

Observatorio del Agua - Fundación Marcelino Botín

# Reflexiones sobre el primer proceso de planificación hidrológica de la DMA en España

Madrid, 30 de enero de 2013

Antoni Munné

Agència Catalana de l'Aigua

Ya han pasado más de 12 años desde que se publicara la Directiva Marco del Agua en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOCE), y a finales del presente año (2013), se celebrará el primer decenio de su transposición legal al ordenamiento jurídico español, a través del artículo 129 de la Ley 62/2003 que modificó la Ley de Aguas (RDL 1/2001). En todo este tiempo, tanto la Comisión Europea como los diferentes Estados miembros de la Unión Europea han desarrollado diversos ejercicios de intercomparación e intercalibración de procedimientos y cálculo del estado de las masas de agua, han creado grupos de trabajos y de expertos para resolver incertidumbres al respecto de su implantación, y se han publicado diversas guías, protocolos y informes que han permitido avanzar en el desarrollo de las herramientas para lograr el uso sostenible del agua y su compatibilidad con el buen estado de las masas de agua. La Estrategia Común para la Implantación de la DMA (Common Implementation Strategy, CIS), en sus diversas versiones y modelos de organización a lo largo de estos 12 años, han permitido intentar coordinar los objetivos de la DMA con otras políticas sectoriales, como pueden ser la Política Agraria Común (PAC), las previsiones del cambio climático y cambio global, los episodios de sequías y fuertes crecidas, o la irrupción de nuevos contaminantes emergentes (tóxicos y peligrosos) que amenazan la correcta conservación del recurso agua y de los ecosistemas asociados. Es en este preciso momento, cuando la mayoría de los Estados miembros de la UE han presentado sus respectivos Planes de gestión (todos excepto España, Portugal, Grecia y Bélgica), en los cuales se detallan los programas de medidas y la consecución real de los objetivos ambientales, y cuando han finalizado la mayoría de ejercicios de intercomparabilidad y coordinación estratégica entre países y grupos de trabajos sectoriales, cuando surge la reflexión y las preguntas que se formulan en el presente seminario: ¿Cuáles han sido los logros y los fallos de ciclo de planificación iniciado con los planes de cuenca?; ¿Cómo se han tenido en cuenta esas lecciones aprendidas en los nuevos planes de demarcación?; ¿Cuáles han sido/son las principales dificultades en el desarrollo del proceso de planificación actual?, ¿Cuáles han sido sus causas?; ¿Qué tipo de medidas (legales, técnicas, ...) se deberían tomar para superar esas dificultades?; y sobre todo, **¿Cuáles son los principales retos en la elaboración de Planes de gestión y las estructuras de gobernanza necesarias que permitan la salvaguarda de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos asociados en el futuro?**.

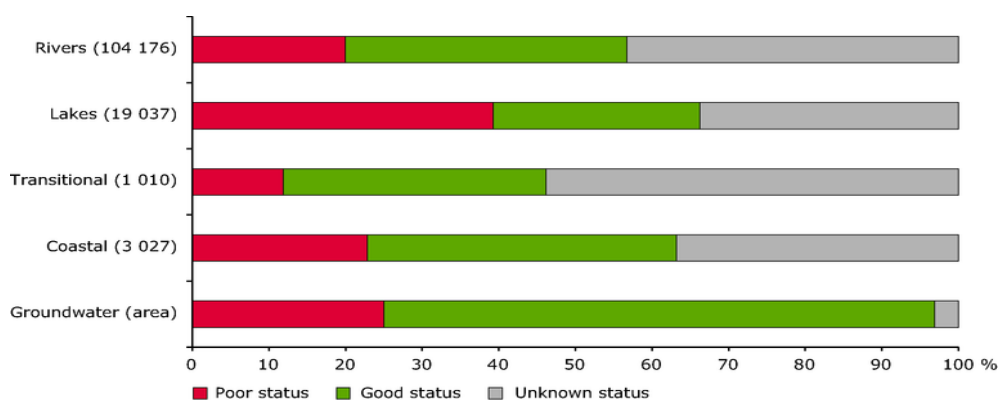
Las respuestas a todas estas cuestiones no son sencillas y, de hecho, parte de estas reflexiones son las que han empujado a la Unión Europea a desarrollar el **“Blueprint to Safeguard Europe’s water resources”** (conocido como “Blueprint”) aprobado a finales de 2012 (COM (2012) 673 final), en el cual se establece la hoja de ruta en los próximos años, con diversos retos y hitos, para permitir la correcta coordinación entre políticas sectoriales (política agraria,

directivas de protección ambiental, cambio climático, etc.) que consigan la consecución de los objetivos iniciales establecidos por la Directiva Marco del Agua (la esencia sobre la cual se fundamentó). El Blueprint surge como una marca o reto para espolear las políticas de protección y coordinación en la gestión sostenible del agua en Europa. Después de 12 años de implantación de la Directiva Marco del Agua, y a las puertas de llegar al primer gran reto previsto (la consecución del buen estado de las masas de agua en el 2015), la realidad nos muestra diversas deficiencias que deben corregirse a tiempo para conseguir alcanzar los objetivos esenciales de la DMA: gestión sostenible y compatible con el buen estado de las masas de agua, plena recuperación de los costes y sostenibilidad económica, participación social (gobernanza y transparencia), y gestión integral de los recursos y políticas sectoriales. De hecho, el Blueprint forma parte de una estrategia general, y a más largo plazo, para la gestión sostenible de los recursos en Europa (Resource Efficiency Roadmap: (COM (2011) 571), con horizonte en el 2050, y se enmarca en la “EU’s 2020 Strategy” para conseguir la gestión económica y financiera sostenible en Europa junto con la buena gestión de los recursos y la implantación de líneas de ayuda y financiación en I+D+I a través de las EIP (European Innovation Partnership). Todo ello conlleva a elaborar hojas de ruta estratégicas para la consecución de objetivos de manera coordinada, donde la versión dedicada al agua se llama “Blueprint: Blueprint to Safeguard Europe’s water resources” (para ver y valorar los hitos fijados y su calendario consultar el documento COM (2012) 673 final disponible en: [http://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/index_en.htm)).

A continuación, y como parte del debate del seminario, se realizan tres reflexiones fruto del análisis de la implantación de la DMA en España y Europa, y de la experiencia adquirida a lo largo de esta docena de años:

### 1. Expectativas "frustradas" o incumplidas

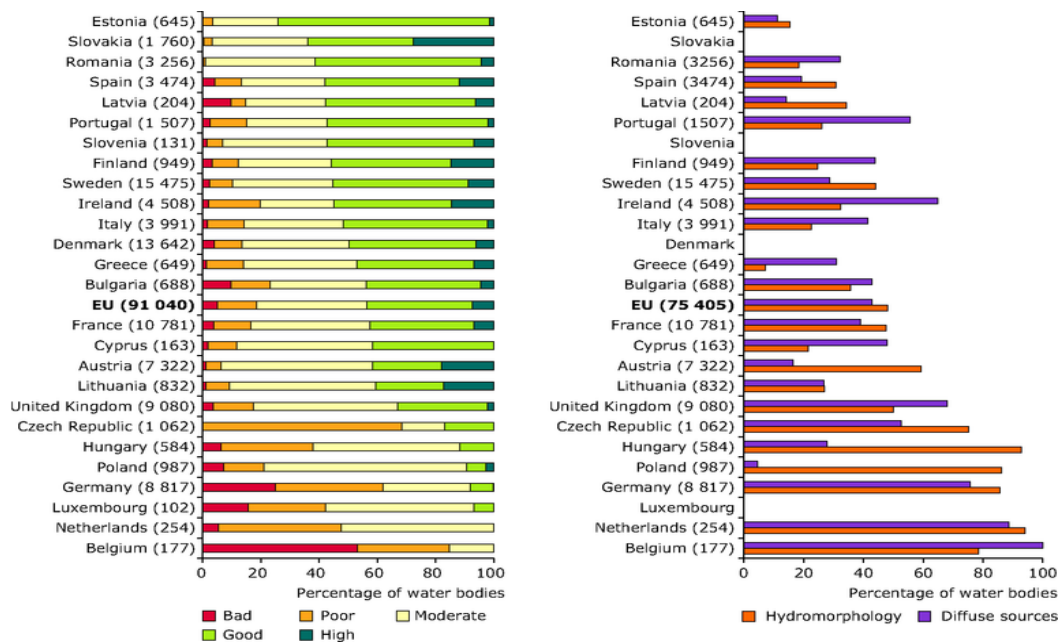
El reciente informe de la Agencia Ambiental Europea (EAA) (European waters: assessment of status and pressures; 2012), al respecto del estado de las masas de agua, y su futura proyección fruto del análisis de los Planes de Gestión o Planes Hidrológicos presentados por los diversos Estados miembros de la UE, muestran que tan sólo un 53% de las masas de agua lograran conseguir el buen estado a finales de 2015. Adicionalmente, la información proporcionada por los estados miembros al respecto del estado actual de las aguas superficiales y subterráneas es, en muchos casos, limitada. En el 50% de las masas de agua de transición, o entre el 30 y el 40% de las masas de agua ríos, lagos o aguas costeras, se clasifica el estado de las masas de agua aun como “desconocido” (Figura 1).



**Figura 1.** Estado de las masas de agua (2009) fruto de los datos reportados a la Unión Europea. Gráfico extraído del Informe de la Agencia Ambiental Europea (European waters — assessment of status and pressures, 2012)

La incertidumbre en la actual diagnosis proviene de la falta de adecuados protocolos de muestreo y su aplicación en los programas de biomonitorio en los Estados miembros de la UE, y del consenso necesario que deben tener para la diagnosis ecuanime entre regiones y países. La falta de herramientas adecuadas para la correcta valoración del estado de las masas de agua dificulta e incluso invalida la determinación de medidas correctoras, y la correcta consecución de los objetivos de la DMA. No es posible conseguir un objetivo si no se tiene claro de donde partimos y hacia donde vamos, y esta base, que debería proporcionarse a través de la correcta implantación de los programas de biomonitorio, no se ha aplicado aun en diversos países de manera concertada ni correctamente ajustada a las necesidades.

En el caso de los ríos (Figura 2), actualmente en la Unión Europea tan solo un 43% de las masas de agua consiguen el buen estado, con una gran variabilidad entre países (desde Estonia hasta Bélgica), y las proyecciones de futuro prevén conseguir este objetivo en un 53% de las masas de agua, una modesta mejoría lejos de las expectativas que se habían generado en la aprobación de la Directiva Marco del Agua.



**Figura 2.** Estado de las masas de agua ríos (2009) fruto de los datos reportados a la Unión Europea, y grado de presión fruto de las alteraciones hidromorfológicas y contaminación de origen difuso. Gráfico extraído del Informe de la Agencia Ambiental Europea (European waters; assessment of status and pressures, 2012).

Esta "reducida" (o menor de lo esperado) consecución de los objetivos de buen estado de las masas de agua se debe, probablemente, a un práctico ejercicio de realismo, ya que cuando se aplican los índices de calidad en base a la estructura y funcionamiento de los ecosistemas, se

está realizando un análisis real del estado de nuestras masas de agua, que en muchos casos, es mas pesimista de lo que se esperaba, y su mejora requiere de un gran esfuerzo y compromiso entre instituciones y usuarios. La consecución del buen estado de las masas de agua (una buena estructura y funcionamiento del ecosistema) no se consigue únicamente mediante el ejercicio de sanear las aguas residuales, **sino que requiere un compromiso de coordinación entre políticas sectoriales para reducir la presión sobre el medio**: reducir las afecciones difusas (emisiones de contaminantes difusos en la cuenca), reducir la alteración hidromorfológica que amenazan las masas de agua superficiales (alteración de las riberas y zonas inundables, urbanización de la cuenca, encauzamientos, falta de caudales ambientales...), etc. Es preciso usar todos y cada uno de los índices de calidad y desarrollar potentes herramientas que permitan detectar el origen del problema para poderlo solucionar. En muchos casos, este origen puede ser difuso, y deben aplicarse políticas de coordinación, ya que el agua es el receptor final de numerosas actividades llevadas a cabo en la cuenca.

Por tanto, referente al tema de la diagnosis del estado de las masas de agua, y la consecución de objetivos, se requiere:

- Aunar esfuerzos en la aplicación de herramientas y protocolos de diagnosis adecuados. Evaluar los diferentes elementos de calidad de manera eficiente. Es necesario realizar un mayor esfuerzo de coordinación entre países y administraciones del agua para ajustar los protocolos, y que estos permitan una diagnosis fiable y viable.
- Conseguir el buen estado de las masas de agua no es fácil. No se trata tan solo de ajustar y controlar los vertidos en los cauces, o de ordenar sus usos, sino que conlleva una gestión a nivel de cuenca, que requiere una práctica coordinación en términos de política agraria, urbanismo y planificación del territorio, usos, etc. Conseguir el buen estado de las masas de agua no es un asunto exclusivo de la administración hidráulica. Los retos de la DMA implican una mayor gobernanza de la gestión del agua, mucho más amplia que los meros organismos de cuenca, que hasta el momento han funcionado como estructuras para gestionar y repartir el agua recurso, pero limitado ante los retos que exige la DMA (gestión del medio, recuperación de costes y gestión integrada junto a las aguas costeras, etc.).
- Deben implicarse o usarse los índices de valoración hidromorfológica en la toma de decisiones y la determinación de programas de medidas. La implantación de caudales ambientales, la protección de las riberas, el mantenimiento y rehabilitación de los hábitats, son condiciones imprescindibles para la recuperación y preservación del buen estado de las masas de agua. Las condiciones hidromorfológicas no han sido objeto de ninguna directiva específica, ni gozan de un reconocimiento específico en la DMA, pero son parte imprescindible tanto como herramientas de seguimiento del estado de las masas de agua, como para la consecución de los objetivos y la gestión sostenible del agua. El hecho de que la DMA no indique directamente que deban implantarse caudales ambientales no significa que este no sea crucial para la buena gestión del agua como recurso. El Blueprint realiza una especial mención a estos elementos, e invita a los estados miembros a incorporar requerimientos ambientales en la otorgación de usos y concesiones de agua, y a la Comisión Europea a generar guías

para la correcta implantación de caudales ambientales antes de finales de 2014. En este sentido, debería revisarse la Ley de Aguas en España para abordar la implantación de regímenes ambientales mínimos sin la necesidad imperiosa de la indemnización, que frena la consecución de los objetivos al tener estas concesiones una vigencia mayor a 50 años. El concepto indemnizatorio debería estar restringido al daño real sobre la actividad, pero no sobre el lucro cesante, ya que este no puede prevalecer por encima del sostenimiento y la salvaguarda de los recursos públicos. En este sentido, el Blueprint abre la puerta a una posible revisión de la Ley de Aguas en España.

## 2. Dispersión y falta de gobernanza

Tomaremos un ejemplo en base a las leyes de la conservación de la energía y la termodinámica para reflejar la falta de unidad de criterio y gobernanza en la gestión del agua. La segunda ley de la termodinámica postula que “la cantidad de entropía del universo tiende a incrementarse en el tiempo”, y desgraciadamente esta ley se cumple en la política de salvaguarda del agua en España y Europa. La DMA, como su nombre indica, se trataba de una **Directiva unificadora** (marco), que pretendía agrupar todas las directivas existentes relacionadas con la gestión del agua bajo el principio de transparencia, recuperación de costes, y el mantenimiento del buen estado de las masas de agua y de los ecosistemas asociados que es, a la vez, garantía de recurso (recurso sostenible). La Directiva Marco del Agua (DMA), en su artículo 22 derogaba, una serie de directivas bajo el principio de que estas eran ya “innecesarias” si se cumplía con los requerimientos de la “Marco”. Como se ha visto, esto no ha sido así, y dichas directivas se han revisado y publicado de nuevo, algunas de ellas prácticamente igual de cómo estaban. Inexorablemente, la ley de la termodinámica sigue su curso, y si no existe una “fuerza” (o energía) que mantenga la gestión coordinada y una sola “Directiva Marco”, la segunda ley de la termodinámica entra en funcionamiento y provoca la dispersión sectorial de directivas y leyes, cada una a medida de los “lobbies” o sectores que las impulsan, que enmarañan la consecución de los objetivos troncales a partir de requerimientos concretos que dispersan los esfuerzos. Un claro ejemplo son la Directivas de vida piscícola, y la de cría de moluscos, que a punto de ser derogados a finales de 2013, han sido revisadas y reeditadas, siendo prácticamente iguales a las que iban a ser derogadas. Este ejemplo, a mi entender, indica el poco éxito en la coordinación de la política del agua que ha tenido la DMA en los diversos sectores socioeconómicos, o la poca convicción que la DMA ha generado. Es evidente que si se consigue un buen estado de las masas de agua, esas aguas serán aptas para la vida piscícola, para la cría de moluscos, etc. El hecho de que se revisen y actualicen de nuevo estas directivas refleja la poca confianza sobre el éxito de la DMA, o la falta de coordinación y capacidad de gestión conjunta entre gestores del agua, usuarios, y la sociedad en general. La falta de transparencia y de órganos de gestión participativa probablemente haya empujado a que ciertos sectores no quieran desprenderse de “sus normativas”, que les confiere cierta seguridad frente a posibles ataques sobre el recurso que usan en su actividad económica o de ocio.

El Blueprint intenta coordinar a los diversos sectores y directivas (política agraria, urbanismos, uso de la cuenca, normativa de protección de hábitats y especies, cambio climático, etc.). Este,

que era un objetivo de la DMA, debe ser reforzado, probablemente a través de “verdaderas” Autoridades competentes de la demarcación. La Autoridad competente de la demarcación hidrográfica debería ser un órgano representativo de los usuarios e implicados en la gestión del agua. Este órgano, debería tener lazos directos y vinculantes con las políticas sectoriales de ordenación del territorio, política agraria, declaración y gestión de espacios naturales, protección de especies, etc.

En España, fruto de la implantación de la DMA, se han mezclado las antiguas estructuras de gobernanza existentes (Juntas de Explotación, Juntas de Gobierno de las CCHH, Consejos del Agua, etc.) con los nuevos requerimientos de la DMA (el Consejo de la Demarcación y el Comité de Autoridades Competentes). El resultado son órganos de gestión y planificación muy semejantes a los que ya funcionaban, con mínima o nula capacidad para incidir en el proceso estratégico de la planificación, y no solo en aquellos temas que atañen directamente al dominio público hidráulico, sino que además no tienen ningún vínculo ni ascendencia sobre la planificación sectorial de planes y programas que afectan o pueden afectar la consecución del buen estado de las masas de agua. Las Juntas de Gobierno, el Comité de Autoridades Competentes y el Consejo del Agua de la Demarcación están prácticamente constituidos por las mismas personas o instituciones, que se reúnen de manera “precipitada” cada vez que deben aprobar documentos, proyectos o planes, o todo a la vez, y que difícilmente inciden sobre la planificación, sino que se limitan a revisar las partes que les afectan e intentar paliar al máximo, o verse beneficiado, cada uno en el sector o región que representan. No se trata de una gobernanza real y coordinada que trabaje desde el inicio del proceso de planificación e identificación de propuestas, sino de una mesa de aprobación (o rechazo) de propuestas que se reúne en la fase final del proceso de toma de decisiones. Es preciso dotarnos de estructuras de gobernanza y coordinación estratégica desde el inicio del proceso de planificación, que permita acceder a la redacción de planes y programas viables y útiles para la resolución de problemas y la consecución de objetivos. Este proceso debe ser transparente y deben incluirse criterios de sostenibilidad económica y ambiental. Las estructuras de gobernanza deben incluir a las autoridades locales y autonómicas, las cuales tienen transferidas, por ejemplo, las competencias de gestión y planificación territorial y medio ambiente, elementos clave para la determinación de medidas adecuadas y la consecución de los objetivos de la DMA.

### **3. Objetivos viables**

El Blueprint aborda el principio de subsidiariedad y ecuanimidad para la consecución de objetivos. No se puede pedir el mismo esfuerzo a todos los estados miembros de la UE (por ejemplo a Grecia o a Alemania), con un mismo calendario y grado de esfuerzo, mientras la disponibilidad de inversión y recuperación de los costes es completamente diferente. Los objetivos deben relativizarse en función de la capacidad real de conseguirlos (los objetivos deben ser viables y claros).

Un ejemplo de esto es la reciente revisión de las normas de calidad ambiental que la comisión europea está analizando. Dicha propuesta de modificación propone básicamente la inclusión de 15 nuevas sustancias prioritarias (9 productos biocidas, 3 fármacos, y 3 compuestos químicos usados como aditivos, aislantes o retardantes de llama). Seis de estos quince

compuestos añadidos son propuestos como sustancias prioritarias peligrosas. De esta manera se pasa de 33 sustancias, hasta el momento reguladas, a 48 sustancias prioritarias, y de 13 prioritarias peligrosas a 21. También se reducen sustancialmente los umbrales de las normas calidad ambiental (NCA) de 5 sustancias prioritarias ya reguladas (difeniléteres bromados, fluoranteno, benzo(a)pireno (PAHs), plomo, y níquel), y se modifica ligeramente otra (naftaleno). En general existen algunas incertidumbres que sería necesario tener en cuenta en la posible modificación de las sustancias prioritarias, y prioritarias peligrosas, y sus normas de calidad ambiental contenidas en la Directiva 105/2008/CE, y su propuesta de modificación (COM (2011) 876 final). Es importante tener en cuenta que no se trata tan solo de alcanzar un determinado compuesto a una determinada concentración, sino de valorar si este tiene efectos sobre los ecosistemas y sus usos, y de la diagnosis realizada debemos ser capaces de poder diseñar programas de medidas adecuados y eficientes para corregir el problema. Por tanto, aunque se rebaje el umbral de la norma de calidad ambiental, si posteriormente este umbral no nos permite conocer el origen del problema, ya sea por incertidumbre en el valor de detección, o por los posibles orígenes difusos (p. ej. posible aportación atmosférica), o por la posible contaminación de las muestras (problemas de blancos, etc.) debido al bajo umbral definido, entonces no será útil ni eficiente el monitoreo, ni la diagnosis realizada.

Este ejemplo manifiesta que, en ocasiones, el estricto cumplimiento de la norma, fruto del resultado de las conclusiones de los grupos de trabajo, proporciona o exige esfuerzos y costes elevados que difícilmente son conseguibles, sobre todo por parte de algunos países o regiones con menor capacidad de inversión, y que una vez conseguidos, las posibles soluciones son poco claras o inciertas.

Probablemente, la consecución de objetivos sería más alcanzable mediante el análisis de tendencias u otros mecanismos que permitieran la mejora relativa en función del punto de partida y de las posibilidades reales de inversión y capacidad técnica de cada país o región. No se trata cuanto de mal o de bien esta uno, sino de mejorar, y esta mejora debe ser proporcional a la capacidad de inversión y recuperación de los costes. Las medidas deben asociarse a un análisis coste/eficacia, para poder elegir la más eficiente, analizando el balance coste/beneficio de cada medida, e incorporando el valor de los recursos ambientales y ecosistémicos recuperados. De todas maneras, en grado de esfuerzo, la materialización y ejecución de las medidas, deben ser proporcionales a la posibilidad real de inversión y recuperación de estas en la sociedad donde se aplican. El principio de subsidiariedad y ecuanimidad debe reflejarse en la exigencia de la mejora y la consecución de los objetivos.