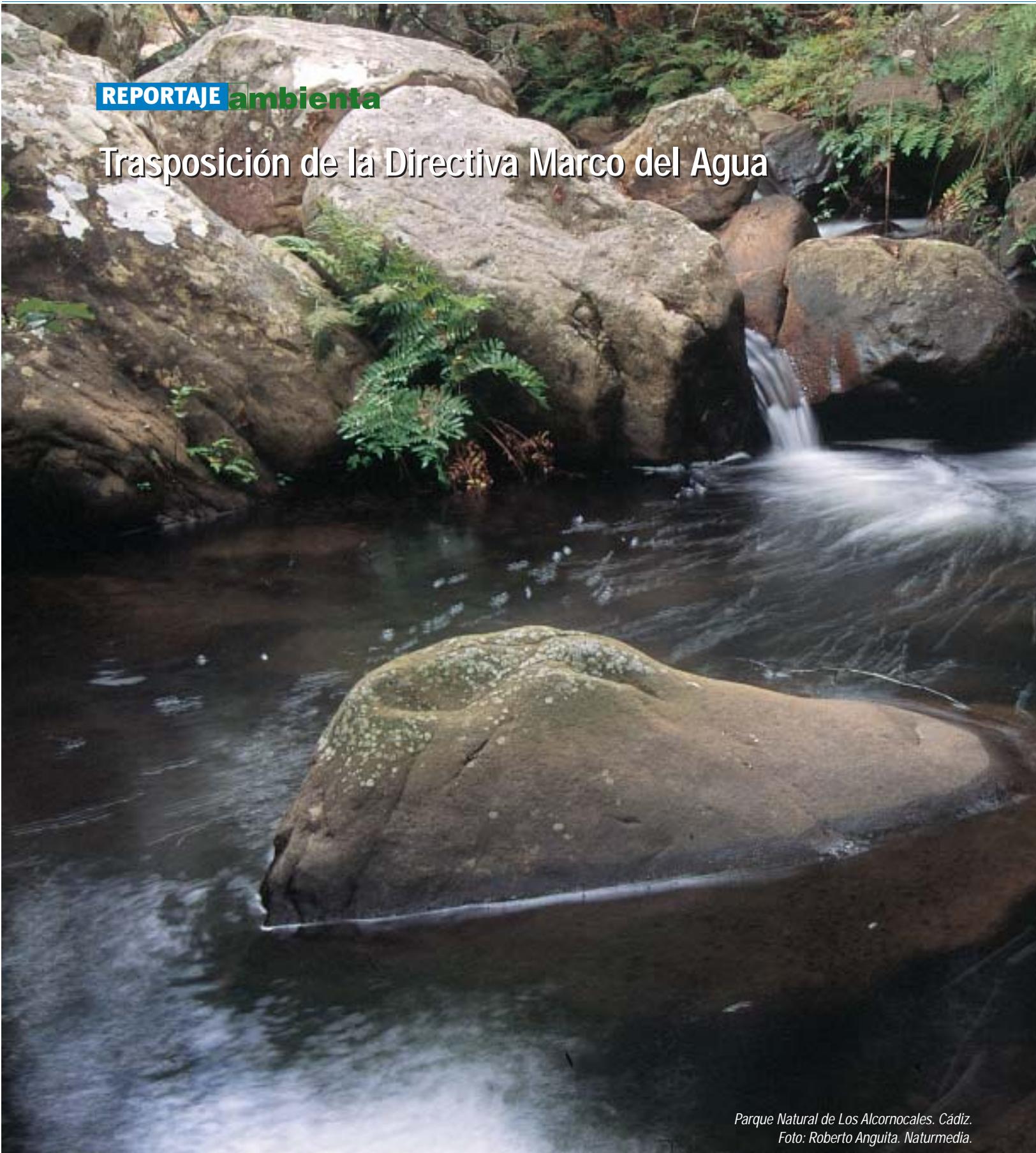


Trasposición de la Directiva Marco del Agua



*Parque Natural de Los Alcornocales. Cádiz.
Foto: Roberto Anguita. Naturmedia.*

Protección y



La Directiva Marco del Agua es una norma que hace posible la creación de un sistema armónico de protección para las aguas de la Unión Europea sean éstas continentales, de transición o costeras, con el objetivo de alcanzar el buen estado de las mismas. La idea fundamental es incentivar las normas de protección, que han de coexistir con la gestión del recurso que se ha venido realizando hasta ahora. La legislación española, a través de la aprobación de ciertas modificaciones en la Ley de Aguas asume estos objetivos, cumpliendo de este modo, como Estado miembro, su obligación de trasponer la Directiva al Ordenamiento jurídico español.

Texto: Carmen Alfonso

gestión

El agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal. De esta manera comienza el texto de la Directiva Marco del Agua, aprobada el 23 de octubre de 2000. Directiva que nace con el objetivo de establecer un marco para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas.

Como ocurre con todas las directivas acuñadas en el seno de la Unión Europea, deben ser traspuestas al ordenamiento jurídico de cada uno de los Estados miembros. En el caso de ésta, los países integrantes de la UE debían poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva a más tardar el 22 de diciembre de 2003.

España, en cumplimiento de las obligaciones contraídas con la UE, a través del Pleno del Consejo Nacional del Agua, órgano consultivo superior en materia de aguas, aprobó el pasado 10 de noviembre, con 56 votos a favor, 13 en contra y 5 abstenciones, la propuesta elaborada por la Comisión Permanente del Consejo para la transposición de la Directiva Marco del Agua. De esta forma, la propuesta, que supone la modificación de distintos aspectos de la Ley de Aguas, se ha podido

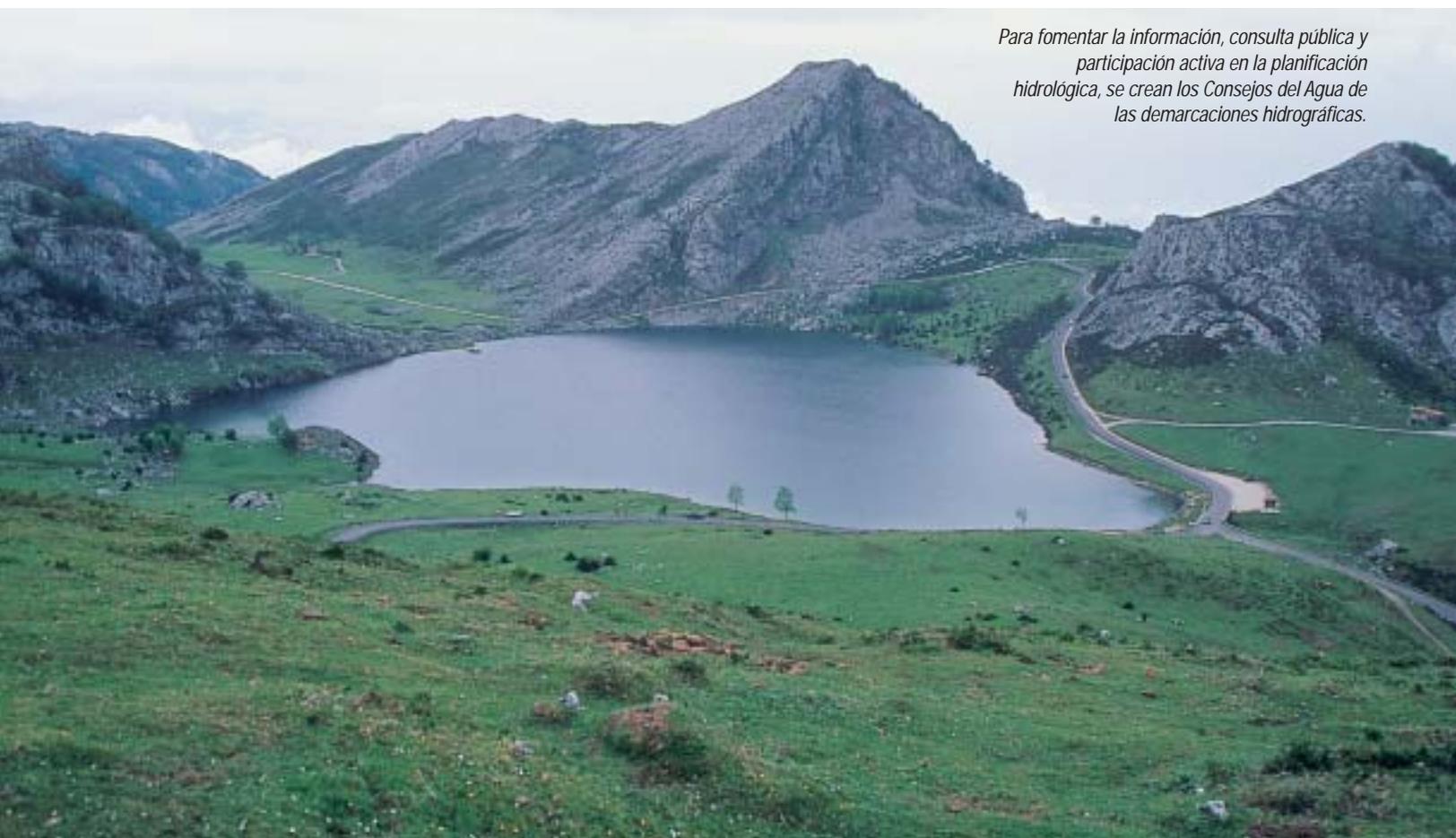


Por cada demarcación hidrográfica se aprobará un plan hidrológico, que armonizará la forma de gestionar y proteger las aguas.

debatir en las Cortes Generales a través de la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social para el año 2004. “De este modo, España ha dado cumplimiento al plazo establecido por la propia Directiva para su adaptación a las legislaciones nacionales”, afirmó la ministra de Medio Ambiente, Elvira Rodríguez, en el acto de presidencia del Pleno del Consejo Nacional del Agua. También destacó el trabajo que se ha realizado para incorporar las novedades de la Directiva Marco a la legislación, y subrayó que “el proceso de trabajo ha sido largo y para su debate hemos respetado todos los requisitos de discusión”.

En concreto, las actividades básicas desarrolladas en España para su transposición han seguido los siguientes pasos: un proceso preparatorio previo, que abarcó el periodo desde la preparación de la Directiva Marco hasta su aprobación. España participó en este

proceso mostrando las singularidades hidrológicas de los territorios del sur de Europa para que fueran contemplados por la Directiva. Tras estos trabajos se pasó a una primera fase, desde finales de 2000 hasta el verano de 2001, que se centró en la identificación y definición de las tareas a realizar. Posteriormente, desde verano de 2001 hasta finales de 2002, se pone en marcha la segunda fase, en la que España participó en los grupos internacionales, en el estudio de la trasposición y en el inicio de los trabajos técnicos exigidos por la Directiva. Finalmente se pasó a la tercera fase, que abarca el periodo comprendido desde finales de 2002 hasta finales de 2003, centrada en la plena trasposición de la Directiva y la continuación de los trabajos técnicos prescritos, introduciendo el proceso de discusión pública en el seno del Consejo Nacional del Agua, y concluyendo con su trasposición.



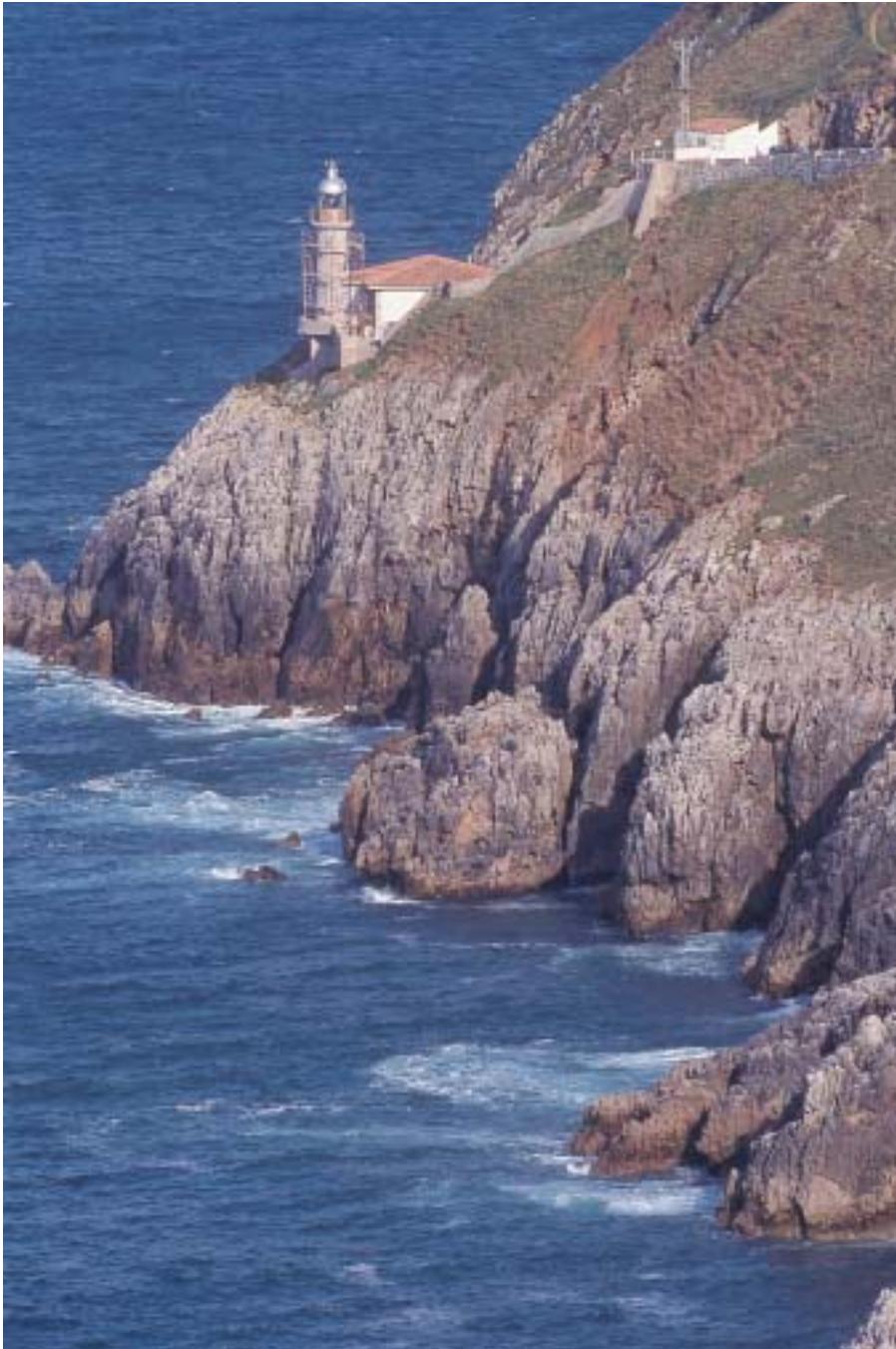
Para fomentar la información, consulta pública y participación activa en la planificación hidrológica, se crean los Consejos del Agua de las demarcaciones hidrográficas.

Conjugar protección y gestión

La idea fundamental de la Directiva Marco del Agua es incentivar las normas de protección, que han de coexistir con la gestión que se ha venido realizando hasta ahora.

Por ello, para poder adaptar la directiva a la legislación española, la Ley de Aguas ha de asumir ciertas modificaciones. De hecho, para dar cumplimiento al objetivo de esta directiva, se emplearán mecanismos de gestión integral de las masas de agua, aspecto que España ya asumió hace años con el modelo de las cuencas hidrográficas, la forma más racional de tratar el agua y la principal unidad de gestión. Nuestro país también cuenta con la figura de las Confederaciones Hidrográficas u organismos de cuenca, entidades que gestionan las cuencas hidrográficas. “Éstas continuarán desarrollando su trabajo como hasta el momento, pero al incorporarse en la legislación las aguas costeras, este organismo deberá coordinarse con las administraciones públicas que tienen competencias sobre esta materia”, aseguran los técnicos del Ministerio de Medio Ambiente. Junto a estos organismos de cuenca, hay que citar a las Administraciones hidráulicas de las comunidades autónomas con competencias exclusivas en materia de agua.

Estos aspectos se verán reforzados a partir de ahora con la creación de la demarcación hidrográfica, definida como la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas. En definitiva es la reunión de una o varias cuencas hidrográficas ya predeterminadas a las que se le une una franja costera, siempre que se le pueda asociar. Según fuentes del Ministerio de Medio Ambiente, “en el caso de las cuencas internas, aquellas que discurren íntegramente por el territorio de una misma comunidad autónoma, darán lugar a demarcaciones hidrográficas que establecerán las propias comunidades autónomas, y que se adjuntarán a los principios rectores de la gestión que establece la Ley de Aguas”. El Gobierno, por Real Decreto, fijará el ámbito territorial de cada demarcación hidrográfica, que coincidirá con el de su plan hidrológico.



Planificación hidrológica

Sobre este último aspecto, la Directiva plantea que la planificación hidrológica es la mejor fórmula para conseguir, entre otros aspectos, el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas objeto de la Ley, así como la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y la armonización del desarrollo regional y sectorial. Por tanto se aprobará un plan hidrológico por cada demarcación, que armonizará la forma de gestionar y proteger las aguas tanto continentales como costeras. “España hasta el momento contaba con un plan por cada una de las cuencas y ahora deberá crear un plan por cada demarcación, que también recibirá el nombre de plan de cuenca. Esto no significa que tengamos que sustituir la planificación que se venía haciendo hasta ahora,

La Directiva Marco del Agua establece medidas para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas.

La idea fundamental de la Directiva Marco del Agua es incentivar la protección que ha de coexistir con la gestión del recurso



Se crea el Comité de Autoridades Competentes, órgano coordinador entre todas las autoridades que velan por la protección de las aguas.

La trasposición de la Directiva Marco implica la modificación de distintos aspectos de la Ley de Aguas

sino que ésta deberá conjugarse con las directrices que marca Bruselas en cuanto a planificación”. De hecho, la Directiva refuerza de forma muy notable el principio de unidad de cuenca y de planificación única para cada demarcación, principios que serán recogidos en la norma de trasposición. Se compaginarán las exigencias de calidad y ambientales, más novedosas en la Directiva, con las de gestión y aprovechamiento hoy existentes; tales como la determinación de los caudales, - que como es sabido en términos de la Jurisprudencia Constitucional son competencia de los Organismos de cuenca-, la garantía de las demandas del recurso o las previsiones de necesidades de agua en el futuro”, comentan los técnicos del Ministerio. El Gobierno, mediante Real Decreto, aprobará los planes hidrológicos de cuenca en los términos que estime procedentes en función del interés general.

Hasta ahora el órgano planificador era el Consejo del Agua de cada cuen-

Los objetivos medioambientales se centran en proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua y reducir la contaminación procedente de sustancias peligrosas.

ca, foro en el que están representados todos los agentes con intereses y competencia en materia de agua. la trasposición de la Directiva exige tener en cuenta a los entes con responsabilidad en las aguas costeras (demarcaciones de costas, puertos y marina mercante), esta circunstancia supone ampliar el concepto de planificación y extenderlo a esas aguas, en consecuencia se crean los Consejos del Agua de las Demarcaciones Hidrográficas. Esta figura nace con el objetivo de fomentar la información, consulta pública y participación activa en la planificación hidrológica, así como elevar al Gobierno, a través del Ministerio de Medio Ambiente, el plan hidrológico de la cuenca y sus posteriores revisiones. Además, deberá informar sobre los proyectos de normas relativos a la protección de las aguas y a la mejor ordenación, explotación y tutela del dominio público hidráulico. Los Consejos del Agua estarán integrados por representantes de cada Departamento ministerial relacionado con la gestión de las aguas, de los servicios técnicos del organismo de

cuenca, de las demarcaciones de Costas, de las Autoridades Portuarias y de las capitanías Marítimas afectadas. También formarán parte del Consejo de la Demarcación representantes de las comunidades autónomas, de las entidades locales, de los usuarios y de las asociaciones y organizaciones ecologistas, así como aquéllas que defienden intereses sociales y económicos relacionados con el agua.

El procedimiento para elaborar y revisar los planes hidrológicos de cuencas se regulará por vía reglamentaria, y previo a su elaboración, las administraciones competentes deberán elaborar los Programas de Medidas básicas y complementarias para conseguir los objetivos medioambientales previstos en la Ley o para alcanzar una protección adicional de las aguas. Estos programas, que deberán estar aprobados antes del 31 de diciembre de 2009, se integrarán en los planes hidrológicos.

Por tanto, para conseguir una adecuada protección de las aguas, se deberán alcanzar determinados objetivos medioambientales, tanto para aguas superficiales, subterráneas, zonas protegidas, como para las masas de agua artificiales y muy modificadas. En concreto estos objetivos se centran en proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua y reducir progresivamente la contaminación procedente de sustancias peligrosas, así como eliminar o suprimir gradualmente los vertidos.

Contenido de los planes hidrológicos

Cada uno de los planes hidrológicos de cuenca deberán integrar obliga-



toriamente, entre otras, las siguientes cuestiones: la descripción general de la demarcación hidrográfica; la descripción de los usos, presiones e incidencias antrópicas significativas sobre las aguas; la identificación y mapas de las zonas protegidas; las redes de control establecidas para el seguimiento del estado de las aguas superficiales, subterráneas y las zonas protegidas; un resumen del análisis económico del agua; un resumen de los programas de medidas adoptados; un resumen de las medidas de información pública y de consulta tomadas, sus resultados y los cambios consiguientes efectuados en el plan y una lista de las autoridades competentes designadas.



Se crean las demarcaciones hidrográficas, que son la reunión de una o varias cuencas hidrográficas a las que se une una franja costera

La participación pública tiene gran importancia en la planificación, así la Ley establece que el organismo de cuenca o administración hidráulica competente de la comunidad autónoma publicará y pondrá a disposición del público una serie de documentos establecidos en la Ley.

Previo a la elaboración y propuesta de revisión del plan hidrológico de cuenca, se preparará un programa de trabajo que debe incluir, además del calendario sobre las fases previstas para su elaboración o revisión, el estudio general sobre la demarcación correspondiente.

Comité de Autoridades Competentes

Debido al complejo sistema de distribución de competencias entre las distintas Administraciones que tiene nuestro país y a la necesidad de incorporar la premisa de la protección de las aguas en todo caso, se crea una nueva figura, el Comité de Autoridades Competentes de las demarcaciones. Este órgano carece de facultades ejecutivas, es un órgano de cooperación interadministrativa, un órgano coordinador entre todas las autoridades que tienen competencia en la protección de las aguas, su actuación, en ningún caso afectará a la titularidad

Se emplearán mecanismos de gestión integral de las masas de agua, aspecto que España asumió hace años con el modelo de cuencas hidrográficas.

ACLARANDO CONCEPTOS

- **Aguas continentales:** Todas las aguas en la superficie del suelo y todas las aguas subterráneas situadas hacia tierra desde la línea que sirve de base para medir la anchura de las aguas territoriales.
- **Aguas de transición:** Las masas de agua superficial próximas 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 flujos de agua dulce.
- **Aguas costeras:** Son 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 extiende, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición.
- **Aguas subterráneas:** Todas las aguas que se encuentran bajo la superficie del suelo en la zona de saturación y en contacto directo con el suelo o el subsuelo.
- **Acuífero:** Una o más capas subterráneas de roca o de otros estratos geológicos que tienen la suficiente porosidad y permeabilidad para permitir, ya sea un flujo significativo de aguas subterráneas o la extracción de cantidades significativas de aguas subterráneas.
- **Masa de agua superficial:** Una parte diferenciada y significativa de agua superficial, como un lago, un embalse, una corriente, río o canal, aguas de transición o un tramo de aguas costeras.
- **Masa de agua subterránea:** Un volumen claramente diferenciado de aguas subterráneas en un acuífero o acuíferos.
- **Masa de agua artificial:** Una masa de agua superficial creada por la actividad humana.
- **Masa de agua muy modificada:** Una masa de agua superficial que, como consecuencia de alteraciones físicas producidas por la actividad humana, ha experimentado un cambio sustancial en su naturaleza.

La Directiva plantea que la planificación hidrológica es la mejor fórmula para conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico

Previa a la aprobación de los planes hidrológicos, las administraciones competentes elaborarán los Programas de Medidas básicas y complementarias para conseguir los objetivos medioambientales previstos en la Ley.



de las competencias que en las materias relacionadas con la gestión de las aguas corresponda a las distintas Administraciones Públicas.

En concreto, las tareas de este Comité son: coordinar el ejercicio de las competencias relacionadas con la protección de las aguas que ostentan las diferentes Administraciones en el seno de cada una de las demarcaciones hidrográficas; impulsar la adopción por parte de las administraciones de las medidas que exija el cumplimiento de las normas de protección establecidas en la Ley, y proporcionar a la Unión Europea, a través del Ministerio de Medio Ambiente, la información relativa a la demarcación hidrográfica. Una vez creados estos Comités, el Ministerio de Medio Ambiente deberá facilitar a la Comisión Europea una lista de las autoridades competentes españolas. Cada uno de los comités estará integrado por los organismos con competencias sobre el aprovechamiento, protección y control de las aguas, es decir, habrá represen-

tantes de la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas y de los entes locales, cuyo territorio forme parte total o parcial de la demarcación hidrográfica.

Dada la gran importancia que en la Directiva y, por consiguiente, en la Ley de Aguas, se da a la protección de las aguas, se establecen una serie de objetivos para prevenir el deterioro, proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos, así como de los ecosistemas terrestres y humedales; promover el uso sostenible del agua protegiendo los recursos hídricos disponibles y garantizando un suministro suficiente en buen estado; garantizar la progresiva reducción de la contaminación de las aguas subterráneas y evitar su contaminación adicional; paliar los efectos de las inundaciones y sequías y evitar cualquier acumulación de compuestos tóxicos o peligrosos en el subsuelo.

Objetivos de calidad

Sin duda esta es la cuestión estrella de la Directiva Marco, su objetivo último es conseguir, en un plazo que se sitúa en diciembre del año 2015, un nivel de calidad, un estado de las aguas que varía en función de su carácter de aguas superficiales, aguas subterráneas o de zona protegida.

Para las superficiales, tanto continentales como costeras, persigue el objetivo de alcanzar un buen estado de las mismas. Entendiendo que unas aguas lo han alcanzado cuando su estado ecológico y su estado químico son buenos. Para las aguas subterráneas se señalan los mismos objetivos y plazos. En este caso se entiende que unas aguas han alcanzado el buen estado cuando su estado cuantitativo y su estado químico son buenos.

Por último, para las zonas protegidas el objetivo será el que se fije para cada una de ellas en la legislación que las establece como tales. El plazo para conseguir este objetivo es el de diciembre de 2015.

Según fuentes del Ministerio, se trabaja en la actualidad para establecer reglamentariamente las condiciones técnicas definitorias del buen estado, del estado ecológico, del estado cuantitativo y de cada uno de los estados en que se pueden encontrar las aguas. Para ello se tendrán en cuenta las exigencias de la Directiva.

Se crea un Registro de Zonas Protegidas para cada demarcación hidrográfica, que incluirá la conservación de hábitats y especies directamente dependientes del agua. Cerceta carretona. Foto: Luis Merino. Naturmedia.

Registro de zonas protegidas

Independientemente de la planificación hidrográfica, la Ley especifica que se deberá crear un Registro de Zonas Protegidas para cada demarcación hidrográfica. Estas zonas deberán ser declaradas con una figura de protección especial en virtud de normas específicas sobre protección de aguas superficiales o subterráneas, sobre conservación de hábitats y especies directamente dependientes del agua. “Se deberán establecer diferentes figuras de protección y una vez que las distintas zonas señaladas en la Ley cuenten con la declaración correspondiente, se incorporarán al Registro. El Registro deberá estar completado a finales del año 2004”, apuntan los técnicos del Ministerio.

Por otra parte, la Ley de Aguas introduce el principio de recuperación de costes de los servicios relacionados con la gestión de las aguas, incluyendo los costes ambientales y del recurso, en función de las proyecciones a largo plazo de su oferta y demanda. La aplicación de este principio se deberá hacer de manera que se incentive el uso eficiente del agua y, por tanto, contribuya a los objetivos medioambientales perseguidos. Para su aplica-



ción se tendrán en cuenta las consecuencias sociales, ambientales y económicas, así como las condiciones geográficas y climáticas de cada territorio, siempre y cuando no comprometa ni los fines ni los logros de dichos objetivos ambientales.

También se introduce el concepto de responsabilidad comunitaria. Con ello se pretende que cada Administración responda de sus obligaciones relacionadas con la protección de las aguas. Así, las sanciones que imponga Bruselas a España por el incumplimiento de las exigencias de la Directiva serán trasladadas a las autoridades competentes en la parte en que le sea imputable. “De esta manera se persigue una mayor toma de conciencia por parte de todas las Administraciones competentes”, apuntan las fuentes del Ministerio de Medio Ambiente.

Por último, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno dictará un Real Decreto en el que se regule, aclare y armonice la normativa legal existente en materia de aguas. 

Registro de Zonas Protegidas

En este registro se incluirán:

- Las zonas en las que se realiza una captación de agua destinada al consumo humano siempre que proporcione un volumen de al menos 10 metros cúbicos diarios o abastezca a más de cincuenta personas, así como, en su caso, los perímetros de protección delimitados.
- Las zonas que, de acuerdo con el respectivo plan hidrológico, se vayan a destinar en un futuro a la captación de aguas para consumo humano.
- Las masas de agua declaradas de uso recreativo, incluidas las zonas declaradas aguas de baño.
- Las zonas que hayan sido declaradas vulnerables en aplicación de las normas sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias.
- Las zonas que hayan sido declaradas sensibles en aplicación de las normas sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas.
- Las zonas declaradas de protección de hábitats o especies en las que el mantenimiento o mejora del estado del agua constituya un factor importante de su protección.
- Los perímetros de protección de aguas minerales y termales aprobados de acuerdo con su legislación específica.



Antes de diciembre de 2015 se deberá conseguir un nivel de calidad de las aguas en función de su carácter de aguas superficiales, subterráneas o zonas protegidas.