están sujetos a una serie de normas denominadas *de condicionalidad* que abarcan requisitos legales de gestión (RLG) extraídos de determinadas directivas y reglamentos sobre medio ambiente, seguridad alimentaria, fitosanidad, salud y bienestar animal, y normas de buenas condiciones agrarias y

¹⁵ BIO by Deloitte (en colaboración con ICF y Cranfield University), «[Optimising water reuse in the EU – Final report prepared for the European Commission \(DG Medio Ambiente\)](#)», parte I.

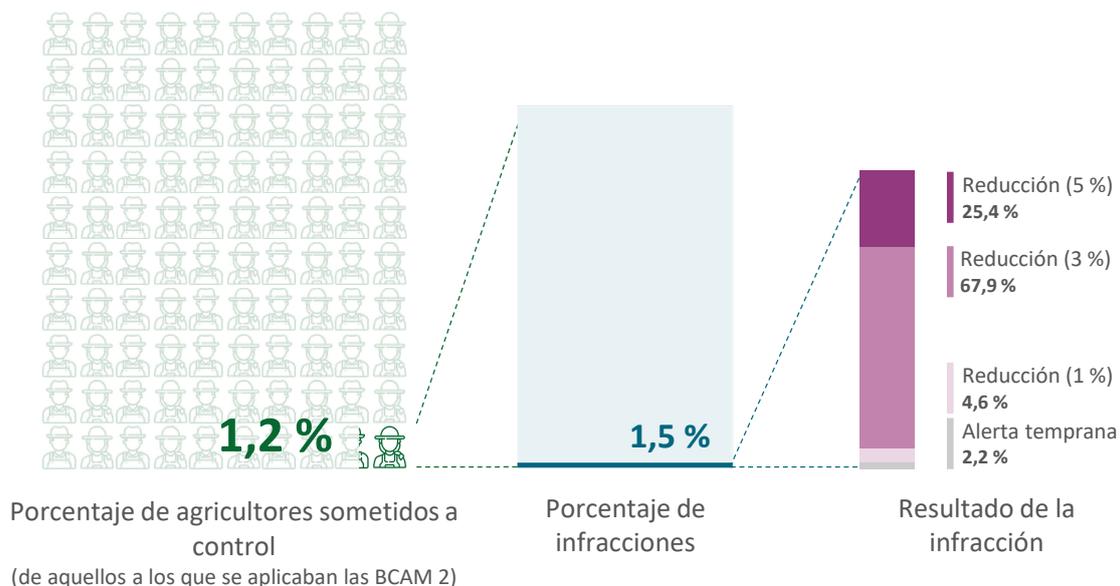
¹⁶ Reglamento (UE) 2020/741 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 2020, relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua (DO L 177 de 5.6.2020, pp. 32-55).

¹⁷ Comisión Europea, [SWD\(2018\) 249 final/2 - 2018/0169 \(COD\)](#).

medioambientales (BCAM) que imponen prácticas agrícolas sostenibles. Los beneficiarios de la PAC examinados que no cumplen estas normas definidas por la legislación nacional pueden enfrentarse a una reducción de la subvención anual que perciben de la UE.

18 Por ejemplo, la BCAM 2 proporciona un mecanismo para evaluar si los agricultores que captan agua para el riego cumplen los procedimientos de autorización de su Estado miembro. Entre 2015 y 2018, el 1,2 % de los beneficiarios de la PAC a los que se aplicaban las BCAM 2 fueron controlados anualmente. Estos controles detectaron un porcentaje de infracciones escaso (1,5 %), y la mayoría de ellas se sancionó con una reducción del 3 % (*ilustración 5*) de la subvención abonada al agricultor afectado.

Ilustración 5 – Controles de las BCAM 2 (media 2015-2018)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos recibidos de la Comisión Europea.

Alcance y enfoque de la fiscalización

19 La presente auditoría se centra en el impacto de la agricultura en el estado cuantitativo del agua. Puesto que la agricultura es uno de los principales consumidores de agua dulce y uno de los primeros sectores que acusa el impacto de la escasez de agua, evaluamos en qué medida las políticas de la UE, en particular la PAC y la política de aguas, promueven un uso sostenible del agua en la agricultura.

20 El Consejo declaró en 2016¹⁸ que los objetivos de la política de aguas de la UE deben integrarse mejor en otros ámbitos de actuación, como la alimentación y la agricultura. El Parlamento Europeo también ha reclamado una mejora de la coordinación entre políticas. El agua es el Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 6 de las Naciones Unidas («agua y saneamiento para todos»), cuyas metas se refieren a la eficiencia hídrica y a la gestión integrada del agua.

21 Examinamos en qué medida:

- o la DMA promueve un uso sostenible del agua en la agricultura;
- o los regímenes de pagos directos de la PAC tienen en cuenta los principios de uso sostenible del agua recogidos en la DMA;
- o las medidas de mercado y de desarrollo rural de la PAC han incorporado los principios de uso sostenible del agua recogidos en la DMA.

22 La auditoría no abarcó la contaminación difusa del agua causada por la agricultura (p. ej., por los nitratos o plaguicidas), pues este aspecto ya se ha tratado en mayor detalle en informes previos del Tribunal¹⁹.

¹⁸ Conclusiones del Consejo sobre gestión sostenible del agua, 17 de octubre de 2016.

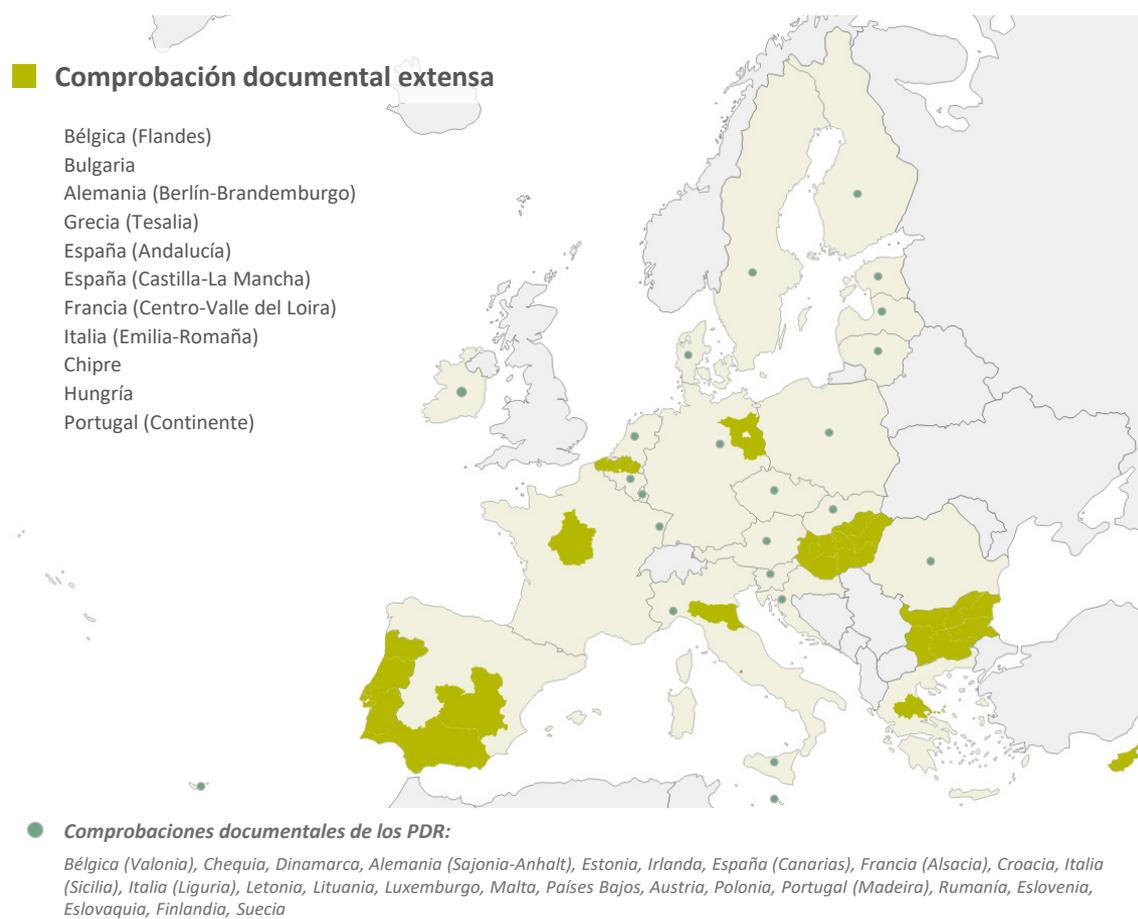
¹⁹ Informe Especial 4/2014 del Tribunal de Cuentas Europeo, «La integración de los objetivos de la política del agua de la UE en la PAC: un éxito parcial»; Informe Especial 23/2015 del Tribunal de Cuentas Europeo, «Calidad del agua en la cuenca hidrográfica del Danubio: se ha avanzado en la aplicación de la Directiva Marco sobre el agua, pero queda camino por recorrer»; Informe Especial 3/2016 del Tribunal de Cuentas Europeo, «Lucha contra la eutrofización en el mar Báltico: se requieren medidas adicionales y más eficaces».

23 La auditoría se desarrolló entre abril y diciembre de 2020. Entrevistamos a personal de la Comisión y de las autoridades de los Estados miembros y consultamos a otras partes interesadas de los sectores agrícola y del agua. Examinamos:

- o documentos estratégicos, documentos de trabajo, estudios, evaluaciones, documentos de orientación, estadísticas, informes de aplicación de los aspectos cuantitativos del agua y políticas agrícolas de la Comisión;
- o programas de desarrollo rural, normas y orientaciones, de ámbito nacional y regional, sobre la condicionalidad, los regímenes de pagos directos, las medidas de mercado y de desarrollo rural, así como estudios, investigaciones, análisis y estadísticas sobre sanciones;
- o planes hidrológicos de cuenca, normas para la captación de aguas y políticas de precios;
- o otros estudios e informes pertinentes, como los realizados por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA).

24 Nuestra auditoría se centró en el período de programación de la PAC 2014-2020. Llevamos a cabo extensas comprobaciones documentales en once Estados miembros/regiones (véase la *ilustración 6*), buscando un equilibrio geográfico entre las zonas que actualmente sufren escasez de agua y otras en la que esta situación probablemente pase a ser un problema en el futuro. En seis de los Estados miembros concentramos nuestro trabajo en una o dos regiones, ya que algunos Estados miembros cuentan con PDR regionales y las medidas de gestión del agua se deciden por cuencas hidrográficas. Asimismo, obtuvimos pruebas sobre otros Estados miembros/regiones a mediante control documental de veinticuatro PDR adicionales y el trabajo de auditoría realizado para nuestro informe anual.

Ilustración 6 – Controles documentales



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Observaciones

La política de la UE sobre el uso sostenible del agua comprende exenciones que se aplican a la agricultura

25 La DMA prevé garantías contra el uso insostenible del agua. Entre otras cosas, exige que los Estados miembros:

- o apliquen un sistema de autorización y un registro de las captaciones de agua²⁰;
- o adopten políticas de precios del agua que incentiven un uso eficiente del agua y garanticen una recuperación adecuada de los costes de los servicios relacionados con el agua de los diversos usuarios (incluidos los agricultores)²¹.

26 Examinamos en qué medida los Estados miembros aplican dichos requisitos de gestión de la captación de aguas, la tarificación del agua y la recuperación de costes en el sector agrícola, y cómo su actuación es supervisada por la Comisión.

Los Estados miembros disponen de sistemas de autorización, y aplican numerosas excepciones

27 En virtud de la DMA, los Estados miembros han de mantener un registro de las captaciones de agua superficial y subterránea y del almacenamiento de aguas superficiales (embalse). Los usuarios del agua deben solicitar la autorización antes de extraer o almacenar agua, aunque los Estados miembros pueden optar por aplicar exenciones en caso de que dicha extracción o almacenamiento no tenga un impacto significativo en el estado de las aguas.

28 En el marco de la gestión de la captación de aguas, los Estados miembros están obligados a identificar y sancionar a las partes que utilicen agua sin autorización o notificación o incumplan las normas aplicables a la captación de aguas (por ejemplo, conforme a la autorización específica).

²⁰ Directiva 2000/60/CE, artículo 11, apartado 3, letra e).

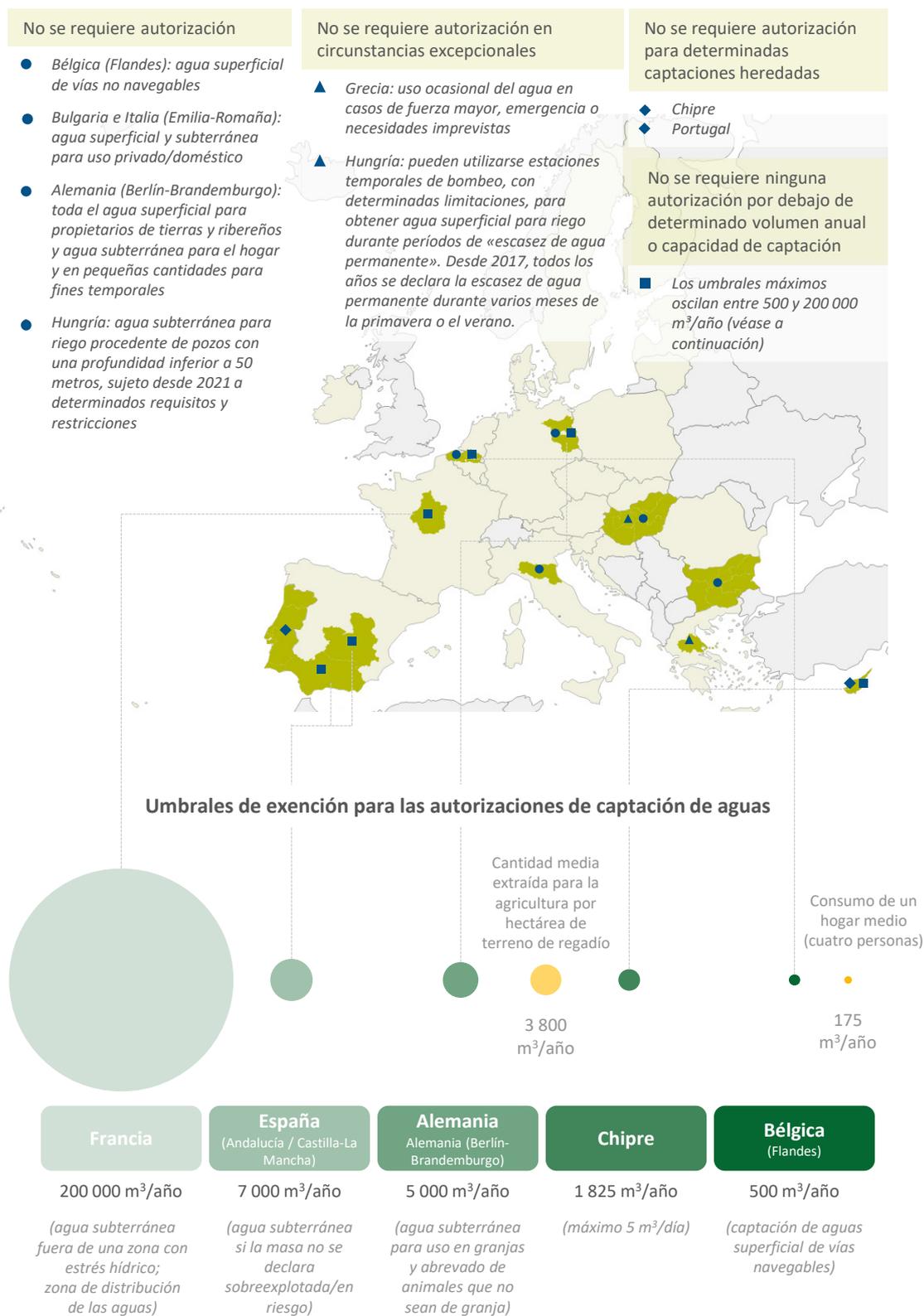
²¹ Directiva 2000/60/CE, artículo 9.

Sistemas de autorización previa

29 En ocho de los once Estados miembros/regiones analizados en nuestra auditoría, todos los puntos de captación de aguas deben ser notificados a las autoridades. Todos los Estados miembros/regiones incluidos en la auditoría disponen de un sistema de autorización previa para la captación de aguas. Al conceder autorizaciones, las autoridades de los Estados miembros tienen en cuenta el estado de la masa de agua en cuestión y especifican la cantidad máxima anual (o mensual) que puede extraerse.

30 Los Estados miembros aplican numerosas exenciones (véase la *ilustración 7*) que pueden influir considerablemente en el estado cuantitativo de las masas de agua afectadas. Cuando tampoco es obligatorio realizar mediciones, las autoridades no pueden controlar si la captación se mantiene por debajo de un nivel significativo. Este es el caso de determinados tipos de captaciones en Bélgica (Flandes), Bulgaria, Alemania (Berlín-Brandemburgo), Italia (Emilia-Romaña), Chipre y Portugal.

Ilustración 7 – Exenciones de autorización para la captación de aguas



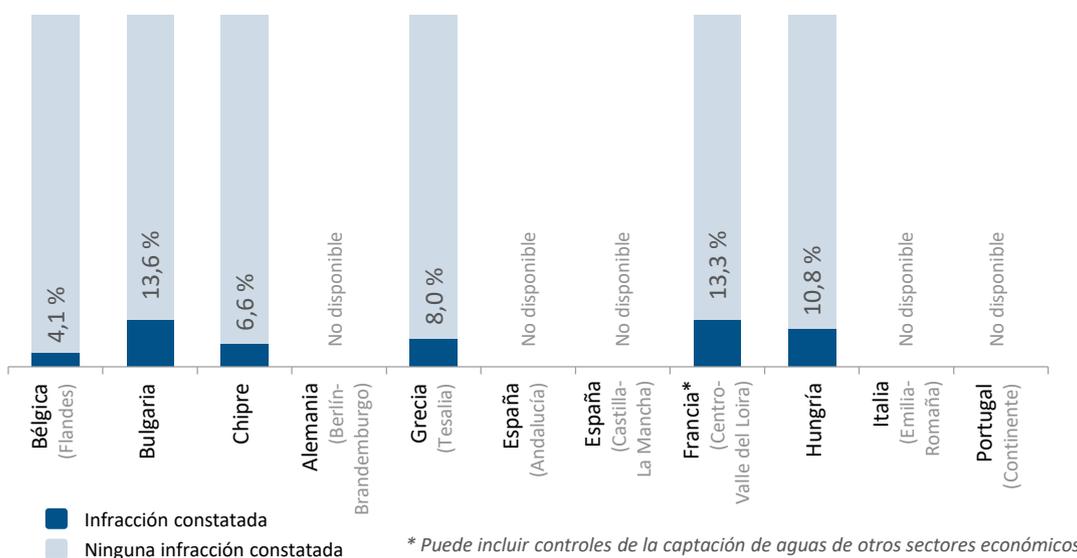
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de los Estados miembros y Eurostat.

Sistemas para la detección del uso ilegal del agua

31 No se dispone de muchos datos oficiales recientes sobre la captación ilegal de agua en la UE. En 2015, la OCDE elaboró estimaciones a partir de diversas fuentes, como 50 000 perforaciones ilegales en Chipre y más de medio millón de pozos ilegales o sin autorización en España²². Según el Fondo Mundial para la Naturaleza, el problema es especialmente grave en Castilla-La Mancha y en Andalucía²³. En Hungría, los expertos estiman que el uso sin licencia del agua se sitúa en aproximadamente 100 millones m³/año, es decir, el 12 % de las captaciones registradas²⁴.

32 Diez de los Estados miembros/regiones examinados cuentan con un sistema de control para detectar y sancionar el uso ilegal del agua. Llevan a cabo controles *in situ* de los puntos de captación registrados sobre la base de un plan de control anual, un análisis de riesgos o denuncias. Las infracciones detectadas por esta vía incluyen el uso no autorizado del agua, el bombeo sin medición, el bombeo excesivo y otros incumplimientos de las condiciones de autorización de diversa índole. La **ilustración 8** recoge el porcentaje de infracciones descubiertas a través de la inspección de puntos de captación de aguas.

Ilustración 8 – Infracciones descubiertas a través de la inspección de puntos de captación de aguas para la agricultura



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

²² OCDE, «Drying Wells, Rising Stakes: Towards Sustainable Agricultural Groundwater Use».

²³ WWF, «Uso ilegal del agua en España. Causas, efectos y soluciones».

²⁴ Segundo plan hidrológico de cuenca del Danubio (2015), punto 2, p. 10.

33 Además de los controles *in situ* de las instalaciones de captación de aguas registradas, algunos Estados miembros han establecido otros mecanismos de control o los están desarrollando. Entre ellos cabe destacar:

- o teledetección por satélite (véase el [recuadro 1](#));
- o acreditación obligatoria de las empresas de perforación para nuevas captaciones de aguas subterráneas. En Bélgica (Flandes), las empresas de perforación deben presentar periódicamente informes sobre las actividades de perforación e informar previamente a las autoridades de la fecha de inicio para permitir la realización de controles durante la construcción. Cualquier incumplimiento puede dar lugar a la suspensión o retirada de la acreditación;
- o controles periódicos del correcto funcionamiento de los caudalímetros en las instalaciones de captación de aguas subterránea en Bélgica (Flandes). Los valores medidos se comparan con los datos de las explotaciones y la declaración anual de la captación de aguas subterránea.

Recuadro 1

Utilización de imágenes por satélite para detectar el uso ilegal del agua

Varios **proyectos de investigación** ([DIANA](#), [IPSTERS](#) y [WODA](#)) han estudiado el potencial de las imágenes por satélite para detectar la captación no autorizada de agua. Los resultados muestran la viabilidad de:

- determinar la **subsistencia del suelo** (desplazamientos verticales del suelo) local o regionalmente con una precisión milimétrica a través de imágenes por radar (p. ej., las obtenidas mediante Sentinel 1 de Copernicus), lo que puede indicar un exceso de captación del agua subterránea en una superficie dada;
- determinar las **superficies de regadío**, calcular los **volúmenes extraídos** para el riego y mejorar las políticas y prácticas de gestión del agua, especialmente en condiciones extremas como las sequías, utilizando imágenes de teledetección óptica (p. ej., las obtenidas mediante Sentinel 2 de Copernicus).

Los proyectos incluyeron asimismo **estudios piloto** en España, Italia, Rumanía y Malta y culminaron en **plataformas comerciales** en Italia y España con propuestas de servicios para agricultores y asociaciones de usuarios del agua. La aceptación de los servicios depende no solo de la facilidad de acceso a datos auxiliares globales que sean digitales y georreferenciales y estén validados, sino también de

que no haya obstáculos jurídicos para la utilización de la observación terrestre como método de detección o dispositivo de medición.

El **acuífero español de la Mancha Oriental** constituye un buen ejemplo de plan de explotación de larga duración basado en la autorregulación. La junta local de regantes controla y gestiona la captación de aguas subterráneas utilizando datos obtenidos por satélite junto con caudalímetros instalados sobre el terreno.

34 En algunos Estados miembros, las dificultades prácticas merman la eficacia de los sistemas disponibles para luchar contra el uso ilegal del agua. **Bélgica (Flandes)** y **Bulgaria** informaron de su incapacidad para desplegar sus respectivos sistemas como estaba previsto por la falta de personal. En **Chipre**, hasta octubre de 2020, las autoridades rara vez imponían multas o sanciones, ya que los infractores disponían de dos meses para regularizar su situación y presentar una licencia modificada. **Bulgaria** y **Hungría** han ampliado reiteradamente sus plazos para regularizar las captaciones ilegales sin una multa.

35 Las autoridades autonómicas de las dos comunidades autónomas españolas examinadas (**Andalucía y Castilla-La Mancha**) no nos facilitaron ninguna información sobre si detectan y sancionan el uso ilegal del agua y cómo lo hacen.

Los Estados miembros han introducido mecanismos de tarificación incentivadores, pero la recuperación de costes en la agricultura es inferior a la de otros sectores

36 La DMA exige a los Estados miembros que adopten el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua en virtud del principio de que quien contamina paga. Esto implica aplicar políticas de precios que sirvan de incentivo y garantizar que todas las categorías de usuarios del agua (industria, hogares, agricultura, etc.) contribuyan adecuadamente a la recuperación de costes.

Precios que ejerzan de incentivo

37 Varios Estados miembros/regiones han introducido mecanismos de precios que incentivan el uso eficiente del agua. Algunos de estos mecanismos solo se aplican a la agricultura, mientras que otros abarcan todos los usuarios del agua. Por ejemplo:

- Alemania (Berlín-Brandemburgo), Hungría y Portugal aplican un **impuesto sobre los recursos hídricos** basado en el volumen consumido medido;
- Chipre impone un **recargo** por cada metro cúbico de agua utilizada que exceda el volumen autorizado;
- Italia (Emilia-Romaña) está planificando un sistema de precios del agua variables en función de la **eficiencia del sistema de riego**;
- Bulgaria aplica un precio mayor al agua utilizada por encima de determinado volumen fijado para un cultivo dado;
- Bélgica (Flandes) utiliza **precios progresivos** para determinados tipos de aguas subterráneas (cuanto mayor es el volumen extraído, mayor es el precio).

38 Otros Estados miembros/regiones han introducido **diferenciación de precios** para fomentar o desincentivar el uso de agua de diversas fuentes. Por ejemplo:

- los precios son más elevados en las zonas en las que el agua es más escasa o está sometida a mayor presión cuantitativa en Bélgica (Flandes), Francia (Centro-Valle del Loira), Hungría y Portugal;
- el agua subterránea es más cara que la superficial en Bulgaria, Alemania (Berlín-Brandemburgo) y Francia (Centro-Valle del Loira);
- el agua dulce es más cara que el agua regenerada en Chipre.

39 los Estados miembros utilizan diversos métodos para medir el agua utilizada en la agricultura (véase la **ilustración 9**). La tarificación volumétrica de nivel apropiado puede incentivar el cambio a prácticas y tecnologías de riego hídricamente eficientes o a cultivos que necesiten menos agua. En España (Andalucía y Castilla-La Mancha) se factura la mayoría del agua de riego en función de la superficie de regadío, mientras que en Italia (Emilia-Romaña) el precio del agua de riego suele depender de la capacidad de bombeo.

Ilustración 9 – Métodos de facturación: agua de riego

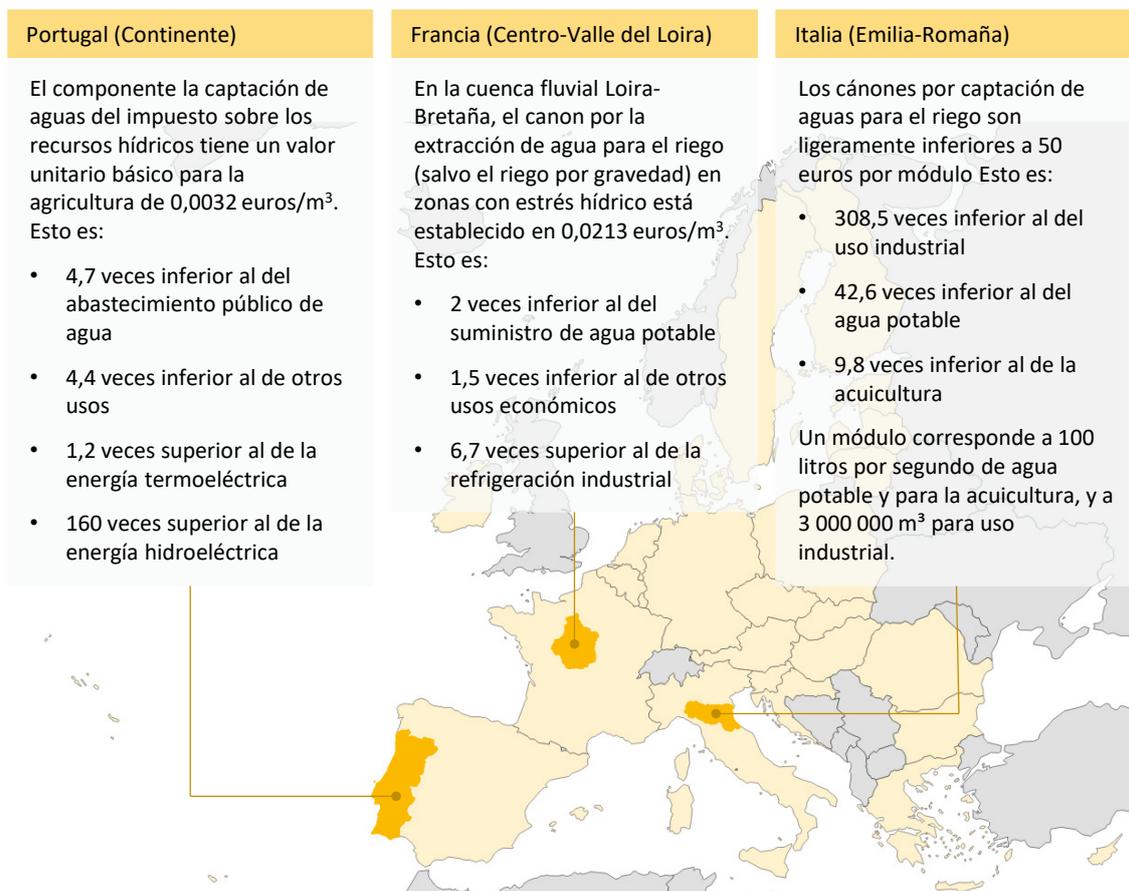
	Volumen		Capacidad		Superficie
	El agua se factura por volumen. El volumen del agua extraída se mide mediante un caudalímetro instalado en el punto de captación (p. ej., pozo de agua subterránea).		El precio del agua depende de la capacidad máxima de la instalación de bombeo (p. ej., expresada en kW/h o l/h).		Los agricultores pagan un precio por hectárea, con independencia del agua que realmente utilicen. En ocasiones depende del cultivo de que se trate.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Precios del agua más baratos para la agricultura

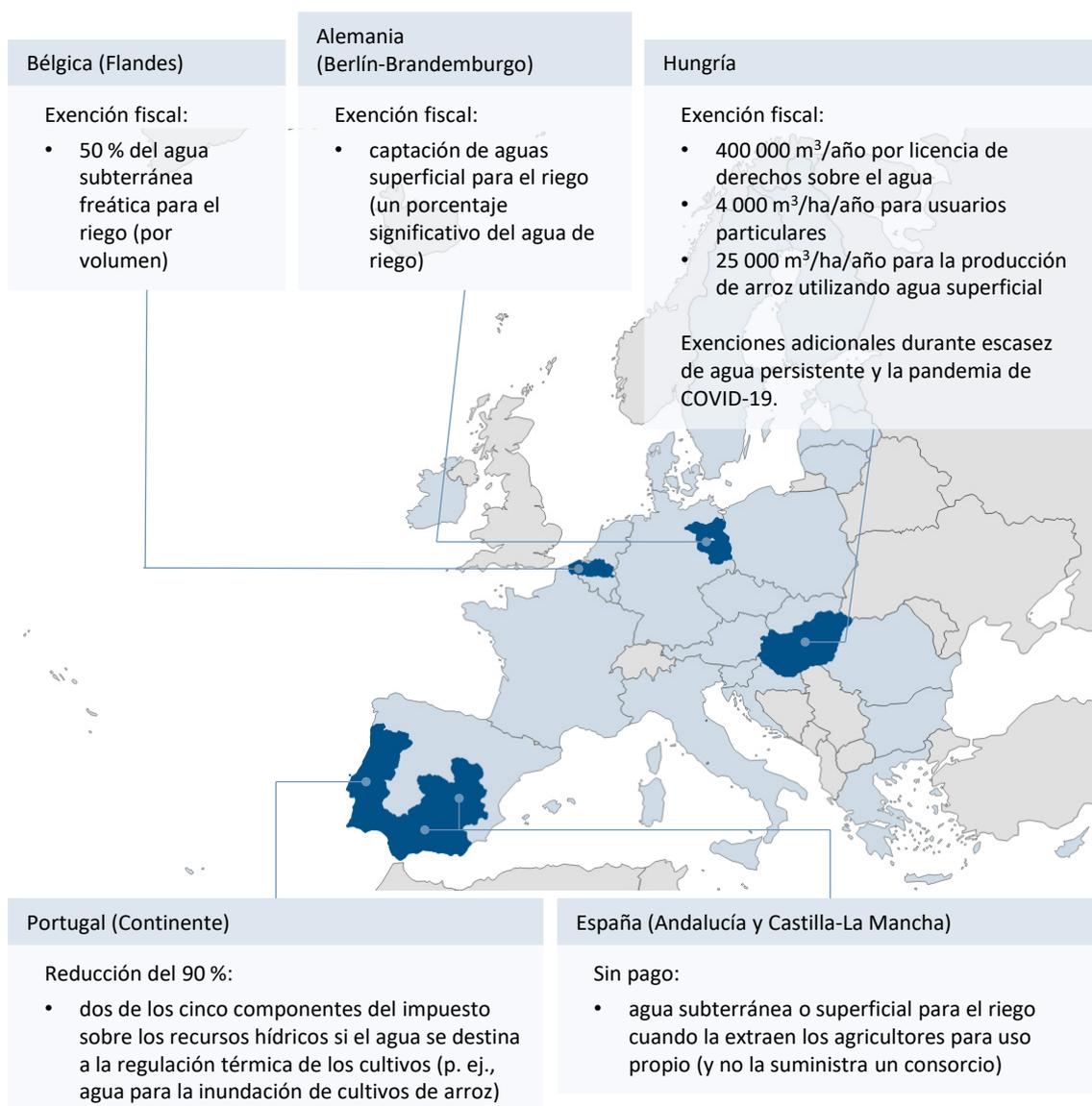
40 En ocho de los once Estados miembros/regiones incluidos en nuestra auditoría, el agua es considerablemente más barata si se utiliza para la agricultura. En la [ilustración 10](#) se comparan algunas tarifas de la captación de aguas para uso agrícola con las aplicadas en otros sectores. Varios Estados miembros/regiones aplican exenciones específicas para el agua de riego (véase la [ilustración 11](#)).

Ilustración 10 – Comparación de tarifas de la captación de aguas por sector



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información facilitada por los Estados miembros.

Ilustración 11 – Reducciones de precio aplicables al agua de riego



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información facilitada por los Estados miembros.

41 Seis de los Estados miembros/regiones no exigen ningún pago por la captación de aguas **hasta determinado volumen**. El umbral a partir del cual se aplica un precio es variable: 500 m³/año en Bélgica (Flandes) y Hungría, 10 m³/día en Bulgaria, 7 000 m³/año en España (Andalucía) y Francia (zonas con estrés hídrico), 10 000 m³/año en Francia (zonas sin estrés hídrico), y 16 600 m³/año en Portugal (captación privada). En todos los casos, el umbral se aplica a todos los usuarios, no solo a los agricultores.

Recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua

42 En virtud de la DMA, los Estados miembros deben efectuar un análisis económico del uso del agua. La finalidad de este cálculo es ayudar a evaluar en qué medida los costes de los servicios relacionados con el agua (p. ej., captación de aguas para el riego) son pagados por los usuarios (el principio de recuperación de costes). De acuerdo con la orientación de la UE²⁵, los Estados miembros deben considerar la posibilidad de incluir los siguientes aspectos en el análisis económico:

- 1) Los costes financieros de prestar y administrar los servicios relacionados con el agua:
 - los costes de explotación y mantenimiento (p. ej., energía);
 - los costes de capital (p. ej., depreciación de la infraestructura);
 - los costes administrativos (facturación, administración y control).
- 2) Los costes medioambientales y los relativos a los recursos de los servicios relacionados con el agua:
 - los daños medioambientales derivados de la extracción, el almacenamiento y el embalse;
 - los costes de oportunidad de usos del agua alternativos (p. ej., costes relacionados con la captación excesiva de agua subterránea), ya que los usuarios actuales y futuros sufrirán si se agotan los recursos hídricos.

43 En sus análisis económicos, varios Estados miembros/regiones evalúan los costes medioambientales a través de una estimación del coste de las medidas necesarias para conseguir un buen estado de las aguas en toda una demarcación hidrográfica. Las autoridades de Italia (Emilia-Romaña) y España (Andalucía y Castilla-La Mancha) solo consideran que los costes relativos a los recursos son pertinentes si, según su evaluación, el agua es escasa. Las autoridades de Bulgaria y Alemania (Berlín-Brandemburgo) manifiestan que aún no se ha alcanzado un consenso sobre la metodología para calcular los costes medioambientales y los relativos a los recursos.

²⁵ Comisión Europea, Estrategia común de aplicación de la Directiva marco sobre el agua, «Guidance document no. 1 Economics and the environment» y «Information Sheet on Assessment of the Recovery of Costs for Water Services for the 2004 River Basin Characterisation Report (Art 9)».

44 Ocho de las autoridades nacionales y regionales de los Estados miembros examinados en nuestra auditoría estimaban que la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua en la agricultura es incompleta. Uno de los motivos que explican esta situación es que los costes medioambientales y los relativos a los recursos no se reflejan (todavía) en los precios del agua. La Comisión señaló en su control de adecuación de la DMA (véase el apartado **11**) que esto representa un coste oculto para la sociedad y ejerce presión sobre una fuente potencial de ingresos para financiar medidas orientadas a la aplicación de la DMA.

La Comisión considera que la aplicación de la DMA avanza lentamente

45 La Comisión debe controlar cómo aplican la DMA los Estados miembros. Para ello, evalúa el grado de aplicación (véase el apartado **09**) cada tres años, valiéndose principalmente de los informes de los Estados miembros, y publica su propio informe de aplicación. El informe de la Comisión más reciente (febrero de 2019) abarcaba la segunda serie de planes hidrológicos de cuenca e incluía una visión general a escala de la UE y evaluaciones específicas por país junto con recomendaciones.

Sistemas de autorización previa

46 En un documento de trabajo de los servicios de la Comisión²⁶ se daba cuenta del progreso en la creación y aplicación de sistemas de autorización previa, como por ejemplo mejoras en la medición, los controles de la extracción de agua, las licencias y los conjuntos de datos referentes a la captación de aguas. No obstante, como confirman nuestras observaciones (apartados **29** y **30**), la conclusión de dicho documento fue que es necesario realizar más avances, en particular en los Estados miembros en los que las captaciones pequeñas están exentas de controles o registro, pero las masas de agua están sometidas a presiones significativas en términos de extracción de agua y, por tanto, no alcanzan un buen estado. El documento determinaba que se había avanzado poco en la mejora del estado como consecuencia de la reducción de las presiones de captación desde la primera serie de planes hidrológicos de cuenca, pero que entre 2002 y 2014 la extracción total de agua había disminuido aproximadamente un 7 %.

²⁶ Comisión Europea, [SWD\(2019\) 30 final](#).

Precio del agua y recuperación de costes

47 En el período de programación 2014-2020, el Reglamento sobre disposiciones comunes²⁷ introdujo un mecanismo denominado «condiciones *ex ante*» para varios fondos de la UE, incluido el dedicado al desarrollo rural. Si el 30 de junio de 2017 no se cumplía íntegramente alguna condición *ex ante*, la Comisión tenía la posibilidad de suspender los pagos intermedios destinados a la prioridad del PDR pertinente hasta que se tomaran medidas correctoras.

48 Una de estas condiciones atañe al sector del agua. En la práctica, la financiación de inversiones en regadíos programadas en el ámbito de interés 5 A «lograr un uso más eficiente del agua en la agricultura» depende de que el Estado miembro o la región dispongan de una política de precios del agua que:

- a) proporcione incentivos adecuados para que los usuarios usen el agua de manera eficiente;
- b) tenga en cuenta la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua.

49 En líneas generales, la Comisión considera que el mecanismo de condiciones *ex ante* fue una manera eficaz de inducir a los Estados miembros a que actualizar sus políticas de precios del agua²⁸: «Se ha avanzado en la definición de los servicios hídricos, el cálculo de costes financieros, la medición, la realización de análisis económicos y la evaluación de los costes, tanto en términos ambientales como de recursos empleados». Al mismo tiempo, la Comisión reconoce que la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua es incompleta en la mayoría de Estados miembros.

²⁷ Reglamento (UE) no 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) no 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

²⁸ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva marco sobre el agua (2000/60/CE) y la Directiva sobre inundaciones (2007/60/CE), COM(2019) 95 final.

50 A pesar del impacto positivo de las condiciones *ex ante* en el sector del agua durante 2014-2020, este mecanismo no figuraba en la propuesta de la Comisión para la PAC posterior a 2020.

Cumplimiento de la DMA

51 Si la Comisión estima que un Estado miembro incumple las obligaciones de la DMA, puede incoar un procedimiento de infracción contra dicho Estado miembro ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En el asunto C-525/12²⁹, el Tribunal falló que los Estados miembros tienen libertad para determinar la combinación de políticas y la financiación necesarias para lograr los objetivos de la DMA. De acuerdo con su política general respecto a las infracciones, la Comisión prioriza ahora los casos estructurales de incumplimiento y no los casos individuales.

52 La Comisión decidió recientemente abordar cuestiones específicas que requerían atención en cartas enviadas a todos los Estados miembros. Entre septiembre de 2020 y abril de 2021 remitió cartas de seguimiento a su evaluación de la información comunicada en la segunda serie de planes hidrológicos de cuenca. En dichas cartas se señalaban casos flagrantes de incumplimiento y se pedía a los Estados miembros que justificasen dichas cuestiones, las rectificasen o precisasen de qué manera las habían abordado o las abordarían en la tercera serie de planes hidrológicos de cuenca. En diciembre de 2020, la Comisión envió otro conjunto de cartas a todos los Estados miembros en las que trataba específicamente sus mecanismos para garantizar el cumplimiento y las sanciones en el ámbito de la captación y la contaminación puntual/difusa. Se pidió a los Estados miembros que facilitaran detalles de sus normas nacionales respecto a la captación de aguas con arreglo al artículo 11, apartado 3, letra e), de la DMA.

Los pagos directos de la PAC no fomentan ostensiblemente el uso eficiente del agua

53 De conformidad con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, «[l]as exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible». En consecuencia, comprobamos si los objetivos de

²⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de septiembre de 2014 en el asunto C-525/12.

la política de aguas de la UE se reflejaban en los principales instrumentos de financiación de la PAC.

54 Tanto los regímenes disociados (ayuda a la renta) como los no disociados (basados en la superficie) distribuyen la ayuda en función de la superficie cultivada. Evaluamos si:

- 1) estas ayudas estaban supeditadas a que se hiciese un uso sostenible del agua;
- 2) incentivaban o desincentivaban el riego.

La ayuda a la renta de la PAC no promueve el uso eficiente del agua ni la retención del agua

55 En la actualidad, los pagos realizados en el marco del régimen de pago único por superficie y del régimen de pago básico son neutros por lo que respecta al riego: ni incentivan el uso eficiente del agua, ni tampoco el riego o el uso de más agua. El porcentaje de pago por hectárea del **régimen de pago único por superficie** es el mismo para todos los beneficiarios y tipos de cultivo dentro de los diez Estados miembros que aplican este régimen. El porcentaje de pago del **régimen de pago básico** es fijado por los Estados miembros y puede variar de un beneficiario a otro, y depende parcialmente de su historial de pagos en el marco de la PAC. En algunos Estados miembros (como, por ejemplo, España y Grecia), también puede variar en función del tipo de suelo agrícola. El Tribunal de Cuentas ya ha informado³⁰ sobre las diferencias significativas que sigue habiendo en determinados Estados miembros, tales como España.

56 Ninguno de estos dos regímenes de pagos directos ni el régimen de pagos de ecologización imponen obligaciones a los agricultores respecto al uso sostenible del agua. No obstante, la ecologización puede tener efectos positivos indirectos derivados de la obligación de que los agricultores preserven los pastos permanentes (que, a diferencia de las tierras de cultivo, no suelen ser de regadío). Asimismo, se concentra en la conservación de terrazas, otros elementos paisajísticos y superficies de interés ecológico como las franjas de protección, todos ellos con potencial para incrementar la

³⁰ Informe Especial 10/2018 del Tribunal de Cuentas Europeo, «El régimen de pago básico para agricultores funciona desde el punto de vista operativo, pero tiene una repercusión limitada en la simplificación, la orientación y la convergencia de los niveles de ayuda».

retención natural del agua. En la práctica, como ya señalamos en 2017³¹, la ecologización solo propició el cambio de las prácticas agrícolas en el 5 % de las tierras de cultivo de la UE.

57 La ayuda de la PAC incentiva el drenaje de los campos y no la retención del agua. La PAC 2014-2020 permite que las turberas drenadas puedan optar a la ayuda a la renta, mientras que en ocasiones las inspecciones consideran que las turberas húmedas cultivadas no reúnen los requisitos para ello. Además de afectar negativamente a las reservas de agua subterránea, el drenaje de las turberas libera gases de efecto invernadero³². Las enmiendas del Parlamento Europeo a la propuesta de la Comisión para la PAC posterior a 2020³³ tienen en cuenta los cultivos palustres (agricultura y silvicultura en suelos húmedos, predominantemente turberas) como actividad agrícola admisible a efectos de la ayuda a la renta de la PAC.

La UE apoya los cultivos intensivos en agua en zonas con estrés hídrico a través de la ayuda asociada voluntaria

58 Salvo Alemania, todos los Estados miembros utilizan la ayuda asociada voluntaria para mantener o incrementar la producción de determinados cultivos de sectores que atraviesan dificultades³⁴. La UE restringe el apoyo a sectores específicos³⁵, incluidos cultivos intensivos en agua como el arroz, los frutos de cáscara y las frutas y hortalizas (véase la *ilustración 12*).

³¹ Informe Especial 21/2017 del Tribunal de Cuentas Europeo, «La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental».

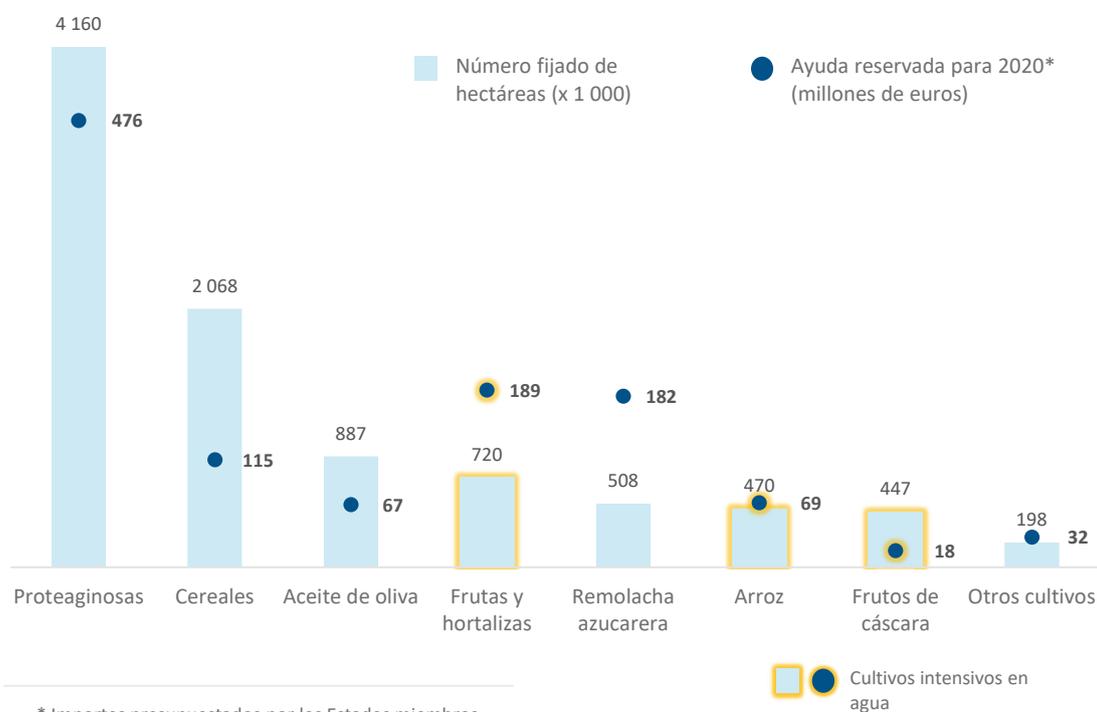
³² Peatlands in the EU - Documento de síntesis.

³³ Enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo el 23 de octubre de 2020 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos.

³⁴ Comisión Europea, «Voluntary coupled support - Review by the Member States of their support decisions applicable as from claim year 2020».

³⁵ Reglamento (UE) n.º 1307/2013, artículo 52, apartado 2.

Ilustración 12 – Medidas de ayuda asociada voluntaria notificadas para cultivos (2020)



Fuente: Comisión Europea.

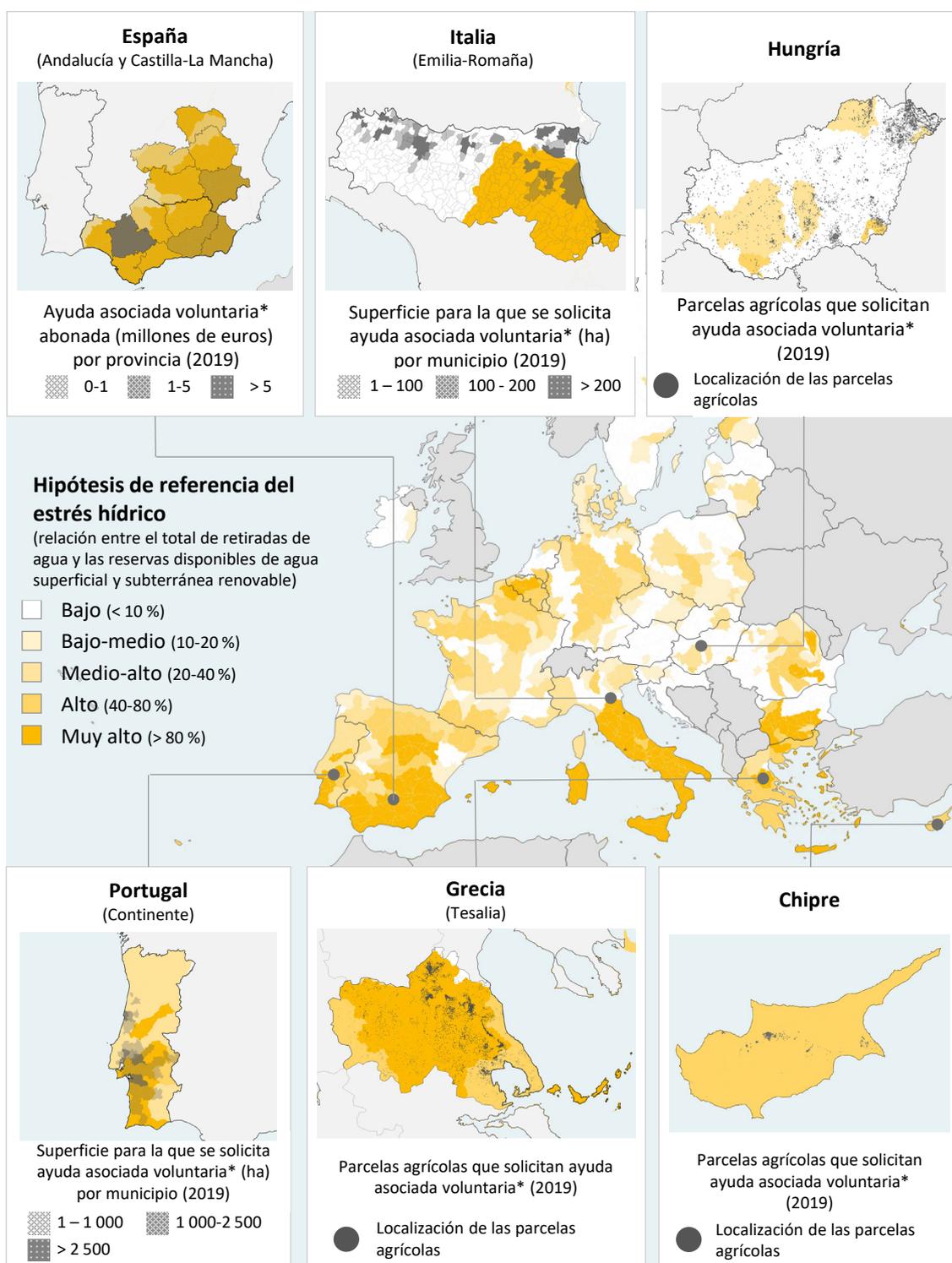
59 Las normas de la UE sobre la ayuda asociada voluntaria disponen que «[c]ualquier ayuda asociada concedida (...) será coherente con otras medidas y políticas de la Unión»³⁶, lo que permite a la Comisión rechazar regímenes incompatibles. La Comisión no ha evaluado el impacto de las medidas propuestas sobre el uso sostenible del agua.

60 Ninguno de los Estados miembros/regiones examinados había introducido salvaguardias sobre el uso del agua, tales como restricciones al apoyo en zonas con estrés hídrico o para las parcelas sin sistemas de riego eficientes.

³⁶ Reglamento (UE) n.º 1307/2013, artículo 52, apartado 8.

61 Nueve de los once Estados miembros/regiones incluidos en nuestra auditoría utilizan la ayuda asociada voluntaria para cultivos. Ocho apoyan cultivos intensivos en agua sin restricciones geográficas. En consecuencia, los Estados miembros usan la financiación de la UE para apoyar cultivos intensivos en agua en zonas con estrés hídrico. En la *ilustración 13* se puede comprobar que seis Estados miembros utilizan la ayuda asociada voluntaria para cultivos intensivos en agua en zonas con niveles de estrés hídrico elevado o muy elevado.

Ilustración 13 – Ayuda asociada voluntaria para cultivos intensivos en agua y zonas con estrés hídrico



* Ayuda asociada voluntaria exclusivamente para cultivos intensivos en agua. A partir del análisis de los datos obtenidos de varias fuentes, estimamos que los siguientes cultivos son intensivos en agua: frutas y hortalizas, arroz y frutos de cáscara. Advertencia: debido a las diferencias en los datos de origen, los mapas no son comparables entre países.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo y World Resources Institute Aqueduct, consultado por última vez el 22.3.2021.

La condicionalidad abarca la captación ilegal de agua, pero los controles son poco frecuentes y las sanciones bajas

62 La condicionalidad vincula los pagos directos (y algún otro pago de la PAC) al cumplimiento de determinadas obligaciones medioambientales. Uno de los requisitos de condicionalidad» (BCAM 2) cubre los procedimientos de autorización de la extracción de agua de los Estados miembros. las autoridades nacionales o regionales aplican controles al 1 % de los grupos especificados de agricultores que riegan sus campos e imponen sanciones (habitualmente una reducción de su subvención del 3 % en el marco del régimen de pago básico y el régimen de pago único por superficie) a aquellos que no cumplan los procedimientos nacionales/regionales de autorización de la captación de aguas.

63 En la práctica, las disposiciones han variado poco desde que publicamos nuestro informe al respecto en 2014³⁷. La BCAM 2 está redactada en términos genéricos: «[c]uando el uso de agua para el riego precise autorización, cumplimiento de los procedimientos de autorización». La Comisión no pidió a los Estados miembros que impusiesen requisitos específicos, tales como la instalación de contadores de agua y la notificación del consumo de agua. Las BCAM no tendrán ningún impacto en los Estados miembros con procedimientos de autorización deficientes. Además, su potencial queda aún más reducido si cabe por el hecho de que no se aplica a todos los beneficiarios de la PAC (p. ej., los beneficiarios del régimen para los pequeños agricultores, los pagos de desarrollo rural no anuales o la ayuda de OCM para los sectores de las frutas y hortalizas o la aceituna) y porque los Estados miembros no realizan controles adecuados.

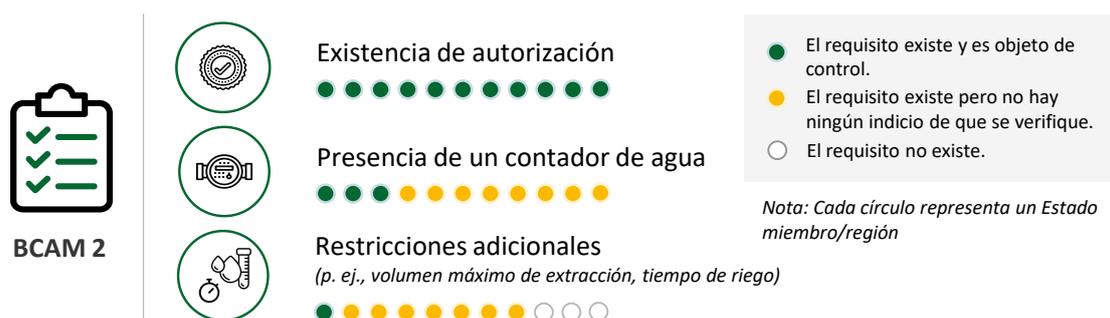
64 La propuesta de la Comisión para la PAC posterior a 2020 mantiene el concepto de condicionalidad. Amplía la cobertura al régimen para los pequeños agricultores, pero a la vez excluye a los beneficiarios de los pagos de las OCM del sector del vino.

65 En virtud del principio de subsidiariedad, los Estados miembros son libres de aplicar y hacer cumplir la obligación de autorización para extraer agua como crean conveniente. Diez de los Estados miembros/regiones incluidos en nuestra auditoría asumen un enfoque selectivo respecto a la BCAM 2 y omiten a menudo en sus controles determinados requisitos reglamentarios de ámbito nacional o regional para la captación de aguas (*ilustración 14*).

³⁷ Informe Especial 4/2014 del Tribunal de Cuentas Europeo, «La integración de los objetivos de la política del agua de la UE en la PAC: un éxito parcial», apartados 38 a 48.

66 El único control común a todos los sistemas de control examinados es la necesidad de autorización para extraer agua de riego. En la mayoría de casos, las inspecciones también incluyen un control visual de las parcelas para detectar captaciones o regadíos ilegales. Esta situación se ha constatado en Bélgica (Flandes), Alemania (Berlín-Brandemburgo), España (Andalucía y Castilla-La Mancha), Italia (Emilia-Romaña), Hungría y Portugal. Tres de los once Estados miembros y regiones verifican la presencia de contadores: Bélgica (Flandes), Francia (Centro-Valle del Loira) y Chipre. Diez de los once no comprobaban el contenido de las autorizaciones, es decir, por ejemplo, el volumen máximo de extracción y el tiempo de riego [todos los Estados miembros/regiones incluidos en nuestra auditoría, salvo Bélgica (Flandes)]. El estudio auxiliar de evaluación sobre el impacto de la PAC en el agua³⁸ da cuenta de una deficiencia similar.

Ilustración 14 – Componentes de las BCAM 2 verificados en once Estados miembros/regiones

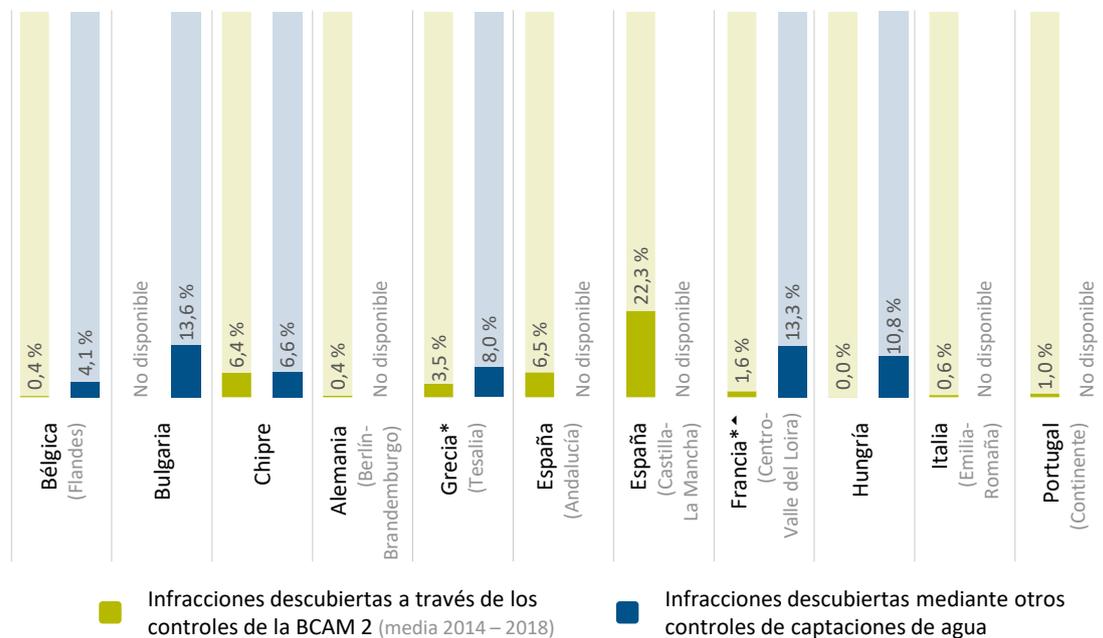


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

67 Las estadísticas sobre el control de la condicionalidad que los Estados miembros comunican a la Comisión muestran diferencias significativas, tanto entre países como entre regiones. En España, por ejemplo, el porcentaje medio de incumplimiento es considerablemente superior en Castilla-La Mancha que en Andalucía (*ilustración 15*). En todos los Estados miembros/regiones de los que hemos obtenido datos, el porcentaje de incumplimiento referente a la BCAM 2 es inferior al porcentaje correspondiente a otros controles de la captación de aguas descritos en el apartado 32 (véase la *ilustración 15*). Existe un considerable riesgo de que los controles de la condicionalidad no detecten casos de captación ilegal de agua.

³⁸ DG Agricultura y Desarrollo Rural y EEIG Alliance Environnement, «[Evaluation of the impact of the CAP on water. Final report](#)».

Ilustración 15 – Porcentajes de incumplimiento detectados a través de los controles de la BCAM 2 y otros controles de la captación de aguas en once Estados miembros/regiones



* Los resultados de la condicionalidad corresponden a la totalidad del país, los resultados relativos a otras infracciones corresponden a la región

^ Otros controles de la captación de aguas pueden incluir sectores económicos distintos de la agricultura

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

68 En 2013, el Parlamento Europeo y el Consejo invitaron a la Comisión³⁹ a que vigilase la transposición y aplicación por parte de los Estados miembros de la DMA y presentase una propuesta con el fin de incluir las partes pertinentes de dicha Directiva en el sistema de condicionalidad. La Comisión no elaboró ninguna propuesta sobre la inclusión de alguna parte de la DMA en el marco de condicionalidad 2014-2020. No obstante, la propuesta de la PAC posterior a 2020 sí recoge una mención expresa al artículo de la DMA sobre los controles de la captación de aguas⁴⁰, y los establece como requisito obligatorio (RLG 1) de las nuevas normas de condicionalidad. Con ello se introduce un vínculo claro entre la DMA y los pagos de la PAC a los agricultores y podría dotar de mayor fuerza al artículo.

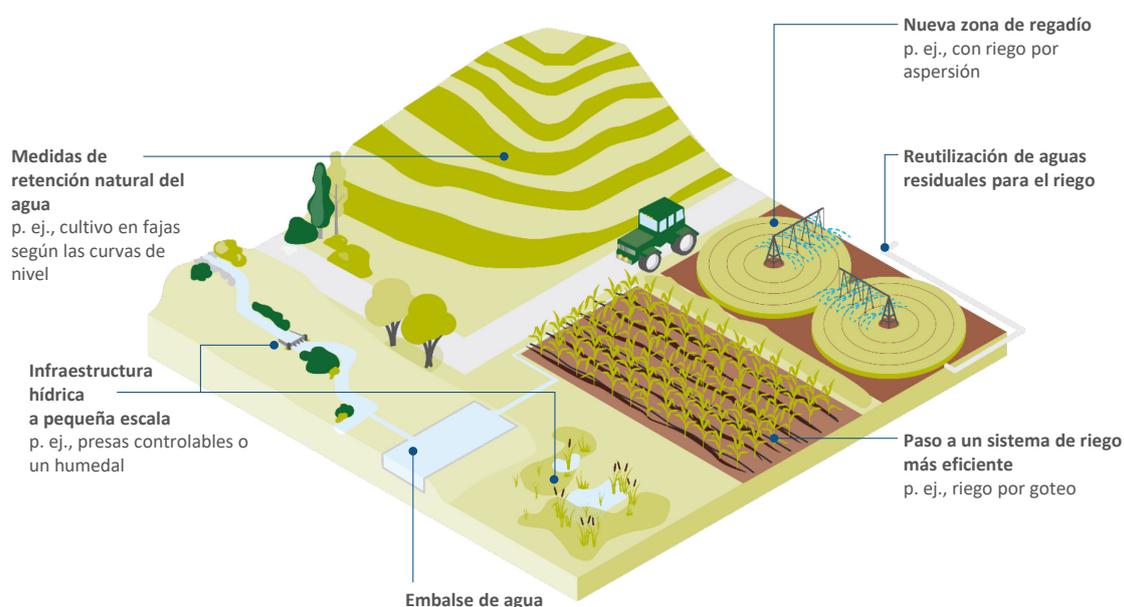
³⁹ Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común (DO L 347 de 20.12.2013, pp. 549-607), Declaración conjunta del Parlamento Europeo y del Consejo sobre condicionalidad.

⁴⁰ Directiva 2000/60/CE, artículo 11, apartado 3, letra e).

Los fondos de desarrollo rural y las medidas de mercado no promueven significativamente el uso sostenible del agua

69 Aparte de los pagos directos, la PAC también financia las inversiones de los agricultores en activos fijos y respalda acciones específicas, como el compromiso con determinadas prácticas agrícolas. Algunas inversiones y acciones tienen un impacto positivo en el uso del agua, mientras que otras incrementan su consumo (véase asimismo la *ilustración 16*). Por otra parte, la financiación destinada a sistemas de asesoramiento a las explotaciones o a proyectos de cooperación también puede influir en el uso del agua, aunque de manera indirecta.

Ilustración 16 – Prácticas e inversiones agrícolas que afectan al uso del agua



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Los programas de desarrollo rural rara vez se utilizan para mejorar los aspectos cuantitativos del agua

70 A través de los programas de desarrollo rural, las autoridades nacionales o regionales pueden prestar apoyo:

- a las prácticas agrícolas o infraestructuras ecológicas con efectos positivos sobre la disponibilidad de agua en los suelos agrícolas (medidas de retención del agua);
- a los agricultores por los costes adicionales y la pérdida de ingresos derivada de la aplicación de los requisitos de la DMA;

- c) a las infraestructuras de depuración de aguas residuales para la reutilización del agua en regadíos.

Examinamos en qué medida se utilizan estas opciones.

71 Los Estados miembros pueden utilizar los fondos de desarrollo rural para financiar **medidas de retención natural del agua** (véase la *ilustración 17*). Cinco de los Estados miembros/regiones incluidos en nuestra auditoría aprovechan esta oportunidad:

- Bélgica (Flandes), España (Andalucía), Hungría, Italia (Emilia-Romaña) y Portugal han financiado compromisos agroambientales y climáticos⁴¹ cuya finalidad principal es la conservación del suelo, la acumulación de materia orgánica y la reducción de la erosión, ayudando así a incrementar la retención del agua.
- Bélgica (Flandes) ha financiado un proyecto sobre infraestructura ecológica para la retención del agua⁴² y Hungría ocho proyectos.

⁴¹ Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 347 de 20.12.2013, p. 487), artículo 28.

⁴² Reglamento (UE) n.º 1305/2013, artículo 17, apartado 1, letra d).

Ilustración 17 – Medidas de retención natural del agua

La función principal de las medidas de retención natural del agua es reforzar o restablecer la capacidad de retener el agua de los acuíferos, los suelos y los ecosistemas. Existen muchas vías para ello.

En los suelos agrícolas, la retención del agua puede mejorarse, por ejemplo, con los siguientes métodos:

Laboreo de conservación
Al dejar residuos de los cultivos en la superficie, el laboreo de conservación ralentiza el desplazamiento del agua y reduce la erosión del suelo.

Franjas de protección y setos
Gracias a su vegetación permanente, los setos y las franjas de protección de hierba en las lindes de los campos o cursos de agua ofrecen buenas condiciones para la infiltración eficaz del agua y la ralentización del flujo superficial.

Restauración de humedales
Los humedales actúan como bañeras o esponjas naturales, almacenando el agua y liberándola lentamente.

Renaturalización y estabilización de riberas de ríos
Incrementa el potencial de retención de agua del suelo, ya que aumenta el margen de infiltración de las riberas

Las medidas de retención del agua a escala de las masas de agua también puede aumentar la disponibilidad de agua en las zonas agrícolas colindantes.






Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del [catálogo de medidas de retención natural del agua de la UE](#).

72 Las medidas de retención natural del agua pueden ofrecer múltiples beneficios, en particular la recarga de las aguas subterráneas, la gestión de las sequías y la reducción del riesgo de inundación, pero su eficacia es limitada si se utilizan en una superficie pequeña⁴³. Siete de los once Estados miembros/regiones incluidos en nuestra auditoría no financian este tipo de medidas a través de las acciones de desarrollo rural (véase asimismo la [ilustración 18](#)).

73 Los Estados miembros pueden utilizar los fondos de desarrollo rural⁴⁴ para **compensar a los agricultores** por los costes adicionales y la pérdida de ingresos resultantes de los requisitos de un plan hidrológico de cuenca. Ninguno de los Estados miembros/regiones incluidos en nuestra auditoría utilizaron esta opción.

⁴³ Informe n.º 17/2020 de la AEMA, p. 68.

⁴⁴ Reglamento (UE) n.º 1305/2013, artículo 30.

74 Las autoridades nacionales o regionales pueden incluir apoyo para inversiones en infraestructura destinada a la **reutilización de agua residual para el riego** en sus PDR⁴⁵. Cinco de los Estados miembros/regiones examinados no incluían la posibilidad en sus PDR. En tres Estados miembros/regiones se incluye como parte de una medida secundaria, pero no se ha utilizado para financiar ningún proyecto. Dos Estados miembros han financiado proyectos pertinentes (véase el *recuadro 2*).

Recuadro 2

Inversiones en reutilización del agua residual financiadas en el marco del desarrollo rural

En **Chipre**, los fondos de desarrollo rural se utilizaron para financiar un proyecto de grandes dimensiones que consiste en la construcción de un depósito de agua de 500 000 m³ para almacenar el excedente de agua regenerada y utilizarla en la agricultura durante el verano, así como una red de distribución primaria y secundaria de 20 km que abarca 1 700 hectáreas.

En **Bélgica (Flandes)**, los fondos de desarrollo rural financiaron varios proyectos para la depuración del agua residual destinada al riego o a abreviar el ganado. Dos ejemplos:

- equipos de purificación del agua en un productor de tomates para desinfectar el agua de procesamiento y eliminar los residuos de plaguicidas;
- una instalación de purificación para transformar el agua residual de una empresa de transformación de productos lácteos en agua potable para el ganado vacuno y el digestato líquido de una granja lechera en agua de riego.

Las salvaguardias de la financiación de la UE destinada a proyectos de riego contra el uso poco sostenible del agua son débiles

75 Para financiar proyectos de riego se puede recurrir a diversas formas de financiación de la UE. Los Estados miembros pueden destinar los fondos de desarrollo rural a inversiones en activos físicos, o ayuda de las OCM en determinados sectores (frutas y hortalizas, aceituna y aceite de oliva, o vino), a fin de financiar la modernización o primera instalación de equipos de riego (p. ej., en explotaciones) o infraestructura (p. ej., redes).

⁴⁵ Reglamento (UE) n.º 1305/2013, artículo 17.

76 Examinamos:

- 1) en qué medida estos fondos se utilizan para financiar proyectos de riego;
- 2) si la Comisión y los Estados miembros han definido salvaguardias contra el uso poco sostenible del agua;
- 3) si los Estados miembros han verificado los respectivos requisitos.

77 La **modernización de los sistemas de riego existentes** puede incrementar la eficiencia del uso del agua, por ejemplo, mediante la reparación de los canales con fugas, cubriendo los canales abiertos para reducir la evaporación o cambiando a sistemas de riego más eficientes. No obstante, las mejoras en eficiencia no siempre se traducen en un ahorro general de agua, ya que el agua ahorrada puede redirigirse a otros usos, como por ejemplo cultivos más intensivos en agua o el riego de una superficie mayor. Es el denominado efecto rebote⁴⁶. Por otro lado, como consecuencia de un fenómeno denominado «paradoja hidrológica», incrementar la eficiencia del riego puede reducir el retorno del agua superficial a los ríos, lo que disminuye los caudales permanentes que son beneficiosos para los usuarios intermedios y los ecosistemas sensibles⁴⁷.

78 La **instalación de nuevas infraestructuras de riego** que amplíen la zona de regadío probablemente incremente la presión sobre los recursos de agua dulce a menos que el sistema utilice agua de lluvia o agua regenerada. El estudio auxiliar de evaluación de la Comisión sobre el impacto de la PAC en el agua (véase la nota [Error! Bookmark not defined.](#) a pie de página) confirmaba este riesgo al afirmar que, en la actualidad resulta difícil garantizar que las inversiones en instalaciones de riego sean beneficiosas para las masas de agua, especialmente si la superficie de regadío aumenta en una zona en la que las masas de agua están sometidas a estrés.

Ayuda al desarrollo rural en forma de inversiones

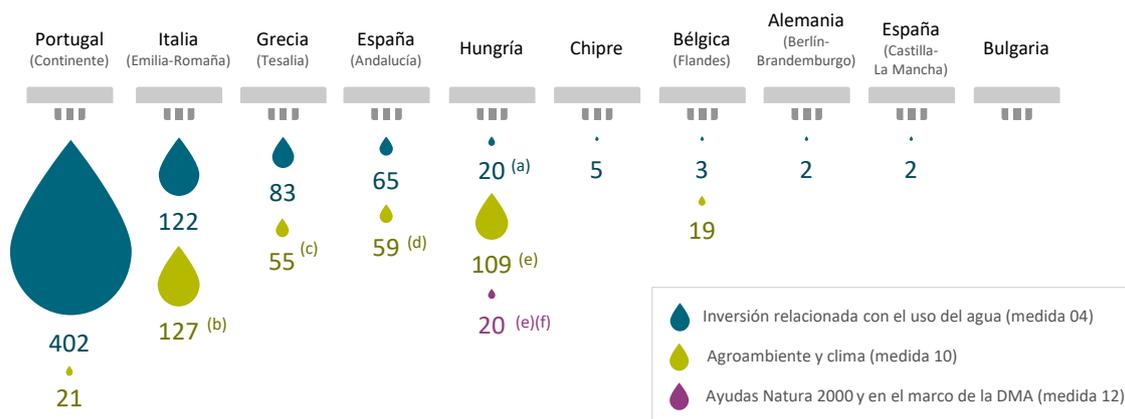
79 Todos menos uno de los Estados miembros/regiones evaluados utilizan los fondos de desarrollo rural para financiar inversiones con impacto en el uso del agua (véase la [ilustración 18](#)). Las instalaciones e infraestructuras de riego nuevas son subvencionables en los diez Estados miembros/regiones, y las inversiones en

⁴⁶ OCDE (2016), [Mitigating Droughts and Floods in Agriculture: Policy Lessons and Approaches](#), Estudios de la OCDE sobre el agua, OECD Publishing, París.

⁴⁷ Informe de la AEMA n.º 17/2020.

infraestructuras de captación (p. ej., pozos) lo son en al menos tres. La mitad de los veinticuatro PDR de nuestra muestra adicional permitían inversiones en infraestructuras de riego nuevas.

Ilustración 18 – Financiación del Feader con impacto en el uso del agua en la agricultura (fondos comprometidos o pagados, en millones de euros) (2014-2020)



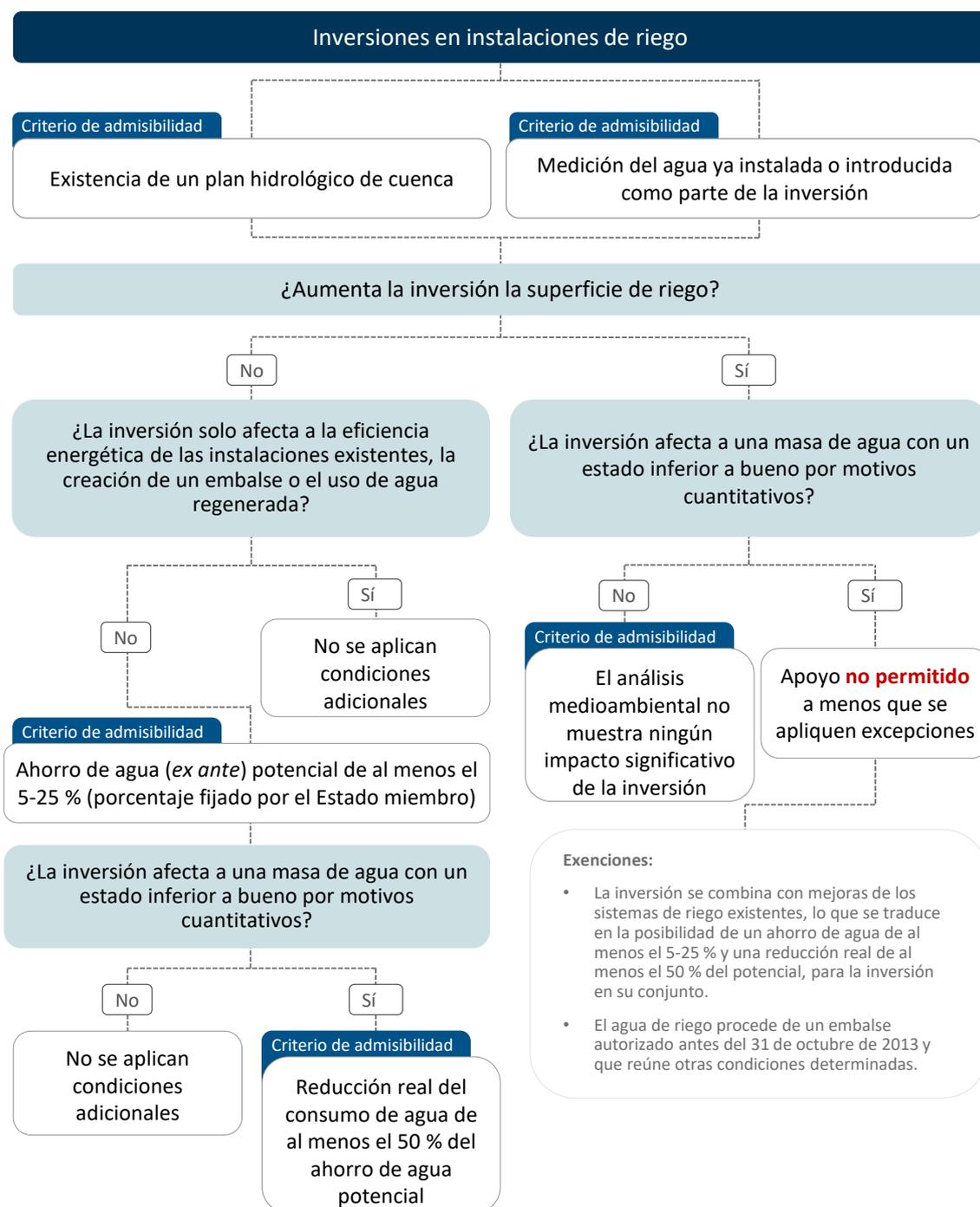
a) toda la ayuda pública; b) solo una parte corresponde a cultivos de riego; c) solo una parte corresponde a medidas con un impacto en el uso del agua; d) gasto total declarado para 2014-2020; e) importe pagado para el año de solicitud 2018; f) solo ayudas Natura 2000 por la ausencia de drenaje y riego de pastos

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos recibidos de los Estados miembros.

80 El apoyo del Feader a las **inversiones en instalaciones de riego** están sujetas a las condiciones previstas en la normativa de la UE⁴⁸ (véase la *ilustración 19*). Asimismo, los Estados miembros pueden establecer requisitos adicionales. En algunas inversiones, tres Estados miembros o regiones incluidos en nuestra auditoría requieren un potencial de ahorro de agua superior al 5 %. En el caso de las infraestructuras de riego nuevas, cinco Estados miembros/regiones exigen una prueba del derecho sobre la finca o una autorización válida de la extracción de agua.

⁴⁸ Reglamento (UE) n.º 1305/2013, artículo 46.

Ilustración 19 – Condiciones aplicables a los proyectos de riego en el marco del desarrollo rural



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base del artículo 46 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013.

81 Algunos de los requisitos descritos en la *ilustración 19* no se explican con mayor detalle en los textos jurídicos. Por ejemplo, la DMA no define lo que se entiende por estado cuantitativo de las masas de agua superficial. En consecuencia, los Estados miembros deben definir lo que a su juicio constituye un estado «inferior a bueno» por razones cuantitativas en el caso de las masas de agua superficial. En ocho de los

Estados miembros/regiones analizados en nuestra auditoría, no queda claro cómo se define dicho estado, si es que llega a definirse. La Comisión ha proporcionado orientación no vinculante sobre esta cuestión⁴⁹. Los Estados miembros también tienen diferentes interpretaciones sobre el concepto de superficie de regadío, pues pueden incluir superficies que, en los últimos años, se hubieran regado como superficies de riego. Algunos consideran «en los últimos años» como los últimos cinco años, mientras que otros consideran que puede remontarse a 2004.

82 Puesto que la normativa de la UE permite múltiples interpretaciones y excepciones posibles (véase la *ilustración 19*), existe el riesgo de que la UE financie proyectos de riego que contravengan los objetivos de la DMA. De cara a la PAC posterior a 2020, la Comisión propuso cierta simplificación de las condiciones para la financiación de proyectos de riego. Las inversiones en regadíos quedarían expresamente excluidas de la financiación de no ser coherentes con la consecución de los objetivos de la DMA de lograr el buen estado. La expansión de la superficie de regadío dejaría de ser subvencionable si el riego afecta a masas de agua cuyo estado se ha definido como inferior a bueno⁵⁰. Correspondería a los Estados miembros transponer este aspecto a sus condiciones de subvencionabilidad.

83 El cumplimiento de las condiciones recogidas en la *ilustración 19* no se verifica exhaustivamente. Ocho de los Estados miembros/regiones que evaluamos afirman que verifican los requisitos básicos (tales como la necesidad de medir el agua y el ahorro de agua potencial) sobre la base de la solicitud del proyecto o *a posteriori*. Siete Estados miembros/regiones aportaron pruebas documentales de los controles *a posteriori* del ahorro de agua real. En cuatro casos, los documentos no permitían determinar con claridad cómo se evalúa el aumento de la superficie de regadío. Solicitamos a dos Estados miembros/regiones información más detallada sobre los proyectos. Tras examinar la documentación recibida en respuesta, en ocasiones no quedaba claro cómo se comprobaban los requisitos: no encontramos prueba alguna en algunos controles, incluidas las verificaciones básicas de la medición del agua o el ahorro potencial de agua.

⁴⁹ Documento orientativo. Apoyo a través del Feader para inversiones en instalaciones de riego (versión: noviembre de 2014).

⁵⁰ COM(2018) 392 final, artículo 68, apartado 3, letra f).

Organización común de mercados

84 La UE también financia infraestructuras de riego a través de la OCM para tres sectores: frutas y hortalizas, aceituna y aceite de oliva, y vino. El sector de las frutas y hortalizas recibe apoyo para infraestructuras de riego en diez de los once Estados miembros/regiones incluidos en nuestra auditoría, el sector de la aceituna y el aceite de oliva en dos, y el sector del vino en tres. Todos los Estados miembros/regiones ofrecen apoyo para nuevas infraestructuras y para la modernización de sistemas existentes, salvo el sector de la aceituna y el aceite de oliva, en el que solo pueden optar a recibir financiación de la UE las mejoras. Las normas aplicables a las inversiones financiadas en el marco de una OCM son distintas de las aplicables en el ámbito del desarrollo rural.

85 En los últimos años, la financiación destinada a proyectos de riego en el sector de las frutas y hortalizas ha sido mayor en España (Andalucía) y Portugal (véase la [ilustración 20](#)). Francia y Chipre han registrado una utilización escasa o nula de las medidas disponibles. En Italia (Emilia-Romaña), las autoridades no pudieron facilitar datos sobre los proyectos de riego y la financiación, los controles y las sanciones correspondientes.

Ilustración 20 - Estimación de la financiación de la UE anual media destinada a proyectos de riego en el marco de una OCM (miles de euros)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de las autoridades de los Estados miembros.

86 Las inversiones para reducir el consumo de agua en el sector de las frutas y hortalizas, si se financian en virtud del epígrafe «Inversiones que sean beneficiosas para el medio ambiente»⁵¹, deben:

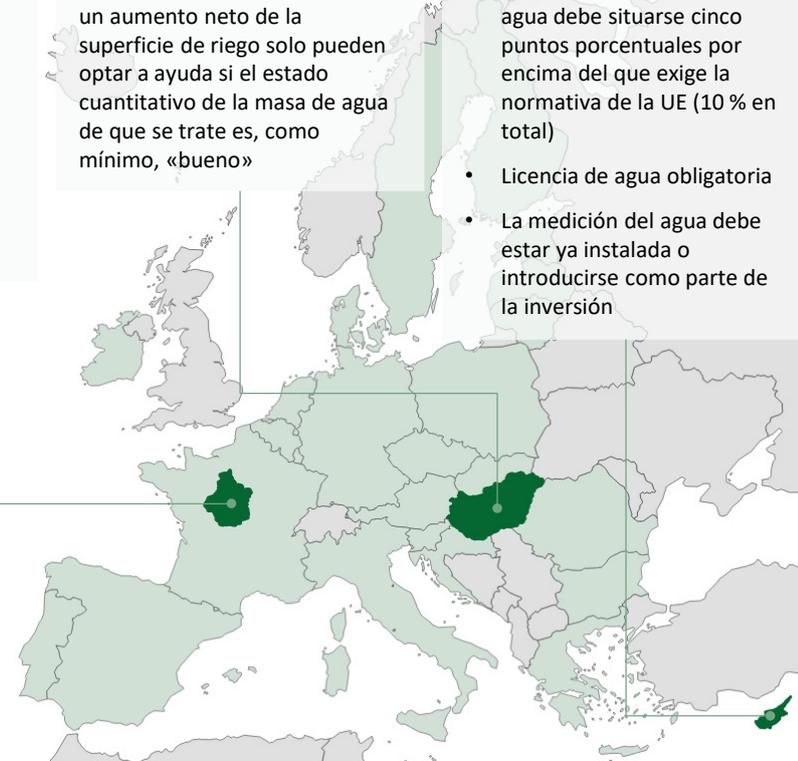
- o reducir al menos un 5 % el consumo de agua si se utiliza riego por goteo o sistemas similares;
- o no dar lugar a un aumento neto de la superficie irrigada, a menos que el consumo total de agua de riego para toda la explotación, incluso después de ampliar la superficie, se mantenga por debajo de los valores medios de los cinco años anteriores a la inversión.

87 Las infraestructuras de riego también se pueden financiar en virtud de otros epígrafes, como por ejemplo «Planificación de la producción». En este caso, la normativa de la UE no exige ninguna salvaguardia contra el uso poco sostenible del agua a diferencia de lo que ocurre con la financiación del Feader (véase el apartado **80**). En España (Andalucía), en 2018 el 98 % del gasto destinado a acciones relacionadas con el riego y el uso sostenible del agua se produjo en proyectos de planificación de la producción. Tres de los once Estados miembros examinados iban más allá de las normas de la UE y fijaban requisitos adicionales para una parte o la totalidad de los proyectos de riego (*ilustración 21*).

⁵¹ Con arreglo al artículo 3, apartado 4, párrafo último, del Reglamento de Ejecución (UE) 2017/892 de la Comisión, de 13 de marzo de 2017, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en los sectores de las frutas y hortalizas y de las frutas y hortalizas transformadas (DO L 138 de 25.5.2017, p. 57).

Ilustración 21 – Ejemplos de requisitos adicionales para proyectos de riego financiados por OCM

Francia (Centro-Valle del Loira)	Hungría	Chipre
<ul style="list-style-type: none"> • Medición del agua obligatoria • Las inversiones se deniegan si provocarían un aumento de la captación de aguas en parcelas agrícolas ubicadas en zonas con estrés hídrico • El ahorro de agua mínimo debe ser del 25 % 	<p>Los proyectos que den lugar a un aumento neto de la superficie de riego solo pueden optar a ayuda si el estado cuantitativo de la masa de agua de que se trate es, como mínimo, «bueno»</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El potencial de ahorro de agua debe situarse cinco puntos porcentuales por encima del que exige la normativa de la UE (10 % en total) • Licencia de agua obligatoria • La medición del agua debe estar ya instalada o introducirse como parte de la inversión



The map shows the geographical locations of the three regions mentioned in the table: the Centre-Val de Loire region in France, Hungary, and Cyprus. Lines connect the text boxes to their respective locations on the map.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

88 Las autoridades de los Estados miembros no verifican suficientemente el cumplimiento de las condiciones aplicables a las inversiones que serán beneficiosas para el medio ambiente (apartado **86**). Tras examinar las directrices, las listas de comprobación administrativa y los informes de los controles *in situ*, no encontramos pruebas, en la mayoría de Estados miembros/regiones, de que se realizasen controles del cumplimiento de los requisitos medioambientales que rigen la financiación de las OCM.

89 En términos generales, la financiación de las OCM para infraestructuras de riego nuevas y mejoras en los sistemas existentes proporciona menos garantías medioambientales que las que ofrece el Feader. Algunos tipos de inversión están sujetos a condiciones relativas al ahorro de agua y el aumento de la superficie de regadío, pero no existe ningún requisito que obligue a instalar un contador de agua antes de la inversión o como parte de ella.

Conclusiones y recomendaciones

90 La UE introdujo la Directiva marco sobre el agua en el año 2000 con la finalidad de que todas las masas de agua de la UE alcanzasen un «buen» estado en 2015 o (en excepciones justificadas) 2027 a más tardar. La Directiva incluía asimismo objetivos relativos a los aspectos cuantitativos del agua. Nuestra auditoría mostró que el apoyo dirigido a la agricultura no se ajustaba sistemáticamente a los objetivos de la política de aguas.

91 Aunque se proporcionan salvaguardias contra el uso insostenible del agua, se suelen aplicar exenciones en virtud de la política de aguas de la UE a los productores agrícolas. Desde 2009, los Estados miembros han realizado avances en el establecimiento de sistemas de autorización previa para la extracción de agua, sistemas para detectar el uso ilegal del agua y mecanismos de precios con potencial para incentivar la eficiencia hídrica. Sin embargo:

- o siguen existiendo muchas exenciones para los agricultores en relación con las autorizaciones de extracción de agua en los Estados miembros examinados (incluso en regiones con estrés hídrico) (apartados [27](#) a [30](#));
- o muchos Estados miembros no aplican el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua en la agricultura cuando en otros sectores sí lo hacen (apartados [36](#) a [44](#)).

92 La Comisión lleva a cabo un seguimiento de la aplicación de la Directiva marco sobre el agua por parte de los Estados miembros y considera que podría progresar con mayor rapidez (apartados [45](#) a [52](#)).

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

La Comisión debería:

pedir a los Estados miembros que justifiquen los niveles de precios del agua en la agricultura y las exenciones del requisito de autorización previa para la extracción de agua y expliquen en qué se fundamenta su conclusión de que no tienen un impacto significativo en el estado cuantitativo de las masas de agua.

Plazo: 2025

93 Los regímenes de pagos directos de la política agrícola común (PAC) no imponen obligaciones directamente a los agricultores respecto al uso sostenible del agua. La normativa de la UE referente a la ayuda asociada voluntaria permite que los Estados miembros financien cultivos intensivos en agua en regiones con estrés hídrico sin controles ni salvaguardias medioambientales. Las condiciones *ex ante* para el sector del agua aplicables a la financiación en el marco del desarrollo rural han propiciado que los Estados miembros actualicen sus políticas de precios del agua. Sin embargo, parece probable que la condicionalidad *ex ante* se elimine en la PAC posterior a 2020 (apartados [47 a 49](#) y [53 a 61](#)).

94 Varios Estados miembros utilizan la ayuda asociada voluntaria para financiar cultivos intensivos en agua en zonas con estrés hídrico (apartados [60 a 61](#)).

95 La segunda buena condición agraria y medioambiental (BCAM 2) de la condicionalidad puede contribuir a reducir la explotación excesiva de recursos hídricos en la agricultura al alentar a los agricultores a respetar los procedimientos de autorización de la extracción de agua de los Estados miembros. Sin embargo, la normativa de la UE no impone obligaciones de condicionalidad a todos los agricultores que perciben fondos de la PAC y los Estados miembros hacen un uso relativamente limitado de la BCAM 2 para proteger los recursos hídricos. Ninguno de los Estados miembros incluidos en la auditoría lleva a cabo controles exhaustivos de los requisitos de la BCAM 2 (apartados [62 a 68](#)).

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

La Comisión debería:

- a) supeditar el apoyo en el marco del desarrollo rural a las inversiones en instalaciones de riego a la aplicación de políticas que incentiven el uso sostenible del agua en los Estados miembros;
- b) vincular todos los pagos de la PAC a los agricultores, incluidos los efectuados a través de la organización común de los mercados agrícolas, a requisitos medioambientales explícitos sobre uso sostenible del agua, también a través de la condicionalidad;
- c) exigir salvaguardias para evitar el uso insostenible del agua para cultivos financiados a través de la ayuda asociada voluntaria.

Plazo: 2023 (inicio del nuevo período de la PAC)

96 La Comisión ha incorporado parcialmente los principios del uso sostenible del agua en las normas aplicables a los mecanismos de financiación de la PAC, como el desarrollo rural y el apoyo al mercado. Los fondos de desarrollo rural pueden financiar prácticas e infraestructuras agrícolas que mejoren los aspectos cuantitativos del agua. La financiación de desarrollo rural y el apoyo al mercado también pueden sufragar proyectos de riego. Los pagos de este tipo están vinculados a determinadas obligaciones, pero las normas de la UE no son uniformes en todos los programas, lo que permite diversas interpretaciones y exenciones (apartados [69](#) a [89](#)).

97 Los Estados miembros han utilizado parcialmente el apoyo al desarrollo rural y al mercado para incentivar el uso sostenible del agua en la agricultura. Constatamos lo siguiente:

- o Los programas de desarrollo rural rara vez financian medidas de retención del agua e infraestructuras para la reutilización de agua (apartados [70](#) a [72](#));
- o Los fondos de la UE se emplean para financiar nuevos proyectos de riego en los Estados miembros/regiones incluidos en nuestra auditoría (apartados [75](#) a [79](#) y [84](#) a [85](#));

- o Los Estados miembros no verifican suficientemente el cumplimiento de las condiciones medioambientales vinculadas a la financiación del desarrollo rural y el apoyo al mercado (apartados 80 a 83 y 86 a 89).

98 La propuesta de la Comisión de cara a la PAC posterior a 2020 excluiría expresamente la financiación de inversiones en instalaciones de riego que no fuesen coherentes con la consecución de los objetivos de la Directiva marco sobre el agua de lograr el buen estado. La expansión de la superficie de regadío dejaría de ser subvencionable si el riego afecta a masas de agua cuyo estado se ha definido como inferior a bueno (apartado 82).

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

La Comisión debería:

- a) Velar por que, cuando apruebe los planes estratégicos de la PAC de los Estados miembros, los Estados miembros apliquen las normas de la PAC posterior a 2020 de tal forma que los proyectos de riego financiados contribuyan a los objetivos de la Directiva marco sobre el agua;
- b) Evaluar el impacto de la financiación de desarrollo rural y el apoyo al mercado en el uso del agua en la PAC posterior a 2020.

Plazo: 2023 (inicio del nuevo período de la PAC) y 2026 (evaluación intermedia)

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Samo Jereb, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, el 14 de julio de 2021.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Siglas y acrónimos

AEMA: Agencia Europea de Medio Ambiente

BCAM: Buenas condiciones agrarias y medioambientales

DMA: Directiva marco sobre el agua

Feader: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural

OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

OCM: Organización común de mercados

PAC: Política agrícola común

PDR: Programa de desarrollo rural

RBMP: River basin management plan

RPB Régimen de pago básico

SAPS: Single area payment scheme

SMR: Statutory management requirement

VCS: Voluntary coupled support

Glosario

Ayuda asociada voluntaria: Mecanismo opcional para que los Estados miembros efectúen pagos agrícolas directos de la UE, en función de los volúmenes de producción, a los agricultores que decidan solicitarlos sobre esta base.

Ayuda disociada: Pagos de la UE a los agricultores independientemente de la producción de un producto específico.

Buenas condiciones agrarias y medioambientales: Estado en el que los agricultores deben conservar toda la tierra agrícola, en especial las tierras no utilizadas actualmente para la producción, con el fin de recibir determinados pagos en el marco de la PAC. Incluye cuestiones como la gestión del agua y del suelo.

Condicionabilidad: Mecanismo en virtud del cual los pagos a los agricultores se condicionan al cumplimiento de los requisitos sobre medio ambiente, seguridad alimentaria, salud y bienestar de los animales y gestión del suelo.

Control de adecuación: Evaluación para detectar solapamientos, lagunas, incoherencias o medidas obsoletas en el marco reglamentario de un ámbito político.

Convergencia: Proceso de ajuste de los derechos de pago a los agricultores para reflejar las medias nacionales o regionales a fin de garantizar una distribución más justa de las ayudas agrícolas directas.

Copernicus: Sistema de observación y vigilancia de la Tierra de la UE que recoge y trata datos de satélites y sensores terrestres para proporcionar información medioambiental y de seguridad.

Estado cuantitativo: Expresión del grado en que afectan a una masa de agua las extracciones directas e indirectas.

Extracción o captación de aguas: Retirada o canalización del agua de un entorno acuático.

Masa de agua: Lago, embalse, corriente, río o canal, zona de aguas de transición a lo largo de un litoral, tramo de aguas costeras o volumen claramente diferenciado de aguas subterráneas.

Pago de ecologización: Pago basado en la superficie para las prácticas agrícolas beneficiosas para el medio ambiente y el clima.

Pago directo: Ayudas a la agricultura, como las ayudas por superficie, abonadas directamente a los agricultores.

Plan hidrológico de cuenca: Documento que abarca la gestión de una cuenca hidrográfica designada de la UE y recoge las acciones previstas para cumplir los objetivos de la Directiva marco sobre el agua.

Programa de desarrollo rural: Conjunto de acciones y objetivos nacionales o regionales plurianuales, aprobados por la Comisión, para la aplicación de la política de desarrollo rural de la UE.

Recuperación de costes: Principio por el cual el usuario de un servicio paga por el coste de dicho servicio y los ingresos totales del prestador del servicio coinciden con el coste de suministro o lo superan.

Régimen de pago básico: Régimen agrícola de la UE mediante el cual se realizan pagos a los agricultores sobre la base de la superficie subvencionable.

Requisito legal de gestión: Norma nacional o de la UE que regula la gestión de las tierras agrícolas para proteger la salud pública, la sanidad animal y vegetal, el bienestar de los animales y el medio ambiente.

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=59355>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=59355>

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal 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 al cumplimiento, 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 I (Uso sostenible de los recursos naturales), presidida por Samo Jereb, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal, asistido por Ildikó Preiss, jefa de Gabinete, y Charlotta Törneling, agregada de Gabinete; Emmanuel Rauch, gerente principal; Els Brems, jefe de tarea; Paulo Braz, jefe de tarea adjunto, y los auditores Greta Kapustaite, Georgios Karakatsanis, Szilvia Kelemen, Dimitrios Maniopoulos, Dainora Venckeviciene y Krzysztof Zalega. Thomas Everett ofreció apoyo lingüístico. Marika Meisenzahl prestó asistencia gráfica.

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2021.

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se aplica mediante la [Decisión del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 6-2019](#) sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que está permitida la reutilización, siempre y cuando se dé el crédito apropiado y se indiquen los cambios. El reutilizador no debe distorsionar el significado o el mensaje original de los documentos. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

La reproducción de las siguientes fotografías queda autorizada siempre que se mencione el nombre del titular de los derechos de autor, la fuente y el nombre de los fotógrafos o arquitectos (cuando se indique):

Ilustración 1: © World Resources Institute, Aqueduct, consultado por última vez el 22.3.2021.

Ilustraciones 5, 9, 14, 18 y 20: Iconos diseñados por [Pixel perfect](https://flaticon.com) de <https://flaticon.com>.

Ilustración 13: © Tribunal de Cuentas Europeo y World Resources Institute, Aqueduct, acceso el 22.03.2021.

Ilustración 17:

Ilustración de la esquina superior izquierda: © Unión Europea, Comisión Europea 2021 / Xavier Lejeune.

Ilustración de la esquina superior derecha: © Unión Europea, Comisión Europea 2021 / Lukasz Kobus.

Ilustración de la esquina inferior izquierda: © Unión Europea, Comisión Europea 2021 / Michal Cizek.

Ilustración de la esquina inferior derecha: © Unión Europea, Comisión Europea 2021 / Pedro Rocha.

El usuario deberá obtener derechos adicionales si un contenido específico representa a personas privadas identificables como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros. Cuando se obtenga el permiso, este cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado e indicará claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

El software o los documentos cubiertos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal y el usuario no está autorizado a utilizarlos.

La familia de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal de Cuentas Europeo no tiene control sobre dichos sitios, le recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo

El logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo no debe ser utilizado sin el consentimiento previo del Tribunal.

PDF	ISBN 978-92-847-6700-7	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/352700	QJ-AB-21-022-ES-N
HTML	ISBN 978-92-847-6674-1	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/777224	QJ-AB-21-022-ES-Q

Una cuarta parte del agua extraída en la UE se emplea para la agricultura, principalmente en el riego. Esta situación puede agravarse, pues muchas regiones ya están afectadas por la escasez de agua y el cambio climático. La Directiva marco sobre el agua fija el objetivo de alcanzar un buen estado en todas las masas de agua en 2027 a más tardar, pero hay significativos retrasos en su cumplimiento. El apoyo a los agricultores de la política agrícola común (PAC) influye de distintas maneras en el uso que se hace del agua en la agricultura. Constatamos que las políticas agrícolas no se ajustaban sistemáticamente a la política de aguas de la UE. Recomendamos que los Estados miembros justifiquen mejor las exenciones a la aplicación de la Directiva marco sobre el agua en la agricultura y que la Comisión vincule los pagos de la PAC a normas medioambientales sobre el uso sostenible del agua.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors