

# Cuadernos Europeos de Deusto

No. 71/2024

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced712024>

---

## ESTUDIOS

### **A vueltas con la regulación de las aguas de baño en la Unión Europea: ¿hacer de la necesidad, virtud?**

Regulation of bathing waters in the European Union: how can it make a virtue out of necessity?

María Isabel Torres Cazorla

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3131>

Recibido el 18 de marzo de 2024 • Aceptado el 29 de mayo de 2024 • Publicado en línea: julio de 2024

### **Derechos de autoría (©)**

Los derechos de autor (para la distribución, comunicación pública, reproducción e inclusión en bases de datos de indexación y repositorios institucionales) de esta publicación (*Cuadernos Europeos de Deusto, CED*) pertenecen a la editorial Universidad de Deusto. El acceso al contenido digital de cualquier número de *Cuadernos Europeos de Deusto* es gratuito inmediatamente después de su publicación. Los trabajos podrán leerse, descargarse, copiar y difundir en cualquier medio sin fines comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor. Así mismo, los trabajos editados en CED pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en CED, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor.

### **Copyright (©)**

Copyright (for distribution, public communication, reproduction and inclusion in indexation databases and institutional repositories) of this publication (*Cuadernos Europeos de Deusto, CED*) belongs to the publisher University of Deusto. Access to the digital content of any Issue of *Cuadernos Europeos de Deusto* is free upon its publication. The content can be read, downloaded, copied, and distributed freely in any medium only for non-commercial purposes and in accordance with any applicable copyright legislation, without prior permission from the copyright holder (University of Deusto) or the author. Thus, the content of CED can be subsequently published in other media or journals, as long as the author clearly indicates in the first footnote that the work was published in CED for the first time, indicating the Issue number, year, pages, and DOI (if applicable). Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires prior written permission of the copyright holder.

# A vueltas con la regulación de las aguas de baño en la Unión Europea: ¿hacer de la necesidad, virtud?

*Regulation of bathing waters in the European Union:  
how can it make a virtue out of necessity?*

María Isabel Torres Cazorla<sup>1</sup>  
Profesora titular de Derecho Internacional Público  
Universidad de Málaga  
mtorres@uma.es

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3131>

Recibido el 18 de marzo de 2024

Aceptado el 29 de mayo de 2024

Publicado en línea: julio de 2024

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. La regulación de las aguas de baño en la Unión Europea: normas incipientes que han evolucionado de manera progresiva. 1. Aspectos fundamentales de la Directiva 76/160/CEE. 2. No es oro todo lo que reluce: de los incumplimientos estatales y sus circunstancias.—III. De la regulación actual a la necesidad de su reforma: elementos susceptibles de mejora.—IV. ¿Hacia dónde vamos? La necesidad de conciliar calidad y turismo sostenible.—V. Conclusiones.—VI. Bibliografía.

---

**Resumen:** La regulación de la calidad de las aguas de baño en la Unión Europea es un tema que hunde sus raíces en la década de los setenta del pasado siglo XX, con la adopción de la primera directiva sobre el particular (Directiva 76/160/CEE). La misma fue sucedida, más recientemente, por la Directiva 2006/7/CE, que en la actualidad se encuentra sometida a un proceso de discusión y —eventualmente— revisión. Este trabajo analiza la regulación llevada a cabo hasta la fecha, las propuestas de mejora de la misma y los problemas y obstáculos que se han encontrado para poner en práctica los objetivos delineados por las directivas antedichas. Se trata de un tema donde medio ambiente, seguridad y salud están imbricados, teniendo como telón de fondo el uso recreativo de las aguas de baño (marítimas y agua dulce) en condiciones sanitarias seguras.

**Palabras clave:** Aguas de baño, Directiva 76/160/CEE, Directiva 2006/7/CE.

---

<sup>1</sup> El presente trabajo se ha llevado a cabo en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación (PID2021-122143NB-I00), titulado «Medio ambiente, seguridad y salud: nuevos retos del Derecho en el siglo XXI», del que es Investigadora Principal su autora.

---

**Abstract:** *The regulation of bathing water quality in the European Union has its roots in the 1970s, with the adoption of the first directive on the subject (Directive 76/160/EEC). This was succeeded, more recently, by Directive 2006/7/EC, which is currently undergoing a process of discussion, and, eventually, revision. This paper analyzes the regulation carried out to date, the proposals for its improvement and the problems and obstacles encountered in the implementation of the objectives outlined by the aforementioned directives. This is a subject where environment, safety and health are intertwined, against the backdrop of the recreational use of bathing waters (marine and freshwater) in safe sanitary conditions.*

**Keywords:** *Bathing water, Directive 76/160/EEC, Directive 2006/7/EC.*

---

## I. Introducción

Resulta cuanto menos curioso que una materia como la que nos ocupa, esto es, la regulación de la calidad de las aguas de baño en la Unión Europea (en los inicios, en las Comunidades Europeas) haya sido objeto de preocupación (normativa y operacional) desde hace ya bastantes décadas<sup>2</sup>. Antes, incluso, de que la preocupación por el medio ambiente ocupase un lugar privilegiado en este contexto regional<sup>3</sup>. De hecho, en la década de los setenta del pasado siglo XX, habría de ser la Directiva 76/160/CEE del Consejo, de 8 de diciembre de 1975<sup>4</sup>, la que por primera vez abordase la necesidad de preservar la calidad de estas aguas<sup>5</sup>. Todo ello, en un proceso que ha ido evolucionando paulatinamente, y donde confluyen el interés recreativo del uso de aguas costeras (mares, océanos) e interiores (ríos y lagos, fundamentalmente)

---

<sup>2</sup> Como señala Götz Reichert, «Europe: international water law and the EU Water Framework Directive», en *Research Handbook of International Water Law*, ed. por Stephen C. McCaffrey, Christina Leb y Riley T. Denoon (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019), 400: «Since the early 1970s, water is one of the most densely regulated areas of EU environmental policy. The first EU water directives mostly focused on the protection of the quality of freshwater resources against pollution by detrimental substances. They were often adopted as *ad hoc* reactions to acute problems, insufficiently implemented by the EU Member States and not effectively enforced by the European Commission».

<sup>3</sup> Hoy día, la regulación del medio ambiente en la Unión Europea constituye una materia fundamental; en este sentido, resulta ilustrativo, como ejemplo, una mirada a algunas de las páginas web donde se contemplan los diversos ámbitos de actuación, así como la amplitud normativa en diversidad de sectores, conformando una de las principales preocupaciones de la UE la preservación del medio ambiente y su protección. Meramente como ejemplo, véase [https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/environment\\_es](https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/environment_es). Este vínculo web, así como el conjunto de los citados en este trabajo, ha sido objeto de consulta por última vez el 18 de marzo de 2024.

<sup>4</sup> Véase *DOCE* 1976, L 31, p. 1, modificada por la Directiva del Consejo de 23 de diciembre de 1991 (91/692/CEE), publicada en *DOCE* 1991, L 377, p. 48, y por el Reglamento (CE) n.º 807/2003, del Consejo, de 14 de abril de 2003, *DOCE* 2003, L 122, p. 36. Dicha Directiva fue transpuesta al ordenamiento jurídico español, una vez que ingresamos en las entonces Comunidades Europeas, en virtud del Real Decreto 734/1988, de 1 de julio, por el que se establecen normas de calidad de las aguas de baño (*BOE* núm. 167, de 13 de julio de 1988, pp. 21634-21636).

<sup>5</sup> Un análisis exhaustivo de dicha Directiva, así como de los incumplimientos estatales, que en un número bastante significativo dieron lugar a diversos pronunciamientos del Tribunal de Justicia, véase en María Isabel Torres Cazorla, «La calidad de las aguas de baño en la Unión Europea: regulación minuciosa frente a incumplimientos estatales flagrantes», en *El agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas. XXII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, 20 al 22 de septiembre de 2007*, coord. por Cesáreo Gutiérrez Espada, Rosa Riquelme Cortado, Esperanza Orihuela Calatayud, María Ángeles Sánchez Jiménez, María José Cervell Hortal y Eva María Rubio Fernández (Murcia: Instituto Euromediterráneo del Agua, 2009), 291-299.

junto con los avances científicos, con el objetivo de preservar el medio ambiente y la salubridad de dichas aguas. Se trató de una norma avanzada a su tiempo dado que, por aquel entonces, en plena década de los setenta, las preocupaciones medioambientales no constituían aún un eje prioritario de actuación de las entonces Comunidades Europeas. Sí que comenzaba a despegar con enorme auge el fenómeno turístico, con lo cual el uso recreativo de estas aguas, y la necesidad de «reducir la contaminación de las aguas de baño y la protección de éstas respecto de una ulterior degradación»<sup>6</sup> constituían ideas fundamentales de esa tendencia incipiente de proteger el medio ambiente y la salud pública<sup>7</sup>. La base jurídica sobre la que se fundamentó esta primera Directiva la encontramos en los artículos 100 y 235 del Tratado Constitutivo de la entonces Comunidad Económica Europea, no de manera directa, sino como una competencia implícita<sup>8</sup>.

Varias décadas más tarde, ya en pleno siglo XXI, habría de ser una nueva Directiva (concretamente la Directiva 2006/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de febrero de 2006, relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño y por la que se deroga la Directiva 76/160/CEE)<sup>9</sup>, la que pasase a regular este tema. A diferencia de la primera de las directivas adoptadas sobre este tema, en esta segunda sí vamos a encontrar

<sup>6</sup> Tal y como aparece contemplado en la parte Preambular de la Directiva.

<sup>7</sup> Este carácter incipiente, tendente a la necesidad de crear una política de Medio Ambiente, vinculando además la protección de este medio con la salud pública, y prestando una especial atención a las aguas (continentales, marítimas y también a los cursos de agua transfronterizos), podemos verla claramente delineada en la Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 22 de noviembre de 1973, relativa a un Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente», al que puede accederse en su versión en español en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:41973X1220&from=EN>. El hecho de que este tema está ligado a la salud, también, se pone de relieve por ejemplo, en que el mismo se contempla en la siguiente página web, del propio Ministerio de Sanidad de España, como puede verse en <https://www.sanidad.gob.es/profesionales/salud-Publica/saludAmbLaboral/calidadAguas/aguasBanno/home.htm>.

<sup>8</sup> En su versión original, en francés, el texto del Tratado de Roma, de 25 de marzo de 1957, puede consultarse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT>.

<sup>9</sup> Véase *DOCE* 2006, L 64, pp. 37-51, de 4 de marzo de 2006. En nuestro país, dicha Directiva ha sido objeto de transposición en virtud del Real Decreto 1341/2007, de 11 de octubre, sobre la gestión de la calidad de las aguas de baño (*BOE* núm. 257, de 26 de octubre de 2007, pp. 43620-43629), así como objeto de algunas modificaciones puntuales en virtud del Reglamento (CE) n.º 596/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009 (*DOUE* L 188, de 18 de julio de 2009, p. 14), y de la Directiva 2013/64/UE del Consejo de 17 de diciembre de 2013 (*DOUE* L 353, de 28 de diciembre de 2013, p. 8). Una versión consolidada de dicha directiva inicial, con las modificaciones antedichas incluidas, puede consultarse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A0206L0007-20140101>.

una disposición en los Tratados dedicada a medio ambiente, sobre la que se fundamente la misma, el artículo 175.1 del Tratado de la Comunidad Europea<sup>10</sup>. A la Directiva adoptada en 2006 dedicaremos nuestra atención de manera especial, al constituir el régimen normativo actualmente vigente. Se pondrán de manifiesto los cambios fundamentales que ha ido experimentando este marco normativo a lo largo del tiempo, así como los retos que afronta en la actualidad, con el objetivo de preservar la calidad y salubridad de dichas aguas. Todo esto, teniendo presente un escenario sin precedentes, donde medio ambiente, seguridad y salud se configuran como cuestiones conexas e indisolublemente imbricadas. Por supuesto, el cambio de régimen normativo se ha llevado a cabo de manera paulatina, no siendo hasta el 31 de diciembre de 2014<sup>11</sup>, cuando se han derogado totalmente las disposiciones de la Directiva que inicialmente regulaba este tema. Ello, con el objetivo de permitir una adaptación normativa progresiva, permitiendo a los Estados cumplir con lo estipulado en la nueva Directiva y ofreciendo un margen temporal amplio para lograrlo.

El objetivo fundamental de este trabajo es abordar la evolución que ha experimentado la regulación de la calidad de las aguas de baño desde que las entonces Comunidades Europeas comenzaron a preocuparse por esta cuestión, hasta la actualidad, comenzando por la Directiva mencionada, de 1975, continuando con la Directiva actualmente vigente adoptada el 15 de febrero de 2006. A su vez, estudiaremos los aspectos fundamentales de dicha regulación, sometida a discusión y respecto a la cual se plantean en la actualidad retos tendentes a su modificación. En su caso, los mismos se fundamentan en los artículos 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que regulan actualmente la competencia de la UE en este ámbito<sup>12</sup>.

## II. La regulación de las aguas de baño en la Unión Europea: normas incipientes que han evolucionado de manera progresiva

Desde larga data, la regulación de las aguas, en sus diferentes formas, ha sido objeto de atención por parte de la Unión Europea. Ha constituido esta una cuestión de primer orden, prestándosele atención desde diferentes

---

<sup>10</sup> Véase *DOCE* de 24 de diciembre de 2002, C 325/108, cuya versión consolidada puede consultarse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12002E/TXT>.

<sup>11</sup> Tal y como señala el artículo 17.1 de la Directiva 2006/7/CE, al estipular que «La Directiva 76/160/CEE quedará derogada a partir del 31 de diciembre de 2014».

<sup>12</sup> Véase *DOUE* de 26 de octubre de 2012, C 326/132-134, donde se contiene la versión consolidada del TFUE.

ángulos<sup>13</sup> y constituyendo la directiva la norma primordial de actuación en múltiples sectores relacionados<sup>14</sup>. Como pone de manifiesto Manuel Hinojo Rojas, son diversos los ámbitos reguladores a los que la UE ha prestado atención en este sector:

«medidas relativas a la protección y gestión de las aguas, y en este contexto, por ejemplo, atinentes a las aguas para el consumo humano, a las aguas para el baño, a las aguas subterráneas, a las aguas marinas, a las aguas residuales o sobre inundaciones»<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Los ámbitos que interconectan el agua, la necesidad de su regulación, las cuestiones medio ambientales, de seguridad, así como sanitarias, se encuentran enormemente presentes en la temática abordada. Esto no es algo nuevo, sino que ya desde hace bastantes décadas se ha puesto de relieve esta interconexión entre disciplinas, así como la versatilidad de esta temática para aunar ámbitos relacionados. Sobre ello, véase por ejemplo el análisis de Christina Cook y Karen Bakker, «Debating the Concept of Water Security», en *Water Security. Principles, Perspectives and Practices*, ed. por Bruce Lankford, Karen Bakker, Mark Zeitoun y Declan Conway (Nueva York y Londres: Routledge, 2013), 49-63.

<sup>14</sup> Valgan como ejemplo de ello numerosas directivas que han tratado de regular ámbitos conexos donde el agua y la protección medio ambiental encuentran acomodo; sin ánimo de exhaustividad del ingente número de ellas, véanse, entre otras, la Directiva 91/271/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (*DOCE* de 30 de mayo de 1991, L 135/40, que en su versión consolidada puede consultarse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:01991L0271-20140101>); la Directiva del Consejo de 12 de diciembre de 1991 relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias (91/676/CEE) (*DOCE* de 31 de diciembre de 1991, L 375), modificada en diversas ocasiones y cuyo texto refundido puede consultarse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:01991L0676-20081211>; la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un ámbito comunitario de actuación en el marco de la política de aguas (*DOUE* L 327, de 22.10.2020, cuya versión consolidada puede verse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:02000L0060-20141120>); la Directiva 2006/118/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a la protección de las aguas subterráneas (*DOUE* de 27 de diciembre de 2006 L 372, y cuya versión consolidada se puede consultar en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02006L0118-20140711>); la 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 (*DOUE* de 6 de noviembre de 2007, L 288/27); la Directiva 2008/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas, por la que se modifican y derogan numerosas directivas anteriores (*DOUE* L de 24 de diciembre de 2008, 348/84); o la Directiva (UE) 2020/2184, del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 dedicada a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (versión refundida), *DOUE* de 23 de diciembre de 2020, L 435/1.

<sup>15</sup> Véase Manuel Hinojo Rojas, «La protección del medio ambiente en el derecho de la Unión Europea», en *La protección del medio ambiente en el Derecho Internacional y en el Derecho de la Unión Europea*, Manuel Hinojo Rojas y Miguel García García-Revillo (Madrid: Tecnos, 2016), 155-156.

En lo que a la calidad de las aguas de baño concierne, esta incipiente regulación propiciada por la Directiva 76/160/CEE, ha sido objeto de aplicación hasta bien entrado el siglo XXI, lo cual permite abarcar un período temporal muy amplio que analizaremos seguidamente, con sus luces y sus sombras.

## 1. Aspectos fundamentales de la Directiva 76/160/CEE

Esta primera regulación se caracterizaba por su flexibilidad, tanto temporalmente hablando (para cumplir con los valores límite de determinados parámetros los Estados tenían un plazo de 10 años a partir de la notificación de la Directiva)<sup>16</sup>, como materialmente (los Estados contarían con la posibilidad de prever excepciones, si bien las mismas no podrían «ignorar las obligaciones que impone la protección de la salud pública»)<sup>17</sup>. Asimismo, los progresos técnicos debían ser tenidos en cuenta, considerándose necesario prever, siguiendo dicha parte Preambular, «un procedimiento por el que se establezca una estrecha cooperación entre los Estados miembros y la Comisión en el seno de un Comité para la adaptación al progreso técnico». Junto a ello, la información al público de manera objetiva sobre la calidad de las aguas baño —teniendo presente el uso recreativo de las mismas cada vez más frecuente— configuraba otro aspecto que esta Directiva trataba de llevar a cabo.

Se exceptuaba de la consideración como tales aguas de baño a «las aguas destinadas a usos terapéuticos y las aguas de piscina»<sup>18</sup>. La definición de qué habría de entenderse como «agua de baño» en este primera Directiva, sería «las aguas o parte de estas, continentales, corrientes o estancadas, así como el agua de mar en las que el baño: —esté expresamente autorizado por las autoridades competentes de cada Estado miembro, o —no esté

---

<sup>16</sup> El artículo 4 de la Directiva contemplaba dicha situación, en su párrafo 1, a lo que se añadían determinadas excepciones, tales como que «en las zonas de baño creadas en los dos años siguientes a dicha notificación no será necesario cumplir esos valores hasta el final de este período» (art. 4.2). Además, conforme a lo señalado en el párrafo 3 de dicha disposición, se podían conceder excepciones a ese período de 10 años, previa justificación, notificación a la Comisión lo más pronto posible y a más tardar en un plazo de seis años desde la notificación de la citada Directiva. La Comisión examinaría dichas justificaciones y habría de presentar al Consejo una propuesta adecuada a este respecto. De hecho, algunos Estados que se incorporaron a las Comunidades años más tarde, no exceptuaron dicho régimen, y pretendían que les fuese de aplicación el mismo, dando lugar a recursos de incumplimiento ante el Tribunal de Justicia, basados en el incumplimiento de dicha disposición y por ende, de las obligaciones derivadas de la Directiva.

<sup>17</sup> Tal y como se contempla en la parte Preambular de dicha Directiva.

<sup>18</sup> Tal y como dispone el art. 1 de la citada Directiva.

prohibido y se practique habitualmente por un número importante de bañistas» (artículo 1.2 a).

El objetivo que la Directiva pretendía alcanzar ha de calificarse como loable, y merece la pena ser reseñado, teniendo en mente la necesidad de que los Estados miembros habrían de adoptar la normativa interna adecuada, para controlar y alcanzar criterios de calidad en las aguas de baño. Para ello, el Anexo de esta Directiva contenía un listado de 19 parámetros físicos, químicos y biológicos<sup>19</sup>, de los que se debía realizar un muestreo, así como señalaba su frecuencia y los métodos de análisis para llevarlo a cabo. Sin duda, un objetivo fundamental, pero que no resultaba sencillo, dada la necesidad de poner en práctica medidas realistas, ofreciendo plazos que los Estados no siempre cumplieron, al margen de la existencia de diversas cuestiones interpretativas que esta primera Directiva trajo consigo.

Ciertamente, la transposición y los mecanismos estatales necesarios para dar cumplimiento a esta Directiva, a lo que se suman numerosos aspectos de indeterminación de la misma, llevaron consigo diversos pronunciamientos del Tribunal de Justicia, poniendo de manifiesto los incumplimientos estatales; lo anterior denota una de las carencias de la Directiva como instrumento regulador en una multiplicidad de ámbitos: la ausencia de uniformidad real y, en determinados aspectos, el que no se alcancen de la forma debida los objetivos pretendidos. Como señala Goombrich:

«The attractive flexibility of the directive, according to which the EU adopts broad environmental legislation and allows Member States discretion in formal and practical implementation, is also accompanied by significant implementation difficulties. (...) difficulty in monitoring and delay and avoidance by Member States —with special reference to the bathing water directive»<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Entre los parámetros microbiológicos a tener en cuenta se encontraban los coliformes totales, coliformes fecales, estreptococos fecales, salmonelas y enterovirus; los físico-químicos serían el pH, la coloración, los aceites minerales, las sustancias tensioactivas que reaccionan en presencia de azul de metileno, los fenoles, la transparencia, el oxígeno disuelto, los residuos alquitranados y materias flotantes tales como maderas, plásticos, botellas, recipientes de vidrio, plástico o caucho y cualquier otro material, y los restos o fragmentos, el amoníaco y el nitrógeno Kjeldahl; otras sustancias consideradas como indicadores de contaminación y que también se incluían en estos 19 parámetros serían los plaguicidas (parathion, HCH, dieldrina), metales pesados tales como el arsénico, cadmio, cromo VI, plomo y mercurio, los cianuros, y los nitratos y fosfatos. Véase Anexo, en *loc. cit.*, pp. 137-139 de la citada Directiva.

<sup>20</sup> Véase Luke W. Goodrich, «Implementing Environmental Law in the European Union: Lessons from the Bathing Water Directive», *The Georgetown International Environmental Law Review* 16 (winter 2004): 304-305.

Entre las medidas que los Estados miembros debían adoptar para ajustarse a lo contemplado en la Directiva, se encuentra la necesidad de suministrar a la Comisión un informe anual —fijándose el 31 de diciembre como fecha límite para ello— donde se contemplasen los resultados de dichos análisis; la Comisión compilaría dicha información y elaboraría un informe anual, que habría de hacerse público antes de la temporada de baño siguiente. Sin duda, este aspecto —la información al público<sup>21</sup>— se configura como un elemento fundamental, en el que se hace especial hincapié, dadas las repercusiones que el estado de estas aguas reviste, de manera muy especial en el sector turístico.

## 2. *No es oro todo lo que reluce: de los incumplimientos estatales y sus circunstancias*

Las disonancias producidas respecto a la aplicación de esta Directiva han llevado consigo una multitud de recursos por incumplimiento, planteados por la Comisión varias décadas después de que finalizase el plazo de transposición de sus disposiciones. Las razones que los fundamentaron fueron muy diversas, tales como «no haber facilitado los oportunos datos<sup>22</sup>, no haber realizado los muestreos con la frecuencia mínima<sup>23</sup>, no

---

<sup>21</sup> Como ejemplo, véase este vídeo promocional acerca de este tema, realizado por la Comisión, con el objetivo de facilitar información al público sobre la calidad de las aguas de baño: <https://www.youtube.com/watch?v=2VhBLTEF7c>.

<sup>22</sup> En el caso C-129/02, *Comisión c. Francia*, se interpuso un recurso el 8 abril de 2002, alegándose que se había incumplido por parte de este país el artículo 13 de la Directiva, al no haber comunicado regularmente los datos a la Comisión (véase <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=Directiva%2B76%252F160&docid=53353&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=34668#ctx1>); el asunto fue archivado mediante Auto de 17 de diciembre de 2002 (véase <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=55118&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=35874>).

<sup>23</sup> Algunos de los casos en los que se ha determinado el incumplimiento de lo establecido en el artículo 6 de esta Directiva, relativo a la realización de los muestreos con la frecuencia mínima exigida, serían el asunto C-198/97, *Comisión c. Alemania*, sentencia de 8 de junio de 1999, donde se pone de relieve además el incumplimiento del artículo 4.1 en conexión con el artículo 3 de la Directiva (accesible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61997CJ0198&from=HR>); el asunto C-368/00, *Comisión c. Suecia*, sentencia de 14 de junio de 2001 (accesible en <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=46440&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=29952>); el asunto C-268/00, *Comisión c. Países Bajos*, sentencia de 19 de marzo de 2002 (accesible en <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=47193&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=30454>); o el asunto C-226/01, *Comisión c. Dinamarca*, sentencia de 30 de enero de 2003 (accesible en <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=48025&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=31003>).

haber adoptado las medidas adecuadas para que la calidad de las aguas de baño se ajuste a los valores límite<sup>24</sup>, así como excluir numerosas zonas de baño del ámbito de aplicación de la Directiva, sin justificación alguna<sup>25</sup>, entre otras medidas»<sup>26</sup>.

Además, la Directiva sobre calidad de las aguas de baño ha salido a relucir en otros recursos por incumplimiento relacionados con cuestiones medio ambientales de diversa índole, en las que el agua constituye el elemento

<sup>24</sup> Suponiendo un incumplimiento del artículo 3 de la Directiva, como puede verse en los asuntos C-56/90, *Comisión c. Reino Unido*, sentencia de 14 de julio de 1993 (accesible en [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:49039888-6efe-4ef1-8203-116dc3dcbf5b.0008.03/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:49039888-6efe-4ef1-8203-116dc3dcbf5b.0008.03/DOC_2&format=PDF)); C-147/00, *Comisión c. Francia*, sentencia de 15 de marzo de 2001 (accesible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62000CJ0147&rid=2>), en el que también se determinó un incumplimiento de los artículos 4 a 6 y el Anexo de la Directiva; C-427/00, *Comisión c. Reino Unido*, sentencia de 13 de noviembre de 2001 (accesible en <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?sessionid=08CBC775B1FE9E93F9DB596890866AA6?docid=46835&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=16270364>); C-272/01, *Comisión c. Portugal*, sentencia de 15 de julio de 2004, en la que se determinó el incumplimiento del artículo 3, el 4.1 y el Anexo (accesible en <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?sessionid=449B509432C9A57347CDF156D7C60EA5?docid=49407&pageIndex=0&doclang=ES&dir=&occ=first&part=1&cid=1728865>). Del mismo modo, el Tribunal de Justicia ha considerado en numerosas ocasiones el incumplimiento del artículo 4 de la Directiva, en conexión con el anterior, en casos como el asunto C-92/96, *Comisión c. España*, sentencia de 12 de febrero de 1998 (accesible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61996CJ0092>) e imposición de una multa coercitiva por incumplimiento de lo contemplado en el asunto anterior, en el caso C-278/01, en virtud de la sentencia de 25 de noviembre de 2003 (accesible en <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=48422&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=31381>). La multa coercitiva impuesta a España en esta ocasión fue de «624.150 euros al año por cada punto porcentual de zonas de baño en las aguas interiores españolas cuya no conformidad con los valores límite fijados en virtud de la Directiva 76/160 quede demostrada respecto del año en cuestión, a partir del momento en que se evalúe la calidad de las aguas de baño correspondiente a la primera temporada de baño siguiente al pronunciamiento de la presente sentencia y hasta el año en que se complete la ejecución de la sentencia Comisión/España, antes citada».

<sup>25</sup> Véase por ejemplo el caso C-307/98, *Comisión c. Bélgica*, sentencia de 25 de mayo de 2000, en la que se determinó el incumplimiento por parte de dicho Estado, en particular por «excluir, sin justificación adecuada, del ámbito de aplicación de la Directiva numerosas zonas de baño en aguas interiores» (accesible en <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=45315&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=23911>); en el asunto C-26/04, *Comisión c. España*, sentencia de 15 de diciembre de 2005, la Comisión alegaba el incumplimiento de la Directiva objeto de análisis, sin que la misma fuese estimada por el Tribunal, a diferencia de lo que sucedió con otra Directiva, la 79/923/CEE, de 30 de octubre de 1979, relativa a la calidad exigida a las aguas para la cría de moluscos, «al no haber adoptado un programa de reducción de la contaminación de las aguas para la cría de moluscos para la ría de Vigo» (accesible en <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=57097&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=33010>).

<sup>26</sup> Véase María Isabel Torres Cazorla, «La calidad de las aguas de baño en la Unión Europea: regulación minuciosa frente a incumplimientos estatales flagrantes», *loc. cit.*, p. 297.

de conexión<sup>27</sup> o se pretende luchar contra la contaminación<sup>28</sup>, de una forma más amplia.

De forma general, puede extraerse como conclusión inicial que el estado de las aguas interiores en este espacio regional al que se venía aplicando la Directiva comentada era bastante peor que el de zonas de agua dulce, optando en muchos casos los Estados por suprimir del listado<sup>29</sup> de «aguas de baño» un buen número de ellas, como fórmula «alternativa» al incumplimiento flagrante de la Directiva<sup>30</sup>. No debe olvidarse además el he-

---

<sup>27</sup> Por ejemplo, se menciona en los asuntos acumulados C-232/95 y C-233/95, *Comisión c. Grecia*, en sentencia de 11 de junio de 1998, en el párrafo 8, si bien el caso determinó el incumplimiento de la Directiva sobre sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad (véase <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=Directiva%2B76%252F160&docid=43918&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=53962#ctx1>); en el asunto C-219/05, *Comisión c. España*, sentencia de 19 de abril de 2007, en la que se declaró el incumplimiento de diversos artículos de la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas (véase <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=Directiva%2B76%252F160&docid=60921&pageIndex=0&doclang=es&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=34668#ctx1>, concretamente los párrafos 7-9 de la misma, en los que se alude a la Directiva sobre calidad de las aguas de baño); de manera similar, en el asunto C-301/10, *Comisión c. Reino Unido*, en sentencia de 18 de octubre de 2012, sobre la misma Directiva mencionada en el caso anterior relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas, y donde se hace referencia a la Directiva sobre calidad de las aguas de baño en su párrafo 42 (véase <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=Directiva%2B76%252F160&docid=128650&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=43277#ctx1>). Una mención directa a la protección de los recursos hídricos por parte de los legisladores en el marco de las entonces Comunidades Europeas, la señala el Abogado General Philippe Léger en sus Conclusiones de 8 de octubre de 1998, en el asunto C-293/97, *Standley y otros*, cuestiones prejudiciales planteadas por la High Court of Justice (Inglaterra y Gales), aludiendo a la Directiva que nos ocupa, entre otras, en nota a pie número 2, como puede verse en <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=Directiva%2B76%252F160&docid=44150&pageIndex=0&doclang=es&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=63076>.

<sup>28</sup> Como ha sucedido, por ejemplo, en el asunto C-60/01, *Comisión c. Francia*, sentencia de 18 de junio de 2002 donde, en su párrafo 28, aludiendo concretamente a la Directiva sobre calidad de las aguas de baño y a la jurisprudencia vertida por el Tribunal de Justicia sobre este tema, señala en relación con la misma que «otras Directivas exigen de los Estados miembros que alcancen resultados muy precisos y concretos después de un determinado plazo» (accesible en <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=Directiva%2B76%252F160&docid=47426&pageIndex=0&doclang=es&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=53962>). Este caso no se refería a un incumplimiento de esta Directiva, sino a otras normas de la Unión Europea, relacionadas con la prevención de la contaminación atmosférica, cuyo incumplimiento fue declarado por el Tribunal.

<sup>29</sup> El censo de aguas de baño de nuestro país, en las últimas temporadas, puede consultarse en <https://www.miteco.gob.es/es/cartografia-y-sig/ide/descargas/agua/censo-aguas-bano.html>.

<sup>30</sup> Fueron bastante llamativos los casos de supresión de aguas de esta categoría en el período transcurrido entre comienzos de la década de los noventa y 2004, de Francia (que suprimió 1.322 zonas de dicha lista), Alemania (1.084), Países Bajos (439), España (365) y Suecia (358). Sobre ello, véase María Isabel Torres Cazorla, «La calidad de las aguas de baño...», *loc. cit.*, p. 298.

cho de que, al constituir las normas de derecho derivado relacionadas con la protección del medio ambiente un complejo conjunto normativo, en ocasiones una misma acción u omisión estatal puede constituir un incumplimiento de varias Directivas a la vez<sup>31</sup>.

Sin duda alguna, el aspecto positivo de las directivas, su flexibilidad, viene a veces empañado por los numerosos incumplimientos estatales, de manera particularmente frecuente cuando ha transcurrido poco tiempo desde el momento en el que su período de transposición ha tocado a su fin<sup>32</sup>. También, de manera especial, puede ser un freno para alcanzar el objetivo perseguido, que las directivas dejen un amplio margen a la interpretación, o requieran para su ejecución de la puesta en práctica de numerosas medidas, a veces muy costosas. En el ámbito del medio ambiente, y concierne también al agua y su preservación, encontramos muchísimos casos de inejecución en la práctica, teniendo el Tribunal de Justicia un papel protagonista; de hecho, la imposición de multas coercitivas conforma una medida aplicada frecuentemente<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Como el Abogado General Georges Cosmas puso de manifiesto en sus Conclusiones, presentadas el 23 de septiembre de 1997 en el asunto C-321/95 P, *Greenpeace Council y otros c. Comisión*, en nota a pie 39, donde se refiere a Grecia, donde en diversos casos se ha determinado el incumplimiento de numerosas Directivas relacionadas con la protección del medio ambiente, todas ellas interrelacionadas (véase <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61995CC0321>).

<sup>32</sup> Por ejemplo, en lo que a la Directiva 2006/7/CE concierne, la Comisión interpuso recurso por incumplimiento contra Polonia el 20 de noviembre de 2009 (asunto C-455/09), al haber expirado el 24 de marzo de 2008 el plazo para adaptarla al derecho interno (véase <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=Directiva%2B76%252F160&docid=74623&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=34668#ctx1>), siendo el caso archivado por Auto de 22 de septiembre de 2010 (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=871A57754ED75196533AB32434888BD2?text=&docid=82304&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1905835>). Diferente fue la situación en el caso C-481/09, *Comisión c. República Checa*, que en sentencia de 30 de septiembre de 2010 determinó el incumplimiento por parte de este Estado, al no adaptar el derecho interno en el plazo previsto a lo señalado por la Directiva (véase <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=81412&mode=req&pageIndex=2&dir=&occ=first&part=1&text=Directiva%2B76%252F160&doclang=ES&cid=43277#ctx1>).

<sup>33</sup> Sobre esta cuestión, relacionada de manera indirecta con el tema que nos ocupa, pero que pone de manifiesto el enorme reto que afronta la Unión Europea respecto a la aplicación de sus directivas de carácter medio ambiental de manera concreta, véanse, entre otros, Santiago M. Álvarez Carreño, *El derecho comunitario de aguas como dinamizador de las políticas de depuración de aguas residuales: la dificultad de transposición y el incumplimiento de sus plazos* (Madrid, Editorial Montecorvo: 2004); y más recientemente María Isabel Torres Cazorla, «Inejecución de sentencias del TJUE y multas coercitivas: un análisis a la luz del asunto C-557/14», en *Reflexiones jurídicas sobre cuestiones actuales*, dirigido por Juan Antonio Robles Garzón (Cizur Menor: Thomson Reuters, 2017), 1041-1059, así como de la misma autora «Recogida y tratamiento de las aguas residuales urbanas: el caso de España», *Revista IUS*, vol.16, n.º 49 (enero-junio 2022), 5-17, doi:10.35487/rius.v16i49.2022.680.

En lo que a la calidad de las aguas de baño respecta, las directivas que han regulado esta cuestión se han considerado como un instrumento clave para mejorar la calidad de las mismas, de forma general, así como de manera concreta, el impacto sobre la salud, dado que las directivas en cuestión detallan los estándares de calidad con los que los Estados han de cumplir para proteger la salud y el medio ambiente, y se obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias, para asegurar que dichas aguas cumplen los estándares de calidad exigidos. Sin olvidar que los plazos para ello en ocasiones han sido enormemente amplios, como sucede por ejemplo respecto de regiones ultraperiféricas, como es el caso de Mayotte<sup>34</sup>.

### III. De la regulación actual a la necesidad de su reforma: elementos susceptibles de mejora

A finales del año 2000, habiendo transcurrido casi tres décadas desde que se adoptó la Directiva que por primera vez reguló la calidad de las aguas de baño en este contexto regional, la Comisión comenzó el proceso para proceder a revisar la Directiva, tratando sobre todo de introducir en un nuevo texto, cambios que se consideraban necesarios en la toma de muestras bacteriológicas, intentando reflejar los avances científicos que se habían producido durante esos años<sup>35</sup>. La adopción de esta nueva Directiva tuvo lugar tras un largo debate, no sin reticencia de algunos Estados, que consideraban difícil y costoso cumplir con los requerimientos de la misma<sup>36</sup>. Era muy necesario adoptar una nueva Directiva, a pesar de las

<sup>34</sup> A este respecto, pueden consultarse los asuntos acumulados C-132/14 a C-136/14, *Parlamento Europeo y Comisión Europea c. Consejo de la Unión Europea*, sentencia de 15 de diciembre de 2015, donde se menciona el especial tratamiento que este territorio ha tenido en relación con la transposición de la Directiva 2006/7/CE, accesible en <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=Directiva%2B76%252F160&docid=172988&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=43277#ctx1>.

<sup>35</sup> Se adoptaría así la nueva Directiva 2006/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de febrero de 2006, relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño y por la que se deroga la Directiva 76/160/CEE, a la que hemos hecho mención en líneas precedentes. Uno de los elementos fundamentales a destacar por parte de la consulta inicial que la Comisión llevó a cabo para proceder a la elaboración de la misma era que dicho texto «se base en las últimas pruebas científicas y haga hincapié en una mayor participación de los ciudadanos», como se establece en el considerando 4 de la misma.

<sup>36</sup> Como han señalado Catarina R. Mansilha, Carla A. Coelho, Ana M. Heitor, João Amado, Joaquim P. Martins y Paula Gameiro, «Bathing waters: New directive, new standards, new quality approach», *Marine Pollution Bulletin* 58 (2009), 1562, doi: 10.1016/j.marpolbul.2009.03.018: «the main point of deliberation was the higher threshold of health standards that bathing sites must attain to comply with the revised directive». Esta misma situación la pusieron de manifiesto unos años antes L.M. David y J.S. Matos, «Wet-weather

opiniones encontradas que ello pudiese generar. Como se ha puesto de relieve:

«Although the implementation of the 1976 BWD (Bathing Water Directive) has clearly improved bathing water quality in Europe, over the years since its adoption, the Directive has been increasingly criticized on technological, scientific and managerial grounds. Technical and scientific criticisms are especially concentrated on the quality parameters, monitoring of the water, and analysis methods»<sup>37</sup>.

La necesidad de evitar los riesgos para la salud que el baño pudiera llevar aparejado, especialmente en zonas de agua dulce, constituye uno de los ejes fundamentales en los pretendía centrarse la nueva regulación, poniendo énfasis en el paso del *bathing water quality monitoring* a *bathing water quality management*. En palabras de la Directiva 2006/7/CE:

«La presente Directiva debe recurrir a las pruebas científicas para aplicar los parámetros indicadores más fiables que permitan prever los riesgos microbiológicos para la salud y alcanzar un alto nivel de protección. Se deben efectuar además con urgencia estudios epidemiológicos adicionales relativos a los riesgos para la salud asociados al baño, en particular en agua dulce»<sup>38</sup>.

Un aspecto fundamental que se deriva de esta nueva Directiva, y que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia había puesto de relieve, era la necesidad de llevar a cabo una coordinación estrecha entre la misma y el conjunto de normas existentes en materia de aguas: tratamiento de las aguas residuales urbanas, protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura<sup>39</sup>, el marco comunitario de ac-

---

urban discharges: implications from adopting the revised European Directive concerning the quality of bathing water», *Water Science & Technology* 52 (2005), n.º 3, 11, al señalar que «owing to the severe economical, social and technical repercussions that may result from the Commission's Directive proposal, that document was strongly opposed by some Member-States and has been subject to important amendments in the scope of a subsequent political agreement».

<sup>37</sup> D. Dolgen, «Legal aspects of sea water quality: Turkish and EU directives», 51 *Water Science & Technology* (2005), n.º 11, 45-52.

<sup>38</sup> Considerando 6 de la Directiva 2006/7/CE, de 15 de febrero de 2006.

<sup>39</sup> En este sentido, por su carácter reciente, cabe mencionar la sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) del 14 de marzo de 2024, asunto C-576/22, *Comisión c. Reino de España*, en la que se determina el incumplimiento por parte de España de la Directiva 91/676/CEE, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias, al no haber designado como zonas vulnerables diversos puntos de zonas de captación de agua por escorrentía (aguas superficiales) o por infiltración (aguas

tuación en el ámbito de la política de aguas, así como todas las normas internacionales relacionadas, en muchas de las cuales se alude —o incluso se remite— a las normas de la UE reguladoras de la calidad de las aguas<sup>40</sup>. De igual manera, las numerosas situaciones imprevistas derivadas del cambio climático, que afectan directamente a los ecosistemas y donde el agua constituye un elemento central, es un eje fundamental de las políticas de la Unión Europea, en íntima conexión con la gestión de riesgos, y los instrumentos internacionales de todo orden existentes en este ámbito<sup>41</sup>.

La información al público conforma otra cuestión esencial, en buena medida motivada también por el hecho de que la Comunidad había ratificado el 17 de febrero de 2005 el Convenio de Aarhus, sobre el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente<sup>42</sup>. De manera concreta, en España existe desde 2008 el Sistema de Información Nacional de Aguas de Baño (Náyade), en el que se puede encontrar información acerca de las mismas, coordinando a su vez la suministrada por las Comunidades Autónomas y

---

subterráneas relevantes) en las Comunidades Autónomas de Islas Baleares, Madrid y Valencia; no haber establecido todas las medidas obligatorias necesarias en programas de acción en diversas Comunidades Autónomas (Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Murcia); y no haber adoptado medidas adicionales reforzadas respecto a la contaminación por nitratos en las Comunidades Autónomas de Aragón, Castilla-La Mancha y la región de Murcia. Véase dicha sentencia, accesible en <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=nitratos&docid=283831&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1860216#ctx1>.

<sup>40</sup> Esta idea, con mención expresa las Directivas relacionadas con las materias que se mencionan, se puede ver en el Considerando 7 de la Directiva 2006/7/CE. Pero la necesidad de coordinación de sistemas va mucho más allá, encontrando ejemplos, como es el caso del Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas, hecho «ad referéndum» en Albufeira el 30 de noviembre de 1998 (*BOE* núm. 37, de 12 de febrero de 2000), y en particular su artículo 13, que remite a las normas de la UE en lo que concierne a la calidad de las aguas. Sobre ello, véase concretamente María Isabel Torres Cazorla, «Avances científicos, calidad de las aguas y relaciones transfronterizas hispano-lusas: la necesaria interacción entre sistemas normativos a la luz del artículo 13 del Convenio de Albufeira», en *Seguridad medioambiental y cooperación transfronteriza. IV Encuentro Luso-Español de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales*, dirigido por Pablo Antonio Fernández Sánchez y José Alberto Azeredo Lopes y coordinado por María del Carmen Márquez Carrasco y María Isabel Tavares (Barcelona: Atelier, 2015), 83-101.

<sup>41</sup> Sobre ello, véase Philippe Quevauviller, Pablo Ciavola y Emmanuel Garnier, *Management of the Effects of Coastal Storms. Policy, Scientific and Historical Perspectives* (Londres: Wiley, 2017); igualmente, Andrés Bautista-Hernández, *Derecho Internacional y gestión de catástrofes: grandes avances y retos pendientes* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2021), 147.

<sup>42</sup> Véase *BOE* núm. 40, de 16 de febrero de 2005. Sobre dicho Convenio de Aarhus, véase Antoni Pigrau i Solé (dir.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente* (Barcelona: Atelier, 2008).

los municipios, en cumplimiento de la normativa existente, y proporcionando información básica respecto a los resultados de las tomas de muestras y los parámetros de *Escherichia coli* y Enterococo en cada una de dichas zonas de baño<sup>43</sup>, señalando si es apta para el baño conforme a dichos parámetros o no.

Asimismo, la necesidad de proporcionar información al público acerca de la calidad de las aguas de baño, o el hecho de que el baño se prohíba o limite en determinadas zonas, ha llevado consigo la adopción de la «Decisión de ejecución de la Comisión, de 27 de mayo de 2011, que establece, en virtud de la Directiva 2006/7/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, un símbolo para informar al público de la clasificación de las aguas de baño y de cualquier prohibición o recomendación que afecte a este»<sup>44</sup>.

Esta Directiva establece una nueva clasificación de las aguas de baño, basándose en la calidad de las mismas, conforme a la cual serían cuatro las categorías fijadas: excelente, buena, suficiente e insuficiente, conforme a lo establecido en el artículo 5; dichas cuestiones se desarrollan en el Anexo II de la citada Directiva, teniendo como premisa que todas las aguas de baño contempladas en la Directiva habrían de alcanzar la calidad de «suficiente» para finales de la temporada de baño del año 2015 (como indica el párrafo 2 del artículo mencionado). Además, otro elemento a destacar de esta Directiva es que la misma establece estándares microbiológicos para dos nuevos parámetros (Enterococos intestinales y *Escherichia coli*), tal y como se puede ver en el Anexo I de la misma.

La comunidad científica parte de la base de que, incluso cuando las aguas de baño cumplen los estándares mínimos previstos en la normativa de la UE que venimos comentando, el riesgo de contraer algunas enfermedades provocadas por ciertos microorganismos patógenos sigue existiendo<sup>45</sup>. De hecho, el mayor grupo de riesgo de padecer dichas enferme-

<sup>43</sup> Véase <https://nayadeciudadano.sanidad.gob.es/Splayas/ciudadano/ciudadanoZonaAction.do>.

<sup>44</sup> DOUE L 143, 38-40, de 31 de mayo de 2011, accesible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0321>.

<sup>45</sup> A este respecto, véase María A. Efstratiou y George Tsirtsis, «Do 2006/7/EC European Union Bathing Water Standards exclude the risk of contact with *Salmonella* or *Candida albicans*?», *Marine Pollution Bulletin* 58, issue 7 (July 2009): 1039-1044. Como señalan estos autores, en p. 1043: «Compliance of recreational water quality with the Standards safeguards to a great extent public health but, as our study has demonstrated, it cannot fully exclude contact with dangerous pathogens». Un análisis general realizado por la Organización Mundial de la Salud, relativo al uso saludable y los riesgos que entraña el uso recreativo de las aguas costeras y agua dulce, puede serse en *Guidelines for Safe Recreational Water Environments. Vol 1. Coastal and Fresh Waters* (World Health Organization, Ginebra: 2003), accesible en <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/42591/9241545801.pdf?sequence=1>. Sobre la situación de las costas en España, teniendo presente el uso recreativo de las mismas,

dades derivadas del baño a consecuencia de estos patógenos, es el de los niños, que juegan en dicho entorno acuático un período prolongado de tiempo y a veces tienden a tragar agua —accidentalmente o de manera deliberada—, así como los turistas, que suelen no estar inmunizados respecto a patógenos endémicos locales<sup>46</sup>.

La nueva Directiva ha tratado de reducir las concentraciones de coliformes fecales y estreptococos fecales que, pese a estar presentes en los espacios marinos, deberían serlo de forma controlada, tratando de ocasionar los menores riesgos para la salud (especialmente son comunes las afecciones estomacales y las infecciones de oído)<sup>47</sup>. Pese a todo, se han realizado algunos estudios, comparando diversas zonas de baño (marinas y de agua dulce) y la incidencia en los mismos de afecciones gastrointestinales en los bañistas, sin que los datos resulten concluyentes, estudiando la incidencia de in-

---

y llegando a la conclusión de que el medio circundante donde se encuentra la playa en cuestión es un factor relevante a tener en cuenta, desprendiéndose de dicho estudio que la calidad de las aguas en playas naturales o semi-urbanas es mejor generalmente que en las playas urbanas, véase L. Aragonés, I. López, A. Palazón, R. López-Úbeda y C. García, «Evaluation of the quality of coastal bathing waters in Spain through fecal bacteria *Escherichia coli* and *Enterococcus*», 566-567 *Science of the Total Environment* (2016), 289, doi: 10.1016/j.scitotenv.2016.05.106. Pero, como ponen de manifiesto Ananda Tiwari, David M. Oliver, Aaron Bivins, Samendra P. Sherchan y Tarja Pitkänen, «Bathing Water Quality Monitoring Practices in Europe and the United States», 18 *International Journal of Environmental Research and Public Health* (2021), 5513, 15 pp., doi: 10.3390/ijerph18115513, en p. 10, «no single microbial indicator can predict infectious disease risk consistently in all environments at all times».

<sup>46</sup> Como señalan Catarina R. Mansilha, Carla A. Coelho, Ana M. Heitor, João Amado, Joaquim P. Martins y Paula Gameiro, «Bathing waters: New directive, new standards, new quality approach», *loc. cit.*, 1563.

<sup>47</sup> Sobre este particular, poniendo de manifiesto la necesidad de tener presentes diversas variables, como la salud bentónica, los riesgos para la salud de la calidad de dichas aguas, así como el tratamiento de residuos presentes en las playas y el mar, véase Stephen Hynes, Dugald Tinch y Nick Hanley, «Valuing improvements to coastal waters using choice experiments: An application to revisions of the EU Bathing Waters Directive» 40 *Marine Policy* (2013): 139-140, doi: 10.1016/j.marpol.2012.12.035. Como señalan estos autores, «it is the level of untreated or poorly treated waste and agricultural runoff within the system which is most associated with increased risk of human infections from bathing in the sea» (p. 139); y, en referencia a los residuos en mares y playas, argumentan que «some of this waste could be prevented from reaching the beach, for example by cleaning filters at sewage plants and storm drains more often, so that in times of high rainfall debris such as cotton buds are not washed into the sea; or by better policing of people dumping rubbish in or near the sea» (p. 140). La gastroenteritis suele ser la afección más frecuente, aunque también pueden producirse infecciones en el tracto respiratorio superior, de los oídos, ojos, la cavidad nasal o la piel, como señalan Ileana Federigi, Marco Verani y Annalaura Carducci, «Sources of bathing water pollution in northern Tuscany (Italy): Effects of meteorological variables» *Marine Pollution Bulletin* 114 (2017), 843, doi: 10.1016/j.marpolbul.2016.11.017.

dicadores fecales que se utilizan para medir la calidad de dichas aguas y el desarrollo de dichas afecciones<sup>48</sup>.

Los datos de los últimos años de la calidad de las aguas de baño en la Unión Europea, de conformidad con lo estipulado con la normativa vigente, hablan por ellos solos: conforme a la información más reciente facilitada por la Agencia Europea de Medio Ambiente, de un total de 21.973 zonas de baño, de las cuales 14.632 (un 66,6%) son costeras y 7.341 (33,4%) son aguas interiores, en el año 2022, un 85,6% de las mismas se consideraba que tenían calidad excelente, un 8% buena, un 2,7% no estaban clasificadas, el 2,2% tenía calidad suficiente y el 1,5% insuficiente<sup>49</sup>. Claramente, el porcentaje de aguas costeras frente al de zonas de agua dulce (especialmente ríos y lagos) siempre ha sido muy superior. Incluso ha habido determinadas zonas de río donde el baño ha sido prohibido durante mucho tiempo<sup>50</sup>, precisamente a consecuencia del peor estado de dichas aguas.

Pero, sin duda, no es oro todo lo que reluce. Así lo ponía de relieve en sus Conclusiones la Abogada General, Sra. Juliane Kokott, presentadas el 25 de febrero de 2016, en el asunto C-557/14, *Comisión c. Portugal*, respecto a la inejecución de una sentencia previa relativa al tratamiento de aguas residuales urbanas y que, en su párrafo 64 señalaba lo siguiente, respecto a la Directiva que aquí nos ocupa:

«Además, aunque de los datos facilitados por Portugal se desprende que la calidad de las aguas de baño en la mayoría de los sectores de las playas de Matosinhos se califica de “excelente”, en el sector “Azul-Conchina”, donde según la afirmación no rebatida de la Comisión se vierte en

<sup>48</sup> Tal y como señalan Sarah King, Josephine Exley, Eleanor Winpenny, Lottie Alves, Marie-Louise Henham y Jody Larkin, analizando 16 estudios publicados desde 2003, de los que extraen la conclusión de que la relación entre los elementos comentados parece ser concluyente en las aguas dulces, pero no en las marinas. Véase «The Health Risks of Bathing in Recreational Waters», *Rand Health Quarterly* Mar 20 (2015) 4 (4): 5.

<sup>49</sup> Todos estos datos, así como el mapa interactivo de toda esta información puede consultarse en <https://www.eea.europa.eu/themes/water/interactive/bathing/state-of-bathing-waters>. También las noticias de los medios se hacen eco de la calidad de las aguas, como puede verse en <https://europedirectsevilla.us.es/2023/07/31/las-aguas-de-bano-de-la-union-europea-siguen-siendo-de-muy-alta-calidad/>.

<sup>50</sup> Meramente como muestra, véase el estudio que realizan Thomas Kistemann, Alexandra Schmidt y Hans-Curt Flemming, «Post-industrial river water quality- Fit for bathing again?», 219 *International Journal of Hygiene and Environmental Health* (2016), 629-642. Doi: 10.1016/j.ijheh.2016.07.007. Concretamente, en p. 629 de dicho trabajo, estos autores ponen de relieve que «for the lower Ruhr River, where it passes through the densely populated Ruhr Area numerous larger industrial cities, and correspondingly receives inflows from extensive sewage management facilities, bathing is prohibited since decades». En 2017, una zona en este espacio se abrió al baño, como puede verse en la siguiente noticia: <https://iww-online.de/en/it-is-possible-again-to-swim-in-the-river-ruhr/>.

el mar el agua residual sometida a tratamiento primario, la calidad de las aguas se califica sólo con un “suficiente”, y en el sector “Matosinhos”, que es el más cercano al área urbana de Matosinhos, no pasa de “buena”. Todo ello no impide que se puedan utilizar las playas con arreglo a la Directiva 2006/7/CE, relativa a la calidad de las aguas de baño, *pero la falta de una calidad excelente es indicativa de que la insuficiente depuración de las aguas residuales afecta a la calidad de las aguas receptoras. Y en las proximidades del desagüe, probablemente los efectos negativos sean aún mucho más notables*»<sup>51</sup>.

Son numerosos los estudios que se han realizado desde que entró en vigor la Directiva, poniendo de manifiesto la evolución experimentada en las aguas como consecuencia de la misma, sin que ello signifique que se haya llegado a la perfección, ni mucho menos<sup>52</sup>; es más, determinados fenómenos meteorológicos pueden afectar en ocasiones, provocando cambios sustanciales en la calidad de las aguas de baño<sup>53</sup>. Y no solamente eso: incluso las estrategias de muestreo, atendiendo al número de ocasiones en que se lleve a cabo la recogida de muestras, por ejemplo, puede hacer variar la calidad de dichas aguas, conforme a los parámetros contemplados por la Directiva<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> La cursiva es nuestra, poniendo de relieve que, efectivamente, el cumplimiento con los objetivos que persigue la Directiva sobre calidad de las aguas de baño se encuentra lejano. Véanse dichas Conclusiones en <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=Directiva%2B76%252F160&docid=174585&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=43277#tx1>.

<sup>52</sup> Como ponen de manifiesto A.K. Simeonova y R.Z. Chuturkova, «The Impact of Shokarski Stormwater Canal on the Quality of the Bulgarian Black Sea Bathing Waters in the Area of Discharge», *Water Resources* 44, n.º 1 (2017): 148, doi: 10.1134/S0097807817010158, al señalar que «there has been a marked improvement in the Bulgarian bathing waters quality, but quality control assessment is yet to be undertaken in compliance with the new BWD (Directive 2006/7/EC). (...) significant changes in the bathing waters management must be implemented in order to evaluate, protect and sustainable use of coastal and bathing water».

<sup>53</sup> Como ejemplo de ello, en las aguas del Adriático, véase el estudio que llevan a cabo Pierluigi Penna, Elisa Baldrighi, Mattia Betti, Luigi Bolognini, Alessandra Campanelli, Samuela Capellacci, Silvia Casabianca, Christian Ferrarin, Giordano Giuliani, Federica Grilli, Michelle Intoccia, Elena Manini, Fabrizio Moro, Antonella Penna, Fabio Ricci y Mauro Marini, «Water quality integrated system: A strategic approach to improve bathing water management», 295 *Journal of Environmental Management* (2021), 113099, 12 pp., doi: 10.1016/j.jenvman.2021.113099. Como señalan estos autores, «climate changes are affecting rainfall regimes all over the planet. In particular, violent and abundant summer rain is also recorded at temperate latitudes, like the Adriatic area. (...) Such extreme raining events induce a combination of river and sewer overflows that raise faecal bacterial loads and result in coastal ecosystem contamination» (p. 1).

<sup>54</sup> Hace ya unos años, los autores Iago López, César Álvarez, José L. Gil y José A. Revilla, se formulaban una pregunta en «Does the bathing water classification depend on sampling strategy? A bootstrap approach to bathing water quality assessment, according to Direc-

#### IV. ¿Hacia dónde vamos? La necesidad de conciliar calidad y turismo sostenible

No cabe duda de que la calidad de las aguas de baño tiene numerosas dimensiones; la salud es una de ellas, muy importante, pero junto a la misma el turismo como motor económico juega un papel esencial. Y no solamente en todo lo relativo a la calidad de las aguas, sino también de los entornos circundantes (arena, charcas...) <sup>55</sup>. Precisamente, los vertidos de micro-plásticos constituyen un problema alarmante, del que aún no se ha tomado la necesaria conciencia <sup>56</sup>. Ello, junto a los efectos perniciosos que un turismo masivo puede llegar a provocar sobre determinados ecosistemas, lo que ha llevado a tomar conciencia desde hace años de la necesidad de que el turismo, actividad económica primordial, también debe ser sostenible. La necesidad de preservar el medio, la salud de las personas que nos visitan como turistas, y también la sostenibilidad, salen a la palestra como ideas que deben interrelacionarse de manera ineludible. También el Derecho Internacional ha comenzado a preocuparse por este tema <sup>57</sup>, si bien los pasos todavía son más incipientes de lo que se debiera.

Cierto es que los resultados de la última temporada de baño de la que se tienen datos actualmente (la de 2023) arrojan un porcentaje elevado

---

tive 2006/7/EC requirements», *Journal of Environmental Management* 111 (2012): 236-242, doi: 10.1016/j.jenvman.2012.08.006. En este caso, los autores llevaban a cabo un estudio en varias playas de las Islas Baleares, llegando a la conclusión de que, dependiendo de la estrategia de recogida de muestras, el 49% de las aguas de baño calificadas como «excelentes» perderían dicha condición cuando eran recogidas 23 muestras por estación de baño, mientras que dicho porcentaje se elevaba a un 81% cuando eran 4 las muestras recogidas.

<sup>55</sup> Sobre ello, Anna-Lucia Buer, Greta Gyraite, Patrick Wegener, Xavier Lange, Marija Katarzyte, Gerhard Hauk y Gerald Schernewski, «Long term development of Bathing Water Quality at the German Baltic coast: spatial patterns, problems and model simulations», *Marine Pollution Bulletin* 135 (2018), 1055-1066, doi: 10.1016/j.marpolbul.2018.08.048, en p. 1064 especialmente.

<sup>56</sup> Simplemente como ejemplo reciente en nuestras costas, en enero de 2024, la «invasión» de pellets en Galicia ha hecho saltar todas las alarmas sobre este fenómeno, que debería ser objeto de regulación y control y al que no se ha prestado aún la debida atención. Véase <https://es.euronews.com/2024/01/18/el-vertido-de-pellets-en-galicia-otra-gota-en-un-oceano-de-plasticos>. Sobre las iniciativas de la UE para hacer frente a esta cuestión, puede verse [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_4984](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4984).

<sup>57</sup> María Isabel Torres Cazorla y Elena del Mar García Rico, «Turismo sostenible: un análisis desde la óptica del Derecho Internacional Público», *Turismo sostenible. Especial referencia a Andalucía. Análisis jurídico multidisciplinar de la sostenibilidad turística, medioambiental, energética, de comunicaciones y financiera*, Isabel González Ríos (coord.) (Madrid: Dykinson, 2012), 55-77; en la misma obra, Carmen María Ávila Rodríguez, «Turismo y medio ambiente», *op. cit.* pp. 79-123; también José Roberto Pérez Salom, «Los convenios internacionales y la promoción internacional del turismo sostenible», *Anuario Español de Derecho Internacional* 36 (2020), 105-157, doi: 10.15581/010.36.105-157.

de aguas de baño de calidad excelente (85% de media) en los 27 Estados miembros, junto con Albania y Suiza; esto, frente a un 1,5% de aguas de baño de mala calidad<sup>58</sup>; todo ello, correspondiente a casi 22.000 zonas de baño en Europa<sup>59</sup>.

Pero la realidad avanza, la ciencia y la tecnología también, y desde hace años se siente la necesidad de adaptar la Directiva sobre calidad de las aguas de baño a los nuevos tiempos. Esto ha propiciado la apertura de un proceso de revisión de la Directiva, que comenzó en 2021, al que ha seguido una consulta pública que se ha cerrado en enero de 2022, con lo que se espera que este proceso continúe. Se esperaba una respuesta por parte de la Comisión para la primera mitad del año 2023, que se ha dilatado en el tiempo.

Esta consulta pública online se ha centrado en los objetivos que la Directiva 2006/7/CE pretendía lograr, así como en los aspectos que debían mejorarse en el futuro; de las 388 respuestas que se recibieron, un 57% de las mismas fueron realizadas por ciudadanos de la Unión Europea y un 24% por administraciones públicas, correspondiendo el resto a ONG, sector empresarial, compañías, instituciones académicas, organismos medioambientales y otros colectivos, pero en un porcentaje muy inferior a las anteriores<sup>60</sup>. El mayor porcentaje de respuestas (187) proviene de Francia (48.2%), seguido por España (46) a una enorme distancia (11.9%).

Algunos datos curiosos provienen del hecho de que un porcentaje elevado de las personas que han contestado la encuesta visitan las zonas de baño para bañarse durante todo el año (33%), al igual que un 39% practican deportes acuáticos en dicho entorno siempre, no solamente durante la temporada de baño<sup>61</sup>. Además, la calidad de las aguas de baño es muy importante para el 84% de quienes respondieron, siendo además un elemento muy relevante para el 61% de cara a elegir su destino vacacional<sup>62</sup>. Esto pone sobre la pista de que la calidad de las aguas es un elemento fundamen-

---

<sup>58</sup> Datos suministrados por la Agencia Europea de Medio Ambiente: <https://www.eea.europa.eu/en/topics/in-depth/bathing-water>. En el caso de España en dicha temporada de baño, el porcentaje se eleva hasta el 87.6% conforme al gráfico que puede consultarse en dicha web.

<sup>59</sup> Véase toda la información exhaustiva que se nos proporciona en <https://www.eea.europa.eu/publications/european-bathing-water-quality-in-2023#:~:text=Key%20messages,compared%20with%20the%20previous%20year>.

<sup>60</sup> Véase el Informe de Síntesis (publicado en inglés) contenido en [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12658-Bathing-water-quality-review-of-EU-rules/public-consultation\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12658-Bathing-water-quality-review-of-EU-rules/public-consultation_en), en p. 4. Dicho documento lleva por título «Online public consultation for the evaluation and impact assessment of the Bathing Water Directive», Summary of the results, January 2023 (Ref. Ares(2023)786140-02/02/2023).

<sup>61</sup> Véase dicho Informe de Síntesis, *loc. cit.*, p. 9.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 12.

tal, y no solamente durante la temporada de baño, puesto que la realización de actividades en dichos entornos suele llevarse a cabo durante períodos temporales más amplios que, en el caso de lugares donde el clima es más templado, como el sur del Mediterráneo, prácticamente incluye todas las estaciones del año. Esto permite hablar de la necesidad de ampliar los períodos en los que las recogidas de muestras se llevan a cabo, atendiendo al hecho de que en muchos casos la temporada de baño se extiende mucho más de lo que a priori pudiera considerarse.

Otra cuestión curiosa es la relativa a la consulta por parte de los diferentes actores implicados de los perfiles sobre las aguas de baño que son publicados on-line, con el objetivo de obtener más información sobre los diferentes sitios. Esta consulta suele llevarse a cabo, conforme a los datos que proporciona el documento mencionado, aproximadamente por un 57% de estos actores, siendo el mayor porcentaje el de las compañías/organismos económicos (79%), autoridades públicas (78%), ONG (65%), organismos medioambientales (60%), ciudadanos de la UE (44%), y el porcentaje es bastante inferior (33%) cuando nos referimos a ciudadanos de fuera de la UE<sup>63</sup>. Como dato significativo en este mismo sentido, debe reseñarse que más de la mitad (57%) de quienes respondieron al cuestionario online que consultaron los perfiles de las aguas de baño, consideran dicha información clara, inteligible y útil, mientras menos de la mitad la encontraron completa, actualizada y accesible.

Una cuestión de enorme interés es la relativa a la protección y seguridad de estas aguas, en el bien entendido que considerar la calidad de las mismas constituye un dato fundamental. En esa medida, una de las preguntas formuladas se ciñe precisamente a tratar de indagar la opinión de los diferentes actores acerca de si la Directiva sobre la calidad de las aguas de baño, asegura el mismo nivel de protección y seguridad para todos y en toda Europa. Las respuestas son bastante sorprendentes, dado que, por ejemplo, un 51% de los ciudadanos de la UE que respondieron consideran que no es así, al igual que un 60% de las organizaciones medioambientales y un 64% de las empresas<sup>64</sup>.

En esa misma línea, también se pregunta en dicha encuesta acerca de los diferentes aspectos que cabe considerar para que estas aguas de baño sean calificadas como seguras; entre ellos, los más relevantes, o al menos los que más del 50% de los encuestados consideró como tal serían los siguientes: la presencia en dichas aguas de bacterias fecales, virus, parásitos o algas; las sustancias químicas peligrosas, los residuos flotantes, madera,

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 18.

artículos de plástico, botellas, recipientes, cristal; el olor del agua; las basuras y residuos presentes en las playas; la limpieza de la arena, así como que la información acerca de la calidad de las aguas de baño esté disponible en el lugar destinado a ello.

Otro aspecto a considerar se refiere a las medidas adoptadas en la UE para la gestión de dichas aguas, deduciéndose de las encuestas realizadas que un 25% la consideraba satisfactoria, así como el mismo porcentaje insatisfactoria, que podía mejorarse o bien que no tenían opinión al respecto. Como puede verse, hay una división de opiniones notable sobre dicha cuestión<sup>65</sup>.

Las opciones respecto al baño también han sido objeto de consideración y en este caso entre un 30% y 44% de las personas que respondieron a la encuesta, eran partidarias de las siguientes medidas: que existiesen más zonas de baño naturales en las ciudades (44%), más zonas de baño en los ríos (39%) y lagos (37%), más zonas de baño en las playas (33%), que la temporada de baño se extendiese durante el año completo (30%), así como que el monitoreo de dichas zonas de baño también se realizase durante todo el año (42%)<sup>66</sup>.

Otra de las preguntas formuladas se refiere a si los encuestados están familiarizados con el Programa de Banderas Azules<sup>67</sup>; la respuesta en este caso fue que 2/3 de quienes respondieron a la encuesta lo estaban<sup>68</sup>.

Esta consulta relativa a la Directiva sobre la calidad de las aguas de baño consta de una Parte III, que contiene una serie de preguntas de carácter técnico y respecto de la cual se han obtenido 219 respuestas. Una de las cuestiones relevantes es la que hace referencia a los beneficios potenciales de la Directiva sobre la calidad de las aguas de baño: un 96% de las respuestas pusieron de relieve como beneficios potenciales la salud y el bienestar, tanto de los usuarios de las zonas de baño como de la comunidad local en general; un 84% señaló el beneficio que para el medio ambiente ha supuesto dicha norma, al mejorar la calidad y salubridad del ecosistema acuático<sup>69</sup>. Adicio-

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>67</sup> El Programa de Banderas Azules está patrocinado por la *Foundation for Environmental Education*, que tiene su sede en Copenhague (Dinamarca), siendo el programa más extendido del mundo, que abarca todos los continentes. Actualmente, 51 Estados, y un total de 5.038 lugares han obtenido este distintivo. El objetivo esencial de las banderas azules, tal y como puede verse en la web sobre ello es «agua y costas limpias, seguras y accesibles para todos» (<https://www.blueflag.global/>). Sobre la cuestión específica de las banderas azules, véase Fernando Merino y María A. Prats, «Are blue flags a good indicator of the quality of sea water on beaches? An empirical analysis of the Western Mediterranean basin», *Journal of Cleaner Production* 330 (2022), 129865, 8 pp. doi: 10.1016/j.jclepro.2021.129865.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 28.

nalmente, la mitad de los encuestados identificaron otra serie de beneficios potenciales, tales como el estímulo del turismo y los beneficios derivados de dicha actividad para las comunidades implicadas (67%), el bienestar de los bañistas y de las comunidades locales, en general (65%), las oportunidades para las actividades recreativas (54%), la satisfacción que conlleva el saber que las generaciones futuras tendrán acceso a estos beneficios para el medio natural (52%), así como los aspectos positivos que se derivan para la educación y la investigación (bases de datos generadas gracias al análisis de diversos parámetros) (50%)<sup>70</sup>.

Es opinión muy generalizada (del 60% de quienes han respondido al sondeo) que los requisitos que se desprenden de la Directiva sobre calidad de las aguas de baño relativos a los controles de dichas aguas, su clasificación y gestión de las mismas, han supuesto una enorme contribución a la protección de la salud humana<sup>71</sup>. Otro aspecto relevante de este sondeo es el referido al control y monitoreo de los parámetros relativos a bacterias fecales *Ecoli* y enterococos intestinales; un 40% de los encuestados señalaban que estos parámetros no eran suficientes, al igual que un 30% opinaban que debían ser ampliados<sup>72</sup>.

Respecto de los sectores que se benefician esencialmente de la puesta en práctica de la citada Directiva, la mitad de los encuestados sostienen que lo han sido el sector turístico, hotelero, de tratamiento de aguas, sanitario, las autoridades públicas y el ámbito de la investigación científica, primordialmente<sup>73</sup>.

Preguntados acerca de los costes que conlleva la ejecución de la Directiva comentada, un 25% de los encuestados desconoce esta cuestión, a lo que se contraponen un 44% que piensa que los beneficios que se derivan de su puesta en práctica superan con creces a los costes; un 12%, a sensu contrario, opina que los beneficios son ligeramente superiores a los costes<sup>74</sup>. La balanza, por tanto, se inclina ineludiblemente hacia quienes ponen el acento más en los beneficios que en los costes que de ello se derivan.

Si ponemos en relación esta Directiva y sus logros con el conjunto de las políticas de la UE, preguntados los encuestados por los vacíos, superposiciones o inconsistencias que presenta esta norma respecto de las políticas, estrategias e iniciativas de la Unión, la mitad de ellos desconocen este dato, si bien también la mitad de quienes respondieron, indicaron que es muy importante que exista la cooperación necesaria entre la Directiva sobre la calidad de

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 34.

las aguas de baño y la legislación y políticas adoptadas en diversos sectores como la industria del agua, el control de las emisiones y la contaminación, las políticas agrícolas, así como las relacionadas con los residuos<sup>75</sup>.

En relación con la pregunta que alude a los aspectos que habrían de tenerse en cuenta, a juicio de los encuestados, para proceder a una eventual revisión de la Directiva sobre calidad de las aguas de baño, un 60% mencionó las recomendaciones y principios guía emanados de la Organización Mundial de la Salud, poniendo el acento por tanto en la enorme vinculación existente entre este tema y la salud.

También, aproximadamente la mitad de los encuestados hizo referencia a la necesaria relación de esta Directiva y sus eventuales actualizaciones con lo establecido en el Pacto Verde Europeo<sup>76</sup>, la Estrategia de Biodiversidad<sup>77</sup> y el Plan de Acción de Contaminación Cero<sup>78</sup>. Debe tenerse presente que la Directiva sobre la Calidad de Aguas de Baño no es un elemento aislado, sino que debe ponerse en correlación directa con todo el conjunto normativo de la Unión Europea en primer término, pero no solamente de ella<sup>79</sup>, tendente a velar por un medio ambiente más saludable para todos los que habitamos este planeta.

## V. Conclusiones

Adentrados en el año 2024, que es el momento en que redactamos estas líneas, donde los problemas y retos acuciantes que afronta la sociedad internacional contemporánea son legión<sup>80</sup>, un tema como el que nos ocupa pudiera parecer una *boutade*. Sin embargo, en las líneas que anteceden hemos

---

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>76</sup> Véase toda la información relativa al Pacto Verde Europeo en [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es).

<sup>77</sup> Como se nos informa en [https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/estrategia-de-la-ue-sobre-biodiversidad-2030-proteccion-de-la-fauna-y-la-flora-2023-03-03\\_es](https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/estrategia-de-la-ue-sobre-biodiversidad-2030-proteccion-de-la-fauna-y-la-flora-2023-03-03_es).

<sup>78</sup> En nuestro país, sobre esta cuestión puede verse la información que se nos proporciona en <https://esmovilidad.transportes.gob.es/noticias/plan-de-accion-de-contaminacion-cero-comision-europea>.

<sup>79</sup> Véase el excelente análisis que sobre el particular, de una forma global realiza Teresa Fajardo del Castillo, *La Diplomacia del Clima en la Unión Europea. La Acción Exterior sobre Cambio Climático y el Pacto Verde Mundial* (Madrid: Ed. Reus, 2021).

<sup>80</sup> Valga como muestra, un botón: la dramática situación que desde hace meses vemos en Gaza, a la que se suman numerosos conflictos que permiten verificar la inestabilidad del mundo en que vivimos. Concretamente sobre la cuestión mencionada, véase el reciente trabajo de Xavier Pons Rafols, «La guerra en Gaza y el conflicto palestino-israelí: un punto de inflexión en medio de un ciclo sin fin de violencia», *Peace & Security-Paix et Sécurité Internationales*, Issue 12 (January-December 2024), 1-58. Doi:10.25267/Paix\_secur\_int.2024.i12.1001.

intentado demostrar que la cuestión de la calidad de las aguas de baño constituye una cuestión relevante por diversos motivos: se trata de un tema en el que se unen la necesaria preservación de nuestro medio, junto con el uso —en muchas ocasiones recreativo— de las aguas (dulces y marítimas), cuya insalubridad, además de afectar a un motor económico fundamental como lo es el turismo, puede llegar a tener consecuencias sanitarias nocivas para la población. Ello explica que desde larga data se haya prestado atención a este fenómeno en el marco regulador de las primigenias Comunidades Europeas, y en la que devino Unión Europea.

La regulación de la calidad de las aguas de baño está siendo sometida a debate en la actualidad, especialmente con el objetivo de actualizar, de conformidad con los avances científicos de los últimos años, los parámetros y las fórmulas tendentes a velar por la preservación de la calidad de dichas aguas. Una legislación como la vigente, que data de 2006, debe ser reactualizada, puesto que la ciencia avanza a mucha mayor velocidad de lo que lo hacen las normas en presencia, y una cuestión como la que nos ocupa requiere, por las implicaciones que reviste para el medio ambiente, la salud y un sector estratégico como es el turismo, de una reconsideración acorde con los tiempos.

Si bien se preveía que el proceso de adopción—o adaptación en su caso— de la Directiva vigente se desarrollase de manera más rápida, aún es pronto para aventurar si veremos sobre la mesa una propuesta en los meses venideros. Todo apunta a que, una vez que se analicen de manera detenida los resultados del sondeo de opinión on-line al que hemos hecho alusión en el apartado anterior, la Comisión formule su iniciativa, aunque seguramente la misma tardará algún tiempo más del previsto, ante la celebración de elecciones al Parlamento Europeo, en el momento en que redactamos estas líneas, a comienzos de junio de 2024.

Sin duda, los meses-años próximos darán lugar a una regulación actualizada (al menos en algunos de los aspectos más complicados, científicamente hablando) de la calidad de las aguas de baño, sin dejar a un lado un hecho significativo, como lo es la cuestión de que tanto la Directiva primigenia como la vigente en la actualidad han permitido mejorar sustancialmente la calidad de las mismas, contando con el compromiso del conjunto de los Estados concernidos.

## VI. Bibliografía

Álvarez Carreño, Santiago M., *El derecho comunitario de aguas como dinamizador de las políticas de depuración de aguas residuales: la dificultad de transposición y el incumplimiento de sus plazos*. Madrid: Editorial Montecorvo, 2004.

- Aragónés, L., López, I., Palazón, A., López-Úbeda, R. y García, C., «Evaluation of the quality of coastal bathing waters in Spain through fecal bacteria *Escherichia coli* and *Enterococcus*», 566-567 *Science of the Total Environment* (2016), 288-297, doi: 10.1016/j.scitotenv.2016.05.106.
- Ávila Rodríguez, Carmen María, «Turismo y medio ambiente», *Turismo sostenible. Especial referencia a Andalucía. Análisis jurídico multidisciplinar de la sostenibilidad turística, medioambiental, energética, de comunicaciones y financiera*, Isabel González Ríos (coord.). Madrid: Dykinson, 2012: 79-123.
- Bautista-Hernández, Andrés, *Derecho Internacional y gestión de catástrofes: grandes avances y retos pendientes*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.
- Buer, Anna-Lucia, Gyraite, Greta, Wegener, Patrick, Lange, Xavier, Katarzyte, Marija, Hauk, Gerhard y Schernewski, Gerald, «Long term development of Bathing Water Quality at the German Baltic coast: spatial patterns, problems and model simulations», *Marine Pollution Bulletin* 135 (2018), 1055-1066, doi: 10.1016/j.marpolbul.2018.08.048.
- Cook, Christina y Bakker, Karen, «Debating the Concept of Water Security», en *Water Security. Principles, Perspectives and Practices*, ed. por Bruce Lankford, Karen Bakker, Mark Zeitoun y Declan Conway, 49-63. Nueva York y Londres: Routledge, 2013.
- David, L.M. y Matos, J.S., «Wet-weather urban discharges: implications from adopting the revised European Directive concerning the quality of bathing water», *Water Science & Technology* 52 (2005), n.º 3: 9-17.
- Dolgen, D., «Legal aspects of sea water quality: Turkish and EU directives», *Water Science & Technology* (2005), n.º 11: 45-52.
- Efstratiou, Maria A. y Tsirtsis, George, «Do 2006/7/EC European Union Bathing Water Standards exclude the risk of contact with *Salmonella* or *Candida albicans*?», *Marine Pollution Bulletin* 58, issue 7 (July 2009): 1039-1044.
- Fajardo del Castillo, Teresa, *La Diplomacia del Clima en la Unión Europea. La Acción Exterior sobre Cambio Climático y el Pacto Verde Mundial*. Madrid: Ed. Reus, 2021.
- Federigi, Ileana, Verani, Marco y Carducci, Annalaura, «Sources of bathing water pollution in northern Tuscany (Italy): Effects of meteorological variables» *Marine Pollution Bulletin* 114 (2017): 843-848, doi: 10.1016/j.marpolbul.2016.11.017.
- Goodrich, Luke W., «Implementing Environmental Law in the European Union: Lessons from the Bathing Water Directive», *The Georgetown International Environmental Law Review* 16 (winter 2004): 301-321.
- Hynes, Stephen, Tinch, Dugald y Hanley, Nick, «Valuing improvements to coastal waters using choice experiments: An application to revisions of the EU Bathing Waters Directive» *40 Marine Policy* (2013): 137-144. doi: 10.1016/j.marpol.2012.12.035.
- Hinojo Rojas, Manuel. «La protección del medio ambiente en el derecho de la Unión Europea». En *La protección del medio ambiente en el Derecho Internacional y en el Derecho de la Unión Europea*, Manuel Hinojo Rojas y Miguel García García-Revilla, 105-160. Madrid: Tecnos, 2016.

- King, Sarah, Exley, Josephine, Winpenny, Eleanor, Alves, Lottie, Henham, Marie-Louise y Larkin, Jody, «The Health Risks of Bathing in Recreational Waters», *Rand Health Quarterly* Mar 20 (2015) 4 (4): 5.
- Kistemann, Thomas, Schmidt, Alexandra, y Flemming, Hans-Curt, «Post-industrial river water quality- Fit for bathing again?», 219 *International Journal of Hygiene and Environmental Health* (2016), 629-642. Doi: 10.1016/j.ijheh.2016.07.007.
- López, Iago, Álvarez, César, Gil, José L. y Revilla, José A., «Does the bathing water classification depend on sampling strategy? A bootstrap approach to bathing water quality assessment, according to Directive 2006/7/EC requirements», 111 *Journal of Environmental Management* (2012): 236-242. Doi: 10.1016/j.jenvman.2012.08.006.
- Mansilha, Catarina R., Coelho, Carla A., Heitor, Ana M., Amado, João, Martins, Joaquim P. y Gameiro, Paula, «Bathing waters: New directive, new standards, new quality approach», *Marine Pollution Bulletin* 58 (2009): 1562-1565. Doi: 10.1016/j.marpolbul.2009.03.018.
- Merino, Fernando y Prats, María A., «Are blue flags a good indicator of the quality of sea water on beaches? An empirical analysis of the Western Mediterranean basin», *Journal of Cleaner Production* 330 (2022), 129865, 8 pp. doi: 10.1016/j.jclepro.2021.129865.
- Penna, Pierluigi, Baldrighi, Elisa, Betti, Mattia, Bolognini, Luigi, Campanelli, Alessandra, Capellacci, Samuela, Casabianca, Silvia, Ferrarin, Christian, Giuliani, Giordano, Grilli, Federica, Intoccia, Michelle, Manini, Elena, Moro, Fabrizio, Penna, Antonella, Ricci, Fabio y Marini, Mauro, «Water quality integrated system: A strategic approach to improve bathing water management», 295 *Journal of Environmental Management* (2021), 113099, 12 pp., doi: 10.1016/j.jenvman.2021.113099.
- Pérez Salom, José Roberto, «Los convenios internacionales y la promoción internacional del turismo sostenible», *Anuario Español de Derecho Internacional* 36 (2020): 105-157, doi: 10.15581/010.36.105-157.
- Pigrau i Solé, Antoni (dir.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente*. Barcelona: Atelier, 2008.
- Pons Rafols, Xavier, «La guerra en Gaza y el conflicto palestino-israelí: un punto de inflexión en medio de un ciclo sin fin de violencia», *Peace & Security-Paix et Sécurité Internationales*, Issue 12 (January-December 2024): 1-58. Doi:10.25267/Paix\_secur\_int.2024.i12.1001.
- Quevauviller, Philippe, Ciavola, Pablo y Garnier, Emmanuel, *Management of the Effects of Coastal Storms. Policy, Scientific and Historical Perspectives*. Londres: Wiley, 2017.
- Reichert, Götz, «Europe: international water law and the EU Water Framework Directive», en *Research Handbook of International Water Law*, ed. por Stephen C. McCaffrey, Christina Leb y Riley T. Denoon, 397-413. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019.
- Simeonova, A.K. y Chuturkova, R.Z., «The Impact of Shokarski Stormwater Canal on the Quality of the Bulgarian Black Sea Bathing Waters in the Area of Discharge», *Water Resources* 44, n.º 1 (2017): 139-149, doi: 10.1134/S0097807817010158.

- Tiwari, Ananda, Oliver, David M., Bivins, Aaron, Sherchan, Samendra P. y Pitkänen, Tarja, «Bathing Water Quality Monitoring Practices in Europe and the United States», 18 *International Journal of Environmental Research and Public Health* (2021), 5513, 15 pp., doi: 10.3390/ijerph18115513.
- Torres Cazorla, María Isabel. «La calidad de las aguas de baño en la Unión Europea: regulación minuciosa frente a incumplimientos estatales flagrantes». En *El agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas. XXII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, 20 al 22 de septiembre de 2007*, coordinado por Cesáreo Gutiérrez Espada, Rosa Riquelme Cortado, Esperanza Orihuela Calatayud, María Ángeles Sánchez Jiménez, María José Cervell Hortal y Eva María Rubio Fernández. Murcia: Instituto Euromediterráneo del Agua, 2009: 291-299.
- Torres Cazorla, María Isabel y García Rico, Elena del Mar, «Turismo sostenible: un análisis desde la óptica del Derecho Internacional Público», *Turismo sostenible. Especial referencia a Andalucía. Análisis jurídico multidisciplinar de la sostenibilidad turística, medioambiental, energética, de comunicaciones y financiera*, Isabel González Ríos (coord.). Madrid: Dykinson, 2012: 55-77.
- Torres Cazorla, María Isabel, «Avances científicos, calidad de las aguas y relaciones transfronterizas hispano-lusas: la necesaria interacción entre sistemas normativos a la luz del artículo 13 del Convenio de Albufeira». En *Seguridad medioambiental y cooperación transfronteriza. IV Encuentro Luso-Español de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales*, dirigido por Pablo Antonio Fernández Sánchez y José Alberto Azeredo Lopes y coordinado por María del Carmen Márquez Carrasco y María Isabel Tavares. Barcelona: Atelier, 2015: 83-101.
- Torres Cazorla, María Isabel. «Inejecución de sentencias del TJUE y multas coercitivas: un análisis a la luz del asunto C-557/14», en *Reflexiones jurídicas sobre cuestiones actuales*, dirigido por Juan Antonio Robles Garzón. Cizur Menor: Thomson Reuters, 2017:1041-1059.
- Torres Cazorla, María Isabel. «Recogida y tratamiento de las aguas residuales urbanas: el caso de España», *Revista IUS*, vol.16, n.º 49 (enero-junio 2022): 5-17. doi:10.35487/rius.v16i49.2022.680.
- World Health Organization, *Guidelines for Safe Recreational Water Environments. Vol 1. Coastal and Fresh Waters*, Ginebra: 2003, accesible en <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/42591/9241545801.pdf?sequence=1>.

## Sobre la autora

**María Isabel Torres Cazorla** es Profesora Titular de Derecho Internacional Público en la Universidad de Málaga, donde realizó su tesis doctoral acerca de la «Sucesión de Estados y la nacionalidad de las personas físicas». Ha colaborado con el Relator Especial de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas en Ginebra en materia de ac-

tos unilaterales de los Estados (2003-2006). Fue Directora (2009-2013) y antes de ello Secretaria de edición (2006-2009) de la revista *Spanish Yearbook of International Law*. Actualmente es IP del proyecto de investigación PID2021-122143NB-I00, del Ministerio de Ciencia e Innovación, sobre Medio ambiente, seguridad y salud. Ha impartido cursos y conferencias en diferentes instituciones y Universidades internacionales (Universidad de Tamaulipas, México; Naciones Unidas, Ginebra, Seminario de Derecho Internacional; Universidad Centroamericana, Managua; Universidad del Rosario de Bogotá; Universidad Central de Venezuela, Caracas; Universidad de Panamá; Universidad Paris-Nanterre, París; Academia Aplicada de Ciencias de Varsovia, Polonia; Universidad de Lviv, Ucrania; Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas; Universidad de Cagliari, Urbino y Salerno, en Italia; Universidad Ateneo de Manila, en Filipinas, entre otras). Fue visiting professor en la Università degli Studi di Urbino (mes de mayo de 2023) y la Università degli Studi di Salerno (2024). Muchas de sus publicaciones pueden consultarse en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=73674>.

## About the author

**María Isabel Torres Cazorla** is Associate Professor of Public International Law and International Relations at the University of Málaga. Her doctoral thesis concerned «State Succession and the Nationality of Private Persons». A remarkable issue of her career was her cooperation with the Special Rapporteur of the International Law Commission of the United Nations in Geneva, on unilateral acts of States (2003-2006). She was Editor-in-Chief (2009-2013) and Secretary (2006-2009) of the *Spanish Yearbook of International Law*. She is the main researcher of the Research Project PID2021-122143NB-I00, concerning Environment, Security and Health. She has been visiting scholar and researcher in the Università degli Studi di Urbino (2023) and the Università degli Studi of Salerno (2024). She has given international lectures in Tamaulipas, Mexico; United Nations, Geneva; Universidad Centroamericana, Managua; Universidad del Rosario, Bogotá; Universidad Central de Venezuela, Caracas; Universidad de Panamá; Universidad Paris-Nanterre, Paris; Academy of Sciences of Warsaw, Poland; University of Lviv, Ukraine; University of Cagliari, Urbino and Salerno, in Italy; Ateneo Manila University, in the Philippines, among others. Author of books and articles, some of them included in <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=73674>.