

EFECTOS DE LA DIRECTIVA MARCO POR LA QUE SE ESTABLECE UN «MARCO COMUNITARIO DE ACTUACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA POLÍTICA DE LAS AGUAS» SOBRE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA *

JOSÉ GONZÁLEZ PAZ

CONSIDERACIONES PREVIAS

• En el análisis que presentamos sobre la DIRECTIVA MARCO (en lo sucesivo D.M.) aprobada finalmente por el PARLAMENTO EUROPEO el 7 de septiembre de 2000 y por el Consejo de Ministros de 15-9-2000, no haremos referencia al largo y complejo proceso de su elaboración, por haber sido éste tratado suficientemente en otras ocasiones. Nos limitaremos, en todo caso, a resaltar las modificaciones más significativas entre la anterior versión de «propuesta modificada» del Consejo, de fecha 9 de Junio de 1998, y el «Texto conjunto aprobado por el Comité de Conciliación del Consejo y el Parlamento Europeo», fechado en 18 de Julio de 2000, que fue objeto de aprobación posterior por el Parlamento y el Consejo.

• Resulta ocioso afirmar que no pretendemos realizar «aquí y ahora» un análisis exhaustivo de la nueva D.M., sino que nos limitaremos a resaltar aquellos aspectos que más pueden afectar al enfoque tradicional de nuestra **planificación hidrológica**, poniendo de relieve la necesidad de un replanteamiento, —al menos formal— de la misma, en futuras revisiones de nuestros **planes hidrológicos**; sin profundizar, no obstante, en el calendario de revisiones a que nos obliga la D.M.

• Entendemos que, para una mejor comprensión de la D.M., el análisis debe extenderse a los **Considerandos** previos, incluidos en la Directiva, porque, aunque los mismos no tienen la fuerza obligatoria del articulado formal, resultan imprescindibles, en muchos casos, para comprender la filosofía general que sustenta la armazón dispositiva de la D.M., a cuyo cumplimiento y transposición quedan obligados los países miembros.

• De todas formas, es necesario recordar que el título de la Directiva es el de que **se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de**

* Análisis preparado para la IV Conferencia Específica del Institute for International Research-España titulada *Hidro 2000*. Madrid 26 y 27 de septiembre de 2000.

aguas, y, por tanto, no trata de definir, de forma global, la total complejidad y diversidad de la política de aguas, en su conjunto.

1. OBJETIVOS Y CARENCIAS DE LA D.M.

El carácter especializado y parcial de la D.M., aún dentro de su aspecto generalista no ofrece dudas, si recordamos, en primer lugar, algunos de sus **Considerandos**. A estos efectos, hemos seleccionado los siguientes, que ofrecemos a continuación, en una reordenación que nos parece más intelectualizada, y con referencia a su numeración en el texto de la D.M., **siendo nuestros los subrayados** con que se presenta la transcripción.

• 27) **El objetivo último de la presente Directiva es lograr la *eliminación de todas las sustancias peligrosas prioritarias* y contribuir a conseguir concentraciones en el medio marino cercanas a los valores básicos para las sustancias de origen natural.**

Este Considerando resulta esclarecedor en cuanto a la absoluta prioridad que la D.M. concede a la protección de las aguas, frente a cualquier otro planteamiento. Esta premisa se concreta y extiende si tenemos en cuenta otro de los **Considerandos**, en que aparecen ya aspectos operativos derivados. Destaquemos en primer lugar el siguiente:

• 23) **Son precisos principios comunes para coordinar los esfuerzos de los Estados miembros destinados a mejorar la *protección de las aguas comunitarias en sus aspectos cuantitativos y cualitativos*, fomentar su uso sostenible, contribuir al control de los problemas de carácter transfronterizo relativos al agua, proteger los sistemas acuáticos así como los ecosistemas terrestres y los humedales que dependen directamente de ellos, y *salvaguardar y desarrollar los usos potenciales de las aguas comunitarias.***

Tímidamente aparecen los aspectos cuantitativos de las aguas y el desarrollo de sus usos potenciales; pero, como veremos más adelante, su reflejo en la parte normativa de la D.M. es absolutamente insuficiente frente a la preocupación por la calidad de las aguas. Queda reflejado así, —y consolidado para todos los países comunitarios— el paradigma de una **hidrología centroeuropea**, en que los problemas de déficits hídricos son mínimos y circunstanciales y los de irregularidad de los recursos no son comparables con los que en general acucian a los países mediterráneos.

Por otra parte el paso a una visión generalista de la «política de aguas», sólo queda esbozado en el Considerando.

• 16) **Es necesaria una mayor integración de la *protección y la gestión sostenible del agua* en otros ámbitos políticos comunitarios tales como las políticas en materia de energía, transporte, agricultura, pesca, política, regional y turismo.**

Pero lo cierto es que nada se dice sobre tal **integración de la gestión sostenible** en el articulado, que suponga una suficiente toma en consideración de sus interrelaciones y de sus innegables «feed backs», incluso sobre los aspectos cualitativos de las aguas. Respecto a los «problemas de cantidad» resulta esclarecedor el siguiente Considerando en relación a la óptica con que los mismos se contemplan.

• 41) En cuanto a los aspectos cuantitativos del agua deben establecerse *principios generales de control de la captación y del almacenamiento a fin de garantizar la sostenibilidad medioambiental de los sistemas acuáticos afectados.*

Es decir que el **uso sostenible** se encuadra estrictamente en la problemática medioambiental; y el uso antrópico aparece sólo como un **impacto ambiental**, tal como se especifica claramente en el Artículo 5 de la D.M.

Por si cupiera alguna duda al respecto, la premisa queda clara en el Considerando:

• 19) *La presente Directiva tiene por objeto mantener y mejorar el medio acuático de la Comunidad; este objetivo se refiere principalmente a la calidad de las aguas afectadas; el control cuantitativo es un factor de garantía de una buena calidad de las aguas, y, por consiguiente, deben establecerse medidas cuantitativas subordinada al objetivo de garantizar una buena calidad.*

Está claro que en la mente de sus autores y (por extensión) en la decisión del Parlamento Europeo, está firmemente asentada la primacía de la problemática medioambiental y existe un indudable menosprecio de los usos antrópicos del agua, que pasan de ser considerados un **objetivo de bienestar social** a un mero **condicionante medioambiental**.

Tal postura es lógica bajo la óptica de la **hidrología centroeuropea**, —tal como hemos apuntado con anterioridad—, así como su preferencial preocupación por las aguas subterráneas, tal como refleja el Considerando:

• 20) *El estado cuantitativo de una masa de agua subterránea puede tener repercusiones en la calidad ecológica de las aguas superficiales y de los ecosistemas terrestres asociados con dicha masa de agua subterránea.*

Tal obsesión por las aguas subterráneas no responde, tan solo, a sus posibles efectos nocivos sobre las aguas superficiales, sino que refleja una realidad insoslayable en el escenario centroeuropeo: el uso prioritario es el de abastecimiento a poblaciones y la fuente principal de suministro son las aguas subterráneas. Como luego reiteraremos éste no es el caso español.

No puede extrañar, por ello, que los redactores de la D.M. no encontraran suficiente el más amplio y comprensivo Considerando:

• 34) *A efectos de protección del medioambiente, es necesario integrar en mayor medida los aspectos cualitativos y cuantitativos de las aguas, tanto superficiales como subterráneas, teniendo en cuenta las condiciones de escorrentía natural del agua dentro del ciclo hidrológico.*

Es lástima que tan importante Considerando no se haya traducido, normativamente, en cuanto pudiera referirse a la corrección de la escorrentía natural del agua, dentro del ciclo hidrológico, mediante **políticas de regulación hidráulica** (embalses, trasvases, reutilización, etc.), tan importantes, —como luego veremos—, para el caso español. Y todo ello aún con la asunción de la protección del medioambiente como objetivo prioritario.

Que ello es así queda suficientemente claro al definir, normativamente, el objeto de la D.M., puesto que se declara:

- **Artículo 1. Objeto**

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

La preeminencia de los aspectos de control, protección y mejora del medio acuático (es decir, los aspectos cualitativos) no ofrece duda; sobre todo si recordamos la interpretación dada al concepto de **uso sostenible**. Los aspectos cuantitativos sólo asoman tímidamente en el «objeto» en relación a la declaración.

- e) **contribuye a paliar los efectos de las *inundaciones y sequías.***

Aún cuando puede interpretarse que se trate, tan solo, de los **efectos medioambientales**.

Y cuando se establece, también en el Artículo 1, que la Directiva

- **contribuye de esta forma a:**

— **garantizar el suministro suficiente de agua superficial o subterránea en buen estado, tal como requiere un uso de agua sostenible, equilibrado y equitativo.**

La lectura detenida de los Anexos II, V y VI, no hace sino confirmar la preterición de los usos antrópicos, como objetivo de la política de aguas, en favor de las consideraciones medioambientales. Dichos usos se califican en cuanto a su posible afectación a la calidad de las aguas.

En el Anexo II y en su epígrafe 1. AGUAS SUPERFICIALES tales usos se califican de **presiones**, tal como se indica en el sub-epígrafe:

1.4. Identificación de las presiones

Los Estados miembros recogerán y conservarán la información sobre el tipo y la magnitud de las *presiones antropogénicas* significativas a las que pueden verse expuestas las masas de agua superficiales de cada demarcación hidrológica, en especial:

....

Estimación y determinación de la *extracción significativa de agua* para usos urbanos industriales, agrarios y de otro tipo, incluidas las variaciones estacionales y la demanda anual total y de la pérdida de agua en los sistemas de distribución.

Estimación y determinación de la incidencia de la *regulación significativa del flujo del agua, incluidos el trasvase y el desvío del agua*, en las características globales del agua y en los equilibrios hídricos.

Identificación de las alteraciones morfológicas significativas de las masas de agua. Estimación e identificación de otros tipos de incidencia antropogénica significativa en el estado de las aguas superficiales.

Estimación de modelos de usos del suelo, incluida la identificación de las principales zonas urbanas industriales y agrarias y, si procede, las pesquerías y los bosques.

Análoga consideración merecen las aguas subterráneas, tal como se detalla en el epígrafe 2 del Anexo II.

Por no alargar excesivamente esta parte de la exposición, señalaremos que, pese a las críticas indicadas, el nuevo texto de la D.M. ofrece una indudable mejora respecto al anterior y, como veremos en el epígrafe siguiente, facilita una interpretación elástica de **nuestro modelo de planificación hidrológica**, en su transición a la nueva normativa comunitaria. Recogeremos las más significativas, a nuestro juicio:

- Artículo 1

....

- b) Cambia la locución de **consumo sostenible** por la de **uso sostenible**, más amplia y correcta, sin duda.
- c) Incorpora un nuevo objeto: **mayor protección y mejora del medio acuático**; con lo que afianza aún más el carácter medioambiental de la D.M.
- d) Incorpora igualmente que **se garantice la reducción progresiva de la contaminación del agua subterránea**; lo que nos reafirma en el predominio conceptual del escenario centroeuropeo en la gestación y aprobación final de la Directiva.

Aún resulta más diáfana la mayor preocupación por las aguas subterráneas al introducir ese objeto de **reducir de forma significativa la contaminación de las aguas subterráneas**, frente a la mayor elasticidad que supone ahora hablar de **suministro suficiente de agua superficial o subterránea en buen estado** en lugar de **suministro de agua cualitativa y cuantitativamente apropiado** de la versión anterior.

No ofrece duda alguna la convicción de que la D.M. es, ante todo, una normativa medioambiental, y que tal caracterización ha ido acentuándose a lo largo de su proceso de elaboración. La versión definitiva ofrece, entre otras, las siguientes variaciones respecto a la propuesta precedente:

- Introduce en el Artículo 2 **Definiciones**, dos nuevos conceptos: el de **sustancias peligrosas** y **sustancias prioritarias**, aparte del de **planteamiento combinado** de las fuentes puntuales y difusas de contaminación, al que se refería el anterior Artículo 12 bis, que pasa a ser el Artículo 10 en la versión definitiva.
- En el Artículo 4 **Objetivos medioambientales** detalla mucho más que en la versión precedente; tratando separadamente las **aguas superficiales**, las **aguas**

subterráneas, y las **zonas protegidas**. Introduce para las aguas superficiales la posible calificación de **artificial** o **muy modificada**, para las que puede ser menor el rigor de su «perfeccionamiento ecológico».

- En el Artículo 11 **Programa de medidas** introduce (en defensa del medioambiente) medidas de control para la **recarga de acuíferos** y para los **vertidos de fuente difusa**.
- Incorpora un nuevo artículo, el Art. 17, referente a las estrategias para la **prevención y control de la contaminación de las aguas subterráneas**, pese a que el Art. 16 trata de las **estrategias para combatir la contaminación de las aguas** en general.

Sin embargo, es justo señalar que la D.M. aprobada ofrece la ventaja de una menor rigidez conceptual y normativa con relación a la versión anterior. Como ejemplo podemos citar:

- El Artículo 8 modifica el concepto de **control del estado de las aguas**, del anterior Art. 10, por el de **seguimiento**. Los «programas» serán de seguimiento y no de control.
- El Artículo 9 **Recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua**, en referencia a la **política de precios**, introduce los matices de su contribución al **uso eficiente de los recursos hídricos** y de garantizar **una contribución adecuada de los diversos usos del agua**; aunque liga el uso eficiente, por parte de los usuarios, a que éstos utilicen tales recursos de forma que **contribuyan a los objetivos medioambientales de la presente Directiva**; lo que, sin duda, supone un reduccionismo conceptual.

Pero sobre este tema, volveremos en el epígrafe siguiente.

2. REPERCUSIONES SOBRE LA SITUACIÓN ESPAÑOLA

No cabe duda de que en una primera caracterización de la D.M., ésta aparece como netamente distante de los aspectos fundamentales que, tradicionalmente, han informado nuestra planificación hidrológica. La misma se ha planteado siempre sobre **consideraciones cuantitativas** entre ofertas y demandas de agua (destacando la demanda para usos agrarios), llegando incluso a la concepción de **planes de aprovechamiento integral de los recursos hídricos** con la pretensión de lograr la maximización de su rentabilidad económica.

Por lo tanto, para la planificación hidrológica española (incluida la vigente), el paradigma de la D.M. —correcto, sin duda, para el escenario centroeuropeo—, necesita de una acomodación, o al menos de una interpretación acorde con «nuestro propio escenario», que permita el cumplimiento formal de la Directiva sin soslayar el hecho de que:

- nuestros ríos son más bien torrentes o cauces secos (en muchos casos y circunstancias) que no flujos hídricos con aceptable regulación a partir de las escorrentías naturales.

- en general, las fuentes principales de aprovisionamiento son las aguas superficiales, incluso para cubrir la demanda de abastecimiento humano que, además, no es la globalmente más importante.

Tal no es el caso en el escenario centroeuropeo (que subyace en la Directiva), no acuciado por **problemas cuantitativos** estructurales o coyunturales (inundaciones y sobre todo sequías), sesgado en favor de las aguas subterráneas y de las demandas para consumo humano, en que los aspectos cualitativos son lógicamente los importantes. De ahí que la D.M. se plantee y desarrolle como una **normativa medioambiental**.

No parece posible (ni conveniente) plantear frontalmente la inaplicabilidad de la D.M. a la realidad española, pretendiendo mantener a ultranza nuestro **paradigma tradicional de planificación hidrológica**, en la que la urdimbre básica viene dada por las circunstancias naturales de los **recursos**, su adecuación cuantitativa para satisfacer **demandas presente y futuras** y la posibilidad de **transformar recursos en disponibilidades**, a través de **regulación de los flujos** mediante embalses, trasvases, diversificación de fuentes, etc.

Ya con anterioridad hemos planteado, en otras ocasiones, la necesidad de que para poder aplicar una normativa comunitaria homogénea, como la que establecía la D.M. en cuanto a la **recuperación íntegra de los costes** (tal como en principio se proponía), era preciso una previa **homogeneización virtual** de las condiciones de nuestra red hidrográfica con las del **modelo centroeuropeo de referencia**. Ello implicaba la no inclusión dentro de los **costes recuperables**, de todos aquellos (tanto de inversión como de conservación y de gestión) correspondientes a llevar la irregularidad natural de nuestras corriente fluviales a los límites normales en el «escenario centroeuropeo» (políticas de regulación a través básicamente de embalses) y a **anular los déficits estructurales**, para igualarnos con el modelo centroeuropeo de **no escasez** (políticas de transferencias, trasvases, reutilizaciones, incluso desaladoras).

Sin embargo, la atenta lectura de la versión definitiva de la D.M. nos lleva hoy a pensar que la misma ofrece una reinterpretación, que evite la necesidad de convencer a los demás países miembros de la realidad de unas diferencias insoslayables, que imposibilitarían el acomodo de nuestra planificación hidrológica al modelo comunitario.

Sobre ello trataremos a continuación, al investigar si es posible conciliar con el modelo comunitario un modelo de planificación hidráulica como el español, en que lo cuantitativo supone el cuerpo normal de la que pretendería ser una especie de «soneto del agua» (poesía líquida), mientras que lo cualitativo no pasaría de ser realmente un estrambote añadido. O, a lo sumo, una planificación complementaria y tangencial

Para los pesimistas no parece posible; por cuanto sería transformar en objeto (lo cualitativo) lo que hoy es, en nuestra planificación mera consecuencia del manejo cuantitativo de los recurso hídricos. Los optimistas podemos tantear, al menos, la posibilidad de hacer nuestra la famosa sentencia del Príncipe de Lampedusa: **es preciso que todo cambie para que nada cambie**. Por ello a continuación esbozaremos la posibilidad de utilizar la elasticidad de la Directiva para superar el menosprecio de la misma sobre los aspectos cuantitativos del agua, que no podemos obviar dentro de la realidad española.

Cierto es que puede desmoralizarnos, de entrada, el hecho de que en el artículo 2 **Definiciones** se establece:

• 26) *estado cuantitativo*, una expresión del grado en que afectan a una *masa de agua subterránea* las extracciones directas e indirectas.

lo que, a **contrario sensu**, pone de manifiesto que el estado cuantitativo de las aguas superficiales no es motivo de preocupación básica a efectos de la D.M., y sólo puede serlo a través de su repercusión medioambiental. Aun cuando quizás sea prematuro, puede no resultar superfluo introducir un elemento de tranquilidad con referencia a la mayor o menor dificultad de cohonestar nuestra planificación hidrológica con el paradigma de la D.M., ya que la misma plantea un margen de discrecionalidad interpretativa al establecer en el Considerando:

• 32) En determinados casos estará justificada la *exención del cumplimiento de los requisitos de evitar un nuevo empeoramiento o de lograr el buen estado de las aguas*, si el incumplimiento de dichos requisitos se debe a circunstancias imprevistas o excepcionales, en particular a inundaciones o sequías, o a que lo exija un *interés público superior*, o a nuevas modificaciones de las características de una masa de agua superficial o a alteraciones del nivel de las masas de agua subterránea, a condición de que se adopten todas las medidas posibles para paliar los efectos negativos sobre el estado de la masa de agua.

Y se entreabren algunas puertas al recoger, ya en la parte dispositiva, Artículo 2 **Definiciones**, la siguiente:

• 38) *Servicios relaciones con el agua*: todos los servicios en beneficio de los hogares, las instituciones públicas o cualquier *actividad económica*, consistentes en:

- a) La extracción, *el embalse*, el depósito, el tratamiento y la distribución de aguas superficiales y subterráneas.
- b) la recogida y depuración de aguas residuales que vierten posteriormente en las aguas superficiales.

Aun cuando la transposición de la D.M. a nuestra planificación hidrológica, en un próximo futuro, obligue formalmente a su reestructuración en torno a los **objetivos medioambientales** recogidos en el Artículo 4; reconvirtiendo nuestros actuales **objetivos cuantitativos** en circunstancias o modificaciones de un hipotético estado natural, correspondientes a las **presiones antropogénicas** tratadas en el Anexo II.

No resulta difícil tal reestructuración, a efectos de dar cumplimiento formal a lo que se establece, sobre todo, en el Artículo 11. **Programa de medidas** en su punto:

• 3 Las «medidas básicas» son los requisitos mínimos que deberán cumplirse y consistirán en:

...

- e) **medidas de control de la captación de aguas dulces superficiales y subterráneas y de embalse de aguas dulces superficiales con inclusión de un registro o registros de las captaciones de agua y un requisito de autorización previa para la captación y el embalse. Dichos controles se revisarán periódicamente y, cuando proceda, se actualizarán. Lo Estados miembros podrán eximir de dichos controles las captaciones o embalses que no repercutan de manera significativa en el estado del agua.**
- f) **medidas de control, con inclusión de un requisito de autorización previa, de la recarga o el aumento de masas de agua subterránea. El agua que se utilice podrá obtenerse de cualquier agua superficial o subterránea, siempre que el uso de la fuente no comprometa la consecución de los objetivos medioambientales establecidos para la fuente o la masa de agua recargada o aumentada. Dichos controles se revisarán periódicamente y, cuando proceda, se actualizarán.**

Por consiguiente aun siendo los aspectos medioambientales el centro de atención de la nueva planificación hidrológica, con los **programas de medidas medioambientales**, no cabe duda de que el discurso ofrecido por nuestros **Planes Hidrológicos de Cuenca**, (con sujeción a lo que se establece detalladamente en el Anexo VII) resultará en el futuro muy distinto al actual. Primero, y fundamentalmente, en la forma; pero también en el protagonismo mayor de los aspectos medioambientales, respecto a lo que, hasta el momento, era normal entre nosotros.

El artículo 13 **Planes hidrológicos de Cuenca** no ofrece duda al establecer:

- **1. Los Estados miembros velarán para que se elabore un *plan hidrológico de cuenca* para cada demarcación hidrográfica situada totalmente en su territorio.**

...

- **4. El plan hidrológico de cuenca incluirá la información que se indica en el Anexo VII**

Por su parte el Anexo VI, de **Lista de medidas que deben incluirse en los programas de medidas**, en su Parte B, incluye una **relación no exhaustiva de**

... medidas complementarias que, en cada demarcación hidrográfica, los Estados miembros pueden incluir en el programa de medidas previsto...

Desde el punto de vista operativo, la tarea de «reconducir» nuestros actuales planes hidrológicos no debe interferir en la ejecución de los aprobados, ni en la aprobación del Plan Hidrológico Nacional en su forma actual. La Directiva Marco establece una serie de plazos que conviene recoger aquí, sin perjuicio de que las tareas de acomodación, revisión y readaptación de los mismos en el marco de la D.M.-, deben iniciarse cuanto antes.

El plazo más perentorio es el establecido por el:

- **Artículo 24 *Aplicación***

1. Los Estados miembros pondrán en vigor las *disposiciones legales, reglamentarias y administrativas* necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva a más tardar *tres años después de su entrada en vigor*. Informarán inmediatamente de ello a la Comisión.

Por otra parte, los plazos marcados para la que pudiéramos calificar de «planificaciones técnicas», vienen dados por el ya indicado **Artículo 13 Planes hidrológicos de cuenca** al establecer:

- 6. Los planes hidrológicos de cuencas se publicarán a más tarde *nueve años después de la entrada en vigor* de la presente Directiva.

- 7. Los planes hidrológicos de cuenca se revisarán y actualizarán a más tardar *quince años después de la entrada en vigor* de la presente Directiva y *posteriormente cada seis años*.

Las pasadas experiencias demuestran que, aunque los plazos parezcan amplios y dilatados en el tiempo, la tarea debe ser abordada de inmediato, por cuanto también deben tomarse en consideración las exigencias que plantean los:

- **Artículo 14: Información y consulta públicas**

- **Artículo 15: Notificación**

Es preciso, pues, poner ya en marcha todo el complejo proceso revisionista de nuestra planificación hidrológica.

3. EL PROBLEMA DE LAS AGUAS COSTERAS

Aun tratándose de aspectos que algunos pueden considerar marginales, conviene insistir algo más en que la D.M. trata de la *protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas*.

La principal novedad de tal tratamiento conjunto es, sin duda, la incorporación de las aguas, costeras, definidas en el Artículo 2.

- 7. *Aguas costeras*: las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una *milla náutica mar adentro* desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, *hasta el límite exterior de las aguas de transición*.

En tanto que según el mismo Artículo 2

- 6) *aguas de transición*: masas de agua superficial próxima a la desembocadura de los ríos que son *parcialmente salinas como consecuencia de su proximidad a las aguas costeras*, pero que reciben una notable influencia de los flujos de agua dulce.

Sin poner mayor atención en la imprecisión de los límites correspondientes a las **aguas de transición** y, por ende, también a las **aguas costeras**, no cabe duda de que si las primeras podrían estar ya consideradas, desde luego, en su parte fluvial (hasta la desembocadura), las segundas constituyen una novedad en la consideración de la planificación hidrológica. Se requiere una coordinación, —hasta ahora prácticamente inédita—, entre las autoridades competentes en relación a las demarcaciones hidrográficas (hasta la línea de costa) y las competentes en materia de costas (incluyendo, sin duda, puertos y playas).

Por tanto, la experiencia que, en nuestro caso, pudiera deducirse, por ejemplo, del **control del tapón salino** en el tramo final del Guadalquivir, afectado por las mareas, es más bien reducida y los problemas teóricos y prácticos de «coordinación» deben plantearse ya a la mayor brevedad, sin duda alguna. Primero, desde el punto de vista **jurídico - administrativo**, pero también desde el **práctico - operativo**.

Es preciso tener en cuenta que la incorporación de las aguas de transición y costeras constituyen una **pieza importante dentro de la política de aguas**, para la que la Directiva trata de establecer un marco comunitario de actuación. Su posición queda diáfananamente expuesta en el Considerado.

• 17) **Una política de aguas eficaz y coherente debe tener en cuenta la vulnerabilidad de los sistemas acuáticos situados cerca de las costas y los estuarios o en golfos o mares relativamente cerrados, puesto que el equilibrio de todas estas zonas dependen en buena medida de la calidad de las aguas continentales que fluyen hacia ellas...**

En el caso español la incorporación de las aguas costeras (y de transición) a la planificación hidrológica resulta sin duda del mayor interés, por ejemplo, para un correcto tratamiento de la relación entre el transvase de aguas del Ebro en su tramo final y los problemas hídricos del Delta y su entorno marino.

4. LA PROBLEMÁTICA DE LAS AGUAS TRANSFRONTERIZAS

La Directiva Marco, que comentamos, se encuadra en la continuada labor de la UNIÓN EUROPEA de superación de los particularismos nacionales mediante la **homogeneización de los instrumentos y formas de sus distintas políticas**. El camino hacia una integración europea, —tantas veces fracasada al pretender ser lograda por la imposición y la fuerza—, se va transitando con ese flexible (aunque lento) instrumento de unas Directivas, cuyos principios resultan de obligado cumplimiento, a la larga, por parte de los Estado miembros.

Lo que la D.M. recoge es un paso más en la ya clásica trayectoria del Consejo en relación al tratamiento de la **contaminación transfronteriza**, así como para la correcta aplicación

• ... **de los convenios internacionales sobre protección y gestión de las aguas, en particular el Convenio de las Naciones Unidas sobre la protección y uso de los cursos de agua transfronterizas y los lagos internacionales, aprobado por la Deci-**

sión 95/30/CE del Consejo, así como todos los acuerdos posteriores sobre su aplicación.

Así consta en el Considerando 35) de la directiva Marco que se indica, con la declaración de que:

• **En las cuencas fluviales en las que el uso del agua puede tener efectos transfronterizos, los requisitos para el logro de los objetivos medioambientales fijados por la presente Directiva, y, en particular, los programas de medidas, deberán coordinarse para toda la demarcación geográfica...**

Ese es nuestro caso para las cuencas compartidas con Portugal (y en mucha menor medida con Francia), sin que, por nuestra posición geográfica nos alcancen los **problemas de coordinación con terceros países no comunitarios**; que, por su parte, no quedan olvidados en el Considerando que se comenta.

Hay que tomar en consideración el hecho de que las **demarcaciones hidrográficas** (sobre las que se planifica) son **unidades funcionales** y no político-administrativas y, por lo tanto, la existencia de fronteras nacionales no debe afectar a la homogeneidad de la protección y gestión de las aguas. Para ello, y en el actual nivel de construcción política de la UNION EUROPEA, resulta ineludible cohonestar el hecho físico de las demarcaciones hidrográficas funcionales que no conoce fronteras políticas, con una adecuada coordinación de disposiciones administrativas sobre las mismas.

Lo confirma el hecho de que la D.M. establece en su Artículo 2 **Definiciones**

• **15) demarcación hidrográfica: la zona marítima y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas, designadas con arreglo al apartado 1 del artículo 3 como principal unidad a efectos de la gestión de las cuencas hidrográficas.**

Luego, la demarcación geográfica es una delimitación específica de **geográfica física** y no de **geografía política**, superadora de las fronteras políticas de los Estados miembros y mucho más, por tanto, de cualquier delimitación regional o subnacional del territorio de dicho Estados. Tal planteamiento queda perfectamente remachado en el Artículo 3 **Coordinación de disposiciones administrativas en las demarcaciones hidrográficas**, del que transcribimos, a continuación, al punto más relevante de dicho artículo.

...

• **3. Los estados miembros velarán porque cualquier cuenca hidrográfica que abarque el territorio de más de un Estado miembro se incluya en una demarcación hidrográfica internacional. A petición de los Estados miembros interesados, la Comisión intervendrá para facilitar su inclusión en dichas demarcaciones hidrográficas internacionales.**

Cada uno de los Estados miembros adoptará las disposiciones administrativas adecuadas, incluida la designación de la autoridad competente apropiada, para la

aplicación de las normas de la presente Directiva en la parte de cualquier demarcación geográfica internacional situada en su territorio.

De todas formas, la importancia dada a las **aguas transfronterizas** por parte de la D.M. se recoge, también, en el Artículo 13 **Planes hidrológicos de cuenca**, al establecer que

...

• **2. En el caso de una demarcación hidrográfica internacional situada totalmente en territorio comunitario, los Estados miembros garantizarán la coordinación con objeto de elaborar un único *plan hidrológico de cuenca internacional*. Si no se elabora dicho plan hidrológico internacional, los Estados miembros elaborarán planes hidrológicos de cuenca que abarquen al menos las partes de la demarcación hidrográfica internacional situadas en su territorio, para lograr los objetivos de la presente Directiva.**

Como siempre, el camino de la construcción europea ofrece aquí una salida de escape a la posible falta de entendimiento para la elaboración de un único plan hidrológico de cuenca internacional entre los Estados concernidos.

5. IMPLICACIONES DE LA REPERCUSIÓN TOTAL DE COSTES

El principio de la **recuperación total de costes** a través del precio del agua (incluidos costes financieros, de amortización, de renovación, de administración y gestión y de desarrollo futuros), recogido en las primeras propuestas de la Directiva Marco, ha ido siendo no sólo atemperado sino corregido en las sucesivas **propuestas modificadas**. Tal como ya se apuntaba en la propuesta modificada de 9 de junio de 1998, el principio ha debido abandonarse realmente, al menos en cuanto a su rigidez inicial, y, en el momento actual podemos limitar nuestro análisis al texto de 18 de julio de 2000, ya aprobado, que culmina la evolución seguida, al respecto, desde la **primaria concepción absolutamente rígida y reduccionista**.

Nada mejor, para ello, que empezar nuestro apunte por recoger las bases de partida expuestas explícitamente en los **Considerandos**, y que permitirán una correcta aplicación de lo que el articulado de la D.M. establece sobre **recuperación de los costes**.

No puede ser casual que el primer Considerando aporte un principio fundamental, a los efectos que aquí se tratan.

• **1) *El agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger y tratar como tal.***

Subrayamos todo el Considerando porque entendemos que el mismo no tiene una palabra de más ni de menos, para comprender que en la planificación hidrológica no pueden aplicarse, sin más, las reglas clásicas del mercado; ni siquiera en su concepción de largo plazo (utópica en gran parte por corresponder a una economía estática) de que los precios cubran estrictamente la totalidad de los costes; y ello debido al importante papel de los **costes** (y los **beneficios**) **externos** y las limitaciones impuestas al uso del

agua por motivos ambientales y de conservación de la misma como **patrimonio común y no privativo**.

La no consideración de **bien comercial** se reafirma en el Considerando

• 15) El abastecimiento de agua es un *servicio de interés general*, tal como se define en la Comunicación de la Comisión «Los servicios de interés general en Europa».

Se reconoce, finalmente en el Considerando

• 17) La protección del estado de las aguas en las cuencas hidrográficas proporcionará *beneficios económicos*, al contribuir a la protección de las poblaciones piscícolas, incluidas aquéllas que tienen su hábitat cerca de las costas.

Los aquí señalados son tan sólo una parte de los **beneficios indirectos** que cabe esperar y que, en general, serán difícilmente imputables a poblaciones, sectores o actividades concretas, sobre las que poder repercutir una parte de los costes. Serán, en la mayor parte de los casos, **beneficios difusos**, de percepción posible por el conjunto o por parte de la sociedad, que no ofrece, sin embargo, una clara predisposición al pago de un precio compensatorio, como bien enseña, en economía el llamado **problema del polizón**. «Polizón» es todo aquel que se beneficia de una actividad con indudables costes económicos y que incluso demanda que tal actividad se realice, pero que no está dispuesto a pagar un precio individualizado por los beneficios que recibe, e incluso es renuente al pago de una tasa o impuesto especial. Por ejemplo: por la mayor protección que la construcción de un embalse de regulación le ofrece a su vida y hacienda, dada su normal residencia en la zona protegida.

Sin olvidar que **la contaminación se mantiene como la principal preocupación** que ha llevado al establecimiento de la D.M., su versión definitiva abre vías interpretativas razonables, alejadas ya de la primera concepción de **recuperación total de costes**. Para ilustrar tal cambio se transcribe en primer lugar el Considerando

• 38) *El uso de instrumentos económicos por los Estados miembros puede resultar adecuado en el marco de un programa de medidas; el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos asociados o a los efectos adversos sobre el medio acuático, deben tenerse en cuenta, en particular, en virtud del principio de que quien contamina paga; con este fin será necesario un análisis económico de los servicios del agua basado en previsiones a largo plazo de la oferta y la demanda de agua en la demarcación hidrográfica.*

Hete aquí que finalmente reaparecen, con diáfana presencia, **los aspectos cuantitativos en la planificación hidrológica**, aunque sea a través del análisis económico de los servicios del agua. Pero no cabe duda de que se inscriben en la **planificación**, y en su correspondiente **programa de medidas**, a partir del aspecto más típico de nuestro actual modelo planificador: las **previsiones a largo plazo**. A estos efectos la revisión de lo que establecía el entonces Artículo 12 de la anterior propuesta de 1998 ha sido, desde luego, profunda. Aunque se mantenga el mismo título de **Recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua**, la modificación es sustancial (y

lógica), quedando integrada en el nuevo **Artículo 9**, cuya importancia es tal que se transcribe íntegramente a continuación, para luego apuntar algunos comentarios al respecto.

• **1. Los Estados miembros tendrán en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, a la vista del *análisis económico* efectuado con arreglo al anexo III, y en particular de conformidad con el principio de que «quien contamina paga».**

- que la política de precios del agua proporcione *incentivos* adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y, por tanto, *contribuyan a los objetivos medioambientales* de la presente Directiva.
- una *contribución adecuada* de los diversos usos del agua, desglosados, al menos en *industria, hogares y agricultura*, a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, basada en el análisis económico efectuado con arreglo al anexo III y teniendo en cuenta el principio de que «quien contamina paga».

Al hacerlo los Estados miembros podrán tener en cuenta los *efectos sociales, medioambientales y económicos* de la recuperación y las *condiciones geográficas y climáticas* de la región o regiones afectadas.

2. Los Estados miembros incluirán en los planes hidrológicos de cuenca información sobre las *medidas* que tienen la intención de adoptar para la aplicación del apartado 1 y que contribuyan al logro de los objetivos medioambientales de la presente Directiva, así como sobre la *contribución* efectuada por los diversos usos del agua a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua.

3. Lo dispuesto en el presente artículo no impedirá la *financiación de medidas preventivas o correctoras específicas* con objeto de lograr los objetivos de la presente Directiva.

4. Los Estados miembros *no incumplirán* la presente Directiva *si deciden no aplicar, de acuerdo con prácticas establecidas*, las disposiciones de la segunda frase del apartado 1 y, a tal fin, las disposiciones correspondientes del apartado 2, para una determinada actividad de uso de agua, siempre y cuando no comprometa ni los objetivos ni el logro de los objetivos de la presente Directiva. Los Estados miembros informarán en los planes hidrológicos de cuenca de los motivos por lo que no han aplicado plenamente la segunda frase del apartado 1.

El apartado 1 coloca como eje básico, para el cumplimiento de este punto, el titulado **Análisis Económico**, cuyos principios se recogen en el Anexo III y que, por su brevedad, pero más aún por la trascendencia de su **elasticidad de aplicación**, se transcribe íntegro a continuación:

• El análisis económico contendrá la suficiente *información lo suficientemente detallada* (teniendo en cuenta los costes asociados con la obtención de los datos pertinentes) para:

a) **efectuar los cálculos pertinentes para tener en cuenta, de conformidad con el artículo 9, el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, tomando en consideración los *pronósticos a largo plazo de la oferta y la demanda* de agua en la demarcación hidrográfica y, en caso necesario.**

- **las *previsiones del volumen, los precios y los costes asociados con los servicios relacionados con el agua*; y**
- **las *previsiones de la inversión correspondiente, incluidos los pronósticos relativos a dichas inversiones.***

b) ***estudiar la combinación más rentable de medidas que, sobre el uso del agua, deben incluirse en el programa de medidas de conformidad con el artículo 14, basándose en las previsiones de los costes potenciales de dichas medidas.***

Aunque su redacción coincida prácticamente con la recogida en la «Propuesta modificada de 1998, salvo en la corrección del número de los artículos referenciados, y la sustitución del imperativo «**evaluar** la combinación...» por el más elástico de «**estudiar** la combinación », no son pocos los que, entre nosotros, aún siguen pensando en la antigua concepción de **recuperación íntegra de los costes**, aplicada inexorable y rígidamente al **usuario principal** de un aprovechamiento hidráulico (sea un regadío o un abastecimiento); con olvido de que, por esencia, todo aprovechamiento hidráulico acaba siendo de **usos múltiples**, e incidiendo tanto en el **nivel de vida** como en la **calidad de vida** de un conjunto social.

De acuerdo con lo dispuesto en tal Anexo III, los aspectos cuantitativos de la planificación pueden ser dados por las **políticas en materia de energía, transporte, agricultura, pesca, política regional y turismo**, tal como indica el **Considerando 16**. Lo que no resulta formalmente correcto, bajo la perspectiva de la D.M., es una **planificación a partir de la oferta** (incluida su regulación o modificación) y menos aún bajo el prisma de una **planificación integral**.

Por otra parte, también es posible una interpretación elástica del concepto de **combinación más rentable**, por cuanto la misma no tiene por qué «estudiarse» sólo desde el punto de vista financiero directo, como si se tratara de una rentabilidad económica privada, sino que puede serlo en el ámbito de la **economía social**, más cerca de un concepto amplio de **eficiencia económica**.

Al recoger en el art. 9.1. el principio de que «quien contamina paga» no se hace otra cosa que velar por la **conservación del agua como patrimonio** y penalizar su uso indebido, como un incentivo para reducir el nivel de contaminación o impedirla en ciertos casos. Sin embargo, limitar el **uso eficiente del agua** a su **contribución a los objetivos medioambientales** traduce una posición reduccionista e indudablemente sesgada.

De todas formas, se establece que los Estados miembros **garanticen una contribución adecuada** a la recuperación de los costes, sin que, por lo tanto, ésta deba ser íntegra, ni gravando sólo a un uso concreto del agua. En términos de «economía pura» cabría decir que se abandona (y muy razonablemente) el principio clásico de **precio = coste** (a largo plazo) por el de **costes asumibles**, o soportables por los usuarios, en

función de sus **efectos sociales, medioambientales y económicos** y de las **condiciones geográficas y climáticas** de los territorios concernidos.

Difícilmente puede imaginarse un escenario más elástico para la incorporación del principio de recuperación de los costes al **programa de medidas**, dentro de la planificación hidrológica. Lo confirma el que en el Art. 9.2. se establezca tan sólo la obligación de incluir información sobre tales medidas.

Por su parte el Art. 9.3. mantiene (respecto a la Propuesta de 1998) que la autofinanciación de la política hidráulica (tal como antes se pretendía) no suponga un obstáculo insalvable a la realización de nuevas inversiones, o a la implantación o mejora de servicios, por falta de medios financieros disponibles en el momento adecuado. Y también que el Estado pueda asumir la parte de costes de difícil imputación a usuarios concretos.

Finalmente el Art. 9.4. ofrece una indudable «vía de escape» a la posible rigidez o dificultad de aplicación del **principio de repercusión de los costes**; o, al menos, una «cláusula de salvaguarda» para determinadas contingencias. Sin embargo estimamos que la posibilidad de su utilización debe ser mantenida sólo como solución extrema, por cuanto, de cualquier manera, los planes hidrológicos deberán incorporar, obligatoriamente, **información de los motivos por los que no se ha aplicado** plenamente el Art. 9.1.

6. COMENTARIO FINAL

Puesto que la brevedad puede hacer más contundente este Comentario, el mismo puede resumirse en lo siguiente:

Es conveniente (e incluso necesario) que nuestra Administración planifique, cuanto antes (y en este mismo año puesto que es posible), el programa de estudios a realizar para la transposición de la D.M. a nuestro ordenamiento jurídico-administrativo y a la revisión de nuestra planificación hidrológica.