



EVALUACIÓN DE LAS OPCIONES CIENTÍFICAS Y TECNOLÓGICAS RESEÑA DE OPCIONES N° 2013-01, mayo de 2013

La gestión sostenible de los recursos naturales, centrada en el agua y la agricultura

El agua es un recurso natural fundamental que se contempla en la política de eficiencia de recursos de la Unión Europea, así como en los marcos de política global de las Naciones Unidas. Tanto la calidad como la cantidad de agua desempeñan un importante papel en la gestión sostenible de este recurso natural. La agricultura depende de numerosos recursos naturales, entre ellos el agua. Se espera que el cambio climático agrave la presión que existe sobre el agua y el sector agrícola, por ejemplo con sequías e inundaciones más frecuentes y más graves, que afectarán a los suelos agrícolas y exigirán una adaptación por parte de los usuarios del agua, las explotaciones, las regiones y los Estados miembros. Frente a la evidencia de la presión sobre el agua en la UE, este estudio ha elaborado recomendaciones centradas en:

- **Uso sostenible del agua y eficiencia hídrica**, destacando cuestiones relacionadas con la agricultura y otros sectores;
- **Ordenación del territorio agrícola con beneficios hídricos y edáficos**;
- **Medidas dentro de la política agrícola común (PAC)** para abordar la gestión sostenible de los recursos hídricos, incluida la calidad del agua, el uso del agua, los flujos regulares de agua y la gestión sostenible de los suelos.

Esta reseña pone de relieve las opciones prioritarias recomendadas en estos ámbitos. Estas opciones promueven los objetivos de la UE de lograr un buen estado ecológico y químico del agua y mejorar el rendimiento del sector agrícola, entre otros sectores. Al mismo tiempo, las opciones tienen por objeto garantizar que la agricultura europea mantenga su base de recursos naturales para poder seguir produciendo alimentos en el futuro.

Se han detectado seis ámbitos principales de mejora:

- **El marco legislativo** vigente para proteger el agua de Europa debe aplicarse de manera plena y eficaz y cumplirse adecuadamente.
- **Las prioridades hídricas que se han articulado a escala de la UE** deben integrarse más y aplicarse bien dentro de las políticas sectoriales a nivel europeo, nacional y regional.
- **Las pérdidas de agua deben reducirse y el ahorro de agua y la eficiencia hídrica** deben aumentar, en particular en la agricultura y las zonas donde existe escasez de agua.
- **Los enfoques de ordenación del territorio y gestión del suelo** destinados a luchar contra la erosión del suelo, prevenir la pérdida de materia orgánica edáfica, capturar carbono del suelo y mejorar la retención de agua son esenciales para la sostenibilidad a largo plazo de la agricultura y los ecosistemas saludables. La PAC debe contribuir a promover estos enfoques, pero los agricultores y las administraciones nacionales y regionales también deben emprender acciones.
- **Los fondos de la UE, entre ellos los fondos de la PAC, asignados a prioridades hídricas** deben utilizarse de manera eficiente y eficaz.
- **Los datos mejorados y las herramientas de apoyo a decisiones relacionadas con el agua y el suelo** son esenciales para tomar decisiones con conocimiento de causa que apoyen la gestión sostenible del agua y el suelo.

Para avanzar en estos ámbitos fundamentales, deben abordarse las siguientes opciones prioritarias.

1. Opciones para el uso sostenible del agua y la mejora de la eficiencia hídrica

Aplicar y cumplir plenamente las normativas a nivel nacional y local

El corpus de políticas de aguas vigentes en la UE aborda la mayoría de las cuestiones pertinentes que afectan al uso del agua y a la eficiencia hídrica. La Directiva marco sobre el agua (DMA) es un instrumento político general que debe impulsar mejoras en toda la UE. La mejora de la ejecución y la aplicación del marco normativo completo resultan esenciales para reducir los efectos negativos para el agua, incluidos los de la agricultura. Una de las mejoras fundamentales necesarias es poner fin a la captación ilegal de agua.

Integrar mejor las prioridades hídricas en las políticas agrícolas y energéticas; medidas de gestión de cuencas hidrográficas a prueba del clima y la biodiversidad

Las prioridades hídricas que se han articulado a escala de la UE deben integrarse más en las políticas sectoriales a nivel europeo, nacional y regional y aplicarse bien a través de ellas. La energía y la agricultura son importantes consumidores de agua y afectan a la calidad de la misma, por lo que deben reducirse los incentivos negativos y las cuestiones hídricas deben abordarse en el marco de estas políticas sectoriales. Deben introducirse salvaguardias en las políticas en materia de bioenergía, a fin de que el cultivo y la extracción de biomasa no ejerzan una mayor presión sobre el suelo y el agua.

Reducir las pérdidas de agua, aumentar el ahorro de agua y la eficiencia hídrica

Deben promoverse varios enfoques complementarios. En primer lugar, debe lograrse un ahorro del agua y un uso más eficiente de la misma a través de la medición del agua, la mejora de la eficiencia de la irrigación, la reducción de las fugas hasta un nivel de fugas sostenibles desde el punto de vista económico y la planificación del riego. En particular, la medición debe introducirse y aplicarse a través de las políticas en materia de agua y podría dirigirse potencialmente a las zonas con escasez de agua o los sistemas de cultivo con gran consumo de agua. En segundo lugar, debe lograrse una mayor disponibilidad del agua a través de su reutilización y la recogida y almacenamiento de aguas pluviales. Deben elaborarse unas normas a escala de la UE para la reutilización del agua. En tercer lugar, los enfoques de gestión mejorada de las tierras y el suelo traerán importantes beneficios hídricos.

Mejorar la toma de decisiones mediante el suministro de mejor información y mejorar las normas de distribución del agua

El agua constituye, en gran medida, una cuestión local pero con dimensiones transfronterizas y sujeta a un cambio en el tiempo, por lo que la misma actividad en distintas cuencas, años o estaciones puede no tener el mismo impacto. Son necesarias herramientas mejoradas que proporcionen información a una escala y resolución adecuadas para los responsables políticos, las empresas y las explotaciones. Deben elaborarse y utilizarse de forma generalizada herramientas de apoyo a decisiones, por ejemplo la planificación de la irrigación para los agricultores, metodologías sólidas de contabilidad de los balances hídricos y los flujos ecológicos que sirvan de base a la distribución y tarificación del agua, y análisis exhaustivos de costes y beneficios que incluyan externalidades, tal como se exige en la DMA.

Garantizar un uso eficaz de los fondos de la UE destinados a la mejora de la infraestructura hídrica

Algunas inversiones de capital para aumentar la eficiencia hídrica, la medición del uso del agua y el ahorro del agua pueden acogerse a ayudas públicas en el marco de los fondos estructurales y de cohesión, el desarrollo rural, los préstamos del BEI y los fondos LIFE+. Sin embargo, los fondos de la UE solo deben concederse a modernizaciones con beneficios medioambientales adicionales claros mayores de los que se habrían conseguido sin la financiación. Por lo tanto, las subvenciones deben cumplir estrictos criterios de subvencionabilidad y salvaguardias. También se necesitan varias opciones de apoyo, por ejemplo apoyo a la investigación y la innovación, fijación de objetivos, orientación e información y desarrollo de la capacidad.

2. Opciones para la ordenación del territorio con beneficios hídricos y edáficos

Promover las prácticas sostenibles de ordenación del territorio y gestión del suelo a través de políticas adecuadas

Deben promoverse a escala europea, nacional y regional enfoques de ordenación del territorio que aumenten la retención de agua natural a nivel paisajístico y enfoques de gestión del suelo que combatan la erosión del suelo, eviten la pérdida de materia orgánica edáfica y capturen carbono del suelo. Deben

aplicarse requisitos para la cubierta vegetal permanente de manera más coherente en el marco de las BCAM; esto resultaría muy eficaz para luchar contra la erosión. En segundo lugar, el mantenimiento y recuperación de humedales, pastos húmedos y llanuras aluviales tiene valiosos beneficios para la retención de agua natural, los hábitats y la regulación del clima, y depende esencialmente de la PAC, LIFE+ y los fondos nacionales. Pueden promoverse otras medidas de gestión del suelo, como rotaciones de cultivos más complejas, el cultivo intercalado de leguminosas u otros cultivos fijadores de N y la reducción de la labranza, a través de regímenes agroambientales que vayan más allá de los requisitos de base. Debe evitarse el derroche de grandes cantidades de presupuestos agroambientales y climáticos en prácticas edáficas básicas.

Adoptar buenas prácticas para detectar riesgos edáficos a escala regional y local en toda la UE

Las prioridades de gestión del suelo dependen de la identificación de lugares donde se producen riesgos edáficos reales. Existen varios enfoques para detectar los lugares con riesgos edáficos, pero no se aplican en todas partes o a veces se utilizan métodos inadecuados. Es necesario desarrollar la capacidad técnica y herramientas para identificar dichas zonas, por ejemplo mapas e inventarios de suelos, incorporando los conocimientos locales sobre niveles de nutrientes y estructura edáfica e indicadores de sostenibilidad validados desde el punto de vista científico para seleccionar adecuadamente las zonas de riesgo.

Establecer rutinas para los programas regionales y nacionales pertinentes a prueba del clima

Los programas y estrategias regionales y nacionales a prueba del clima (para varios sectores además de la agricultura y el desarrollo rural, como la industria, la silvicultura, la energía, las empresas o el turismo) representan un enfoque proactivo para evaluar el posible impacto de la gestión del suelo y la mitigación del cambio climático y adaptación al mismo. Su integración en el ciclo regular de programación en lugar de crear una función separada sería una solución rentable.

También se necesitan varias opciones de apoyo, como la racionalización, orientación, sensibilización, etc.

3. Opciones para mejorar la gestión del agua y el suelo a través de medidas de la PAC

Garantizar el refuerzo y cumplimiento adecuado de los requisitos de condicionalidad de la PAC relacionados con el agua y las normas BCAM relacionadas con el suelo

La gestión básica del suelo y el agua debe integrarse mejor en los requisitos de condicionalidad y cumplirse de forma más adecuada. Existe un número limitado de requisitos BCAM vigentes operativos en los Estados miembros que se centren específicamente en la materia orgánica del suelo (MOS). Se necesitan requisitos reforzados en particular para mantener los suelos que contienen bajos niveles de MOS que corren riesgo de agotamiento completo y los suelos que contienen niveles elevados de MOS, como las turberas y los humedales, donde el riesgo de grandes pérdidas de carbono es mayor. Las medidas básicas (cubierta vegetal permanente, labranza en contorno y franjas barrera) deben aplicarse más íntegramente a través del marco BCAM. La Directiva sobre el uso sostenible de pesticidas debe mantenerse en la lista revisada de requisitos legales de gestión (RLG). Las normas BCAM para la protección del agua subterránea contra la contaminación y la protección de la materia orgánica del suelo deben mantenerse en el marco revisado, como se acordó en la votación del Pleno del Parlamento Europeo. La DMA debe reinsertarse en la lista de RLG. Los servicios de formación y asesoramiento deben contribuir a mejorar el conocimiento de los agricultores sobre los beneficios en materia de sostenibilidad de las normas BCAM.

Utilizar los fondos PDR para las inversiones de capital solo cuando se demuestren beneficios significativos para el agua y el suelo; utilizar salvaguardias y criterios de subvencionabilidad estrictos para el ahorro de agua

La financiación para mejorar el uso sostenible del agua, la eficiencia hídrica en las explotaciones agrícolas y la calidad del agua deben evaluarse detenidamente respecto a los efectos hídricos anticipados. Con frecuencia, estas inversiones de capital vienen impulsadas principalmente por objetivos económicos y generan pocos beneficios adicionales en comparación con las inversiones que se habrían realizado sin ayudas. Por lo tanto, debe garantizarse que solo las inversiones en infraestructuras con un gran ahorro o mejora de la calidad del agua demostrados reciban ayuda pública. Cuando los costes iniciales suponen un

obstáculo a las inversiones de capital en nuevas infraestructuras en las explotaciones, por ejemplo en almacenamiento de estiércol, la ayuda pública está justificada. Si se aprueban, los requisitos de subvencionabilidad establecidos para la irrigación en el Reglamento de desarrollo rural propuesto supondrán una mejora bien acogida.

Utilizar los fondos PDR para la ordenación del territorio solo cuando se demuestren beneficios significativos para el agua y el suelo o en zonas prioritarias; evitar la doble financiación

Los fondos PDR deben ponerse a disposición de la gestión del territorio con resultados hídricos y edáficos mejorados solo cuando se demuestre una gran incidencia. En la PAC, podrían ser medidas agroambientales y climáticas (que deben basarse en requisitos de nivel inferior, incluidas ayudas ecológicas y condicionalidad) y pagos de la DMA. Debe evitarse el uso de los fondos de la PAC para medidas correctoras de la contaminación del agua agrícola, como la gestión mejorada del estiércol. En el caso de estas medidas, se aplica el principio de quien contamina paga. Debe evitarse derrochar las limitadas asignaciones agroambientales y climáticas para empresas como gestión habitual.

Garantizar que los informes detallados sobre la PAC de 2017 y 2019 demuestren los resultados de las medidas ecológicas del pilar 1 y el apoyo PDR para el agua y el suelo

Los elementos medioambientales de la PAC revisada, en particular las medidas ecológicas del pilar 1, deben ultimarse en las negociaciones del Parlamento, el Consejo y la Comisión en las próximas semanas. En el futuro, sus efectos medioambientales se supervisarán rigurosamente. Debe garantizarse que los informes detallados que se presenten en 2017 y 2019 sobre el uso del gasto de la PAC, previstos en el Reglamento de financiación y seguimiento¹ propuesto, evalúen adecuadamente los efectos de las medidas ecológicas y otros componentes medioambientales de la reforma de 2013. Estas evaluaciones proporcionarían la información necesaria para mejorar potencialmente la incidencia en la sostenibilidad a través de los fondos de la PAC después de 2020.

Basado en un estudio del mismo título del STOA publicado en mayo de 2013 (PE 448.825).

Editores:

IIEP, the Institute for European Environmental Policy
BIO Intelligence Service
Ecologic Institute

Autores:

Poláková J.; Berman S.; Naumann S.; Freluh-Larsen A.; Von Toggenburg J.; Farmer A.

Las opiniones que se expresan en este documento son exclusivamente responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo.

Se autoriza la reproducción y traducción con fines no comerciales, a condición de que se indique la fuente, se informe previamente al editor y se le transmita un ejemplar.

Si desea obtener información adicional, contacte con:

Lieve Van Woensel, Unidad STOA
Dirección de Evaluación de Impacto y Valor Añadido Europeo, DG de Políticas Internas
Parlamento Europeo
Rue Wiertz 60 - RMD 00J0012, B-1047 Bruselas
Correo electrónico: stoa@europarl.europa.eu

¹ Artículo 110 del Reglamento de financiación y seguimiento propuesto COM(2011) 628/3 que están negociando el Parlamento Europeo y el Consejo.