



CONAMA10
CONGRESO NACIONAL
DEL MEDIO AMBIENTE

COMUNICACIÓN TÉCNICA

Directiva Marco de Aguas. Preparando la evaluación de la década

Autor: Francesc La Roca Cervigón

Institución: Fundación Nueva Cultura del Agua

e-mail: laura.fnca@unizar.es

Otros Autores: Francesc La-Roca- (Universidad de Valencia); Graciela Ferrer (Universidad de Valencia); Nuria Hernández-Mora(FNCA); Abel La Calle (Universidad de Almería); Leandro del Moral (Universidad de Sevilla) Narcís Prat- Universidad de Barcelona

RESUMEN

El proceso de renovación de la política europea de aguas promovido por la Directiva Marco de Aguas (DMA), en vigor desde diciembre de 2000, está próximo a cumplir una década. A lo largo de los últimos diez años, con ritmo e intensidad irregulares, se ha ido desplegando el conjunto de instrumentos y procedimientos que constituyen la compleja arquitectura de la directiva. En el estado español, el conflicto con la vieja política hidráulica, especialmente con el Plan Hidrológico Nacional, con el que convive, ha marcado el desarrollo de la DMA. La Fundación Nueva Cultura del Agua, creó en 2006 un Observatorio de la Directiva Marco del Agua (ODMA) con la finalidad de realizar el seguimiento de la implementación de la DMA, contribuyendo, mediante la recopilación y análisis de la información generada en las distintas demarcaciones hidrográficas, al proceso de renovación de la política hídrica. La comunicación, tras una breve descripción de los objetivos del Observatorio y de la metodología empleada para el seguimiento de la directiva, recoge el balance actual de la política del agua en España, actualizando a septiembre de 2010 las conclusiones de las III Jornadas del Observatorio (octubre 2009), las últimas celebradas hasta la fecha.

1. Introducción

El desarrollo de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas¹ -conocida como la Directiva Marco del Agua o DMA- ha supuesto la renovación, al menos parcial, de la política del agua en España. El proceso legislativo que condujo a la aprobación de la DMA se justificó por la necesidad de abordar de manera eficaz los problemas, comunes (aunque en diverso grado y con distintas particularidades) a todos los países miembros de la Unión, derivados del deterioro creciente de los ecosistemas hídricos.² Se trataba de superar el enfoque fragmentario plasmado en las diferentes directivas de calidad del agua específicas para distintos usos (aguas aptas para la vida de los peces, aguas de baño, aguas destinadas al consumo humano, etc.) mediante la creación de un marco general de actuación en materia de aguas.³

Una vez descartada la adición de una nueva directiva de calidad ecológica de las aguas, la política hídrica europea quedó modelada mediante la DMA. Este instrumento legislativo, próximo a cumplir 10 años de existencia, define un proceso de renovación profunda de la gestión del agua, cuyos pilares fundamentales resumimos a continuación:

Concepto y objetivo ecológico

La Directiva Marco del Agua parte de la constatación del deterioro generalizado de los ecosistemas hídricos europeos, del agravamiento tendencial de esta situación en ausencia de medidas eficaces y del consenso científico en torno a la necesidad de conservar en buen estado las funciones ecosistémicas que renuevan –gratuitamente y dentro de ciertos límites- la disponibilidad humana de agua y otros servicios ambientales. Según reza el texto legal en su artículo primero:

El objeto de la presente Directiva es establecer un marco para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas que:

¹ DOCE L 327/1 de 22 de diciembre de 2001.

² Considerandos 2, 3 y 4 de la DMA.

³ Considerandos 5, 9 y 10 de la DMA.



a) prevenga todo deterioro adicional y proteja y mejore el estado de los ecosistemas acuáticos y, con respecto a sus necesidades de agua, de los ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos;

b) promueva un uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles; [...]

La toma en consideración de la complejidad socio-ecosistémica contrasta con el reduccionismo de la gestión unidimensional de flujos, característico del estructuralismo hidráulico tradicional.

Unidad de cuenca y autoridades competentes

Una de las novedades que aporta la DMA a la política europea de aguas es la adopción de la cuenca hidrográfica como unidad de referencia básica en la planificación y la gestión hídricas.⁴ En el estado español esta novedad es muy relativa, ya que desde la constitución en 1926 de la Confederación Sindical Hidrográfica del Ebro, se considera que la administración española del agua se viene realizando por cuencas. Curiosamente, y a pesar de la consagración del principio de unidad de cuenca en la Ley de Aguas,⁵ la delimitación de las cuencas, su agrupación en demarcaciones hidrográficas y el deslinde competencial entre administración central y autonómica están siendo algunos de los principales escollos con los que está tropezando la aplicación administrativa de la directiva, llegando a bloquear la elaboración de algún plan de gestión.⁶ Por otra parte, a la gestión por cuencas se superpone en toda Europa una organización

⁴ Considerando 33 de la DMA

⁵ Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA), Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, BOE nº 176 de 24 de julio de 2001. *Artículo 14. Principios rectores de la gestión en materia de aguas*

El ejercicio de las funciones del Estado, en materia de aguas, se someterá a los siguientes principios:

1º Unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios.

2º Respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico.

3º Compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza

⁶ Tal es el caso de la demarcación intercomunitaria del Júcar y de la demarcación intracomunitaria de las cuencas de la Comunitat Valenciana, cuyos ámbitos territoriales respectivos aún no se han delimitado con eficacia normativa.

político-administrativa del territorio que no es coincidente, lo cual obliga a desarrollar nuevos mecanismos de coordinación, al servicio de las llamadas autoridades competentes, cuya designación por parte de los estados miembros exige el artículo 3 de la DMA.

Racionalidad económica, diversidad instrumental y participación pública

Desde el primer considerando de la directiva se destaca la relevancia del aspecto económico de los usos del agua. Cuando se declara que *[e]l agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal*, se está afirmando simultáneamente tanto la relevancia económica del agua como los límites de las interpretaciones reduccionistas (economicistas) del agua.

La gestión del agua debe orientarse estratégicamente a la protección de los ecosistemas hídricos. Para ello es necesario (re)conocer las presiones que las actividades humanas –especialmente las actividades económicas- ejercen sobre el medio, y posteriormente actuar sobre ellas para limitar los efectos destructivos sobre el mismo. A tal fin se propone fundamentalmente dos instrumentos. Por un lado, la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, a la luz del principio de quien contamina paga. Esto debe ser (por ley, DMA Art. 9) articulado *a más tardar en 2010: [para] que la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos*. Por otro, las medidas que integrarán los planes de gestión de las cuencas deben ser previamente sometidas a un análisis de coste-eficacia, que aporte elementos de juicio a la toma de decisiones en los procesos de participación pública.

Más allá del establecimiento de estos instrumentos guía, de carácter general, la DMA deja un amplio espacio a la concreción de las medidas de gestión a aplicar en cada cuenca o en cada estado miembro.

El análisis bio-físico del estado de los ecosistemas acuáticos es el punto de partida del proceso de planificación de la gestión hídrica según la DMA. Este análisis se acompaña de un estudio de los usos del agua y de la caracterización de las presiones que dichos usos ejercen sobre el medio, alterando su estado. Puesto que el objetivo de la política es el de alcanzar el buen estado de los ecosistemas, la comparación entre el estado actual y el objetivo define la brecha a cubrir mediante la adopción de un programa de medidas. La elección de las medidas viene marcada por la complejidad eco-social y por la incertidumbre asociada a la anticipación de la evolución de los sistemas. Por otra parte, el vínculo entre las fuerzas motrices socio-económicas que generan las

presiones y las alteraciones bio-físicas del medio no es reductible a una única métrica sin caer en la banalización del problema.

Con la finalidad de superar estas restricciones en el proceso decisorio, la DMA propone dos instrumentos. Por un lado, el ya mencionado análisis coste eficacia de las medidas, es decir la comparación de los costes asociados a medidas cuya eficacia en relación a un objetivo es comparable. Por otro, la implicación insustituible a lo largo de todo el proceso de los agentes afectados por la política hídrica, que, en definitiva no son sólo las partes con intereses económicos directos, sino el conjunto de los ciudadanos, o sea, el público en general.⁷

Proceso pautado con amplio margen de actuación

La necesidad de establecer un marco de actuación común para un territorio tan diverso desde el punto de vista ecológico y social, como es el de la Unión Europea, sin comprometer la eficacia del instrumento, se resuelve en la DMA, mediante la definición de un calendario estricto⁸ y de un protocolo general de actuación muy detallado pero adaptable a las características propias de cada socio-ecosistema. El logro del buen estado ecológico de todas las masas de agua es el objetivo común de la política comunitaria, sometida, por otra parte, a la restricción de garantizar condiciones de competencia homogéneas. La concreción de las condiciones de referencia, así como del camino a seguir para alcanzar el buen estado de las masas de agua, queda en manos de los Estados miembro, dentro de los límites definidos por los protocolos establecidos en la propia

⁷ Considerando 14 y artículo 14 de la DMA.

⁸ Los plazos para el logro de los objetivos ambientales de la DMA así como para el desarrollo de los distintos aspectos que permiten su aplicación efectiva vienen regulados por los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22 y 24 de la DMA.

directiva y desarrollados posteriormente en el marco de la Estrategia Común de Implementación.⁹ Esta combinación de concreción local de los objetivos y aplicación de procedimientos y calendario comunes debe garantizar la eficacia de la política en la recuperación del estado de los ecosistemas acuáticos, evitando simultáneamente la distorsión de las condiciones de competencia que se derivaría de una situación dumping ambiental.

2. El Observatorio de la Directiva Marco del Agua

El Observatorio de la Directiva Marco del Agua (ODMA) es una iniciativa de la Fundación Nueva Cultura del Agua (FNCA). Fue creado en 2006 con la finalidad de realizar el seguimiento de la implementación de la DMA, contribuyendo, mediante la recopilación y análisis de la información generada en las distintas demarcaciones hidrográficas, al proceso de renovación de la política hídrica.

El ODMA articula dos redes de trabajo. Por una parte, un conjunto interdisciplinario de científicos, en su mayoría vinculados a universidades y centros de investigación, con experiencia en temas relacionados con el agua. En esta red están representadas disciplinas como la geografía, ecología, economía, ingeniería, sociología, derecho, etc. Su principal función en el ODMA es la de definir el marco conceptual de análisis de la política hídrica y los criterios de evaluación de la implementación de la DMA. Por otra parte, el Observatorio se nutre del trabajo de una amplia red de activistas y profesionales del agua dispersos por el territorio, que aportan su conocimiento

⁹ En mayo de 2001 la Unión Europea, bajo presidencia sueca, acordó el establecimiento de una Estrategia Común de implementación de la DMA. Aunque en dicho documento se reconocía que la implementación de la DMA era responsabilidad de cada Estado miembro, se puso de manifiesto un consenso amplio entre los Directores de Agua de los Estados miembro y de Noruega, y la Comisión Europea en que un enfoque conjunto es necesario para desarrollar enfoques e interpretaciones comunes; elaborar guías técnicas informales que incluyan ejemplos de buenas prácticas; compartir experiencias y recursos; evitar la duplicidad de esfuerzos; y, limitar el riesgo de aplicaciones incorrectas. Los Directores de Agua también subrayaron la necesidad de implicar a las partes interesadas, ONGs y la comunidad científica en este proceso conjunto. La Estrategia se puso en marcha durante 2001 con diez grupos de trabajo temáticos y tres foros de asesoramiento de expertos (Extraído y traducido de WFD CIS (2003) *Carrying forward the Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive. Progress and WorkProgramme for 2003-2004*, [online]: <http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/objectives/pdf/strategy2.pdf>)

directo de diversos aspectos relacionados con la gestión del agua en sus respectivas cuencas. En su mayor parte, estas personas están implicadas en los procesos de participación organizados por las administraciones hidrológicas, por lo que su contribución es bidireccional, aportando los resultados de la reflexión colectiva del ODMA a esos procesos. Toda la información generada en el marco de las actividades del ODMA es pública y fácilmente accesible a través de su página web.¹⁰

El Observatorio está presente en una parte importante de las cuencas españolas, aunque todavía no cubre todo el territorio. En concreto hay miembros de la red en las siguientes demarcaciones:

Cuencas internas autonómicas: País Vasco, Cataluña, Baleares, Andalucía (Cuencas Mediterráneas, Guadalete-Barbate y Tinto-Odiel-Piedras)

Cuencas intercomunitarias: Ebro, Júcar, Segura, Guadalquivir, Guadiana, Tajo y Cantábrico

3. Balance del proceso de planificación hasta la presentación (en territorio MARM) de los Esquemas provisionales de Temas Importantes.

En octubre de 2009 el Observatorio celebró las III Jornadas de Seguimiento de la DMA. En aquel momento, la mayor parte de las demarcaciones hidrográficas habían finalizado o estaban en el periodo de consulta de 6 meses del Esquema provisional de Temas Importantes (EpTI)-con retraso variable respecto al calendario establecido en el artículo 14 de la DMA. Estos documentos previstos en la DMA como un instrumento de anticipación al Plan, son útiles para organizar el debate en torno a las cuestiones estratégicas de la gestión de las cuencas, dejando los detalles para la redacción del Plan. En concreto se disponía de los EpTI de las demarcaciones de cuencas internas de Andalucía,¹¹ Cataluña,¹² Galicia¹³ y País Vasco¹⁴ y de demarcaciones de las cuencas

¹⁰ La página web del ODMA se encuentra alojada en el sitio web de la FNCA: <http://www.unizar.es/fnca/index3.php?id=1&pag=18>

¹¹ Resolución de 15 de mayo de 2009, de la Dirección General de Planificación y Participación de la Agencia Andaluza del Agua, por la que se anuncia la apertura del período de consulta pública de los documentos «Esquema provisional de temas importantes» del proceso de planificación hidrológica correspondiente a las

intercomunitarias,¹⁵ a excepción de la del Júcar.¹⁶ El retraso en las demarcaciones internas canarias era aún mayor, a excepción de Tenerife.¹⁷ Sólo la demarcación hidrográfica de Islas Baleares había llevado a cabo la consulta pública del Borrador de Plan de Gestión de Cuenca.¹⁸

demarcaciones hidrográficas de las cuencas internas andaluzas, BOJA nº 100, de 27 de mayo de 2009. Consulta pública finalizada el 27 de noviembre de 2009.

¹² La participación pública en relación con el Esquema provisional de Temas Importantes se llevó a cabo en el marco del proceso de participación activa a escala de cuenca fluvial (en algún caso, de subcuenca fluvial) y su difusión mediante su publicación en la página web de la Agència Catalana de l'Aigua y el envío postal a entidades y organizaciones sociales, económicas y ambientales. En este sentido, la consulta pública se llevó a cabo de una manera informal. Según consta en la página web de la Agencia, la publicación de la versión inicial de este documento se realizó en noviembre de 2007, y se fue actualizando posteriormente.

¹³ Resolución de 21 de enero de 2009 por la que se anuncia a apertura del período de consulta pública del documento Esquema provisional de temas importantes del proceso de planificación hidrológica correspondiente a la Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa, DOG nº 19 de 28 de enero de 2009. Consulta pública finalizada el 29 de julio de 2009.

¹⁴ Resolución de 30 de julio de 2008, del Director General de la Agencia Vasca del Agua, por la que se anuncia la apertura del periodo de consulta pública de los documentos «Esquema de Temas Importantes en materia de Gestión de Aguas», relacionados con el proceso de elaboración del Plan Hidrológico de la Demarcación de las Cuencas Internas del País Vasco, BOPV nº 166, de 2 de septiembre de 2008. Consulta pública finalizada el 3 de marzo de 2009.

¹⁵ Resolución de la Dirección General del Agua por la que se anuncia la apertura del período de consulta pública de los documentos «Esquema provisional de temas importantes» del proceso de planificación hidrológica correspondientes a las Demarcaciones Hidrográficas del Guadalquivir y del Segura y de la parte española de las Demarcaciones Hidrográficas del Cantábrico, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro, BOE nº 183, de 30 de julio de 2008. Consulta pública finalizada el 31 de enero de 2009.

¹⁶ Resolución de la Confederación Hidrográfica del Júcar por la que se anuncia la apertura del período de consulta pública del documento «Esquema provisional de temas importantes» del proceso de planificación hidrológica correspondiente a la Demarcación Hidrográfica del Júcar, BOE nº 303 de 17 de diciembre de 2009. Consulta pública finalizada el 18 de junio de 2010.

¹⁷ A los efectos de la planificación y gestión hidrológica el territorio de las Islas Canarias está dividido en siete demarcaciones hidrográficas insulares: Tenerife, Gran Canaria, La Gomera, La Palma, Fuerteventura, Lanzarote y El Hierro.

¹⁸ Informació pública sobre l'Esborrany del Pla Hidrològic de les Illes Balears, BOIB nº 143, de 9 de octubre de 2008. Consulta pública finalizada el 15 de septiembre de 2009.

Desde la puesta en marcha del Observatorio, se ha comprobado que la implementación del proceso de planificación hidrológica participada activamente por la sociedad civil ha sido una de las principales dificultades para la correcta aplicación de la DMA. Más allá de las dificultades propias de la administración pública para adaptar su organización interna y su cultura de gestión a los requerimientos de coordinación, transparencia y apertura necesarios para llevar a cabo este proceso, resulta patente la dificultad de las entidades sin ánimo de lucro interesadas en la conservación y protección de los valores ambientales asociados al agua para poder participar de manera efectiva en la toma de decisiones. Esta dificultad está asociada a la complejidad técnica y jurídica de la materia así como a la ingente cantidad y diversidad de información que se ha de procesar, aspectos ambos que requieren conocimientos especializados tanto para articular un marco conceptual coherente con el espíritu y la letra de la DMA como para identificar la información relevante de aquella que resulta superflua.

Casi un año después, septiembre de 2010, el retraso en el proceso de planificación participada continúa acumulándose. Esta circunstancia ha dado lugar a dos situaciones diferenciadas. Por un lado, la mayor parte de las demarcaciones intracomunitarias se encuentran en la última etapa de planificación hidrológica. Sin duda, el mayor avance en la tramitación corresponde a las Cuencas Internas de Cataluña. La Agència Catalana de l'Aigua ha aprobado la propuesta de plan correspondiente a la demarcación intracomunitaria,¹⁹ cuya entrada en vigor está pendiente de su aprobación por la Generalitat de Catalunya. Por su parte, la demarcación de Islas Baleares ha concluido la consulta pública de un año del borrador de plan.²⁰ Los borradores de los Planes de Gestión de las cuencas internas andaluzas²¹ y de las cuencas internas gallegas²² se encuentran

¹⁹ El 16 de septiembre de 2010 el Consejo de Dirección de la Agència Catalana del Aigua aprobó la propuesta de Plan de Gestión de la Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña definitiva, que se eleva a la Generalitat de Catalunya para su aprobación definitiva y entrada en vigor. (Diario El Periodic de Catalunya, 20 de septiembre de 2010)

²⁰ Dicho plazo finalizó el 15 de septiembre de 2010, según consta en la página web del Plan de Participación de la Directiva Marco del Agua del Gobierno de Islas Baleares (Fecha de consulta: 05.10.2010 - <http://www.caib.es/sacmicrofront/contenido.do?idsite=259&cont=6506>)

²¹ RESOLUCIÓN de 17 de mayo de 2010, de la Dirección General de Planificación y Participación de la Agencia Andaluza del Agua, por la que se anuncia la apertura del período de consulta pública de los documentos «Propuesta de Proyecto de Plan Hidrológico» e «Informe de Sostenibilidad Ambiental» del proceso de planificación hidrológica correspondiente a las demarcaciones hidrográficas de las cuencas intracomunitarias situadas en Andalucía, BOJA nº 98 de 21 de mayo de 2010. Fecha de finalización de la consulta pública: 22 de noviembre de 2010.

²² Aguas de Galicia.- Resolución de 11 de agosto de 2010 por la que se anuncia la apertura del período de consulta pública del borrador del Plan hidrológico de la demarcación hidrográfica de Galicia-Costa, DOG nº 160 de 20 de agosto de 2010.

actualmente en fase de consulta y participación pública. La Agencia Vasca del Agua ha publicado el Esquema definitivo de Temas Importantes²³ y está próxima a presentar el borrador del Plan a consulta pública, mientras el Consejo Insular de Tenerife ha ampliado por tres meses más el plazo de consulta del plan que inició en mayo de 2010.

Por otra parte, en lo que se refiere a la implementación del calendario establecido en las demarcaciones intercomunitarias competencia del Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino del Gobierno de España (MARM), a los retrasos iniciales (acumulados en el periodo 2000-2004) se ha añadido en el último año la paralización del proceso por la imposibilidad de constituir los nuevos Consejos de cuenca que deberían aprobar los ETI y abrir el periodo de consulta pública de los proyectos de planes hidrológicos. Justamente unos días antes de redactada esta comunicación, el Consejo de Ministros del 17 de septiembre aprobó la modificación del [Reglamento de Planificación Hidrológica](#) (Real Decreto de 6 de julio de 2007), con el fin de facilitar y agilizar el proceso actualmente en curso. Esta modificación busca dar una solución transitoria a la complejidad de la articulación competencial en materia de aguas y evitar que la dilación en la constitución de los Consejos del Agua de las demarcaciones retrasen aún más el proceso de planificación, tal y como se recoge en el citado Reglamento. Por esta razón, y con la finalidad de evitar demoras adicionales en el proceso de planificación (la Comisión Europea envió en junio pasado carta de emplazamiento por el incumplimiento de los plazos en la aprobación de los planes²⁴), se establece esta medida transitoria²⁵. En cualquier caso, este retraso no ha afectado a la construcción de obras hidráulicas previstas en los planes hidrológicos de cuenca vigentes (1998) y otras actuaciones del mismo ministerio, de dudosa compatibilidad con la DMA.

²³ El Consejo del Agua del País Vasco aprobó el documento definitivo de Esquema de Temas Importantes de las Cuencas Internas del País Vasco en su sesión del día 19 de Mayo de 2010, según consta en la página web de la Agencia Vasca del Agua (Fecha de consulta: 05.10.2010 - http://www.uragentzia.euskadi.net/u81-0003/es/contenidos/informe_estudio/diagnostico_agua/es_doc/indice.html)

²⁴ Expediente de infracción 2010/2083, Decisión adoptada por la Comisión Europea el 3 de junio de 2010.

²⁵ De acuerdo con la modificación aprobada por el Consejo de Ministros, se establece que *“si con ocasión de la necesidad de informar sobre el esquema provisional de temas importantes en materia de gestión de las aguas conforme a lo previsto en el artículo 79.6 del Reglamento de la Planificación Hidrológica no estuvieran todavía constituidos los Consejos del Agua de las demarcaciones correspondientes, el citado informe será emitido por los actuales Consejos del Agua de la cuenca o, en su defecto, por la Junta de Gobierno del organismo de cuenca y, además, se requerirá la conformidad del Comité de Autoridades Competentes. En todo caso, el correspondiente Informe se completará con las alegaciones recibidas en el proceso de consulta pública”*.

Teniendo en cuenta el parón generalizado en la planificación hidrológica, las principales conclusiones de estas III Jornadas de Seguimiento de la DMA organizadas por el ODMA continúan siendo válidas, al menos para el territorio MARM. Dichas Jornadas contaron con la participación de un nutrido grupo de expertos, representantes de la administración del agua –incluyendo un representante de la Comisión Europea-, representantes de organizaciones ambientalistas y movimientos sociales, que se concretó en 12 ponencias, 2 mesas redondas y 1 taller participativo. Mediante estas actividades se articuló un debate de 2 días al que contribuyeron los más 110 participantes en las jornadas. Las principales conclusiones alcanzadas son las siguientes:

1. La nueva política del agua encarnada por la DMA, cuyo objetivo es el logro del buen estado de las masas de agua en el horizonte 2015, deriva de la constatación de cuatro características propias del agua: es *vital* –patrimonio eco-social y prioridad ambiental-; es *ubicua* –requiere planificación y gestión integradas, coordinación interna y cooperación internacional-; es *finita y frágil* –se ha de prevenir todo deterioro adicional así como proteger y mejorar los ecosistemas-; y, es *interés general* –por tanto, se ha de asegurar que exista una participación pública activa y real en la toma de decisiones, y que se recuperan los costes (tanto económicos como sociales y ambientales) asociados a los servicios del agua.

2. La implementación de la DMA en los Estados miembro de la UE ha avanzado de manera desigual, tanto en contenidos como en plazos, destacando España como uno de los Estados con un mayor retraso acumulado de acuerdo con el calendario normativamente establecido.

3. La Comisión Europea quiere transmitir una posición vigilante respecto a la implementación real de la DMA: en este primer ciclo de planificación se espera un nivel de ambición alto en cuanto al logro del objetivo de buen estado de las masas de aguas y se prestará especial atención al correcto uso y justificación de las excepciones, a la implementación efectiva de medidas básicas (Directivas ambientales anteriores a la DMA), y, especialmente, de las medidas para garantizar el buen estado de las masas de agua de las que dependan zonas protegidas incluidas en la Red Natura 2000. Por otra parte, la Comisión está interesada en que los procesos de participación pública activa se realicen con efectividad y que la calidad de la información suministrada sea adecuada y suficiente para la toma de decisiones participada.

4. En cuanto al caso español, si bien se ha avanzado desde la entrada en vigor de la DMA en diciembre de 2000, queda por completar el “mapa de agua” en España (delimitación de los ámbitos geográficos de cuencas hidrográficas y de demarcaciones hidrográficas), así como

mejorar la gobernanza del agua (régimen concesional, herramientas de desarrollo rural para incentivar buenas prácticas, recuperación de costes, coordinación de las autoridades competentes, transparencia y participación en la toma de decisiones de la política del agua) y profundizar el conocimiento tanto de los aspectos socio-económicos como ecológicos vinculados a presiones, impactos y estado de las masas de agua.

5. El proceso de concertación es, probablemente, el aspecto crítico para la implementación efectiva de los regímenes ecológicos de caudales de manera que éstos contribuyan al objetivo de buen estado de las masas de agua. En este sentido, la voluntad política será fundamental para garantizar su implementación.

6. En relación con el análisis económico de los usos del agua y la repercusión de los costes llevados a cabo en España, las deficiencias no corregidas a lo largo del proceso de implementación de la DMA (incongruencia de escalas en el análisis económico respecto del análisis de presiones e impactos, ausencia de metodologías para la estimación de los costes ambientales y del recurso, y subestimación sistemática de los costes a recuperar derivada del régimen económico financiero de la Ley de Aguas vigente) incrementan la probabilidad de incumplimiento.

7. La planificación hidrológica ha de contener una aproximación estratégica de gestión del riesgo por sequías, teniendo en cuenta cuál es el orden de prioridad de los usos del agua en situación de sequía y los objetivos ambientales a alcanzar, así como las medidas que se han de implementar no sólo en la situación de “alerta” y “emergencia” por sequía sino en la situación de “normalidad”, de manera que se minimicen los daños tanto ambientales como socio-económicos al tiempo que se respetan criterios de eficacia y equidad en la distribución del riesgo.

8. La definición operativa (mediante indicadores) de los objetivos a alcanzar y la caracterización de la situación actual, identificando las presiones e impactos que actúan sobre el estado de las masas de agua, son precondiciones básicas y necesarias para que el Programa de Medidas pueda resultar efectivo. Actualmente, en la mayoría de las demarcaciones españolas, existe un nivel de incertidumbre importante respecto a la definición operativa de los objetivos ambientales a alcanzar y de la evaluación del estado de las masas de agua (ausencia de métricas para indicadores piscícolas, retraso acumulado en procesos de intercalibración, ausencia de indicadores para evaluar la calidad hidromorfológica, etc.). Ello, evidentemente, condicionará significativamente el alcance de los programas de medidas. Por otra parte, las condiciones de referencia han de establecerse tanto para periodos húmedos como para periodos secos.

9. Es necesario superar la contraposición de los objetivos ambientales de buen estado de las masas de agua y los objetivos de garantía de suministro, pues están íntima y estratégicamente relacionados. Es necesaria, por tanto, una visión estratégica de la gestión de los recursos hídricos que incorpore medidas de gestión de la demanda de agua, y medidas encaminadas a la recuperación de los servicios ambientales que prestan las masas de agua y ecosistemas asociados a ellas. En este sentido, el programa de medidas ha de ser un instrumento de coordinación e integración de actuaciones propias de la política del agua y de las políticas sectoriales, en el que se definan con claridad las fuentes de financiación, los responsables de ejecutar las medidas en él contenidas, los horizontes temporales de logro de los objetivos y los indicadores de control y seguimiento de la eficacia de las medidas.

10. La integración de los objetivos de la DMA en la política agrícola y de desarrollo rural es fundamental para la protección de las masas de agua. Ello implica profundizar la aplicación de instrumentos ya disponibles y, especialmente, evaluar los resultados en términos ambientales de las medidas implementadas.

11. Las medidas necesarias en materia de agua para alcanzar los objetivos de protección establecidos para los espacios de la Red Natura 2000 (asociados a una masa de agua, sean acuáticos o no) son medidas básicas del Programa de Medidas, y la DMA no contempla excepción alguna que permita del deterioro de estos espacios protegidos.

12. El principal problema relativo al régimen concesional tiene que ver con la falta de aplicación de los mecanismos de adaptación, revisión y caducidad previstos en la legislación de aguas actualmente vigente. Del análisis de la legislación española desde la Ley de Aguas de 1879 hasta la actualidad se desprende que los derechos concesionales no son eternos e inamovibles, y que la reforma de las concesiones no implica necesariamente el pago de indemnizaciones.

13. Las excepciones al logro de los objetivos ambientales de la DMA contempladas en esta misma norma están claramente delimitadas y en ningún caso caben excepciones respecto de los fines de la DMA (deberes generales y continuos de los Estados miembro) ni excepciones que supongan un deterioro del estado de las zonas protegidas. Por otra parte, la interpretación y aplicación de las excepciones ha de ser restrictiva y definida a escala de masa de agua, compatible con resto del Derecho ambiental, no ha de reducir el nivel de protección anterior a la DMA, ha de garantizar el efecto útil de la DMA, y no ha de provocar efectos negativos sobre otras masas de agua. El Plan de

Gestión de Cuenca ha de incluir la justificación específica y suficiente de cada una de las excepciones que se apliquen, teniendo en cuenta estos aspectos.

14. En relación con la determinación de costes desproporcionados se recomienda que se aplique un procedimiento general, sistemático, transparente, sencillo y económico en su aplicación; que se establezcan umbrales de referencia para reducir sensiblemente el número de masas de agua que requieren un análisis detallado de la proporcionalidad de los costes en relación a los resultados esperados y al esfuerzo social requerido; y que la estimación de beneficios ecosociales se realice de manera multicriterial, sin reducirlos exclusivamente a valoración monetaria.

15. En lo que se refiere a la participación pública resta mucho trabajo por hacer para alcanzar los objetivos fijados para la DMA, particularmente en lo concerniente a la sensibilización del público en general respecto de los valores y principios básicos de la DMA, así como en lo que se refiere a la articulación efectiva en la toma de decisiones de los distintos valores, intereses y principios en relación con la gestión del agua presentes en la sociedad.

4. Situación a septiembre de 2010 y perspectivas inmediatas.

A la hora de cerrar esta comunicación se han producido algunos avances que, a falta de una evaluación más detallada, conviene cuando menos mencionar. En primer lugar hay que señalar que el retraso en la presentación de los borradores de los planes de las cuencas intercomunitarias se ha transformado en algún caso (Júcar) en paralización²⁶, mientras que en el resto de las

²⁶ El pasado 15 de Septiembre de 2010, la prensa escrita recogía las declaraciones durante una visita a Valencia del Secretario de Estado de Desarrollo Rural y Agua, Josep Puxeu, en este sentido: *"El Gobierno aplaza el plan del Júcar para no sufrir más desgaste electoral (titular): El secretario de Estado de Agua Josep Puxeu, de visita en Valencia, volvió a evidenciar su escaso entusiasmo por acometer la nueva planificación hidrológica cuando afecta a áreas "especialmente conflictivas" como la del Júcar. Por dos veces, el secretario de Estado recordó que la cuenca del Júcar "ya tiene planificación - en alusión al Plan Hidrológico del Júcar vigente- y va a seguir teniendo planificación basada en la actual, a la que introduciremos mejoras con el máximo consenso y el mayor rigor posible: no podemos inventar caudales" (Levante-EMV); "Sobre el nuevo plan de cuenca del Júcar, no sólo dijo no saber cuándo se aprobará -según exige la directiva marco debería estar vigente desde marzo de este año- sino que incidió en que la cuenca del Júcar cuenta en la actualidad con un plan con el que se puede seguir trabajando"* (La Razón edición Comunitat Valenciana).

demarcaciones dependientes del MARM, se buscan fórmulas *ad hoc* para superar la fase anterior, es decir, para la aprobación –por vía extraordinaria- de los documentos definitivos de ETI²⁷.

En las Cuencas internas de Andalucía se han presentado y sometido a consulta pública las propuestas de proyecto de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, Guadalete-Barbate y Tinto, Odiel y Piedras, así como los informes de sostenibilidad de dichas propuestas (BOJA 21-05-2010) cuyo plazo concluye el 22 de noviembre de 2010. Nótese que aunque la gestión del Guadalquivir haya sido objeto de transferencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía la planificación se mantiene como competencia de la Administración General del Estado y, por tanto, ha de tenerse en cuenta lo dicho para las Demarcaciones hidrográficas intercomunitarias.

Las propuestas de plan de estas tres demarcaciones vienen lastradas por los importantes cambios institucionales en la gestión andaluza del agua, pero tienen a su favor que están suponiendo un importante esfuerzo para sistematizar y difundir la información existente. Como mayor debilidad tienen la asunción acrítica de las medidas de gestión de agua previstas históricamente (infraestructuras), la ausencia de un estudio coste eficacia de las mismas, así como una priorización con expresión de los costes comprometidos o por comprometer. En el ámbito de la recuperación de costes se atienen al criterio de estimación parcial adoptado en las cuencas intercomunitarias, sin contemplar los costes ambientales. En las medidas de recuperación de costes la Ley de aguas andaluza ha establecido un canon de servicios que implicará por primera vez la repercusión de los costes de administración del agua a los usuarios de aguas subterráneas. En lo que se refiere a la disponibilidad de recursos llama la atención el bajo índice de uso de las desaladoras, que no supera el veinte por ciento de su actual capacidad, junto al alto grado de sobreexplotación de los acuíferos. En los horizontes siguientes existe la propuesta de aumentar el uso de la desalación para paliar la sobreexplotación existente. En materia de participación pública el esfuerzo ha sido limitado.

En Cataluña el proceso de planificación está a punto de concluir, pendiente de que el gobierno de Cataluña apruebe el Plan que ya ha aprobado el Consejo de Dirección de la Agencia Catalana del Agua. El Plan de Cataluña está claramente en la dirección de la DMA y tiene cuatro objetivos principales: la protección ambiental, la garantía del recurso, la mejora de la calidad del agua y la

²⁷ Real Decreto 1161/2010, de 17 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica, BOE nº 227 de 18 de septiembre de 2010.

eficiencia en la agricultura. Se desarrolla en 17 Planes de Medidas y supone una inversión de más de 6000 millones de euros hasta 2015 (de los cuales la mitad ya están ejecutados). Este Plan prevé que en 2015 el 67% de las masas de agua se encuentren en Buen Estado. Desde el punto de vista de la gestión de los usos, el Plan consagra un modelo en el que el ahorro y la eficiencia en el uso del agua (más de 100 Hm³ de recursos se obtendrán de la reutilización de las aguas regeneradas) son la clave junto con la (algo excesiva) desalación. En cuanto a los aspectos de mejora ambiental, el Plan es muy ambicioso –aunque se queda algo corto debido a los problemas presupuestarios: aborda problemas como las especies invasoras o los caudales ecológicos con valentía y propuestas de gestión en línea con una planificación sostenible de los recursos. Se ha realizado un buen proceso de participación, pero la mayor debilidad del Plan es que no está garantizada su sostenibilidad económica, ya que no está decidido como se asumirán los costes de mantenimiento de las infraestructuras, para lo cual el Canon del Agua (0,4 €/m³) debería doblarse.²⁸

En Galicia la administración autonómica ha iniciado el proceso de consulta pública del borrador del Plan correspondiente a la demarcación de Galicia-Costa, sobre la que ejerce competencias exclusivas. En el anuncio aparecido en el Diario Oficial de Galicia (nº 160, de 20 de agosto de 2010) se establece que *la modalidad de participación en este proceso de consulta pública será por escrito, dirigido a la presidencia del organismo autónomo Aguas de Galicia*. El plan tiene por objetivo alcanzar el buen estado en un 70% de las masas de agua, estableciendo exenciones en el 30 % restante, todas ellas amparadas en el artículo 4.4 de la DMA (ampliación de plazo por imposibilidad técnica). Para alcanzar los objetivos del Plan se prevé un presupuesto de unos 882 M€, para el periodo 2011-2015, que se recuperarán sólo parcialmente. En sintonía con el enfoque y las prácticas impulsadas por el MARM, se minoran los costes repercutibles, excluyendo los ambientales y del recurso, por un lado, y acogándose a un presunto interés general, por otro. Estos descuentos se añaden a la rebaja en el cálculo de los costes de amortización establecida por la vigente Ley de Aguas.

Conviene destacar tres rasgos diferenciadores de las cuencas gallegas respecto a la situación dominante en la península: en primer lugar, la diseminación de los núcleos de población como rasgo principal de su estructura de asentamientos; en segundo lugar, la escasa relevancia cuantitativa del regadío (aunque existen zonas que no se corresponden con la imagen tópica del

²⁸ Hay que destacar que éste es un plan claramente influenciado por la Nueva Cultura del Agua, en el que se recoge la herencia de quien fue consultor del ACA y miembro destacado de la FNCA: Antonio Estevan.

país de los mil ríos, como se ha llamado a Galicia); y, por último, la extraordinaria riqueza y variedad de las aguas litorales y estuarinas. Todo ello, junto con el problema de la alteración de las condiciones hidromorfológicas de unos ríos colonizados por empresas hidroeléctricas, hace especialmente interesante el caso gallego cuya gestión, sin embargo, presenta un perfil muy bajo en el presente proceso de innovación de la política hídrica.

La situación de las demarcaciones canarias está marcada por el escaso avance en el proceso planificador a excepción de la isla de Tenerife, cuyo Consejo Insular de Aguas de Tenerife presentó a consulta pública de seis meses el borrador de Plan Hidrológico Insular en mayo de 2010²⁹ y, posteriormente, amplió el dicho plazo de consulta pública hasta el 5 de febrero de 2011.³⁰

Las restantes demarcaciones canarias han presentado, en el mejor de los casos, el Esquema de Temas Importantes: Gran Canaria³¹, Fuerteventura³², La Palma³³ y El Hierro³⁴, mientras La Gomera³⁵ y Lanzarote³⁶ se encuentran en la fase de planificación anterior, es decir en el Proyecto

²⁹ Consejo Insular de Aguas de Tenerife.- Anuncio de 27 de abril de 2010, por el que se somete la información pública el documento de Propuesta de Proyecto/Avance del Plan Hidrológico de Tenerife y su Informe de Sostenibilidad Ambiental, BOC nº 86 de 4 de mayo de 2010.

³⁰ Consejo Insular de Aguas de Tenerife.- Anuncio de 28 de septiembre de 2010, relativo a la ampliación del plazo inicial de participación pública del documento de Propuesta de Proyecto/Avance del Plan Hidrológico de Tenerife, BOC nº 197 de 5 de octubre de 2010.

³¹ Según consta en la página web del Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria (Fecha de consulta: 05.10.2010 - <http://www.aguasgrancanaria.com/>).

³² Consejo Insular de Aguas de Fuerteventura.- Anuncio de 19 de noviembre de 2009, relativo a la consulta pública de los documentos que constituyen la fase previa del proceso de planificación hidrológica, BOC nº 251 de 24 de diciembre de 2009.

³³ Cabildo Insular de La Palma.- Anuncio de 11 de mayo de 2010, por el que se somete a información pública el Esquema de temas importantes del Plan Hidrológico de La Palma, BOC nº 99 de 21 de mayo de 2010.

³⁴ Acuerdo de la Junta de Gobierno del Consejo Insular de Aguas de El Hierro, reunida en sesión ordinaria el 10 de diciembre de 2009. En este caso, el anuncio se realizó en el Tablón de Anuncios del Cabildo Insular de El Hierro y en prensa escrita, en el Diario El Día.

³⁵ Consejo Insular de Aguas de La Gomera.- Anuncio de 16 de diciembre de 2008, relativo a información pública de la Actualización del Plan Hidrológico Insular de La Gomera, BOC nº 49 de 12 de marzo de 2009.

de participación pública y Calendario de Trabajo para la elaboración del plan hidrológico y fórmulas de consulta pública.

5. Conclusión

La DMA supone un cambio sustancial en los objetivos de la política del agua, en los instrumentos para llevarla a cabo y, además, incorpora activamente nuevos agentes al proceso de toma de decisiones sobre la planificación y la gestión del agua, lo que a su vez genera resistencias de diversa índole. Actualmente, nos encontramos en un contexto de transición y, por tanto, contradictorio en muchos aspectos. Por ello es necesario poner en evidencia tanto las buenas prácticas o avances de los cuales se puede aprender como los aspectos en los que es necesario trabajar con mayor rigurosidad e intensidad.

A falta de un análisis pormenorizado de la mayoría de los planes que se van presentando con cuentagotas, se puede esbozar un primer balance de los diez primeros años de implementación de la DMA en el estado español.

La primera consideración es necesariamente la constatación del bloqueo actual del proceso en el territorio dependiente del MARM. En lo que se refiere a los contenidos del nuevo proceso de planificación, los avances de la legislatura en la que Cristina Narbona estuvo al frente del extinto Ministerio de Medio Ambiente han sido más que contrarrestados por la involución política en materia ambiental que ha caracterizado la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero, a la que no es ajena la absorción de las competencias ambientales por el departamento de agricultura. En lo que se refiere a implementación del calendario establecido, a los retrasos iniciales (periodo 2000-2004) se ha añadido en el último año la mencionada paralización del proceso de aprobación de los Esquemas de Temas Importantes y la apertura del periodo de consulta pública de los proyectos de planes, así como su, en estos momentos incierta, reactivación por medio de la modificación del Reglamento de planificación.

³⁶ Consejo Insular de Aguas de Lanzarote.- Anuncio de 15 de abril de 2009, relativo a información pública de la Actualización del Plan Hidrológico Insular de Lanzarote., BOC nº 95 de 20 de mayo de 2009.

Sin ignorar, los esfuerzos y logros que se están produciendo en otros territorios, la experiencia llevada a cabo por la Agencia Catalana del Agua, a pesar de las dificultades surgidas en el desarrollo de una iniciativa autónoma de planificación más acorde con la DMA, supone una referencia ejemplar para el resto del estado y muestra que una acción política firme y consecuente puede rendir sus frutos en el medio plazo.