

III Jornadas

Observatorio de Seguimiento de la Implementación
de la Directiva Marco del Agua en España

"La Nueva Política Europea de Aguas:
claves para la participación ciudadana efectiva
en la implementación de la
Directiva Marco del Agua en España"



Madrid
2 y 3 de Octubre de 2009



CONCLUSIONES

El objetivo de las III Jornadas del Observatorio ha sido el de abordar y reflexionar en torno a los aspectos clave para la planificación hidrológica de acuerdo con la DMA y en torno a los que, previsiblemente, los distintos actores habrán de pronunciarse en el contexto de los procesos de participación asociados al proceso de planificación hidrológica, y en términos más generales, que articularán una parte sustantiva del debate social en torno a la política del agua.

Desde la puesta en marcha del Observatorio, se ha observado que una de las principales dificultades en la correcta aplicación de la DMA se ha encontrado en la implementación del proceso de planificación hidrológica participada activamente por la sociedad civil. Más allá de las dificultades propias de la administración pública para adaptar su organización interna y su cultura de gestión a los requerimientos de coordinación, transparencia y apertura necesarios para llevar a cabo este proceso, resulta patente la dificultad de las entidades sin ánimo de lucro interesadas en la conservación y protección de los valores ambientales asociados al agua para poder participar de manera efectiva en la toma de decisiones. Esta dificultad está asociada a la complejidad técnica y jurídica de la materia así como a la ingente cantidad y diversidad de información que se ha de procesar, aspectos ambos que requieren conocimientos especializados tanto para articular un marco conceptual coherente con el espíritu y la letra de la DMA como para identificar la información relevante de aquella que resulta superflua.

Dado el retraso acumulado de más de 1 año en el proceso de planificación participada establecido por la DMA, la presentación de los borradores de los planes de gestión de cuenca y los programas de medidas a ellos asociados, así como su sometimiento a consulta pública –y, previsiblemente, a proceso de participación activa- resulta inminente en la mayoría de las demarcaciones hidrográficas españolas.

En este contexto, a lo largo de estas III Jornadas se han abordado diversos aspectos clave de cara a la evaluación de los borradores de los planes de gestión de cuenca y de los programas de medidas, que resumimos sucintamente a continuación:

1. La nueva política del agua encarnada por la DMA, cuyo objetivo es el logro del buen estado de las masas de agua en el horizonte 2015, deriva de la constatación de cuatro características propias del agua: es vital –patrimonio eco-social y prioridad ambiental-; es ubicua –requiere planificación y gestión integradas, coordinación interna y cooperación internacional-; es finita y frágil –se ha de prevenir todo deterioro adicional así como proteger y mejorar los ecosistemas-; y, es interés general –por tanto, se ha de asegurar que exista una participación pública activa y real en la toma de decisiones, y que los se recuperan los costes (tanto económicos como sociales y ambientales) asociados a los servicios del agua.
2. La implementación de la DMA en los Estados miembro de la UE ha avanzado de manera desigual, tanto en contenidos como en plazos, destacando España como uno de los Estados con un mayor retraso acumulado de acuerdo con el calendario normativamente establecido.
3. La Comisión Europea quiere transmitir una posición vigilante respecto a la implementación real de la DMA: en este primer ciclo de planificación se espera un nivel de ambición alto en cuanto al logro del objetivo de buen estado de las masas de aguas y se prestará especial atención al correcto uso y justificación de las excepciones, a la implementación efectiva de medidas básicas (Directivas ambientales anteriores a la DMA), y especialmente, de las medidas para garantizar el buen estado de las masas de agua de las que dependan zonas protegidas incluidas en la Red Natura 2000. Por otra parte, la Comisión está interesada en que los procesos de participación pública activa se realicen con efectividad y que la calidad de la información suministrada sea adecuada y suficiente para la toma de decisiones participada.
4. En cuanto al caso español, si bien se ha avanzado desde la entrada en vigor de la DMA en

diciembre de 2000, queda por completar el “mapa de agua” en España (delimitación de los ámbitos geográficos de cuencas hidrográficas y de demarcaciones hidrográficas), así como mejorar la gobernanza del agua (régimen concesional, herramientas de desarrollo rural para incentivar buenas prácticas, recuperación de costes, coordinación de las autoridades competentes, transparencia y participación en la toma de decisiones de la política del agua) y profundizar el conocimiento tanto de los aspectos socio-económicos como ecológicos vinculados a presiones, impactos y estados de las masas de agua.

5. El proceso de concertación es, probablemente, el aspecto crítico para la implementación efectiva de los regímenes ecológicos de caudales de manera que éstos contribuyan al objetivo de buen estado de las masas de agua. En este sentido, la voluntad política será fundamental para garantizar su implementación.
6. En relación con el análisis económico de los usos del agua y la repercusión de los costes llevado a cabo en España, las deficiencias no corregidas a lo largo del proceso de implementación de la DMA (incongruencia de escalas en el análisis económico respecto del análisis de presiones e impactos, ausencia de metodologías para la estimación de los costes ambientales y del recurso, y subestimación sistemática de los costes a recuperar derivada del régimen económico financiero de la Ley de Aguas vigente) incrementan la probabilidad de incumplimiento.
7. La planificación hidrológica ha de contener una aproximación estratégica de gestión del riesgo por sequías, teniendo en cuenta cuál es el orden de prioridad de los usos del agua en situación de sequía y los objetivos ambientales a alcanzar, así como las medidas que se han de implementar no sólo en la situación de “alerta” y “emergencia” por sequía sino en la situación de “normalidad” de manera que se minimicen los daños tanto ambientales como socio-económicos al tiempo que se respetan criterios de eficacia y equidad en la distribución del riesgo.
8. La definición operativa (mediante indicadores) de los objetivos a alcanzar y la caracterización de la situación actual, identificando las presiones e impactos que actúan sobre el estado de las masas de agua, son precondiciones básicas y necesarias para que el Programa de Medidas pueda resultar efectivo. Actualmente, en la mayoría de las demarcaciones españolas, existe un nivel de incertidumbre importante respecto a la definición operativa de los objetivos ambientales a alcanzar y de la evaluación del estado de las masas de agua (ausencia de métricas para indicadores piscícolas, retraso acumulado en procesos de intercalibración, ausencia de indicadores para evaluar la calidad hidromorfológica, etc.), lo cual, evidentemente, condicionará significativamente el alcance de los programas de medidas. Por otra parte, las condiciones de referencia han de establecerse tanto para periodos húmedos como para periodos secos.
9. Es necesario superar la contraposición de los objetivos ambientales de buen estado de las masas de agua y los objetivos de garantía de suministro, pues están íntimamente y estratégicamente relacionados. Ello requiere una visión estratégica de la gestión de los recursos hídricos que incorporen medidas de gestión de la demanda de agua, y medidas encaminadas a la recuperación de los servicios ambientales que prestan las masas de agua y ecosistemas asociados a ellas. En este sentido, los programas de medidas han de ser un instrumento de coordinación e integración de actuaciones propias de la política del agua y de las políticas sectoriales, en el que se definan con claridad las fuentes de financiación, los responsables de ejecutar las medidas en él contenidas, los horizontes temporales de logro de los objetivos y los indicadores de control y seguimiento de la eficacia de las medidas.
10. La integración de los objetivos de la DMA en la política agrícola y de desarrollo rural es fundamental para la protección de las masas de agua. Ello implica la aplicación de

instrumentos ya disponibles y, especialmente, evaluar los resultados en términos ambientales de las medidas implementadas.

11. Las medidas necesarias en materia de agua para alcanzar los objetivos de protección establecidos para los espacios de la Red Natura 2000 (sean acuáticos o no, asociados a una masa de agua) son medidas básicas del Programa de Medidas, y la DMA no contempla excepción alguna que permita del deterioro de los espacios protegidos pertenecientes a la Red Natura 2000.
12. El principal problema relativo al régimen concesional tiene que ver con la inaplicación de las prescripciones en relación con los mecanismos de adaptación, revisión y caducidad previstos en la legislación de aguas actualmente vigente. Del análisis de la legislación española desde la Ley de Aguas de 1879 hasta la actualidad se desprende que los derechos concesionales no son eternos e inamovibles, y que la reforma de las concesiones no implica siempre indemnizar.
13. Las excepciones al logro de los objetivos ambientales de la DMA contempladas en esta norma están claramente delimitadas y en ningún caso caben excepciones de los fines de la DMA (deberes generales y continuos de los Estados miembro) ni excepciones que supongan un deterioro del estado de las zonas protegidas. Por otra parte, la interpretación y aplicación de las excepciones ha de ser restrictiva y definida a escala de masa de agua, compatible con resto de Derecho ambiental, no ha de reducir el nivel de protección anterior DMA, ha de garantizar el efecto útil de la DMA, no ha de provocar efectos negativos sobre otras masas de agua. El Plan de Gestión de Cuenca ha de incluir la justificación específica y suficiente de cada una de las excepciones que se apliquen.
14. En relación con la determinación de costes desproporcionados se recomienda que se aplique un procedimiento general, sistemático, transparente, sencillo y económico en su aplicación; que se establezcan umbrales de referencia para reducir sensiblemente el número de masas de agua que requieren un análisis detallado de la proporcionalidad de los costes en relación a los resultados esperados y al esfuerzo social requerido; y que la estimación de beneficios eco-sociales se realice de manera multicriterial, sin reducirlos exclusivamente a valoración monetaria.
15. En lo que se refiere a la participación pública resta mucho trabajo por hacer para alcanzar los objetivos fijados para la DMA, particularmente en lo que concierne a la sensibilización del público en general respecto de los valores y principios básicos de la DMA así como respecto a la articulación efectiva en la toma de decisiones de los distintos valores, intereses y principios que existen en la sociedad en relación con la gestión del agua.

La DMA supone un cambio sustancial en los objetivos de la política del agua, en los instrumentos para llevarla a cabo y, además, incorpora activamente nuevos agentes al proceso de toma de decisiones sobre la planificación y la gestión del agua, lo que a su vez genera resistencias de diversa índole. Actualmente, nos encontramos en un contexto de transición y, por tanto, contradictorio en muchos aspectos. Por ello es necesario poner en evidencia tanto las buenas prácticas o avances de los cuales se puede aprender como los aspectos en los que es necesario trabajar con mayor rigurosidad e intensidad.

