

[ LEGISLACIÓN ]

## La Directiva Marco de Aguas, un cambio radical en la política europea hídrica

**Llorenç Avellà Reus**

Centro Valenciano de Estudios sobre el Riego. Universidad Politécnica de Valencia

La Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de agua surge como resultado de las solicitudes realizadas a la Comisión a lo largo del segundo semestre de 1996 por parte del Consejo, del Comité de las Regiones, del Comité Económico y Social y finalmente del Parlamento Europeo. Las implicaciones de la directiva en las políticas de agua y en las administraciones públicas de los Estados miembros son, en nuestra opinión, importantes puesto que exigen el establecimiento de unos objetivos, estrategias y medidas.



La Directiva Marco de Aguas (DMA) esboza un modelo del uso del agua en el que se pone el acento en la consideración del agua como un activo ecosocial, más que como un factor de producción y centra su interés casi exclusivamente en los problemas de la preservación y mejora de la calidad de las aguas y del medio ambiente acuático. En este nuevo modelo, las concesiones y autorizaciones para el uso privativo deben estar supeditadas a los objetivos de calidad, los precios no sólo deben incorporar los costos directos asociados a su disposición, sino también el costo de oportunidad y el de los posibles daños al medio ambiente. La Administración Pública, además de potenciar el ahorro del agua mediante autorizaciones que limiten el uso e impidan el deterioro de las masas de agua cuantitativa y cualitativamente y mediante una política activa de precios que desincentive este deterioro, tiene como objetivo fundamental el establecimiento de unos rigurosos objetivos de la calidad, y la instauración de

medidas, controles y de un sistema de vigilancia para el seguimiento del grado de cumplimiento de los objetivos, convirtiéndose de esta forma en una especie de “agencias” medioambientales especializadas. La aplicación de la Directiva Europea Marco de Aguas supone un cambio radical en la política europea de aguas y tendrá graves dificultades para su correcta aplicación en España.

### [ La DMA: principios rectores

La DMA establece claramente, en su considerando primero, que “el agua no es un bien comercial como los demás, sino que constituye un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal” y, consecuentemente, “al poner el acento en la naturaleza del agua como activo ecosocial, la utilización del agua para cualquier finalidad productiva deberá quedar condicionada al mantenimiento de unos rigurosos objetivos del estado cualitativo y cuantitativo de las masas de agua”.

Pero la DMA también debe “garantizar el suministro suficiente de agua superficial o subterránea en buen estado, tal como requiere un uso del agua sostenible, equilibrado y equitativo”. Con ello es posible que, en la práctica, se produzcan conflictos para el cumplimiento de los dos objetivos fijados en el Art. 1 de la DMA - garantizar el suministro suficiente y conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente- que podrían derivar de la carencia de una clara prioridad entre el cumplimiento de estos objetivos o, en su caso, los mecanismos para compatibilizarlos. Asimismo, la propia DMA prevé la posibilidad de que sea muy difícil el cumplimiento de su contenido debido a circunstancias concretas y excepcionales, así como las medidas que habría que adoptar.

La DMA establece expresamente que el ámbito de aplicación de los objetivos, planes y medidas coordinadas se extiende a todas las aguas continentales y costeras de cada una de las cuencas, (el anejo VI incluye el programa de medidas que deben contemplarse en las cuencas y subcuencas), como consecuencia de ello el cumplimiento de los objetivos debe tener lugar en todas las masas de agua.

El texto de la directiva presta especial atención a la definición de los objetivos medioambientales (Art. 4 y anejo V) y obliga a los Estados miembros a alcanzar un buen estado ecológico y químico en todas las aguas superficiales, así como un buen estado cuantitativo y químico en todas las aguas subterráneas y en las marinas de una franja que puede ser potencialmente afectada por los flujos de las primeras o por los vertidos directos de las áreas costeras, además de establecer cri-

La DMA establece expresamente que el ámbito de aplicación de los objetivos, planes y medidas coordinadas se extiende a todas las aguas continentales y costeras de cada una de las cuencas

terios normativos para la definición del buen estado de calidad química de las aguas en función del cumplimiento de los estándares de calidad que deberán definirse previamente de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 16 y anejo V antes de 2015, con excepciones.

Tal como se indica en los considerandos 33 y 34, el objetivo de alcanzar un buen estado de las aguas debe perseguirse en cada cuenca hidrográfica, de modo que se coordinen las medidas relativas a las aguas superficiales y las aguas subterráneas pertenecientes al mismo sistema ecológico, hidrológico e hidrogeológico y, a efectos de la protección del medio ambiente, es necesario integrar en

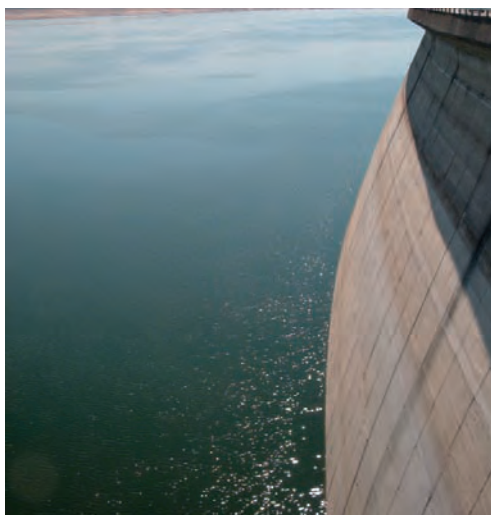
mayor medida los aspectos cualitativos y cuantitativos de las aguas, tanto superficiales como subterráneas. Como hemos dicho anteriormente, la unidad de planificación hidrológica es la cuenca y sus planes deben incluir la prolija información que se indica en el anexo VII.

### Diferencias con anteriores planes de aguas

A diferencia de los tradicionales planes hidrológicos, la DMA conciben los planes como un documento público en el que se recoge un resumen de los estudios, objetivos, programas, medidas e instrumentos de acuerdo con lo exigido por la directiva para el logro de los objetivos de calidad en las masas de agua y áreas protegidas del territorio de cada Distrito hidrográfico. Los planes no tienen en sí mismos carácter normativo como el Plan Hidrológico Nacional o los planes de cuenca españoles.

Los principales aspectos que deben contemplarse en los planes de cuenca son: a) Presiones e incidencias de la actividad humana en el estado de las aguas, b) Mapas de las zonas protegidas, c) Mapa de las redes de control, d) Objetivos medioambientales, e) Resumen del análisis económico del uso del agua, f) Programa o programas de medidas adoptados que incluyan los modos de conseguir los objetivos, g) Programas y planes hidrológicos más detallados relativos a subcuencas, h) Medidas de información pública y de consulta tomadas y sus resultados.

El análisis económico debe comprender (anejo III), además de la caracterización de la cuen-



## Q-pipe: LA SOLUCIÓN AL REGISTRO DE VOLÚMENES DE RIEGO EN COMUNIDADES DE REGANTES CON SISTEMAS POR GRAVEDAD



- REGISTRO CONTINUO DEL VOLUMEN
- LECTURA DIRECTA
- REQUIERE MÍNIMO DESNIVEL
- PERMITE LA MEDICIÓN DE AGUAS NO FILTRADAS
- ROBUSTO Y PRECISO
- NO REQUIERE: ENERGÍA ELÉCTRICA, BATERIAS NI PLACAS SOLARES



Ahora se puede conocer el volumen de riego con solo leer el consumo; tan sencillo como se realiza en los hogares o la industria

ca en distintos aspectos: importancia económica de los usos del agua, demografía, estimación de escenarios futuros de la demanda y oferta de agua, impacto de la actividad, etc., la siguiente información:

- Los cálculos pertinentes necesarios para tener en cuenta el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua y estimación a largo plazo de la oferta y la demanda de agua y las previsiones de la inversión correspondiente.

- La combinación más adecuada de medidas que, sobre el uso del agua, deben incluirse en el programa de medidas.

Nótese, por un lado, la preponderancia de la información y análisis referidos a temas ambientales y, por otro, la incorporación de aspectos novedosos en relación a los planes de cuenca y nacional españoles, en particular en materia económica y de participación pública.

## ¿Es compatible la DMA con la actual política de aguas?

La trasposición de la DMA a España se realizó por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de forma bastante literal y dejando para su desarrollo posterior temas para los que no se consideraba necesarios el rango de Ley, entre los que cabe citar el nuevo Reglamento de Planificación Hidrológica (R.D. 907/2007, de 6 de junio) en el que se define la estrategia para la consecución de los objetivos de planificación y el R.D. 125/2007, de 2 de febrero, que fija el ámbito territorial de las “nuevas” demarcaciones hidrográficas, con carácter provisional hasta que las comunidades autónomas afectadas asuman de manera efectiva las competencias sobre las cuencas internas de cada comunidad autónoma. Con ello, la ambigüedad de la DMA, puesta de manifiesto por diversos autores, permanece en su trasposición al ordenamiento español.

Por ejemplo, como se pregunta Pérez Picazo (2003): ¿hasta qué punto la planificación hidrológica puede compatibilizar los objetivos de “evitar el estrangulamiento de las actividades económicas vinculadas al agua y preservar el recurso y los distintos



sistemas acuáticos”?. La cuestión no es baladí, pues genera dudas sobre si el articulado de la DMA es o no compatible, más allá de aspectos “formales”, con gran parte de la política de aguas ejecutada o planteada en España en las últimas dos décadas, incluida su financiación. Por ejemplo el trasvase Júcar-Vinalopó, el Plan AGUA y la proliferación de desaladoras, el Plan de Modernización de regadíos, el posible cambio de toma del trasvase Tajo-Segura, etc., por no hablar, simple y llanamente del reiterado incumplimiento de la legislación vigente (pozos ilegales, invasión del dominio público hidráulico, no instalación de mecanismos de medida de caudales, etc.) que podrían, posiblemente, ser objeto de infracciones comunitarias. Por ello cabe interrogarse sobre el cambio real en la política de aguas española, pues si la sustitución del modelo de oferta por el de demanda supuso un claro cambio en la política hidráulica, priorizando las políticas de demanda, desde la entrada en vigor de la DMA la mayor inversión se ha dirigido a todo tipo de políticas: modernización de regadíos (demanda) y desalinización y trasvases (oferta).

## La aplicación de la DMA en España

La implantación de la DMA se enfrenta a un grave problema derivado de su propia concepción. En efecto, el contexto de los países del centro y norte de Europa se caracteriza, esquemáticamente, por tener más problemas de calidad de los recursos hídricos y ecosistemas asociados, que de cantidad, mientras que en España existen graves problemas de cantidad y de calidad. La concepción de la DMA se orienta exclusivamente a los problemas de calidad, así, en su considerando diecinueve, manifiesta que “el control cuantitativo es un factor de garantía de una buena calidad de las aguas y, por consiguiente, deben establecerse medidas cuantitativas subordinadas al objeto de garantizar una buena calidad”. Sin duda, una aplicación textual de esta concepción se enfrentaría a fuertes rechazos sociales en cualquier situación y, en especial, en los frecuentes episodios de sequías. Además, una parte no desdeñable de los problemas de calidad de las aguas en España, proceden de la contaminación difusa, a la que la DMA solo cita en el Art. 10 al men-

cionar la “necesidad de controlar los impactos difusos”.

Por otra parte, el actual momento sociopolítico no invita al optimismo. Coincidiendo con la implantación de la DMA en España, se modificó el Plan Hidrológico Nacional (R.D. Ley 2/2004 que, posteriormente se transformó en la Ley 11/2005) con el objetivo principal de sustituir el trasvase del Ebro por el programa AGUA en las cuencas mediterráneas, y con la modificación de los Estatutos de Autonomía en muchas CCAA con la común reivindicación de reservas de agua en sus territorios o reclamación del agua “sobrante” de otros territorios. La práctica totalidad de CCAA pretender obtener “reservas” del agua que transcurre por los ríos en su territorio para garantizar sus necesidades que, en ocasiones, derivan de la expansión de regadíos de difícil justificación económica, social y ambiental.

### [ Dificultades de implantación

La necesidad de integrar de forma coherente a nivel de cuenca las políticas urbanísticas, territoriales, de desarrollo rural, agrícola y sectorial, será, ciertamente, una tarea francamente difícil en el actual estado de confrontación política entre los grandes partidos y entre los gobiernos centrales y autonómicos, dada la dispersión de competencias existente y la utilización electoralista del agua. La experiencia reciente nos enseña que los temas relacionados con el agua son unos de los más utilizados –y parece ser que con éxito– para intentar vencer en las citas electorales.

Un ejemplo de gran repercusión es el de las desaladoras del programa AGUA. Con una correcta aplicación del principio de subsidiaridad y de garantía de suministro, pueden calificarse como propias de una política de oferta y sin coordinación con las políticas territoriales –en algunas CCAA los planes urbanísticos hacen caso omiso a los preceptivos informes de los organismos de cuenca–, con el agravante de haber renunciado a su propósito inicial de exigir un compromiso de los usuarios potenciales a usar y pagar el agua obtenida. Otro ejemplo que ha originado grandes confrontaciones electorales y territoriales es el del trasvase Jú-

La DMA considera el agua como un activo ecosocial, y se centra en los problemas de su preservación, la mejora de su calidad y del medio ambiente acuático

car-Vinalopó, ligado a los planes de modernización de los regadíos de la Ribera que pueden tener graves consecuencias si se aplica el principio de recuperación de costes ambientales por su probable afección negativa al lago de la Albufera de Valencia.

Y, ciertamente, es necesario un amplio consenso en materia de política de agua para intentar resolver los graves problemas existentes, entre los que cabe citar los relacionados con política de agua y políticas de ordenación del territorio, urbanismo y agrarias, dar solución a las captaciones irregulares o ilegales de aguas y la imposibilidad de que se concedan nuevas concesiones (pues en muchas Confederaciones las concesiones vigentes actualmente superan las disponibilidades del año medio) sin que previamente se revisen las actuales concesiones (incluso mediante expedientes de caducidad) basados en los grandes cambios en los usos del suelo; de agrario a no agrario y de cultivos o tecnología en el seno del agrario acaecidos, sobre todo, en las dos últimas décadas.

Una visión optimista de la DMA postularía la utilización de la DMA para solucionar gran parte de esos problemas enquistados en la sociedad española: Integración de la política de aguas con otras políticas relacionadas, redefinición de las competencias derivadas de la Constitución española, o adecuada coordinación de las administraciones públicas, plena aplicación de las leyes vigentes, mejorar el conocimiento de la realidad sobre la que se pretende actuar y, en definitiva, mayor responsabilidad social y política.

### [ Conclusiones

La DMA es una directiva estrictamente medioambientalista, muy ambiciosa pero ambigua, muy teórica y en algunos casos hasta ingenua, como cuando observa la recuperación de costes como un elemento disuasorio

del consumo. Las novedades que contiene la DMA no están descritas con la suficiente precisión como para ser susceptibles de una simple y sencilla respuesta en todos los lugares.

En España su aplicación será especialmente difícil tanto por las características agroclimáticas y la importancia del regadío en el consumo de agua como por las necesarias reformas que deben adoptarse en la administración hídrica, la necesidad de alcanzar una mayor integración de todas las políticas territoriales, urbanísticas y sectoriales con la política de agua y alcanzar una concertación entre todas las administraciones con competencias en las políticas anteriormente enunciadas (central, autonómicas y locales).

### [ Bibliografía

Avellá, L., Carles, J. Sanchis, C. (2009) La Directiva Marco de Agua: ¿Un modelo alternativo del uso del agua?, por Llorenç Avellà, José Carles y Carles Sanchis. En “La economía del agua de riego en España” José A. Gómez-Limón, Javier Calatrava, Alberto Garrido, Fco. Javier Sáez y Angels Xabadia (Eds). Fundación Cajamar.

Carles, J., Avellá, Ll. y García, M. (1999) “Precios, costos y uso del agua en el regadío mediterráneo” en El agua a debate desde la Universidad. Zaragoza El agua a debate desde la Universidad: hacia una nueva cultura del agua : 1er Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación de Aguas.

Carles, J. (2001). “La administración pública ante las nuevas políticas de aguas de la Directiva Marco” En La Directiva Marco. Perspectivas en Portugal y España. II Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión de Aguas. Institución Fernando El Católico, Zaragoza, 161-181.

Carles, J. y García, M. (2001). “La política europea de aguas: Un nuevo marco para la gestión sostenible”. En Basanta, A. (Ed.): Uso sostenible del agua: de la discusión a la decisión. EMASESA. Sevilla.

Pérez Picazo, M.T. (2003). “Aspectos económicos de la planificación hidrológica”, en Arrojo, P. y Del Mora, L. (coords), La Directiva Marco de Aguas: Realidades y futuro. Institución Fernando el Católico, Zaragoza. •