

Observatorio del Agua de la Fundación Marcelino Botín - Ciclo de
Seminarios
Los nuevos planes de gestión de cuenca según la Directiva Marco del
Agua
23 de noviembre de 2010

La planificación hidrológica y la Directiva Marco del Agua en España: Estado de la Cuestión

Nuria Hernández-Mora, Graciela Ferrer, Abel La Calle, Francesc La Roca,
Leandro del Moral y Narcís Prat
Observatorio Seguimiento DMA, Fundación Nueva Cultura del Agua¹

Introducción

La Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60) fue aprobada en octubre del año 2000 y traspuesta al ordenamiento jurídico español mediante el artículo 129 de la Ley 62/2003 de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y del orden social. La aprobación de la Directiva Marco del Agua (DMA) se justificó por la necesidad de abordar de manera eficaz y sistemática los problemas derivados del deterioro de los ecosistemas hídricos² en toda Europa, superando el enfoque fragmentario que había caracterizado la política de aguas hasta ese momento, con varias directivas creadas para abordar los distintos problemas relacionados con distintos usos (aguas para baño, para consumo humano, para peces, etc.).³

Durante el debate político y social que acompañó a la elaboración y aprobación de la DMA en Europa, y mientras otros países comenzaban a elaborar las estrategias para su implementación y a desarrollar campañas

¹ El trabajo que aquí se presenta refleja, en gran medida, el resultado del trabajo colectivo de los miembros del Observatorio de Seguimiento de la Implementación de la Directiva Marco del Agua en España (ODMA) que la Fundación Nueva Cultura del Agua creó en el año 2006. El observatorio está formado por un grupo de científicos y expertos en materia de aguas vinculados a la FNCA, que vienen haciendo un seguimiento del proceso de implementación de la DMA en nuestro país. El resultado de los trabajos, informes y jornadas públicas organizadas por el ODMA pueden consultarse en la página web de la FNCA: <http://www.unizar.es/fnca/index3.php?id=1&pag=18>. Este texto se apoya en el documento: "Directiva Marco del Agua: Preparando la evaluación de la década" (La Roca et al., 2010) presentado en el CONAMA 10.

² Considerandos 2, 3 y 4 de la DMA.

³ Considerandos 5, 9 y 10 de la DMA.

de comunicación y educación públicas, en España seguíamos inmersos en los conflictos y debates de los Planes Hidrológicos de 1998 y del Plan Hidrológico Nacional de 2001. De este modo, mientras que en Europa se estaba debatiendo la necesidad de plantear una estrategia común de actuación en materia de política de aguas que permitiera hacer frente a los importantes retos de pérdida de calidad ambiental, degradación de ecosistemas acuáticos, contaminación de fuentes de suministro y riesgo de la garantía de abastecimiento, en España seguíamos inmersos en debates y conflictos más propios del desarrollismo económico que de una economía madura y consolidada.

La planificación hidrológica de la década de los 90 en nuestro país se caracterizó por primar el incremento de la oferta en base a unas estimaciones sobredimensionadas tanto de las demandas como de los recursos disponibles, utilizando datos desfasados y poco fiables. En esencia se trabajaba con objetivos más propios de la economía desarrollista de los años 50 y 60 que de la economía industrializada y orientada a los servicios en la que nos encontrábamos. Así, la ley de aguas de 1985 (Ley 29/1985) establecía en su artículo 38 que:

“La planificación hidrológica tendrá por **objetivos generales conseguir la mejor satisfacción de las demandas del agua** y equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos (...)”.⁴

El objetivo expreso de la ley y de la política de aguas era buscar alternativas de incremento de la oferta mediante la construcción de nuevas infraestructuras hidráulicas impulsadas desde la administración, y fuertemente subvencionadas por el erario público. Los Planes Hidrológicos de 1998 todavía vigentes y, en gran medida, el Plan Hidrológico Nacional, consisten de una relación de grandes infraestructuras hidráulicas que deben ser acometidas para alcanzar los objetivos de la planificación. La política de aguas, al servicio de las políticas sectoriales debía, por lo tanto, garantizar el suministro de recursos hídricos a bajo coste para satisfacer todas las posibles demandas presentes y futuras. El agua era pues, considerada y gestionada como un factor de producción que debía ser embalsado, canalizado, transportado y suministrado a los distintos usuarios económicos, minimizando la repercusión de los costes asociados a tales usuarios.

⁴ El énfasis es nuestro.

La reforma de la Ley de Aguas de 1999 (Ley 46/1999) introdujo algunos cambios en estos planteamientos, más significativamente la introducción de los caudales ambientales como restricción previa a otros usos y del concepto de buen estado ecológico en la legislación. Así, el mismo artículo 39 queda modificado de la siguiente manera (redacción definitiva recogida en el artículo 40 Texto Refundido de la Ley de Aguas, RDL 1/2001):

“La planificación hidrológica tendrá por objetivos generales **conseguir el buen estado ecológico del dominio público hidráulico y la satisfacción de las demandas de agua**, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos (...).”⁵

Sin embargo la ley de 1999 seguía manteniendo el concepto de satisfacción de las demandas (máximas) y el objetivo de incrementar la oferta, intentando compatibilizar este objetivo con la conservación del recurso, una dualidad difícilmente abordable y que sigue caracterizando (y dificultando) la política de aguas en España hoy en día. En esta línea, en la exposición de motivos de la ley 46/1999 el legislador declaraba:

“La aplicación práctica de la Ley de Aguas de 1985 ha permitido constatar (...) la ausencia en ella de instrumentos eficaces para afrontar las nuevas demandas en relación con dicho recurso, tanto en cantidad, dado que su consumo se incrementa exponencialmente, como en calidad”

La DMA exige una transformación radical tanto en los objetivos de la política de aguas como en los métodos empleados para su gestión. El Considerando 1º de la DMA establece que *“El agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal”*⁶ introduciendo así el carácter multifuncional y contextual del agua, como fuente de vida, de articulación territorial, de disfrute social y de identidad cultural. Esta visión más poliédrica del agua requiere, sin duda, un enfoque integrado de gestión, entendiendo dicha integración en su sentido más amplio: integración sectorial, incorporando de manera eficaz en el proceso de toma de decisiones a todas las administraciones públicas con competencias que afectan o son afectadas por la política de aguas; integración de las aguas costeras y de transición, de las aguas subterráneas y de las superficiales; e integración de los distintos sectores de la sociedad con intereses en la política de aguas así como

⁵ El énfasis es nuestro.

⁶ El énfasis es nuestro.

del público en general en la definición de estas políticas, por medio de procesos eficaces de información, consulta y participación públicas.

La DMA parte del reconocimiento del deterioro progresivo de los ecosistemas acuáticos en toda Europa, como resultado de la presión insostenible a la que les someten los usos que el ser humano hace de los mismos, bien como fuente de recurso (extracciones, derivaciones, canalizaciones) o bien como receptores de residuos (vertidos). La DMA, por lo tanto, establece como objetivo primordial la necesidad de conservar el buen estado ecológico de estos ecosistemas, pero no porque se trate de una Directiva ambiental, como se ha argumentado, sino porque reconoce que es necesario mantener la funcionalidad ecosistémica de la cuenca hidrográfica como “fábrica” natural de agua. Es decir, únicamente conservando en buen estado el funcionamiento de los ecosistemas acuáticos conseguiremos garantizar que nos sigan proporcionando suficiente agua, en términos de cantidad y de calidad, para satisfacer nuestras necesidades (consuntivas y de otro tipo) de agua en el medio y largo plazo. Así, el primer artículo de la DMA establece:

“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:

- 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;**
- [...]

y que contribuya de esta forma a:

- Garantizar el suministro suficiente de agua superficial o subterránea en buen estado, tal como requiere un uso del agua sostenible, equilibrado y equitativo. [...]”⁷

La DMA claramente establece un nuevo orden de prioridades y, con el objetivo de garantizar la disponibilidad de agua de calidad en el futuro, supedita la satisfacción de las demandas a los objetivos de conservación del buen estado ecológico. Este importante cambio de prioridades y objetivos hubiera requerido una profunda transformación tanto de la legislación vigente en España como de la administración del agua (acertadamente denominada hasta ahora administración hidráulica), diseñada y consolidada durante el siglo XX con el fin de incrementar las disponibilidades del recurso, y no para gestionarlo con criterios de

⁷ El énfasis es nuestro.

sostenibilidad, racionalidad económica y transparencia. Sin embargo, como ya se ha dicho anteriormente, los debates sobre el agua en España en esos momentos tenían otros objetivos, y el gobierno optó por una inadecuada e insuficiente modificación del TRLA para adoptar algunas de las novedades introducidas por la DMA. Así por ejemplo, el mismo artículo 40, que venimos comentando en sus distintas variaciones, no se vio alterado significativamente, quedando su redacción actual (tras las modificaciones introducidas por la ley 62/2003), como sigue:

“La planificación hidrológica tendrá por objetivos generales **conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico** y de las aguas objeto de esta ley, **la satisfacción de las demandas de agua**, el equilibrio y la armonización del desarrollo regional y sectorial (...)”⁸

Así, la legislación española sigue manteniendo la satisfacción de las demandas como un objetivo primordial de la planificación, al mismo nivel que el logro del buen estado, y, por lo tanto, dificultando la consecución de los objetivos de la DMA. La inadecuada transposición de la DMA al ordenamiento jurídico español en éste y otros aspectos ha sido criticada por varios autores desde hace tiempo (La Calle, 2007) y ha sido objeto de la emisión de un Dictamen Motivado contra España por parte de la Comisión Europea en abril de 2010 en respuesta a una queja presentada por WWF-España en 2007.

Durante la legislatura 2004-2008 el entonces Ministerio de Medio Ambiente trabajó en la elaboración de una propuesta de reforma sustancial de la ley de aguas que permitiera subsanar las deficiencias en la trasposición, y adaptar la política de aguas en nuestro país a los nuevos objetivos y requerimientos de la DMA. La propuesta abordaba diversos aspectos que requieren reforma, desde el régimen económico-financiero, pasando por los objetivos y procedimientos de la planificación y gestión del agua, hasta la estructura y composición de los órganos de participación pública en la gestión del agua, entre otros aspectos. Sin embargo, la propuesta nunca fue presentada a debate parlamentario y quedó relegada con la llegada del nuevo equipo ministerial en el año 2008.

La planificación hidrológica en el marco de la DMA

La DMA establece un marco común de actuación para la política de aguas articulado alrededor de tres principios rectores:

⁸ El énfasis es nuestro.

- **Sostenibilidad ambiental:** estableciendo la conservación y recuperación del buen estado ecológico (para aguas superficiales, costeras y de transición) y cuantitativo y químico (para aguas subterráneas) de las masas de agua como objetivo principal de la planificación y la gestión del agua.
- **Sostenibilidad económica:** reconociendo la necesidad de recuperar los costes de los servicios relacionados con el agua en base a la aplicación del principio de “quien contamina, paga” y como instrumento para racionalizar los usos del agua.
- **Sostenibilidad social:** exigiendo la participación de las partes interesadas (incluidos los usuarios) y del público en general en el proceso de toma de decisiones con el fin de “garantizar el éxito” de la Directiva.⁹

Para lograr estos objetivos, la DMA establece la cuenca hidrográfica como unidad de referencia básica para la planificación y la gestión del agua.¹⁰ Además, la DMA establece la obligación de delimitar distintas demarcaciones hidrográficas, cada una de las cuales puede estar constituida por una cuenca hidrográfica o bien una agrupación de cuencas hidrográficas vecinas. La demarcación hidrográfica constituye la unidad de referencia principal desde el punto de vista administrativo para la planificación y la gestión del agua.¹¹ Por otra parte, la DMA exige la creación de mecanismos de coordinación entre las autoridades competentes en cada demarcación hidrográfica con el fin de facilitar el desarrollo del plan de gestión de la demarcación y del programa de medidas a éste asociado.¹² En el caso español, el RD 126/2007 creó los Comités de Autoridades Competentes en cada una de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias, dotándoles sólo de capacidad de cooperación, pero no de coordinación.

Con el fin de proporcionar un marco común de actuación que facilite homogeneizar las políticas en los distintos países miembros de la UE a la vez que permitir el suficiente margen para adaptarse a las diversas situaciones biofísicas, políticas y socioeconómicas, la DMA define un calendario y un protocolo general de actuación¹³ muy detallado pero

⁹ Considerando 14 de la DMA

¹⁰ Considerando 33 de la DMA

¹¹ Artículo 3 de la DMA.

¹² Artículo 3 de la DMA

¹³ 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.

adaptable. La concreción del camino a seguir para alcanzar el buen estado de las masas de agua queda en manos de los Estados miembro, pero siempre dentro de los límites definidos por los protocolos establecidos en la propia directiva y desarrollados posteriormente en el marco de la Estrategia Común de Implementación.¹⁴ 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 derivaría en una situación dumping ambiental.

Figura 1. La planificación hidrológica y la DMA

¹⁴ En mayo de 2001 la Unión Europea acordó el establecimiento de una Estrategia Común de implementación de la DMA. Aunque en dicho documento se reconocía que la implementación era responsabilidad de cada Estado miembro, se puso de manifiesto un consenso amplio entre los Directores de Agua de los Estados miembro, 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>)



Fuente: Elaboración propia.

El ciclo de la planificación hidrológica en el marco de la DMA ha supuesto en España un importante cambio con relación al anterior proceso de planificación establecido en la Ley de Aguas de 1985 y que culminó en el Plan Hidrológico Nacional de 2001. La figura 1 representa de manera esquemática y simplificada los pasos a seguir en este nuevo proceso. Destaca fundamentalmente el carácter de *ciclo* de planificación, elaborado para plazos de 6 años, partiendo de un diagnóstico de la situación, la determinación de objetivos, el desarrollo de programas de medidas que nos ayuden a alcanzar estos objetivos, y el establecimiento de un programa de seguimiento y control (redes de medida) que permita evaluar el avance hacia los objetivos propuestos y la revisión y modificación de los planes y las medidas en caso de que se produzcan desviaciones. En el centro del proceso están los ecosistemas acuáticos como generadores de agua y servicios ambientales, y a lo largo de las distintas fases existe la obligación de definir procesos de información, consulta y participación públicas. Se trata pues, de un proceso que debería estar orientado hacia la gestión adaptativa y caracterizado por la rigurosidad analítica, la racionalidad económica, y la transparencia y participación pública.

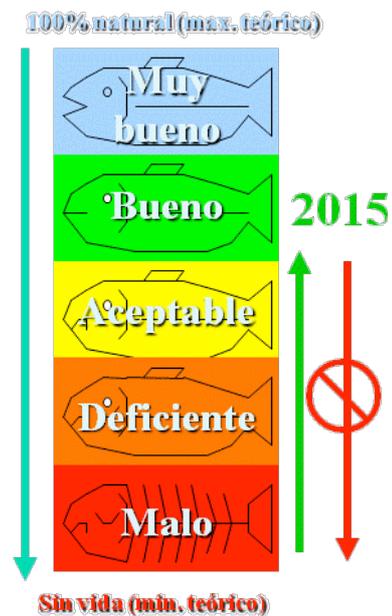
La DMA establece que el primer paso en el proceso de planificación consiste en un diagnóstico inicial del estado de las masas de agua y de las presiones e impactos a las que están sometidas por las acciones

humanas, incluyendo un análisis económico de los usos del agua, de los precios del agua, y del grado de recuperación de costes¹⁵ así como una relación de las zonas protegidas que se encuentran en cada demarcación hidrográfica.¹⁶ En España, este requisito fue satisfecho para la mayoría de las demarcaciones en junio de 2005 con el envío a Bruselas de los informes de los artículos 5, 6 y 7, a excepción de los territorios insulares y Ceuta y Melilla (ver tabla 1). Sin embargo, dado que los trabajos para el nuevo ciclo de planificación no comenzaron realmente hasta 2004, la información enviada a Bruselas estaba extraída en gran medida de los datos de los planes de cuenca vigentes, con redes de medida diseñadas para otros objetivos y, por lo tanto, existían importantes lagunas de información básica (biológica, hidromorfológica, socioeconómica) para la elaboración de los nuevos planes de cuenca.

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, ya que la gestión del agua debe orientarse estratégicamente a la protección de los ecosistemas acuáticos. 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 las masas de agua, la comparación entre el estado actual y el estado objetivo define la brecha a cubrir mediante la adopción de un programa de medidas. El programa de medidas en cada caso deberá definirse para

aquellas masas de agua cuyo estado (ecológico, cuantitativo o químico) sea peor que bueno, con el fin de alcanzar el buen estado en 2015 (figura 2). En el caso en el que no sea posible alcanzar los objetivos de buen estado en el horizonte 2015, se podrán plantear excepciones al logro de los mismos, siempre que concurren las circunstancias previstas en la DMA y se cumplan los requisitos por ella exigidos.¹⁷ En cualquier caso, la interpretación y aplicación de las excepciones ha de ser restrictiva y definida a escala de masa de agua, no

Figura 2. Determinación de estado v objetivos



Fuente: Peter Pollard, SEPA, citado por D. Howell

¹⁵ Artículo 5 de la DMA

¹⁶ Artículos 6 y 7 de la DMA

¹⁷ Artículo 4 de la DMA.

debe reducir el nivel de protección ambiental anterior a la DMA, ha de garantizar el efecto útil de la DMA, y no debe 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.

Con el fin de incorporar la racionalidad económica en el proceso de toma de decisiones de la política del agua, la DMA 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 y del carácter incentivador del precio para el uso sostenible del agua. La DMA establece que este instrumento debe ser 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 [...]; y una contribución adecuada de los diversos usos del agua [...] a la recuperación de los costes relacionados con el agua [...] teniendo en cuenta el principio de quien contamina paga.*¹⁸ Por otro, el análisis coste-eficacia de las medidas o de la combinación de medidas que integran el programa de medidas, de manera que se asegure que éstas son las más costo-efectivas posible, para lograr los objetivos de la DMA en cada masa de agua.¹⁹ De esta forma, el proceso de planificación hidrográfica ha de incluir un proceso de evaluación de las medidas o combinación de las mismas con el cometido de determinar la manera menos costosa de alcanzar los objetivos de buen estado de las masas de agua, los cuales, han de estar definidos con claridad, previamente. En este contexto, el análisis económico aporta elementos de juicio a los procesos de participación y a la toma de decisiones. En este sentido la DMA insiste en la implicación insustituible de los agentes afectados por la política hídrica, a lo largo de todo el proceso de planificación que, en definitiva, no son sólo las partes con intereses económicos directos o la sociedad civil organizada, sino el conjunto de los ciudadanos, es decir, el público en general.²⁰

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

¹⁸ Artículo 9 de la DMA.

¹⁹ Anexo 3, apartado b) de la DMA y CIS (2003)

²⁰ Considerando 14 y artículo 14 de la DMA

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.

La planificación hidrológica en España: Estado de la cuestión

El retraso en el comienzo del nuevo ciclo de planificación hidrológica, que no se puso en marcha realmente hasta 2004, ha seguido acumulándose de manera generalizada, de forma que aunque la DMA requería la aprobación de los nuevos Planes de Gestión de Cuenca en 2009 (ver Tabla 1), en España sólo se ha aprobado un plan oficialmente: el Plan de Gestión Fluvial de las Cuencas Internas de Cataluña, aprobado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña el 23 de noviembre de 2010.

Tabla 1. Calendario de Implementación de la DMA en España

FASES	FECHAS DMA	CALENDARIO MMARM	CALENDARIO REAL
Transposición DMA al ordenamiento jurídico interno	Diciembre 2003 (Artículo 24)	-	Diciembre 2003 (Ley 62/2003)
Identificación de las demarcaciones y organización administrativa	Junio 2004 (Artículo 3)	-	Febrero 2007 RD 125/2007 (límites demarcaciones; excepto Júcar y Cuencas Internas de la Comunidad Valenciana) RD 126/2007 (composición comités de autoridades competentes)
Caracterización ambiental y económica de las demarcaciones	Diciembre 2004 (Artículos 5 y 6)	Junio 2005	Junio 2005 Remisión informes artículos 5 y 6 (excepto Baleares y Canarias)
Establecimiento redes de medida	Diciembre 2006 (Artículo 8)	Marzo 2007	Marzo 2007 Remisión informe artículo 8
Programa de actuaciones, calendario de trabajo, plan de participación pública, y	Junio 2007 (Artículo 14)	Enero 2008	Enero 2008 Cuencas Intercomunitarias Casística variada

estudio de la demarcación			Cuencas Intracomunitarias
Esquema Provisional de Temas Importantes (ETI)	Junio 2008	Septiembre 2008	Cuencas intercomunitarias (excepto Júcar) Julio 2008-Enero 2009: Consulta Noviembre 2010: Aprobados (excepto Cantábrico, Segura y Júcar) D.H. Júcar : Diciembre 2009-Junio 2010 C.I. Cataluña : Noviembre 2007 C.I. Baleares : Galicia Costa : Enero-julio 2009 C.I. País Vasco : Septiembre 2008-Marzo 2009 D.H. Canarias (excepto Lanzarote y La Gomera) ¹
Presentación del Proyecto de Plan Hidrológico de Cuenca y programas de medidas	Junio 2009 (Artículo 13 y 11)	Enero 2009	C.I. Baleares : Octubre 2008 C.I. Cataluña : Noviembre 2009 C.I. Andalucía : Mayo 2010 Tenerife : Mayo 2010 Galicia Costa : Agosto 2010 Resto demarcaciones : Pendiente
Finalización del Plan de Gestión de la Demarcación Hidrográfica, incluyendo programa de medidas	Diciembre 2009 (Artículos 13 y 11)	Junio 2009	C.I. Cataluña : 23 de noviembre de 2010. Resto de demarcaciones : Pendiente
Introducción de políticas de precios del agua	2010 (Artículo 9)	-	Pendiente
Implantar los Programas de Medidas	2012 (Artículo 11)	-	Pendiente
Alcanzar los objetivos ambientales de la DMA y actualización de los planes de cuenca	2015 (Artículo 4)	-	Pendiente

¹ Canarias está dividida en siete demarcaciones hidrográficas, una por cada isla: Tenerife, Gran Canaria, La Gomera, La Palma, Fuerteventura, Lanzarote y El Hierro. Tenerife es la única demarcación que ha avanzado en el proceso de planificación.

En la actualidad, se dan dos situaciones diferenciadas. Por un lado, en lo que se refiere a las demarcaciones intercomunitarias, competencia exclusiva del Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino (MARM), a los retrasos iniciales (acumulados en el periodo 2000-2008) se ha añadido en el último año la paralización del proceso por la imposibilidad de constituir los nuevos Consejos de Agua de las demarcaciones, competentes, según el Reglamento de la Planificación Hidrológica²¹ para aprobar el documento definitivo denominado Esquema de Temas

²¹ Real Decreto XX/2007, de 6 de julio

Importantes (ETI) y abrir el periodo de consulta pública del borrador de proyecto de plan hidrológico. Con el fin de dar una solución transitoria a este problema y evitar demoras adicionales en el proceso de planificación,²² el 17 de septiembre de 2010 el Consejo de Ministros aprobó una modificación del Reglamento de la Planificación Hidrológica²³, mediante la cual 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”*. Como consecuencia, a lo largo de los meses de octubre y noviembre se han aprobado los ETIs definitivos del Ebro, Duero, Guadiana, Guadalquivir, Miño-Sil y Tajo. También se ha propuesto la delimitación de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico, desbloqueando así el proceso de planificación en esa demarcación.

Tabla 2. Propuesta de composición de los Consejos del Agua

		EBRO	GUADIANA	GUADAL Q.	DUERO	MIÑO-SIL
ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO		21	21	24	19	20
COMUNIDADES AUTÓNOMAS		34	15	16	22	15
ENTIDADES LOCALES		3	3	3	3	3
USUARIOS		32	22	24	25	23
OTRAS ASOCIACIONES	Ambientales	2	2	2	2	2
	Agrarias	2	2	2	2	2
	Empresariales	2	2	2	2	2
TOTAL		96	67	73	75	67

Fuente: Elaborado por el ODMA a partir del análisis de las propuestas de real decreto para cada demarcación.

²² La Comisión Europea envió en junio pasado carta de emplazamiento por el incumplimiento de los plazos en la aprobación de los planes (expediente de infracción 2010/2083, Decisión adoptada por la Comisión Europea el 3 de junio de 2010).

²³ 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.

Más recientemente, en noviembre de 2010, la Dirección General de Aguas del MARM ha presentado los borradores de Real Decreto Ley para la constitución de los nuevos Consejos de Agua de las Demarcaciones del Ebro, Duero, Guadiana, Guadalquivir y Miño-Sil,²⁴ cuya aprobación definitiva supondría un paso más en la reforma de la administración del agua. Sin embargo, cabe destacar que las propuestas son una muestra más de la deficiente trasposición de la DMA al ordenamiento jurídico interno. Debido a la ausencia de reforma y adaptación profunda de la legislación española a los nuevos criterios y exigencias de la DMA, las propuestas de nuevos Consejos del Agua siguen los parámetros establecidos por la legislación previa a la directiva otorgando a los actores tradicionales de la política del agua (administraciones públicas y usuarios concesionales) una representación mayoritaria en los órganos participados de decisión de los organismos de cuenca, mientras que establece una representación testimonial (máximo de 6) de otros intereses sociales (ver Tabla 2).

De este modo se pierde una gran oportunidad de ampliar realmente el concepto de usuarios para incluir a los usuarios no privativos y otros intereses relacionados con el agua, como por ejemplo los usuarios recreativos comunes.²⁵ El artículo 36 del TRLA establece la siguiente representación en el Consejo del Agua de la Demarcación:

- “e) La representación de los usuarios no será inferior al tercio del total de los vocales (...)
- f) La representación de organizaciones y asociaciones de defensa de intereses ambientales, económicos y sociales relacionados con el agua. El número de Vocales no será superior a 6.”

Sin embargo, la propuesta de reforma de la Ley de Aguas que se circuló en 2007 pero que no llegó a alcanzar el trámite parlamentario, proponía una reforma mucho más profunda de la composición de los Consejos del Agua, para, de acuerdo con el espíritu y la letra de la DMA, realmente incorporar a todas las partes interesadas, incluidos los usuarios, en los procesos de toma de decisiones relacionados con el agua. Así dicha reforma proponía la siguiente composición para los Consejos de Agua, relegando la representación de las administraciones públicas al ámbito del Comité de Autoridades Competentes, donde ni los usuarios ni otros intereses sociales están representados:

²⁴ Textos de los borradores disponibles en:
<http://www.unizar.es/fnca/index3.php?id=1&pag=18>

²⁵ Artículo 50 de la TRLA

- e) La representación de los usuarios será de un 50% del total de los vocales (incluida pesca) (...)
- f) La representación de organizaciones y asociaciones de defensa de intereses ambientales con derecho a voto será del 20% del total.
- g) La representación de organizaciones y asociaciones de defensa de intereses agrarios y sociales relacionados con el agua con derecho a voto será del 20% del total.
- h) La representación de otras asociaciones y organizaciones económicas relacionadas con el agua con derecho a voto será del 10% del total.²⁶

Un segundo grupo está constituido por las demarcaciones intracomunitarias, la mayoría de las cuales se encuentran en la última etapa de planificación hidrológica. Sin duda, el mayor avance en la tramitación corresponde a las Cuencas Internas de Cataluña, cuyo Plan de Gestión fue aprobado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña el 23 de noviembre de 2010. Por su parte, la demarcación de Islas Baleares concluyó en septiembre de 2009 la consulta pública de un año del borrador de plan,²⁷ aunque todavía está pendiente su aprobación definitiva. Los borradores de los Planes de Gestión de las cuencas internas andaluzas²⁸ finalizaron la fase de consulta pública en noviembre 2010, mientras que el de las cuencas internas gallegas²⁹ se encuentra actualmente en fase de consulta y participación pública. La Agencia Vasca del Agua ha publicado el Esquema definitivo de Temas Importantes³⁰ y está próxima a presentar el borrador del Plan a consulta

²⁶ Propuesta de modificación legislativa del Texto Refundido de la Ley de Aguas (1/2001), incluyendo modificaciones de 11/2005; Directiva Marco de la Unión Europea ((2000/60/CE) y propuestas de modificación legislativa. Versión de 15 de marzo de 2007.

²⁷ Dicho plazo finalizó el 15 de septiembre de 2009, 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>)

²⁸ 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.

²⁹ 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.

³⁰ 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)

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.

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 exclusiva 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 se está realizando un importante esfuerzo para sistematizar y difundir la información existente. Entre sus mayores debilidades se puede mencionar la asunción acrítica de las medidas de gestión de agua previstas históricamente (infraestructuras), la ausencia de un estudio coste-eficacia de las infraestructuras propuestas, 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 temporales 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 ha concluido recientemente, con la aprobación del Plan por parte del gobierno de Cataluña. El Plan de Gestión Fluvial de las Cuencas Internas 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 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, con procesos bien diseñados desarrollados en cada una de los 12 ámbitos de participación en las que se dividió el territorio de las cuencas internas. Según el informe de evaluación del proceso de participación elaborado por el propio ACA, en el mismo han participado 1766 personas en representación de más de 1311 organizaciones o a título individual. Se recibieron propuestas de medidas, de las cuales un 40% ya estaban contempladas por el ACA, 23% eran novedosas y fueron aceptadas, un 34% se recogieron pero eran competencia de otras organizaciones, y únicamente 51 fueron rechazadas.³¹

Quizás la principal debilidad del Plan es que no está garantizada su sostenibilidad económica, ya que no está políticamente decidido como se asumirán los costes necesarios para la implementación de las medidas y el mantenimiento de las infraestructuras. El Plan hace un estudio muy completo de los costes del ciclo del agua en Cataluña, que están estimados para 2010 en € 1.684 millones, de los cuales únicamente 1.145 millones de euros (un 68%) se repercuten a los usuarios. El Plan estima que con la implementación de las medidas contempladas, el coste previsto del ciclo del agua en 2015 aumentaría a 2.212 millones de euros. Además, se estima un coste total de implementación de las medidas de 9.408 millones de euros, de las cuales, ya están en servicio o ejecución en 2010 medidas por importe de 1.882 millones de euros. Por tanto, se deberían poner en marcha hasta 2015 medidas adicionales por importe de 7.523 millones de euros, es decir, una inversión equivalente al 0,59% del PIB catalán o a 167 euros por habitante y año entre 2010 y 2015.³² Para garantizar la sostenibilidad económica del ciclo del agua, el

³¹ Valoración de los procesos participativos (consultado el 16-11-2010): <http://88.87.209.247/images/stories/documents/resultatstotals.pdf>

³² Información obtenida del Plan de Gestión de Agua en Cataluña: http://aca-web.gencat.cat/aca/appmanager/aca/aca?_nfpb=true&_pageLabel=P1204954461208200540455 (consultado el 16-11-2010)

Plan estima que habría que incrementar el precio del agua, por ejemplo, para los usuarios urbanos de los 1,70 €/m³ actuales de media en Cataluña a 3,02 €/m³, y el canon del agua (actualmente, 0,4 €/m³) debería doblarse.³³

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 millones de euros, 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 acogiéndose 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 tónica del *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

³³ 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.

pública de seis meses el borrador de Plan Hidrológico Insular en mayo de 2010³⁴ y, posteriormente, amplió el dicho plazo de consulta pública hasta el 5 de febrero de 2011.³⁵ Las restantes demarcaciones canarias han presentado, en el mejor de los casos, el borrador del Esquema de Temas Importantes: Gran Canaria,³⁶ Fuerteventura,³⁷ La Palma³⁸ y El Hierro,³⁹ mientras La Gomera⁴⁰ y Lanzarote⁴¹ se encuentran en la fase de planificación anterior, es decir en el Proyecto de participación pública y Calendario de Trabajo para la elaboración del plan hidrológico y fórmulas de consulta pública.

Reflexiones finales

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.

³⁴ 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.

³⁵ 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.

³⁶ Según consta en la página web del Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria (Fecha de consulta: 05.10.2010 - <http://www.aguasgrancanaria.com/>).

³⁷ 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.

³⁸ 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.

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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.

A falta de un análisis pormenorizado de la mayoría de los planes que se van presentando, 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 la implementación del calendario establecido, a los retrasos iniciales (periodo 2000-2008) se ha añadido desde mediados de 2008 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 posible reactivación por medio de la modificación del Reglamento de planificación.

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.

Más allá de estas consideraciones generales, merece la pena incluir en estas reflexiones finales las principales conclusiones⁴² de las III Jornadas de Seguimiento de la DMA organizadas por el Observatorio de la Implementación de la Directiva Marco del Agua de la FNCA en octubre de 2009, y que en gran medida continúan siendo válidas, al menos para el territorio MARM, dado el parón generalizado en la planificación hidrológica. 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. Algunas de 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,

⁴² Aunque los aspectos tratados en estas conclusiones exceden el contenido de esta breve ponencia, apuntan a aspectos que pueden contribuir al debate en este seminario.

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, particularmente en el Júcar y el Cantábrico); 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. 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.
6. 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.
7. 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 condiciones 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.
8. 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. La experiencia en aquellas demarcaciones que han acometido estos procesos hasta ahora (Cataluña y Andalucía) demuestra que el rigor de la información y estudios de base y la voluntad política serán fundamentales para garantizar su implementación.

9. 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. La obtención de los objetivos de buen estado requerirá, en muchos casos, la revisión de las concesiones vigentes y su adaptación a los nuevos objetivos de gestión que recoge nuestra legislación.
10. 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.
11. 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.
12. 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.

Referencias bibliográficas

CIS – Common Implementation Strategy (2003) Economics and the Environment. The Implementation Challenge of the Water Framework Directive. A Guidance Document. <http://www.waterframeworkdirective.wdd.moa.gov.cy/docs/GuidanceDocuments/Guidancedoc1WATECO.pdf>

La Calle, A. (2008) La adaptación española de la Directiva Marco del Agua. Panel Científico-Técnico de Seguimiento de la Política de Aguas. Fundación Nueva Cultura del Agua, Sevilla, enero 2008. <http://www.unizar.es/fnca/varios/panel/51.pdf>

La Roca, F., G. Ferrer, A. La Calle, N. Hernández-Mora, L. del Moral y N. Prat (2010) Directiva Marco del Agua: Preparando la evaluación de la década. Comunicación presentada al CONAMA 10, Madrid Noviembre 2010.