

Bruselas, 6 de junio de 2025
(OR. en)

9951/25

ENV 479
CLIMA 196
AGRI 255
FORETS 37
ENER 220
TRANS 230
IND 175
SAN 307

NOTA DE TRANSMISIÓN

De: Por la secretaria general de la Comisión Europea, D.^a Martine DEPREZ,
directora

Fecha de recepción: 6 de junio de 2025

A: D.^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión
Europea

N.º doc. Ción.: C(2025) 3580 final

Asunto: RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN
de 4.6.2025
sobre los principios rectores de la primacía de la eficiencia hídrica

Adjunto se remite a las delegaciones el documento C(2025) 3580 final.

Adj.: C(2025) 3580 final

Bruselas, 4.6.2025
C(2025) 3580 final

RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN

de 4.6.2025

sobre los principios rectores de la primacía de la eficiencia hídrica

RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN

de 4.6.2025

sobre los principios rectores de la primacía de la eficiencia hídrica

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 292,

Considerando lo siguiente:

- (1) La calidad y la cantidad del agua, así como la salud de los ecosistemas acuáticos de la Unión, no están mejorando al ritmo necesario debido a una gestión hidrológica insostenible, a la contaminación y a una demanda cada vez mayor de este recurso. El cambio climático y la pérdida de diversidad biológica están agravando esta tendencia, y las limitaciones hídricas afectan cada vez más a la sociedad y a la economía. En este contexto, aumentar la eficiencia hídrica es una necesidad absoluta.
- (2) Según el informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo¹ sobre los avances en la aplicación de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo² y de la Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo³, la mayoría de Estados miembros se muestran cada vez más preocupados por la escasez de agua. Este problema afecta aproximadamente al 34 % del territorio de la Unión y al 40 % de su población durante al menos una estación al año⁴. La escasez del agua se debe a la sobreexplotación de este recurso y a los efectos del cambio climático⁵. El Parlamento Europeo ha pedido que se tomen medidas al respecto⁶.
- (3) Cada año, en promedio, las sequías afectan al 4 % del territorio de la Unión. Si la temperatura aumentase 3 °C, la aportación fluvial en el sur y el sudoeste de Europa podría disminuir hasta un 40 % durante el verano. Además, en las últimas décadas, las sequías en Europa se han vuelto más frecuentes e intensas. Las graves sequías y los episodios de calor

¹ Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva marco sobre el agua (2000/60/CE) y la Directiva sobre inundaciones (2007/60/CE). Terceros planes hidrológicos de cuenca. Segundos planes de gestión del riesgo de inundación [COM(2025) 2 final].

² Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO L 327 de 22.12.2000, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2000/60/oj>).

³ Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación (DO L 288 de 6.11.2007, p. 27, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2007/60/oj>).

⁴ Véase *Water scarcity conditions in Europe* («Condiciones de la escasez de agua en Europa», documento disponible en inglés), Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA), disponible [aquí](#). Se considera que un indicador del índice de explotación del agua «plus» (IEA+) superior al 20 % sugiere una situación de escasez de agua.

⁵ AEMA (2021), *Water resources across Europe* («Recursos hídricos en Europa», documento disponible en inglés [aquí](#)).

⁶ Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de mayo de 2025, sobre la estrategia europea de resiliencia hídrica [2024/2104 (INI)].

de 2022, por ejemplo, causaron unas pérdidas económicas estimadas en 40 000 millones EUR; las mayores pérdidas se registraron en Italia, España y Francia⁷.

- (4) Se espera que el cambio climático agrave los efectos de este problema a medida que las sequías se vuelven más frecuentes e intensas. Los efectos combinados de la sobreexplotación hídrica estructural y el aumento del riesgo de sequías prolongadas representan una amenaza para la seguridad hídrica, el suministro eléctrico y de agua potable, la agricultura, la navegación interna y el turismo⁸. La escasez de agua en todos los sectores y las pérdidas en la producción agrícola debido a la aparición simultánea del calor y la sequía son los principales riesgos del cambio climático en Europa⁹.
- (5) La extracción anual de agua dulce ha disminuido un 19 % entre 2000 y 2022, aunque esta reducción varía geográficamente¹⁰. Sin embargo, se espera que la extracción de agua dulce per cápita vuelva a aumentar, puesto que: i) los avances en materia de eficiencia hídrica en los sectores que requieren un consumo más intensivo de este recurso, como la energía y la agricultura —incluida la bioenergía—, son insuficientes; ii) la transformación industrial y digital requiere más agua dulce; y iii) la mala gestión, la contaminación y el cambio climático ejercen una presión cada vez mayor sobre la disponibilidad de agua dulce limpia destinada a fines socioeconómicos. Estos factores afectan negativamente a los caudales ecológicos necesarios para proteger los ecosistemas acuáticos y perjudican la competitividad de la economía de la Unión, que requiere agua dulce limpia tanto como energía limpia.
- (6) El Banco Central Europeo estima que hasta el 60 % de los riesgos de crédito pendientes en la zona del euro podrían sufrir alguna exposición a la escasez de agua y el estrés térmico, mientras que el 20 % podría estar expuesto a inundaciones¹¹. Además, a medida que aumentan los riesgos climáticos, la brecha en los seguros contra el cambio climático podría agravarse¹², lo que dificultaría la recuperación económica tras incidentes relacionados con el agua, como sequías o inundaciones.
- (7) Según el Pacto por una Industria Limpia, invertir en eficiencia hídrica contribuirá a suministrar suficiente agua a sectores económicos fundamentales para la autonomía estratégica de la Unión y puede aumentar su competitividad¹³. Además, aprovechar el potencial de ahorro de agua generará oportunidades de negocio y ahorro para los consumidores. La industria de la Unión ya es pionera a nivel mundial en el desarrollo de tecnologías hídricas.

⁷ *European Climate Risk Assessment* («Evaluación europea del riesgo climático», documento disponible en inglés), [informe de la AEMA n.º 01/2024](#), p. 209 y referencias adicionales.

⁸ *European Climate Risk Assessment* («Evaluación europea del riesgo climático», documento disponible en inglés) de 2024 (capítulos 5 y 11), que incluye más información sobre el aumento previsto de las sequías y megasequías prolongadas en Europa.

⁹ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Sexto informe de evaluación, disponible en inglés en <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/>.

¹⁰ AEMA (2024), *Water abstraction by source and economic sector in Europe* («Extracción de agua por fuentes y sector económico en Europa»), disponible en inglés en <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/water-abstraction-by-source-and>.

¹¹ Banco Central Europeo, *Climate-related risks to financial stability* («Riesgos climáticos para la estabilidad financiera», documento disponible en inglés), gráfico B.2.

¹² Banco Central Europeo, *The Climate Insurance Protection Gap* («La protección de los seguros contra el cambio climático», documento disponible en inglés), basado en datos de la AESPJ, disponible [aquí](#).

¹³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «El Pacto Industrial Limpio: una hoja de ruta conjunta para la competitividad y la descarbonización», COM(2025) 85 final.

- (8) En la Brújula para la Competitividad de 2025¹⁴, se insta a los Estados miembros a actuar frente a la creciente escasez de agua mejorando las prácticas e infraestructuras de gestión hidrológica, aumentando la eficiencia hídrica y fomentando un uso sostenible del agua. La Comunicación conjunta sobre la Estrategia de Preparación de la Unión¹⁵ hace hincapié en la necesidad de reforzar el acceso a recursos críticos como el agua en toda la Unión para responder a emergencias y catástrofes.
- (9) La interdependencia entre el agua y los recursos energéticos es un factor fundamental para mantener la seguridad y la resiliencia de los sistemas hídricos y energéticos de la Unión.
- (10) La Unión Europea tiene la obligación de actuar en materia de eficiencia hídrica basándose en la normativa europea e internacional, incluidos el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, firmado el 17 de marzo de 1992 en Helsinki; el artículo 7 del Acuerdo de París, firmado el 12 de diciembre de 2015 en París; el artículo 5 del Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁶; y los compromisos de la Unión Europea según la Agenda de Acción por el Agua de las Naciones Unidas¹⁷. La meta n.º 6.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU también obliga a las Partes a aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores de aquí a 2030.
- (11) En respuesta a los desafíos climáticos y ambientales, el Pacto Verde Europeo¹⁸ puso en marcha una estrategia concertada para avanzar hacia una economía cada vez más competitiva, climáticamente neutra, sin sustancias tóxicas y eficiente en el uso de los recursos, en la que el crecimiento económico no dependa del consumo de estos.
- (12) La estrategia de adaptación al cambio climático de la UE¹⁹, la evaluación europea del riesgo climático y la Comunicación sobre la gestión de los riesgos climáticos ofrecen una visión general de la amplia variedad de efectos que presentan estos riesgos y hacen hincapié en la necesidad de actuar, ya que las políticas y medidas adoptadas no están avanzando al ritmo necesario para luchar contra el cambio climático. En este sentido, resulta necesario actuar en el ámbito de la escasez de agua y la sequía. Además, es fundamental garantizar la disponibilidad sostenible de agua dulce para adaptarse al cambio climático.
- (13) La escasez de agua afecta gravemente a la salud de los ecosistemas marinos y a la viabilidad de las actividades sociales y económicas de las comunidades costeras e insulares que dependen de ellos. Por este motivo, es necesario gestionar el agua dulce y marina de manera integrada y eficiente.

¹⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Una Brújula para la Competitividad de la UE», COM(2025) 30 final.

¹⁵ Comunicación conjunta de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia de Preparación de la Unión, JOIN(2025) 130 final.

¹⁶ Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima») (DO L 243 de 9.7.2021, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2021/1119/oj>).

¹⁷ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7443-2023-INIT/es/pdf>.

¹⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «El Pacto Verde Europeo» [COM(2019) 640 final].

¹⁹ 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].

- (14) El Plan de Acción para la Economía Circular²⁰ ofrece un marco para avanzar hacia un consumo de recursos, incluida el agua, dentro de los límites del planeta. En consonancia con este objetivo, fomentar la reutilización segura del agua en diferentes sectores puede liberar el potencial económico de las regiones con estrés hídrico. Asimismo, puede reducir la necesidad de proyectar infraestructuras de un alto coste económico, como nuevos embalses o desalinizadoras, lo que supondría un ahorro a largo plazo y una mayor capacidad de adaptación de las empresas frente a la escasez de agua, así como unos riesgos operativos menores.
- (15) El Reglamento (UE) 2024/1781 del Parlamento Europeo y del Consejo²¹ permite establecer requisitos de diseño ecológico que deben cumplir la mayoría de productos físicos para mejorar en el uso del agua y la eficiencia hídrica, entre otros. Los elementos de la presente Recomendación contribuirán a su aplicación.
- (16) La presente Recomendación ofrece orientaciones sobre los elementos que no se abordan completamente en la legislación de la UE sobre el agua, las Directivas 2000/60/CE, (UE) 2020/2184²², (UE) 2024/3019²³, (UE) 2024/1785²⁴ del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2020/741 del Parlamento Europeo y del Consejo²⁵.
- (17) Para impulsar la eficiencia hídrica, es conveniente establecer un conjunto de principios y recomendaciones que sirvan de base para las futuras medidas de la Unión y de los Estados miembros. De esta forma, se podrá considerar de forma más sistemática el potencial de ahorro de agua en la toma de decisiones y fomentar un uso más responsable de este recurso en todos los sectores.
- (18) El objetivo del principio de la primacía de la eficiencia hídrica es garantizar la sostenibilidad a largo plazo del consumo de agua teniendo en cuenta que el agua dulce es finita y que su disponibilidad seguirá disminuyendo a medida que se acelera el calentamiento global. Las medidas destinadas a aumentar la eficiencia hídrica deben basarse en un análisis de costes y beneficios que contemple las externalidades económicas, ambientales y sociales sin perder de vista los principios de subsidiariedad, proporcionalidad, justicia y equidad.
- (19) Para acelerar la aplicación del principio de la primacía de la eficiencia hídrica y fomentar un despliegue a gran escala de medidas en este ámbito, es necesario establecer objetivos

²⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Nuevo plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva [COM(2020) 98 final].

²¹ Reglamento (UE) 2024/1781 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se insta un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos sostenibles, se modifican la Directiva (UE) 2020/1828 y el Reglamento (UE) 2023/1542 y se deroga la Directiva 2009/125/CE (DO L, 2024/1781, 28.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1781/oj>).

²² Directiva (UE) 2020/2184 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (DO L 435 de 23.12.2020, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2020/2184/oj>).

²³ Directiva (UE) 2024/3019 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (DO L, 2024/3019, 12.12.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/3019/oj>).

²⁴ Directiva (UE) 2024/1785 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, por la que se modifican la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) y la Directiva 1999/31/CE del Consejo relativa al vertido de residuos (DO L, 2024/1785, 15.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1785/oj>).

²⁵ 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, p. 32, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2020/741/oj>).

rectores. En este sentido, se anima a los Estados miembros a fijar sus propios objetivos de eficiencia hídrica en función de sus circunstancias nacionales.

- (20) La aplicación del principio de eficiencia hídrica debe aprovechar al máximo las nuevas tecnologías, como el uso de contadores inteligentes digitales y sensores para detectar y gestionar fugas, incluidas las que se produzcan en las infraestructuras de agua potable, tal como exige el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2020/2184.
- (21) Cuando las medidas para mejorar la eficiencia hídrica deban secuenciarse debido a restricciones de recursos, deberá darse prioridad a los sectores que consumen más agua o a aquellos que presentan un mayor potencial de ahorro de este recurso tras una evaluación de las ventajas e inconvenientes, especialmente en lo relativo a los sectores estratégicos. Para ello, deberá respetarse siempre la jerarquización del agua. Estos sectores variarán necesariamente entre cuencas hidrográficas y acuíferos.
- (22) Las medidas de eficiencia hídrica deben integrarse en los planes hidrológicos de cuenca. Estas medidas solo pueden propiciar el ahorro de agua y los avances hacia la resiliencia hídrica deseados si forman parte de un enfoque integral. Las medidas de gobernanza que las acompañen y el uso de instrumentos económicos pueden convertir este aumento de la eficiencia hídrica en mejoras duraderas del balance hídrico al evitar el efecto rebote. Además, las estrategias de eficiencia hídrica deben ser coherentes con las estrategias nacionales de adaptación al cambio climático.

RECOMIENDA LO SIGUIENTE:

Principio de la primacía de la eficiencia hídrica

- 1) Se insta a los Estados miembros a aplicar el principio de la primacía de la eficiencia hídrica. A la hora de adoptar medidas nacionales que afecten a la gestión hidrológica, deben considerar los aspectos económicos, sociales y ambientales.
- 2) El principio de la primacía de la eficiencia hídrica supone adoptar todas las medidas necesarias para reducir la demanda de agua con carácter prioritario por encima de la explotación de recursos hídricos adicionales. En orden de prioridad, los Estados miembros deben reducir el consumo de agua, tomar medidas destinadas a aumentar la eficiencia hídrica, reutilizar las aguas residuales y ampliar el suministro de agua.
- 3) Visto el potencial de ahorro de agua, la UE debe aspirar a mejorar la eficiencia hídrica en al menos un 10 % hasta 2030. En este sentido, se anima a los Estados miembros a fijar sus propios objetivos de eficiencia hídrica en función de sus circunstancias nacionales. La Comisión trabajará con los Estados miembros y con las partes interesadas para desarrollar una metodología conjunta que permita definir estos objetivos. Para ello, tendrá en cuenta las diferencias territoriales y de otro tipo que existen entre países, regiones y sectores.

Gestión eficiente de los recursos hídricos

- 4) Se recomienda que los Estados miembros apliquen las prácticas de gestión hidrológica detalladas en el anexo y, en particular, aquellas basadas en el balance hídrico de una cuenca hidrográfica y en proyecciones fiables de la demanda de agua con fines ambientales y socioeconómicos. Además, estas prácticas deben basarse en la evaluación de los efectos del cambio climático y de la vulnerabilidad que tengan en cuenta los escenarios climáticos pertinentes y sus repercusiones en la seguridad civil. Estas prácticas deben basarse en

controles eficaces y periódicos de las extracciones de agua, en procedimientos adaptables de concesión de permisos, en un fuerte apoyo a la investigación e innovación y en el pleno uso de herramientas digitales avanzadas.

- 5) Se recomienda que los Estados miembros fomenten la eficiencia en todos los niveles de la cadena de suministro de agua (almacenamiento, transporte y uso), tal como se establece en el anexo, y que promuevan las inversiones necesarias.
- 6) Se recomienda que los Estados miembros apliquen el principio de la primacía de la eficiencia hídrica, cuando sea posible, en todos los sectores en los que se utiliza este recurso (agricultura, energía, industria, comercio, sector público de suministro de agua, economía digital, etc.) y en todos los niveles de planificación y concesión de permisos para la gestión hidrológica.

Gobernanza

- 7) Se recomienda que los Estados miembros desarrollen una gobernanza adecuada para la gestión hidrológica y, en particular, que establezcan mecanismos de asignación de agua transparentes, seguros, inclusivos, justos y predecibles. Estos mecanismos deben ser claros en cuanto a las prioridades de asignación entre categorías de usos en situaciones de escasez y proteger el acceso asequible por parte de los grupos vulnerables y marginados al agua potable y al agua para el saneamiento.

Formación y concienciación

- 8) Se recomienda que los Estados miembros inviertan en capacidades y recursos humanos para lograr una gestión hidrológica eficaz y eficiente a todos los niveles.
- 9) Se recomienda que los Estados miembros adopten medidas para concienciar a la ciudadanía, a las autoridades locales y a las empresas sobre el principio de la primacía de la eficiencia hídrica. Estas acciones deben repetirse con regularidad.

Cooperación transfronteriza y dimensión internacional

- 10) Los Estados miembros deben fomentar la plena cooperación transfronteriza en aspectos cualitativos de la gestión hidrológica en todas las cuencas hidrográficas. Para ello, deben servirse de los mecanismos establecidos en la Directiva 2000/60/CE y de los mecanismos y organismos de cooperación internacional pertinentes, entre otros.
- 11) Se recomienda que los Estados miembros promuevan el principio de la primacía de la eficiencia hídrica también a nivel internacional, por ejemplo, a través de ONU- Agua, el PNUMA, el G7 y el G20, la OCDE, la CMNUCC, la CLD, el CBD y la FAO. Además, se recomienda que los Estados miembros refuercen su compromiso con instituciones financieras como el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y el Banco Mundial, así como con el sector privado, para atraer inversiones a largo plazo en iniciativas de eficiencia hídrica.

Hecho en Bruselas, el 4.6.2025

Por la Comisión
Jessika ROSWALL
Miembro de la Comisión

AMPLIACIÓN CERTIFICADA CONFORME
Por la Secretaria General

Martine DEPREZ
Directora
Toma de Decisiones y Responsabilidad Colegial
COMISIÓN EUROPEA