

22.12.2000 ES Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 327

DIRECTIVA 2000/60/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

de 23 de octubre de 2000

por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, el apartado 1 de su artículo 175,

Vista la propuesta de la Comisión¹,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social²,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones³,

De conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado⁴, a la vista del texto conjunto aprobado por el Comité de Conciliación el 18 de julio de 2000,

Considerando lo siguiente:

- (1) El agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal⁵.
- (2) En las conclusiones del seminario ministerial sobre la política de aguas de la Comunidad, celebrado en Fráncfort⁶ en 1988, se puso de manifiesto la necesidad de una legislación comunitaria que aborde la calidad ecológica. El Consejo, en su Resolución de 28 de junio de 1988⁷, solicitaba a la Comisión que presentara propuestas para mejorar la calidad ecológica de las aguas superficiales comunitarias.
- (3) En la declaración del seminario ministerial sobre aguas subterráneas, celebrado en La Haya en 1991, se reconocía la necesidad de adoptar medidas para evitar el deterioro a largo plazo de los aspectos cualitativos y cuantitativos de las aguas dulces⁸ y se

¹ DO C 184 de 17.6.1997, p. 20, DO C 16 de 20.1.1998, p. 14 y DO C 108 de 7.4.1998, p. 94.

² DO C 355 de 21.11.1997, p. 83.

³ DO C 180 de 11.6.1998, p. 38.

⁴ Dictamen del Parlamento Europeo de 11 de febrero de 1999 (DO C 150 de 28.5.1999, p. 419), confirmado el 16 de septiembre de 1999. Posición Común del Consejo de 22 de octubre de 1999 (DO C 343 de 30.11.1999, p. 1) y Decisión del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2000 (no publicada aún en el Diario Oficial). Decisión del Parlamento Europeo de 7 de septiembre de 2000 y Decisión del Consejo de 14 de septiembre de 2000.

⁵ Es un concepto asimilado y manejado en el ordenamiento español desde antiguo, y plenamente concordante con la actual legislación de aguas y de costas. La idea de *patrimonio* expuesta en la Directiva sería trasladable, en términos conceptuales, a la de *dominio público* en la normativa española, aunque su significado jurídico sea ciertamente distinto en nuestro ordenamiento. Lo sustantivo en ambos casos sería *la exclusión del comercio* -expresa en el texto de la Directiva-, que es uno de los rasgos fundamentales definidores del dominio público.

⁶ Es una errata, debe decir *Francfort*.

⁷ DO C 209 de 9.8.1988, p. 3.

⁸ Debe entenderse como referido a las aguas continentales, que pueden ser tanto dulces como salobres o salinas.

solicitó la aplicación de un programa de medidas antes del año 2000 encaminado a lograr la gestión sostenible y la protección de los recursos hídricos. En sus Resoluciones de 25 de febrero de 1992⁹ y de 20 de febrero de 1995¹⁰, el Consejo exigió un programa de actuación en materia de aguas subterráneas y una revisión de la Directiva 80/68/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1979, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas¹¹ en el marco de una política general de protección de las aguas dulces.

- (4) Las aguas de la Comunidad están sometidas a la creciente presión que supone el continuo crecimiento de la demanda de agua de buena calidad en cantidades suficientes para todos los usos; el 10 de noviembre de 1995, en su Informe “El medio ambiente en la Unión Europea-1995”, la Agencia Europea del Medio Ambiente presentó un estudio actualizado sobre el estado del medio ambiente en el que se confirmaba la necesidad de tomar medidas para proteger las aguas comunitarias tanto en términos cualitativos como cuantitativos.
- (5) El 18 de diciembre de 1995, el Consejo adoptó unas Conclusiones en las que exigía, entre otras cosas, la elaboración de una nueva Directiva marco que estableciera los principios básicos de una política de aguas sostenible en la Unión Europea e invitaba a la Comisión a que presentara una propuesta.
- (6) El 21 de febrero de 1996, la Comisión adoptó una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la política de aguas de la Comunidad Europea, en la que se enunciaban los principios de una política de aguas de la Comunidad¹².
- (7) El 9 de septiembre de 1996, la Comisión presentó una propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un programa de acción para la gestión y la protección integradas de las aguas subterráneas¹³. En dicha propuesta la Comisión

⁹ DO C 59 de 6.3.1992, p. 2.

¹⁰ DO C 49 de 28.2.1995, p. 1.

¹¹ DO L de 26.1.1980, p. 43; Directiva modificada por la Directiva 91/692/CEE (DO L 377 de 31.12.1991, p. 48).

¹² Es el documento COM (96) 59, de 21 de febrero de 1996. Esta comunicación, emitida por la Comisión tras la insistencia del Parlamento Europeo, tiene una importancia singular, dado que se pretende configurar, por vez primera, una visión integradora de la *política de aguas* comunitaria, fijando como objetivos de este sector los siguientes:

- el suministro seguro de agua potable;
- la suficiencia, en cantidad y calidad, de recursos hídricos para atender otras necesidades económicas;
- la protección y el mantenimiento del buen estado ecológico y de funcionamiento del medio ambiente acuático y la satisfacción de las necesidades hídricas de las zonas húmedas y de los ecosistemas y hábitats terrestres;
- la gestión del agua para prevenir o reducir el impacto de inundaciones o sequías.

Estos objetivos se refieren a las aguas fluviales y litorales, y obviamente están dirigidos a satisfacer, ante todo, las necesidades humanas.

El Parlamento Europeo entendió que la Comisión no había cumplido su objetivo de ofrecer un concepto general coherente, por lo que requirió a la Comisión para que lo presentara, basándose en “estándares de emisión estrictos y uniformes”. La Comisión presentó a principios de 1997 una propuesta de directiva marco en materia de aguas, en la que se proponía la derogación o modificación de varias directivas vigentes, mostrando la intención de la Comisión de basar su política en materia de aguas sobre nuevos principios, y en particular sobre la “perspectiva más flexible que se ha adoptado en el control y prevención integrados de la contaminación”, en lugar de en la fijación de valores límite de emisión obligatorios.

Nótese como el desarrollo de la Directiva Marco parece haberse orientado principalmente sobre el tercero de los objetivos del documento inicial, prescindiendo de los otros tres (V. comentarios al art.1., Objeto de la Directiva). La referencia al primer punto está en el Considerando 37 y art. 7, y el cuarto se cita en el art.1, Objeto de la Directiva.

¹³ DO C 355 de 25.11.1996, p. 1.

subrayaba la necesidad de establecer procedimientos normativos para la extracción de agua dulce y de seguimiento de la cantidad y calidad de las aguas dulces¹⁴.

- (8) El 29 de mayo de 1995, la Comisión aprobó una Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el uso prudente y la conservación de los humedales en la que reconocía su importante función en la protección de los recursos hídricos¹⁵.
- (9) Es necesario desarrollar una política comunitaria integrada de aguas¹⁶.
- (10) El Consejo, el 25 de junio de 1996, el Comité de las Regiones, el 19 de septiembre de 1996, el Comité Económico y Social, el 26 de septiembre de 1996, y el Parlamento Europeo, el 23 de octubre de 1996, solicitaron a la Comisión que presentara una propuesta de Directiva del Consejo que estableciera un marco para una política europea de aguas.
- (11) Tal como se establece en el artículo 174 del Tratado, la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente debe contribuir a alcanzar los objetivos siguientes la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, y la utilización prudente y racional de los recursos naturales¹⁷. Asimismo, debe basarse en el principio de cautela¹⁸ y en los principios de acción preventiva, de corrección de los atentados al medio ambiente preferentemente en la fuente misma, y de quien contamina paga¹⁹.
- (12) Tal como prevé el artículo 174 del Tratado, la Comunidad, en la elaboración de su política en el área del medio ambiente, tendrá en cuenta los datos científicos y técnicos disponibles, las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad, el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones, así como las ventajas y cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción²⁰.
- (13) Existen condiciones y necesidades diversas en la Comunidad que requieren soluciones específicas. Esta diversidad debe tenerse en cuenta en la planificación y ejecución de las medidas destinadas a garantizar la protección y el uso sostenible del agua en el marco de la cuenca hidrográfica²¹. Las decisiones deben tomarse al nivel

¹⁴ Como en el Considerando 3, debe entenderse referido a las aguas continentales.

¹⁵ Es también un concepto recogido por la normativa española, tanto en las disposiciones generales de protección ambiental como, específicamente, en la Ley de Aguas y la Ley del Plan Hidrológico Nacional, en las que se contienen prescripciones concretas al efecto.

¹⁶ Es el concepto subyacente a la planificación hidrológica. Desde el punto de vista normativo comunitario, se alude a la necesidad de integrar las distintas Directivas aisladas en un cuerpo único o marco común. Esta tendencia evolutiva integradora de las disposiciones comunitarias sobre aguas, origen de la Directiva Marco, se describe en Apéndice específico. Sobre *política de aguas* en la UE, v. Considerando 6.

¹⁷ Es coincidente con el concepto constitucional de uso racional de los recursos naturales (art. 45.2 CE). Es curioso que no haya referencia en este Considerando a los objetivos 2º y 4º de la política comunitaria en medio ambiente, que son la protección de la salud de las personas y el fomento de medidas a escala internacional para hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente (art.174.1 del Tratado de la Unión), y se limite al enunciado del 1º y 3º que son, literalmente, los expuestos.

¹⁸ Asimilable al concepto de *precaución*. Es uno de los principios en que se basa la política de la Comunidad en materia de medio ambiente.

¹⁹ Transcribe el art. 174.2 del Tratado. Son principios generales asumidos en el ordenamiento español de medio ambiente. Ver Apéndice específico al respecto.

²⁰ Se reproducen las condiciones de la acción comunitaria en materia medioambiental (art.174.3). V. Apéndice.

²¹ El principio de gestión en el marco de la cuenca hidrográfica está asimilado desde muy antiguo en España (los primeros Organismos de cuenca se crean en 1926), de forma pionera internacionalmente, con la única excepción singular de la TVA, que se creó en 1923. Incluso antes de esas fechas ya existían Sindicatos de cuenca que agrupaban a todos los interesados de la misma cuenca hidrográfica. Nótese que esta remisión a las condiciones específicas por cuencas es concordante con la concepción de los planes hidrológicos de cuenca como instrumentos

más próximo posible a los lugares donde el agua es usada o se halla degradada²². Ha de darse prioridad a las medidas que son responsabilidad de los Estados miembros, elaborando programas de medidas que se ajusten a las condiciones regionales y locales²³.

- (14) El éxito de la presente Directiva depende de una colaboración estrecha y una actuación coherente de la Comunidad, los Estados miembros y las autoridades locales, así como de la información, las consultas y la participación del público, incluidos los usuarios²⁴.
- (15) El abastecimiento de agua es un servicio de interés general²⁵, tal como se define en la Comunicación de la Comisión “Los servicios de interés general en Europa”²⁶.
- (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 turismo²⁷. La presente Directiva sentará las bases de un diálogo continuado y de la elaboración de estrategias encaminadas a reforzar la integración de los diferentes ámbitos políticos. La presente Directiva puede aportar también una importante contribución a otros ámbitos de cooperación entre los Estados miembros, como la Perspectiva del desarrollo territorial europeo.
- (17) Una política de aguas eficaz y coherente debe tener en cuenta la vulnerabilidad de los ecosistemas acuáticos situados cerca de las costas y los estuarios o en golfos o mares relativamente cerrados, puesto que el equilibrio de todas estas zonas depende en buena medida de la calidad de las aguas continentales que fluyen hacia ellas. La protección del estado de las aguas en las cuencas hidrográficas proporcionará beneficios económicos, al contribuir a la protección de las poblaciones piscícolas, incluidas aquellas que tienen su hábitat cerca de las costas²⁸.
- (18) La política comunitaria de aguas precisa un marco legislativo coherente, efectivo y transparente. La Comunidad debe proporcionar principios comunes y un marco

mediante los que se produce la territorialización de las decisiones sobre ordenación, protección y gestión de los recursos hídricos.

²² Como se ha indicado, es un criterio ya asimilado por la normativa española mediante la planificación de cuenca, el carácter participativo e integrador de los planes, y las atribuciones de competencias en distintas instancias. Los principios generales de desconcentración y descentralización (art. 13 TRLA) formalizan esta idea y la introducen expresamente en la regulación de aguas.

²³ Se reafirma el modelo adoptado en la planificación hidrológica española al decidirla en dos niveles y atribuir la responsabilidad prioritaria de las decisiones locales a la planificación de cuenca, considerando las singularidades propias de cada territorio. Asimismo, la territorialización desciende del ámbito comunitario al estatal, de éste al autonómico, y de éste al municipal mediante el principio de subsidiariedad.

²⁴ Es llamativa esta introducción de los *usuarios*, incluyéndolos como parte del *público*, lo que resulta obvio. El ordenamiento español diferencia ambos conceptos y otorga a los usuarios un papel destacado en la planificación y gestión del agua (como una cuasi-administración pública), más allá de su mera consideración como público. La tipificación jurídica de las comunidades de usuarios como corporaciones de derecho público es significativa al respecto y constituye un modelo organizativo históricamente consolidado y de probada eficacia.

²⁵ En España lo es desde hace años. El abastecimiento de agua potable es un *servicio público* (una actuación administrativa tendente a satisfacer necesidades públicas por órganos de la propia Administración, bien de forma directa, por gestión indirecta o por gestión mixta), cuya competencia corresponde a la Administración local (art.25.2.1, 26.1 y 85 LBRL).

²⁶ DO C 281 de 26.9.1996. p. 3.

²⁷ Es concordante con el sentido integrador de la política del agua respecto a otras políticas sectoriales tal y como se concibe en el Libro Blanco del Agua y se recoge de forma expresa en las disposiciones de la ley del PHN (art.10). Pese a su aparente insignificancia, este enfoque resulta profundamente innovador, tal y como se expuso en el Libro Blanco.

²⁸ Es un Considerando muy relevante, pues en él se expone el fundamento de incluir las aguas marinas costeras dentro de la Directiva.

general de actuación. La presente Directiva establecerá dicho marco y garantizará la coordinación, la integración y, a más largo plazo, la adaptación de las estructuras y los principios generales de protección y uso sostenible del agua en la Comunidad de conformidad con el principio de subsidiariedad.

- (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 afectadas²⁹. El control cuantitativo es un factor de garantía de una buena calidad de las aguas y, por consiguiente, deben establecerse medidas cuantitativas subordinadas al objetivo de garantizar una buena calidad³⁰.
- (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.
- (21) La Comunidad y los Estados miembros son signatarios de diversos acuerdos internacionales que contienen importantes obligaciones en materia de protección de las aguas marinas contra la contaminación, en particular el Convenio sobre la Protección del Medio Marino de la Zona del Mar Báltico, firmado en Helsinki el 9 de abril de 1992 y aprobado por la Decisión 94/157/CE del Consejo³¹, el Convenio sobre la Protección del Medio Marino del Nordeste Atlántico, firmado en París el 22 de septiembre de 1992 y aprobado por la Decisión 98/249/CE del Consejo³², el Convenio para la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación, firmado en Barcelona el 16 de febrero de 1976 y aprobado por la Decisión 77/585/CEE del

²⁹ Estrictamente se trata de las *concerned waters*. Podría suprimirse el calificativo de *afectadas*, pues la referencia genérica es a todo el medio acuático de la Comunidad.

³⁰ Es un Considerando muy relevante, pues establece el objetivo de la Directiva, que es el de mantener y mejorar la calidad del agua, considerando la cantidad como factor de garantía para la calidad, y estableciendo que las medidas cuantitativas están subordinadas al objetivo de alcanzar una buena calidad. El Considerando 25 incide en la misma dirección. Es un planteamiento correcto si se ciñe el objeto de la Directiva a fijar un marco de protección de las aguas, como efectivamente sucede (v. art.1), pero es conceptualmente cuestionable si este objeto (mantener y mejorar el medio acuático de la Comunidad) fuese el de la política comunitaria de aguas en sentido amplio, tal y como podría deducirse de una lectura precipitada del título de la Directiva.

En efecto, no parece que mejorar el medio acuático pueda ser el fin intrínseco de la política de aguas, de igual forma que no puede ser un fin en sí misma la mera disponibilidad de agua, ni el regadío, ni el ahorro, ni la ejecución de las obras hidráulicas. Parece más razonable pensar que todo ello no son sino instrumentos, medios, para obtener el bienestar social y la mejora de las condiciones de vida, que es el verdadero fin último de todas las políticas, incluidas las de aguas. Es obvio que la preservación y mejora del medio juega un papel central en el objetivo del bienestar social, pero no debe confundirse con éste.

Tal planteamiento fue recogido de forma matizada en la reforma de la Ley de Aguas de 1999, al poner como objetivo primero de la planificación hidrológica conseguir el buen estado ecológico del dominio público hidráulico (concepto más amplio que el de las aguas, que es el recogido por la Directiva), junto con la satisfacción de la demandas y el equilibrio y armonización del desarrollo sectorial y regional.

Asimismo, la propia Constitución expresa con claridad esta idea en su art.45, al aludir al derecho a disfrutar de un medio ambiente *adecuado para el desarrollo de la persona*, y a que los poderes públicos velaran por *la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente...*

Como se verá, el art.1 de la Directiva ciñe en efecto su objeto a establecer un marco para la protección de las aguas que prevenga su deterioro y promueva el uso sostenible del agua basado en la protección de los recursos, lo que resulta conceptualmente análogo a lo establecido en la normativa española, y acota su verdadero alcance: no es propiamente una Directiva sobre *política de aguas* –política hoy inexistente en Europa, más allá del documento COM (96) 95, de 21 de febrero de 1996 al que se alude en el Considerando 6-, sino sobre *política ambiental referida al agua*. La diferencia es significativa, tal y como se señala en los comentarios a este Considerando. Otras importantes disposiciones de la Directiva, como el análisis económico del uso del agua, son accesorios a este objetivo básico y se orientan a coadyuvar su consecución.

³¹ DO L 73 de 16.3.1994, p. 19.

³² DO L 104 de 3.4.1998, p. 1.

Consejo³³, y su Protocolo sobre la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación de Origen Terrestre, firmado en Atenas el 17 de mayo de 1980 y aprobado por la Decisión 83/101/CEE del Consejo³⁴. La presente Directiva se propone contribuir a hacer posible que la Comunidad y los Estados miembros cumplan dichas obligaciones.

- (22) La presente Directiva debería contribuir a la progresiva reducción de los vertidos³⁵ de sustancias peligrosas en el agua.
- (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 ecosistemas 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.
- (24) La buena calidad del agua contribuirá a garantizar el abastecimiento de agua potable a la población.
- (25) Han de establecerse definiciones comunes del estado del agua en términos cualitativos y, cuando atañe a la protección del medio ambiente, cuantitativos. Deben fijarse objetivos medioambientales para garantizar el buen estado de las aguas superficiales y subterráneas en toda la Comunidad y evitar el deterioro del estado de las aguas a nivel comunitario³⁶.
- (26) Los Estados miembros deben tratar de lograr el objetivo mínimo del buen estado de las aguas mediante la definición y aplicación de las medidas necesarias dentro de los programas integrados de medidas, teniendo en cuenta los requisitos comunitarios existentes. Debe mantenerse el buen estado de las aguas allí donde ya exista³⁷. Por lo que respecta a las aguas subterráneas, además de cumplirse los requisitos del buen estado, se deberá registrar e invertir toda tendencia significativa y sostenida al aumento de la concentración de cualquier contaminante.
- (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 básicos³⁸ para las sustancias de origen natural.
- (28) Las aguas superficiales y subterráneas son, en principio, recursos naturales renovables. En concreto, la garantía del buen estado de las aguas subterráneas requiere medidas tempranas³⁹ y una estable planificación a largo plazo de las medidas de protección, debido al lapso natural necesario para su formación y renovación. Este lapso de tiempo ha de tenerse en cuenta en los calendarios de las medidas relativas al logro del buen estado de las aguas subterráneas, así como de las medidas destinadas a invertir cualquier tendencia significativa y sostenida al aumento de la concentración de contaminantes en las aguas subterráneas.

³³ DO L 240 de 19.9.1997, p. 1.

³⁴ DO L 67 de 12.3.1983, p. 1.

³⁵ Hay un error de traducción. Debe decir *emisiones* (*emissions* en el texto inglés) en lugar de *vertidos* (*discharges*).

³⁶ Es concordante con el Considerando 19. Introduce el principio de no deterioro del estado de las aguas.

³⁷ Esta formulación expresa, como antes, el principio de no deterioro.

³⁸ Por *valores básicos* debe entenderse *valores de fondo* (*background values*), que son los naturalmente existentes, con carácter previo a la intervención antrópica.

³⁹ Debe entenderse como medidas anticipadas, tras detectar tendencias indeseables conforme a lo establecido en el Considerando 26.

- (29) Al tratar de lograr los objetivos enunciados en la presente Directiva y al establecer el programa de medidas con ese fin, los Estados miembros podrán aplicarlo por etapas para escalonar los costes de dicha aplicación.
- (30) Para garantizar una aplicación plena y coherente de la presente Directiva, toda prórroga de los plazos deberá efectuarse con arreglo a criterios adecuados, evidentes y transparentes, debiendo justificar los Estados miembros dicha prórroga en sus planes hidrológicos de cuenca⁴⁰.
- (31) En los casos en que una masa de agua esté tan afectada por la actividad humana o su condición natural sea tal que pueda resultar imposible o desproporcionadamente costoso mejorar su estado, podrán establecerse objetivos medioambientales menos rigurosos con arreglo a criterios adecuados, evidentes y transparentes, debiendo adoptarse todas las medidas viables⁴¹ para evitar el empeoramiento de su estado⁴².
- (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 físicas 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 posibles⁴³ para paliar los efectos negativos sobre el estado de la masa de agua⁴⁴.
- (33) El objetivo de un buen estado de las aguas debe perseguirse en cada cuenca hidrográfica, de modo que se coordinen las medidas relativas a las aguas superficiales y las aguas subterráneas pertenecientes al mismo sistema ecológico, hidrológico e hidrogeológico⁴⁵.
- (34) A efectos de la protección del medio ambiente, es necesario integrar en mayor medida los aspectos cualitativos y cuantitativos de las aguas, tanto superficiales como subterráneas, teniendo en cuenta las condiciones de escorrentía natural del agua dentro del ciclo hidrológico⁴⁶.
- (35) En las cuencas fluviales en las que el uso del agua pueda 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 hidrográfica. Por lo que respecta a las cuencas fluviales que se extienden más allá de las fronteras comunitarias, los Estados miembros deben procurar una adecuada coordinación con los terceros países de que se trate. La presente Directiva debería contribuir a la aplicación de las obligaciones comunitarias derivadas de los convenios internacionales sobre protección y gestión

⁴⁰ En los Considerandos 29 y 30 se introduce la posibilidad de aplicación gradual de las medidas, con justificación adecuada que ha de motivarse en los planes hidrológicos.

⁴¹ Ha de entenderse *viables* en el sentido de razonablemente realizables. En la versión inglesa, *all practicable steps*.

⁴² Se establece la posibilidad de, motivadamente, mantener el estado de las masas de agua, sin la obligación de mejorar, en aquellos casos de gran degradación. Impedir la degradación puede requerir grandes inversiones que deben ser ponderadas en términos de coste-eficacia. En definitiva, es otra expresión del principio de no deterioro en situaciones degradadas.

⁴³ Como en el Considerando 31, debe entenderse *all practicable steps*. Es expresión que se repetirá en el articulado (art. 4.6 y 4.7).

⁴⁴ Se afirma el principio de que cabe no alcanzar los objetivos ambientales por circunstancias varias, pero debiendo siempre haberse puesto todas las medidas posibles para alcanzarlos. Ello implica costes que pueden ser muy importantes, tal y como se advirtió en el Considerando 31, lo que requiere la necesaria ponderación.

⁴⁵ Se reitera el principio de las cuencas como unidades de gestión, establecido en España desde muy antiguo, y el principio de unidad del ciclo hidrológico, que es uno de los fundamentos de la Ley de Aguas de 1985.

⁴⁶ Es una consideración expresamente recogida en la normativa española tras la Ley de Aguas de 1985.

de las aguas, en particular el Convenio de las Naciones Unidas sobre la protección y uso de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales, aprobado por la Decisión 95/308/CE del Consejo⁴⁷, así como todos los acuerdos posteriores sobre su aplicación.

- (36) Es necesario realizar análisis de las características de una determinada cuenca fluvial y de las repercusiones de la actividad humana, así como un análisis económico del uso del agua. La evolución del estado de las aguas ha de ser objeto de un control sistemático y comparable por parte de los Estados miembros en toda la Comunidad. Esta información es necesaria a fin de establecer una sólida base para que los Estados miembros elaboren programas de medidas encaminados a lograr los objetivos establecidos en la presente Directiva.
- (37) Los Estados miembros deben designar⁴⁸ las aguas utilizadas para la captación de agua potable y velar por el cumplimiento de la Directiva 80/1778/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano⁴⁹.
- (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 a los daños o a los efectos adversos sobre el medio acuático, deben tenerse en cuenta, en particular, en virtud del principio de que quien contamina paga⁵⁰. 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.
- (39) Es necesario prevenir o reducir el impacto de los incidentes de contaminación accidental del agua. En el programa de medidas deben incluirse medidas encaminadas a ese fin⁵¹.
- (40) En relación con la prevención y el control de la contaminación, la política comunitaria de aguas debe basarse en un enfoque combinado a partir del control de la contaminación en la fuente mediante la fijación de valores límite de emisión y de normas de calidad medioambiental⁵².
- (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 afectados⁵³.

⁴⁷ DO L 186 de 5.8.1995, p. 42.

⁴⁸ Debe entenderse como *identificar* (conocer y enumerar), pues *designar* tiene connotaciones competenciales que no cabe introducir en este contexto.

⁴⁹ DO L 229 de 30.8.1980, p. 11; Directiva cuya última modificación la constituye la Directiva 98/83/CE (DO L 330 de 5.12.1998, p. 32).

⁵⁰ Este es uno de los principios de acción de la política ambiental comunitaria. Nótese que se concibe el uso de instrumentos económicos *en el marco de un programa de medidas*, es decir, no como fines en sí mismos, sino como posibles medidas instrumentales orientadas a la consecución de los objetivos ambientales de la Directiva. Esta apreciación es muy relevante, tal y como se expondrá en el análisis de los preceptos económicos (art. 9, sobre recuperación de costes de los servicios).

⁵¹ Es un planteamiento ya apuntado en la normativa española (p.e., vertidos en situaciones excepcionales art. 103 TRLA). Las medidas habrán de orientarse, en principio, a la prohibición de actividades indicada en el art.103 TRLA.

⁵² Debe entenderse calidad *ambiental* (normas de calidad ambiental). Es una perspectiva ya incorporada a la normativa española (art.100.2 TRLA y desarrollo reglamentario).

⁵³ Los controles enunciados se refieren al régimen de policía de aguas, ampliamente desarrollado en la regulación española desde muy antiguo. Bajo una perspectiva más general, el control de flujos y vertidos se recoge en el art. 55 TRLA y la DA. 12 LPHN.

- (42) Deben establecerse en la legislación comunitaria, a modo de requisitos mínimos, normas comunes de calidad medioambiental y valores límite de emisión para determinados grupos o familias de contaminantes. Han de quedar garantizadas las disposiciones relativas a la adopción de dichas normas a nivel comunitario⁵⁴.
- (43) Es necesario interrumpir o reducir progresivamente⁵⁵ la contaminación por vertido, emisión o pérdida de sustancias peligrosas prioritarias. El Parlamento Europeo y el Consejo deben, a propuesta de la Comisión, llegar a un acuerdo sobre las sustancias con respecto a las cuales deban preverse medidas de carácter prioritario y sobre las medidas específicas que deban adoptarse contra la contaminación del agua por esas sustancias, teniendo en cuenta todas las fuentes significativas y determinando el nivel y la combinación rentables⁵⁶ y proporcionados de los controles.
- (44) A la hora de determinar las sustancias peligrosas prioritarias se debe tener en cuenta el principio de cautela⁵⁷, en particular al determinar los efectos potencialmente negativos que se derivan del producto y al realizar la evaluación científica del riesgo.
- (45) Los Estados miembros deben adoptar medidas para erradicar⁵⁸ la contaminación de las aguas superficiales por las sustancias prioritarias y para reducir progresivamente la contaminación por otras sustancias que, de no disminuir, impediría a los Estados miembros lograr los objetivos establecidos para las masas de agua superficial.
- (46) Para garantizar la participación del público en general, incluidos los usuarios, en el establecimiento y la actualización de los planes hidrológicos de cuenca, es necesario facilitar información adecuada de las medidas previstas y de los progresos realizados en su aplicación, a fin de que el público en general pueda aportar su contribución antes de que se adopten las decisiones finales sobre las medidas necesarias⁵⁹.
- (47) La presente Directiva debe garantizar una serie de mecanismos para superar los obstáculos a la mejora del estado del agua, cuando éstos no se inscriban en el ámbito de aplicación de la legislación de aguas de la Comunidad, con miras a elaborar estrategias comunitarias adecuadas para su resolución⁶⁰.
- (48) La Comisión debe presentar anualmente un plan actualizado de cualesquiera iniciativas que tenga intención de proponer en el sector del agua.
- (49) Deben establecerse especificaciones técnicas para garantizar un enfoque coherente en la Comunidad en el marco de la presente Directiva. Los criterios para la evaluación del estado de las aguas constituyen un importante avance. La adaptación de determinados aspectos técnicos de la presente Directiva al progreso técnico y a la normalización de los métodos de supervisión, muestreo y análisis ha de realizarse mediante el procedimiento de comité⁶¹. Con el fin de promover una profunda comprensión y una aplicación coherente de los criterios de caracterización de las

⁵⁴ Ya comentado en el Considerando 40.

⁵⁵ Son conceptos que se repiten en el articulado como objetivos de la Directiva. .

⁵⁶ Determinar *el nivel y combinación rentables de los controles* ha de entenderse como *identifying the cost-effective and proportionate level and combination of controls*, lo que alude no propiamente a rentabilidad sino al análisis económico en términos de coste-eficiencia.

⁵⁷ V. comentario en el Considerando 11.

⁵⁸ Debe entenderse como *eliminar* la contaminación en el sentido del Considerando 43.

⁵⁹ Es un principio admitido en el ordenamiento español, que prevé obligadamente la consulta pública previa directa y a través de órganos específicos como los Consejos del Agua. El carácter anticipativo de la participación parece aludir a una fase de consulta previa o *scoping*, tal y como se regula en el art. 14.

⁶⁰ Se refiere a medidas sobre posibles afecciones a las aguas comunitarias debidas a países no comunitarios (caso, p.e., de Andorra).

⁶¹ Es el Comité de reglamentación al que se refiere el art. 21.

- demarcaciones hidrográficas y para la evaluación del estado de las aguas, la Comisión podrá adoptar orientaciones sobre la aplicación de dichos criterios⁶².
- (50) Las medidas que se hayan de adoptar para la ejecución de la presente Directiva deben aprobarse con arreglo a la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión⁶³.
- (51) La aplicación de la presente Directiva permitirá alcanzar un nivel de protección de las aguas equivalente, como mínimo, al previsto en determinadas disposiciones existentes que deben ser derogadas una vez se apliquen plenamente las correspondientes disposiciones de la presente Directiva.
- (52) Las disposiciones de la presente Directiva incorporan el marco de control de la contaminación causada por sustancias peligrosas establecido en la Directiva 76/464/CEE⁶⁴. En consecuencia, dicha Directiva debe ser derogada una vez se apliquen plenamente las correspondientes disposiciones de la presente Directiva.
- (53) Ha de garantizarse la plena aplicación y el cumplimiento de la legislación medioambiental vigente relativa a la protección de las aguas. Es necesario garantizar la correcta aplicación de las disposiciones que den cumplimiento a la presente Directiva en todo el territorio de la Comunidad mediante sanciones apropiadas previstas en la normativa de los Estados miembros. Esas sanciones deben ser efectivas, proporcionadas y disuasivas⁶⁵.

HAN ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

⁶² Cabe pensar que el desarrollo de la Estrategia Común de Implantación es precisamente una actuación en este sentido.

⁶³ DO L 184 de 17.7.1999, p. 23.

⁶⁴ DO L 129 de 18.5.1976, p. 23; Directiva modificada por la Directiva 91/692/CEE (DO L 377 de 31.12.1991, p. 48).

⁶⁵ *Disuasivas* es sinónimo de *disuasorias*, que es el término comúnmente empleado y que se recoge en el art. 23, que desarrolla este Considerando.