

LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA MARCO DE AGUAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Texto: **Miguel Castroviejo Bolívar**

Consejero de Medio Ambiente de la REPER (Representación Permanente de España ante la Unión Europea)

Dentro de la política comunitaria de medio ambiente, la protección de las aguas ocupa un espacio amplio y sólido, con un grado de desarrollo legislativo considerable. Hoy está conformado por numerosas normas, algunas de ellas verdaderamente ambiciosas y exigentes. El panorama, cuyo eje fundamental es la Directiva Marco de Aguas¹ (en adelante DMA), se conforma con muchas normas, entre las que merece destacarse las siguientes:

- directiva de agua potable, que regula las condiciones que debe cumplir el agua potable en la Unión Europea²,
- directiva sobre aguas residuales urbanas, que establece obligaciones sobre la depuración de las aguas. Es el pilar básico que orienta los ingentes esfuerzos de construcción de depuradoras realizados en los últimos quince años³,
- directiva de nitratos, que trata de reducir la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de la agricultura⁴,
- directiva sobre calidad de las aguas de baño⁵,
- directiva de aguas subterráneas, centrada en particular en cuestiones relacionadas con la calidad⁶,

- lista de sustancias prioritarias peligrosas, que desarrolla la DMA al identificar las sustancias químicas peligrosas que necesitan de un control específico y al establecer objetivos de calidad para ellas⁷,
- directiva sobre evaluación y gestión de los riesgos de inundación⁸,
- directiva sobre la estrategia marina (en fase de adopción final).

Hay más normas, algunas de las cuales quedarán en breve derogadas a medida que se aplique progresivamente la DMA. También hay iniciativas nuevas, como la naciente Estrategia de la Unión Europea en materia de sequías y de escasez de agua, que ha sido ya lanzada por el Consejo de medio ambiente, con el respaldo del Consejo Europeo y que ahora ya sí, después de muchos años de esfuerzos, ha sido incorporada al programa de trabajo de la Comisión para los próximos años.

En este panorama destaca particularmente la DMA por su originalidad (fue la primera y única en el mundo en abordar la calidad ecológica del agua), por su ambición (los objetivos son exigentes), por su amplitud (abarca muchos aspectos en el sector del agua) y por su complejidad. El origen de esta directiva está en el hueco que

(1) Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación e el ámbito de la política de aguas.

(2) Directiva 98/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre agua destinada al consumo humano.

(3) Directiva 91/271/CEE del Consejo sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.

(4) Directiva 91/676/CEE del Consejo sobre nitratos.

(5) Directiva 2006/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre aguas de baño.

(6) Directiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre aguas subterráneas.

(7) Decisión 2455/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se adopta la lista de las 33 sustancias prioritarias y Propu□

(de inminente adopción).

(8) 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.

hacia los años 90 del pasado siglo dejaba la legislación comunitaria de aguas en cuanto a la protección de los ecosistemas acuáticos, pues las normas existentes se centraban esencialmente en la calidad química del agua y en limitar su contaminación.

En aquellos años estaba ya en vigor la directiva de "aves" (aprobada en el año 1979) y se discutía en el Consejo la directiva de "hábitats" (aprobada en 1992), que buscaban otorgar una protección eficaz a los ecosistemas terrestres. Le quedaba por lo tanto a la naturaleza europea un flanco descubierto en los ecosistemas acuáticos. De aquella preocupación surgió la propuesta⁹ de una directiva sobre *calidad ecológica de las aguas*, que la Comisión presentó al Consejo en el año 1994. En el debate subsiguiente con las demás instituciones comunitarias se vio que la nueva propuesta complicaba considerablemente el panorama de la política comunitaria de aguas y se apostó entonces por simplificarlo al tiempo que hacerlo más coherente y ambicioso, tal como se acordó en el Consejo informal de ministros de medio ambiente de Sevilla, bajo la presidencia española de la Comunidad Europea en el año 1995. Se consolidó ahí la vía hacia la actual DMA, cuya propuesta presentó la Comisión poco después y que fue aprobada en codecisión por el Consejo y el Parlamento Europeo en el año 2000.

Las grandes aportaciones de la DMA a la política comunitaria de aguas se centran en:

- ☞ *protección de todos los ecosistemas ligados al agua* al abarcar todas las aguas dulces y costeras, lo que incluye las aguas superficiales como ríos, lagos, embalses y canales; las aguas subterráneas y los estuarios y aguas costeras,
- ☞ *incorpora como novedad el concepto de estado ecológico*, que requiere que la política de aguas

supere el enfoque tradicional limitado a evitar la contaminación química y pase a incorporar también la protección de la biodiversidad y de los ecosistemas acuáticos en su conjunto, incluidos obviamente todos los seres vivos que los constituyen (animales y plantas), así como las condiciones hidromorfológicas que los sustentan,

- ☞ *lograr un buen estado de todas las aguas en 2015*, lo que incluye los estados *ecológico, químico* y, para el caso de las subterráneas, también *cuantitativo*,
- ☞ *organización de la administración por cuencas hidrográficas*, lo que obliga a que en la planificación e implementación de las medidas concretas se considere como unidad de actuación la cuenca hidrográfica en su conjunto y se deje de lado la división por fronteras administrativas, que tanto complica el logro de los objetivos de conservación de un bien fluyente como es el agua,

☞ *obligación de cooperación internacional* en el caso de cuencas hidrográficas transnacionales, con la finalidad de producir un plan de cuenca único para todos los Estados miembros afectados,

☞ *pago por los usos del agua*, mediante el establecimiento de una política de precios del agua que proporcione incentivos para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y para que la industria, la agricultura y los hogares contribuyan a la recuperación de los costes de los servicios del agua de acuerdo, entre otros, con el principio de *quién contamina paga*,

☞ *garantía de un proceso participativo*, mediante consultas con todos los actores concernidos (industria, agricultura, ONG, consumidores, comunidades locales...) en la planificación y adopción de medidas en las cuencas hidrográficas.

En síntesis, el gran reto de la DMA puede sintetizarse en el logro de al-

AÑO (22 dic.)	OBLIGACIÓN
2000	Entrada en vigor
2003	☞ Transposición al derecho interno ☞ Identificación de las demarcaciones hidrográficas ☞ Designación de las autoridades de cuenca
2004	Análisis de las cuencas: presiones, impactos y análisis económicos
2006	☞ Red de seguimiento y control ☞ Inicio de la participación pública
2008	Presentación al público de los proyectos de planes de cuenca
2009	Finalización de los planes de cuenca, incluidos los programas de medidas
2010	Aplicación de las políticas de precios
2012	Plena aplicación de los programas de medidas
2015	Logro de los objetivos ambientales, fin del primer ciclo de gestión
2021	Fin del segundo ciclo de gestión
2027	Tercer ciclo de gestión y final de las excepciones

(9) DO C 222 de 10 de agosto de 1994, pág. 6

canzar el *buen estado* de todas las aguas para 2015. Para llegar hasta allá la propia directiva establece una serie de objetivos intermedios, de obligado cumplimiento, que se resumen en el cuadro.

Ante la proximidad de las fechas de 2008 y 2009 que exigen la presentación y la aprobación de los planes de cuenca y de los programas de medidas, piedras angulares del cumplimiento de la DMA, el análisis de la implementación de la propia directiva a lo largo de la Unión Europea ha de centrarse en el cumplimiento de las obligaciones de análisis y de organización previas.

LA TRANSPOSICIÓN AL DERECHO NACIONAL

La fecha límite para cumplir la obligación de transponer la directiva al derecho interno de los Estados miembros era el 23 de diciembre de 2003. Para los nuevos Estados miembros la fecha era la de su adhesión a la Unión Europea y todos ellos cumplieron su obligación en la fecha prevista.

Entre los viejos Estados miembros la situación fue más dispar y la mayoría de ellos no respetaron la fecha. De hecho, los únicos que la cumplieron fueron cuatro: España, Irlanda, Dinamarca y Austria. Para todos los demás la Comisión inició procedimientos de infracción por la *no comunicación* de las medidas nacionales de transposición en el año 2004. Para cinco de ellos (Bélgica, Luxemburgo, Alemania, Italia y Portugal) la Comisión planteó una demanda ante el Tribunal de Justicia y todos ellos fueron condenados por incumplimiento.

En paralelo la Comisión inició el trabajo de analizar el contenido de las medidas nacionales de transposición para ver si eran conformes a las obligaciones de la DMA. Debido al retraso en la transposición de algunos Estados miembros, este análisis

se ha demorado en el tiempo y se ha ido haciendo de modo parcial. La Comisión le ha prestado especial atención a ciertas obligaciones clave de la directiva como son: a) la definición de objetivos ambientales (art. 4 y conexos), b) las disposiciones relativas a la recuperación de costes (art. 9 y conexos) y c) la participación pública (art. 14 y conexos).

El resultado es así mismo muy dispar y ha encontrado que muchos Estados miembros (tantos como 19!) tienen lagunas muy importantes en cuanto a las obligaciones derivadas de estos artículos 4, 9 y 14, lo que a su vez puede entrañar importantes dificultades para el cumplimiento de la directiva en sí misma.

ORGANIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y DEMARCAÇÕES HIDROGRÁFICAS

Una de las innovaciones importantes de la DMA es la consideración legal a escala comunitaria, por primera vez, de una realidad material obvia: que dentro de una cuenca hidrográfica todo lo que suceda aguas arriba tiene efectos aguas abajo y que, por lo tanto, las medidas de planificación y de gestión hay que abordarlas en el conjunto de la cuenca como un todo. De ahí la obligación de que haya planes de cuenca y de que, en particular, los programas de medidas se coordinen para el conjunto de la demarcación hidrográfica.

El primer elemento necesario para que esto pueda suceder es la adopción de las medidas administrativas para que la coordinación a escala de cuenca pueda ser una realidad. Estas medidas, sobre las que había que informar a la Comisión en junio de 2004, son las siguientes:

la identificación de las demarcaciones hidrográficas y la asignación de las aguas subterráneas y costeras a una demarcación concreta,

la identificación de las autoridades competentes para cada cuenca, incluido el órgano de coordinación entre autoridades cuando hay más de una en una cuenca,

la definición de las cuencas internacionales cuando superan las fronteras de un Estado miembro.

Inicialmente la puesta en marcha de todas estas obligaciones no fue sin embargo suficientemente rápida y la Comisión inició nueve procedimientos de infracción por falta de comunicación de las medidas derivadas de estas obligaciones. Los Estados miembros rezagados eran Bélgica, Dinamarca, Suecia, España, Polonia, Francia, Grecia, Malta e Italia. Ya se han resuelto todos los casos salvo el de España que según indica la Comisión¹⁰ aún no ha completado del todo la designación de las demarcaciones hidrográficas. Quedan también cuestiones pendientes en cuanto a la capacidad de coordinación real entre las autoridades competentes dentro de un mismo Estado miembro, como es el caso de Italia, donde la Comisión decidió acudir al Tribunal de Justicia por un problema de implementación y, como veremos en el apartado siguiente, ganó el caso.

Del conjunto de la información recibida por parte de los Estados miembros, el resultado es que se han establecido 110 cuencas hidrográficas¹¹ en la Unión Europea, de las que 40 son de carácter internacional y cubren más del 60% del territorio comunitario, lo que da una idea de la magnitud de la tarea de coordinación que queda por delante para la elaboración e implementación de los planes de cuenca.

De todos modos, el conjunto es a juicio de la Comisión bastante satisfactorio dado que salvo problemas menores todos los Estados miembros han establecido e identificado las autoridades correspondientes.

(10) Documento de acompañamiento de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo "Hacia la gestión sostenible del agua en la Unión Europea". Doc. SEC(2007) 362, disponible en la página web de la Comisión.

(11) Se pueden consultar en <http://water.europa.eu>

Destaca también el hecho de que en términos generales los nuevos Estados miembros se han ajustado más en este sentido a la DMA que los de la UE-15, lo que se achaca al hecho de que al estar en fase de reorganización para adaptarse al acervo comunitario a causa de la adhesión, a estos nuevos Estados miembros les resultaba más fácil introducir cambios administrativos en profundidad que a los Estados miembros más antiguos, con estructuras administrativas más consolidadas.

LA INFORMACIÓN BÁSICA PARA LA PLANIFICACIÓN HÍDRICA

Una vez transpuesta la directiva y establecidas las autoridades que se deben ocupar de su implementación, el siguiente gran paso de importancia es la recogida de la información necesaria y la elaboración de un diagnóstico de la situación del agua en cada cuenca como cuestión previa e imprescindible a la programación y adopción de las medidas correspondientes.

De esto se ocupa precisamente el artículo 5 de la DMA cuando establece la obligación de los Estados miembros de abordar un análisis ambiental y económico en cada demarcación hidrográfica que debía estar listo para diciembre de 2004. El análisis tiene que incluir, obligatoriamente, los elementos siguientes:

- las características de la demarcación,
- el impacto de la actividad humana en el estado de las aguas superficiales y subterráneas y
- los factores económicos del uso del agua.

Establece además en sus anexos una serie de obligaciones detalladas sobre cómo deben hacerse estos análisis. Por otra parte, dispone también la elaboración de un registro de áreas protegidas en cada demarcación hidrográfica con el objeto de que sus requisitos de protección sean también integrados a todo el ejercicio

de planificación hídrica como objetivos a alcanzar.

Entre las características a detallar para cada demarcación se encuentra la necesidad de hacer una estimación de las fuentes de contaminación significativas, tanto puntuales como difusas, las extracciones de agua y los dispositivos de regulación de caudales, así como las alteraciones morfológicas. En el caso de las aguas subterráneas hay que identificar también las recargas artificiales.

En cuanto al análisis económico, un aspecto importante establecido por la directiva es la obligación de proveer información en detalle suficiente para el cálculo de la recuperación de los costes de los servicios del agua y para la consideración de la rentabilidad en la combinación de medidas que habrá que establecer en los programas de medidas que se incluirán en cada plan de cuenca.

También dispone la DMA la obligación de identificar las masas de agua que como resultado de su estado actual y de las presiones a las que están sometidas, se encuentran en riesgo de no poder llegar a estar en buen estado en el año 2015.

El resultado de este ingente ejercicio es ya muy positivo en sí mismo, pues ha servido para constituir una amplia base de información de la que antes no se disponía para las más de 70.000 masas de agua identificadas a escala comunitaria. O al menos no se disponía de esta información de modo sistematizado ni para el conjunto de la Unión Europea. Además tiene también la ventaja de que se obliga a considerar globalmente y de modo integrado todos los problemas y presiones, incluida la degradación morfológica de las masas de agua y sus efectos en los ecosistemas.

La Comisión ha hecho ya un primer análisis superficial de la información recibida y está ahora completando un análisis en profundidad sobre la adecuación de los análisis

a los requisitos establecidos en la DMA.

Inicialmente había lanzado procedimientos de infracción contra cuatro Estados miembros (España, Portugal, Grecia e Italia) por incumplimiento de las obligaciones básicas en esta materia. Los dos primeros se han resuelto a tiempo satisfactoriamente y el Tribunal de Justicia ha condenado a Italia (diciembre de 2007) y a Grecia (enero de 2008) por no haber entregado los informes relativos a varias cuencas hidrográficas.

Por otra parte, diversas ONG habían enviado quejas a la Comisión contra once Estados miembros, esencialmente por lo que a su juicio era la falta de cumplimiento de las obligaciones relativas a los aspectos económicos ligados a la recuperación del coste de los servicios del agua.

LA INFORMACIÓN SOBRE EL ESTADO DE LAS AGUAS DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA PERSPECTIVA DE CUMPLIMIENTO

En el análisis inicial identifica ya la Comisión diversas lagunas de información que será preciso cubrir con la urgencia que la situación requiere. En primer lugar, se detecta la falta de información detallada sobre la contaminación de origen químico, pues los análisis de los Estados miembros ofrecen datos incompletos al respecto. De hecho hay Estados miembros que no han proporcionado información sobre el riesgo con respecto a las sustancias químicas, o no han dado información sobre contaminantes en los vertidos o sobre las cargas de contaminantes. Además, la mayor parte no tienen mecanismos de seguimiento para las sustancias peligrosas adicionales ni para identificar las presiones de las diferentes fuentes de contaminación (puntuales o difusas).

En cuanto al origen, el resultado del trabajo realizado identifica mayor presión por parte de fuentes

puntuales (industriales y residuales urbanas) en los Estados miembros de la UE-12 que en los de la UE-15 y, por el contrario, identifica mayor presión de la agricultura en algunos Estados miembros de la UE-15 que en los de la ampliación. De hecho, en los lugares en los que se abordó adecuadamente el control de las


fuentes puntuales, la contaminación difusa derivada del uso inadecuado de abonos y pesticidas se ha convertido en el problema principal. Por otra parte los efectos negativos de las modificaciones hidromorfológicas de las masas de agua ligadas a otros aspectos necesarios del desarrollo como la navegación, los

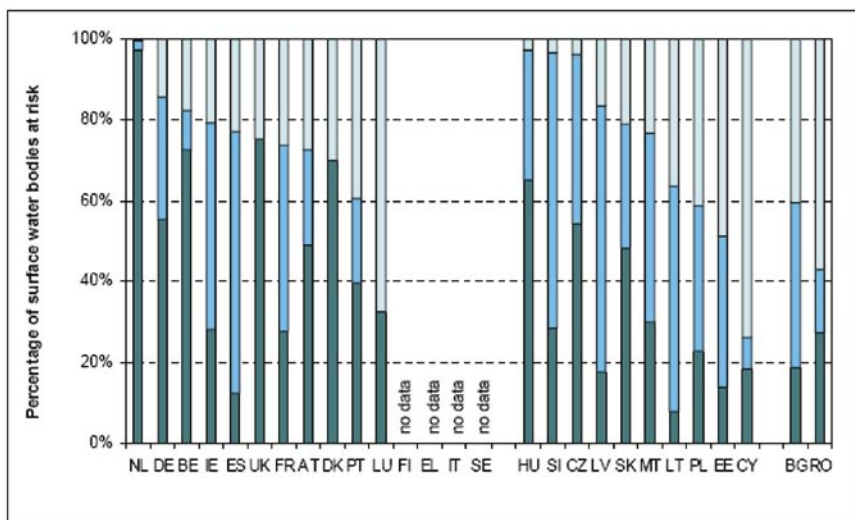
aprovechamientos hidroeléctricos, la agricultura, la urbanización, los embalses y a las captaciones y el suministro de agua, se identifican en su conjunto como una causa importante de degradación de las masas de agua y de pérdida de biodiversidad (v. nota 9).

Los gráficos que siguen¹² dan una idea del camino que queda por recorrer para llegar a alcanzar un *buen estado de las aguas* en el año 2015.

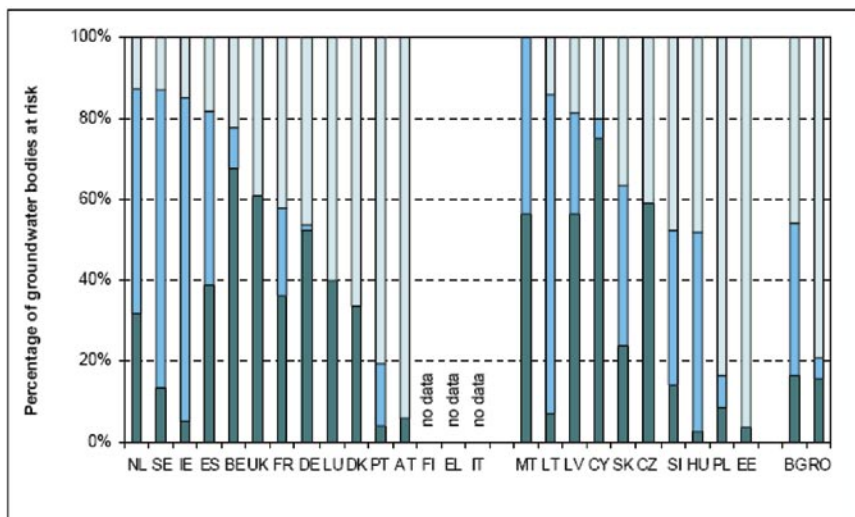
Tanto para aguas subterráneas como superficiales las cifras son bastante elocuentes y preocupantes, y no más del 30% de las masas de agua de la Unión Europea se han clasificado como fuera de riesgo de cara a lograr el buen estado para dicho año.

Por el contrario cerca del 40% de las masas de agua de cada uno de ambos tipos se encuentran en riesgo de no poder alcanzar dicho objetivo y para el resto los datos son insuficientes para hacer una valoración. Si junto con estas cifras se considera que estos datos pueden contener una cierta dosis de optimismo, la conclusión es que queda una enorme tarea por abordar de aquí a 2015.

El balance de conjunto tiene por lo tanto luces y sombras. Mientras vemos que la tarea realizada no colma del todo las exigencias de la DMA, hay que reconocer que el esfuerzo que se ha hecho es enorme y que se han puesto las bases esenciales (legales, administrativas y de información) para poder desarrollar un trabajo eficaz. Todos los pasos intermedios (programas de medidas, participación pública, planes de cuencas, implementación,...) que quedan por franquear son por lo tanto de gran importancia de cara a conseguir unas aguas y unos ecosistemas acuáticos en un estado adecuado a las exigencias demandadas por las sociedades europeas. 



Porcentaje de masas de aguas superficiales que corren el riesgo de no lograr los objetivos de la Directiva Marco del Agua por Estado miembro. ■=con riesgo, ■=datos insuficientes, ■=sin riesgo, (datos basados en los informes de los Estados miembros). Fuente: Comisión Europea.



Porcentaje de masas de aguas subterráneas que corren el riesgo de no lograr los objetivos de la Directiva Marco del Agua por Estado miembro. ■=con riesgo, ■=datos insuficientes, ■=sin riesgo, (datos basados en los informes de los Estados miembros). Fuente: Comisión Europea.

⁽¹²⁾Elaborados por la Comisión Europea y publicados en el documento de acompañamiento de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo "Hacia la gestión sostenible del agua en la Unión Europea". Doc. SEC(2007) 362, disponible en la página web de la Comisión.