



Análisis de las excepciones de los objetivos ambientales en los planes hidrológicos de cuenca

ABEL LA CALLE

Título: Análisis de las excepciones de los objetivos ambientales en los planes hidrológicos de cuenca.

Autor de los textos: Abel La Calle

Colección: Cuadernos prácticos del ODMA. Observatorio de la Directiva Marco del Agua.

ISBN-978-84-938966-0-7

Edita:

Fundación Nueva Cultura del Agua (FNCA)

c/ Pedro Cerbuna, 12

50009 Zaragoza (España)

<http://www.fnca.eu>.

Fotografías: Abel La Calle

Diseño y Maquetación: www.troyacreativos.com

Fecha edición: Abril, 2011

Esta publicación ha contado con el apoyo de la Dirección General de Desarrollo Sostenible e Información Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente. Junta de Andalucía.

Foto Portada: Guadalquivir en Córdoba.

Índice

1. Introducción	4
2. ¿Qué son las excepciones de los objetivos ambientales?	5
3. ¿Cuáles son las excepciones de los objetivos ambientales?	6
Masas de agua artificiales o muy modificadas	6
Prórroga de los plazos	6
Objetivos menos rigurosos.....	7
Común a las anteriores excepciones.....	7
Nuevas modificaciones o alteraciones.....	7
Deterioro temporal	8
Recuperación de costes	8
4. ¿Dónde encontrar las excepciones previstas en un Plan Hidrológico de Cuenca concreto?.....	9
5. ¿Qué preguntas hacerse para analizar la justificación?	10
Masas de agua artificiales o muy modificadas	10
Prórroga de los plazos	11
Objetivos menos rigurosos.....	12
Nuevas modificaciones o actividades.....	12
Común a las anteriores excepciones.....	13
Deterioro temporal	13
Recuperación de costes	14
6. Epílogo	14
ANEXO I: Normas que regulan las excepciones a los objetivos ambientales de la Directiva marco del agua	15

1 Introducción

La política de aguas tras la Directiva marco del agua (Directiva 2000/60/CE), tiene por objeto proteger las aguas y sus ecosistemas asociados, y promover su uso sostenible. Estos fines se concretan a lo largo de sus artículos en obligaciones concretas en el tiempo y el espacio, entre ellas destacan: los objetivos medioambientales, la recuperación de costes y las consultas públicas activas.

Los objetivos medioambientales son las metas que tenemos la obligación de alcanzar en la protección de nuestras aguas y sus ecosistemas, así como en la consecución de su uso sostenible. Se establecen de manera expresa en el artículo 4 de la Directiva marco del agua y se pueden sintetizar como sigue:

- Prevenir o evitar el deterioro del estado de todas las masas de agua, lo que es aplicable.
- Proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua con el objeto de alcanzar su buen estado a más tardar en 2015.
- Reducir progresivamente la contaminación de las sustancias prioritarias e interrumpir o suprimir gradualmente la de las sustancias peligrosas prioritarias en las aguas superficiales.
- Invertir toda tendencia significativa y sostenida de aumento de concentración de cualquier contaminante en las aguas subterráneas desde la entrada en vigor de la Directiva en 2000.
- Lograr el cumplimiento de todas las normas y objetivos para las zonas protegidas a más tardar en 2015.

A estos objetivos medioambientales se suman otros objetivos de la Directiva marco del agua que también cuenta con plazo, como es el caso de la recuperación de costes establecida para 2010 en el artículo 9:

- Establecer una política de precios que proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen el agua de forma eficiente y contribuyan a los objetivos ambientales.
- Establecer una contribución adecuada a los diversos usos del agua, desglosados, teniendo en cuenta el principio de quien contamina paga.

Los objetivos medioambientales y el resto de los objetivos establecidos por la Directiva marco del agua tienen como destinatario los Estados miembros de la Unión Europea y por tanto su cumplimiento es una obligación para todas las Autoridades públicas de dichos Estados.

En la consecución de todos estos objetivos las Autoridades públicas de los Estados han de actuar fomentando que se involucren de forma activa de todas las partes interesadas y realizando consultas públicas para la ciudadanía de la demarcación hidrográfica.

En todos los casos mencionados se trata de una obligaciones de resultado en la que las Autoridades públicas tienen que adoptar todas las medidas necesarias para su cumplimiento y no llevar a cabo actuaciones que puedan impedir su consecución, salvo en lo únicos supuestos excepcionales establecidos por la Directiva.

Por último, hay que tener en cuenta que las obligaciones del Derecho de la Unión Europea han de aplicarse de forma prioritaria respecto del Derecho interno de los Estados (principio de primacía del derecho comunitario). En consecuencia, la contradicción entre la Directiva marco del agua y la Ley de aguas, el reglamento o la instrucción de planificación se resuelve a favor de la Directiva con inaplicación del derecho español contrario.

2 ¿Qué son las excepciones de los objetivos ambientales?

Una excepción es algo que se aparta de una regla. Así cuando hablamos de excepciones de los objetivos medioambientales, nos referimos a casos en los que no cumplimos dichos objetivos por razones justificadas.

Los objetivos medioambientales y sus excepciones han de concretarse en los planes hidrológicos de cuenca. El grado de detalle sobre el que se trabaja es la masa de agua. Una masa de agua es una parte diferenciada y significativa de agua que sólo puede tener un estado. Por ejemplo un tramo de río o de una rambla, un lago, un embalse, un humedal, un tramo de aguas costeras, una parte de un acuífero, un acuífero en su totalidad o varios acuíferos vinculados.

Hay que tener en cuenta que si en la determinación de los límites de una masa de agua se amplía su extensión más allá de lo adecuado, se puede producir un falseamiento respecto de su estado y se hará más difícil su gestión. Por ejemplo, una masa de agua costera que comprende un conjunto de potenciales de masas de agua diferentes, hace que en la determinación de su estado se haga una media, ocultando el estado de alguna de las potenciales masas de agua incluidas. De otro lado si todas ellas están en mal estado puede falsear cuantitativamente el deterioro existente ya que diría que hay una masa de agua en mal estado y no dos, tres o las que sean. En cualquier caso la determinación de las medidas de gestión se hace más compleja.

El estado de una masa de agua es la peor condición en la que se encuentra esa parte de agua en cuanto a su calidad y cantidad. Esta condición se evalúa a través de indicadores que muestran si la masa de agua puede alimentar bien los ecosistemas que dependen de ella o no.

Es importante tener en cuenta que la Directiva marco del agua no contempla la posibilidad de excepciones al cumplimiento de todas las normas y los objetivos para las zonas protegidas a más tardar en 2015.

También se ha de tener presente que el Estado no debe sacar ventajas de haber ignorado el Derecho comunitario. Por ejemplo, no cabe que un Estado se beneficie de una prórroga de los objetivos medioambientales, cuando la justificación de dicha prórroga sea el incumplimiento previo de la Directiva que exige el tratamiento de las aguas residuales.

En lo que respecta a la posibilidad de que una masa de agua pueda ser objeto de la aplicación de más de una excepción, por ejemplo la prórroga de plazos o los objetivos menos rigurosos, la elección entre ellas no es libre para el Estado. La elección debe basarse en el efecto útil de la Directiva, luego habrá de elegirse aquella excepción que sea más conveniente para la consecución del buen estado de la masa de agua.

3 ¿Cuáles son las excepciones de los objetivos ambientales?

La Directiva marco del agua establece un número limitado de excepciones que son las siguientes:

Masas de agua artificiales o muy modificadas

Los objetivos ambientales están pensados para las masas de agua naturales o poco modificadas, por lo que la Directiva cambia las exigencias cuando se trata de masas de agua que no tienen esas condiciones. Cuando una masa de agua se designa en el Plan hidrológico de cuenca con alguna de estas dos categorías (artificiales o muy modificadas), automáticamente se reducen los objetivos medioambientales para ellas. Por ello se consideran en esta guía como una excepción, aunque no se contemplen expresamente entre las excepciones a los objetivos medioambientales.

La reducción de objetivos consiste en que para alcanzar el buen estado, se requiere el buen estado químico y, tan sólo, el buen «potencial» ecológico, concepto menos exigente que el buen estado ecológico que deben alcanzar las masas de agua naturales.

Una masa de agua artificial es una masa de agua superficial creada por la actividad humana. Por ejemplo un canal, un puerto, un embalse.

Una masa de agua muy modificada es una masa de agua superficial cuya naturaleza ha cambiado sustancialmente como consecuencia de alteraciones físicas producidas por la actividad humana. Por ejemplo un tramo de río canalizado, o un tramo de costa en el que se ha construido un puerto.

La calificación o designación de una masa de agua con alguna de estas dos categorías no es un acto libre de la Administración, está sujeto a unas condiciones establecidas en el artículo 4.3 de la Directiva, atendiendo a las repercusiones de su restauración y a la existencia de alternativas viables.

No debe confundirse la categoría de masa de agua muy modificada con la categoría de «masa de agua muy alterada hidrológicamente». La primera es una categoría general establecida por la Directiva marco del agua y la segunda es una categoría específica establecida por la Instrucción de planificación para la determinación de los caudales ecológicos. La primera constituye una reducción legítima de los objetivos medioambientales y la segunda se refiere a la aplicación de una medida (los caudales ecológicos) para alcanzar dichos objetivos. Ha de tenerse cuidado de que dicha aplicación reducida de los caudales ecológicos no tenga efectos en la consecución de los objetivos medioambientales en plazo. De impedir este cumplimiento en plazo, se estaría contraviniendo la Directiva marco del agua.

Es también de interés llamar la atención sobre la posible ligereza al calificar como masa de agua muy modificada la existente «aguas abajo» de una presa. La Instrucción de planificación parte de una calificación previa automática que no parece justificada y que la propia existencia de la presa no tiene por qué suponer automáticamente el incumplimiento de las medidas de caudales necesarias para alcanzar el buen estado ecológico.

Prórroga de los plazos

Hay objetivos medioambientales que tienen unos plazos establecidos en la Directiva marco del agua, como la consecución del buen estado de todas las masas de agua para 2015, mientras otros, como la prevención del deterioro de las masas de agua, son aplicables desde la entrada en vigor de dicha norma. Cuando se habla de prórroga de plazos de los objetivos medioambientales se hace referencia a la facultad que tiene la Administración, de diferir el cumplimiento de dichos objetivos para el año 2021 o, como límite, a 2027 a través del Plan hidrológico de cuenca.

En caso de que se cumplan las condiciones para poder prorrogar el cumplimiento más allá de 2015, el Estado no cuenta con la libertad de elegir entre 2012 y 2027, sino que sólo podrá recurrir al límite de 2027, en el supuesto de que se cumplan todas las condiciones de prórroga en 2021. Esto supone que, al igual que se han de justificar las condiciones de prórroga en 2015, también tienen que justificarse para 2021 si se quiere fijar como plazo el 2027. La adaptación española (artículo 36 del Real Decreto 907/2007) no resulta clara en este sentido como la Directiva, pues en vez de hablar de como máximo de dos actualizaciones, habla de que no puede exceder de 2027.

La facultad de prórroga de la Administración no es una decisión libre, sino que está sujeta a que no haya nuevos deterioros de la masa de agua y se cumplan una serie de requisitos preestablecidos en el artículo 4.4 de la Directiva.

Objetivos menos rigurosos

Entre los posibles estados de una masa de agua (malo, deficiente, moderado, bueno y muy bueno) los objetivos ambientales exigen que se alcance el buen estado en el 2015.

No obstante, la Administración tiene la facultad de establecer en el Plan hidrológico de cuenca objetivos menos rigurosos en determinadas masas de agua cuando estén tan afectadas por la actividad humana o su condición natural sea tal, que alcanzar el buen estado resulte inviable o tenga un coste desproporcionado, y, además, se cumplan una serie de condiciones establecidas en el artículo 4.5 de la Directiva.

Común a las anteriores excepciones

En todas las excepciones señaladas hasta ahora la justificación puede fundarse en los costes desproporcionados de la consecución de los objetivos medioambientales en plazo.

El concepto de costes desproporcionados no está definido por la Directiva y para su determinación nos remitimos a la guía correspondiente.

Nuevas modificaciones o alteraciones

Como regla general, el Estado ha de prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua y lograr en plazo su buen estado. En consecuencia, las nuevas modificaciones o alteraciones de las masas de agua que supongan el deterioro de su estado o impidan la consecución de los objetivos, están prohibidas salvo que cumplan una serie de condiciones establecidas en la Directiva.

Río Alhorí en Jérez del Marquesado (Granada) [Foto: Abel La Calle]



Se trata de impedir que cualquier actuación (obras hidráulicas, infraestructuras públicas, construcciones o movimientos de tierras privados, etc.) puedan tener como consecuencia que no se alcancen los objetivos o se deteriore el estado de las masas de agua, sin que existan unas estrictas condiciones que lo justifiquen.

El planteamiento de la Directiva es eximir como infracción a aquellas actuaciones que aún comportando esas modificaciones o alteraciones prohibidas, cumplan una serie de condiciones preestablecidas en el artículo 4.7 de la Directiva.

El momento de referencia para la aplicación de esta excepción debe ser el mismo en el que se exige la obligación que se exceptiona. Una excepción no tiene sentido antes de que sea exigible la obligación a la que se refiere y, si no se dice expresamente otra cosa, debería poderse aplicar desde el mismo momento en que se exige el cumplimiento de dicha obligación. Como la obligación de prevenir el deterioro es aplicable desde la entrada en vigor de la Directiva, desde ese mismo momento es aplicable su excepción. En suma, cuando la Directiva habla de nueva modificación o actuación, se refiere a las que se haya iniciado su ejecución o esté prevista su realización, desde 22 de diciembre de 2000.

Deterioro temporal

La prevención del deterioro del estado de todas las masas de agua es un objetivo exigible desde que entró en vigor la Directiva marco del agua. Se trata de una obligación lógica para poder llegar al buen estado en 2015. Por tanto el deterioro de dicho estado, aunque sea temporal, supone un incumplimiento del objetivo de prevención.

Sin embargo, la Directiva marco del agua establece que el deterioro temporal del estado de las masas de agua no constituirá infracción si se debe a causas naturales o de fuerza mayor que sean excepcionales o no hayan podido preverse razonablemente. Pone como ejemplo las graves inundaciones y sequías prolongadas, o accidentes que no hayan podido preverse razonablemente. Aunque exige para la aplicación de esta exención que se cumplan una serie de condiciones concretas establecidas en el 4.6 de la Directiva.

Recuperación de costes

La Directiva marco del agua exige que la Administración establezca en 2010 una política de precios del agua que proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y contribuyan de forma diferenciada (industria, hogares y agricultura) y adecuada a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, teniendo en cuenta el principio de que quien contamina paga.

Pero la Directiva, permite por una parte que dicha política de precios tenga en cuenta los efectos sociales, medioambientales y económicos de la recuperación y las condiciones geográficas y climáticas de la región o regiones afectadas. Por otra parte, también permite que no se aplique la recuperación de costes a determinada actividad siempre que se cumplan unas condiciones establecidas en el artículo 9.1 de la Directiva.

4

¿Dónde encontrar las excepciones previstas en un Plan Hidrológico de Cuenca concreto?

La legislación aplicable no establece que la justificación de las mencionadas excepciones tenga que reunirse en un documento específico, por lo que podemos encontrarlas en distintos documentos del plan.

La forma más sencilla de encontrar las partes en las que se tratan es acudir a la Memoria que generalmente resumirá la aplicación de las excepciones en el Plan y remitirá a los anejos y documentos en los que se desarrolla en extenso cada una de ellas. Es recomendable leer el resumen de la Memoria para tener una idea sintética y después acudir al anejo correspondiente para analizar con detenimiento la forma en la que se justifican las excepciones. También puede ser necesario acudir al Informe de sostenibilidad Ambiental para completar la información

Masas de agua artificiales o muy modificadas. Esta calificación de las masas de agua ha de especificarse en el Plan hidrológico junto a los motivos que la justifican en cada caso. Lo más probable es que exista uno o varios artículos en la normativa que se refiera genéricamente a ellas y dos anexos donde se traten (anexo de aguas artificiales y anexo de objetivos medioambientales). En el anexo específico se recogería la metodología utilizada y una ficha individualizada para cada una de ellas donde, entre otras cosas, se justifique la calificación, y en el anexo de objetivos medioambientales se establecerían los parámetros del estado a alcanzar y las medidas precisas para ello.

Prórroga de los plazos. En el Plan ha de figurar un resumen de las medidas que se consideran necesarias para devolver las masas de agua progresivamente al estado exigido en el plazo prorrogado, las razones de cualquier retraso significativo en la puesta en práctica de estas medidas, así como el calendario previsto para su aplicación. Lo probable será encontrar uno o varios artículos de la normativa referidos a estas prórrogas y una parte del anejo dedicado a los objetivos ambientales, dedicada expresamente a describir la metodología utilizada para determinar las prórrogas y su justificación, así como una ficha por masa o conjunto de masas de agua donde se especifica dicha justificación, las medidas previstas y el calendario de aplicación.

Objetivos menos rigurosos. El establecimiento de objetivos ambientales menos rigurosos y las razones para ello se han de recoger de manera específica en el Plan. Al igual que ocurre con la prórroga de los plazos, lo probable será encontrar uno o varios artículos de la normativa referidos a estas prórrogas y una parte del anejo dedicado a los objetivos ambientales. Se describirá la metodología utilizada para su determinación y justificación, así como una ficha por masa o conjunto de masas de agua donde se especifica dicha justificación, las medidas previstas y el calendario de aplicación.

Deterioro temporal. En el Plan se han de especificar las condiciones en virtud de las cuales pueden declararse circunstancias excepcionales en las que un deterioro temporal no constituye infracción del deber de no deterioro. El Plan debería dedicar uno o varios artículos de la normativa y un anejo al deterioro temporal en el que se especificaran las circunstancias excepcionales, el sistema de indicadores establecido para su declaración, las medidas que puedan preverse y un sistema de revisión anual.

Nuevas modificaciones o actividades. En el Plan han de recogerse los motivos susceptibles de justificar modificaciones o alteraciones que no constituirán infracción de los objetivos ambientales. En especial habrá de establecerse una lista de actuaciones que tengan este carácter explicando específicamente su justificación.

Recuperación de costes. En el informe del Plan sobre las acciones prácticas y las medidas tomadas para la aplicación del principio de recuperación de los costes del uso del agua, se habrá de señalar cómo y por qué se tienen en cuenta los efectos sociales, medioambientales y económicos de la recuperación y las condiciones geográficas y climáticas de la región o regiones afectadas, así como la justificación de la inaplicación de dicho principio a alguna actividad de uso de agua.

En la justificación de las excepciones señaladas tiene importancia el coste de las medidas que habrían de adoptarse para alcanzar los objetivos ambientales establecidos por la Directiva. En especial si dicho coste es «desproporcionado» por lo que es probable que el Plan recoja la metodología utilizada para aplicar esta circunstancia, con independencia de que especifique en cada caso por qué los costes concretos superan el umbral de lo proporcionado.

5 ¿Qué preguntas hacerse para analizar la justificación?

Antes de interrogarse sobre la forma en la que se han justificado las excepciones en los planes hidrológicos es de interés hacer algunas consideraciones previas.

Un problema de base que puede viciar cualquier justificación de las excepciones es la inexistencia de datos actualizados y de expresa trazabilidad. Es importante que existan datos actuales (trabajos de campo realizados entre los años 2004 y 2009) y de origen identificado, para que los juicios de valor sean reales y las medidas de respuesta eficaces. En este sentido hay situaciones en las que determinadas masas de agua no son objeto de un seguimiento suficiente de su estado. Esta ausencia de datos actualizados puede abocar por ejemplo a que se utilice de manera excesiva el asesoramiento de expertos (2.2.1.4 del IPH) como criterio sin indicar la fuente de dicho conocimiento.

Otro aspecto relevante es la coherencia entre los distintos documentos de la planificación hidrológica, ya que los análisis y estudios previos presentados en 2005 a la Comisión Europea y que configuran la base sobre la que se realiza el estudio general de la demarcación, no siempre se corresponde con el análisis de base para la consecución de los objetivos medioambientales.

La justificación exige generalmente un análisis de alternativas. Este análisis debe ser objetivo y ha de buscar la combinación de medidas más rentable para la consecución de los objetivos. Han de evitarse los análisis que podemos denominar hiperbólicos (exageran o extreman las alternativas) y de complacencia (se seleccionan únicamente alternativas inviables). Por ejemplo, se estaría sesgando el análisis de alternativas en una masa de agua subsiguiente a un embalse, si omitimos la alternativa de modificar su régimen de regulación. Contemplar como única alternativa la eliminación del embalse, conduce fácilmente a la inexistencia de alternativas viables y, por tanto, a justificar una excepción.

Cuando se analizan las medidas a adoptar en una u otra excepción es necesario tomar en consideración que la existencia de tecnología de bajo impacto ambiental también conocida como bioingeniería que sin perder eficacia en sus resultados representa un beneficio ambiental significativo. El ejemplo más claro tal vez cuando se argumenta que las únicas opciones son o la inundación o la defensa con escolleras de piedras y hormigón. Recurrir a la exclusión de soluciones flexibles, intermedias o avanzadas es una forma de falsear las alternativas reales. Por tanto, el análisis de medidas debe realizarse considerando soluciones flexibles y las mejores tecnologías disponibles.

Masas de agua artificiales o muy modificadas

- Repercusiones negativas:

- ¿Se identifican y describen los cambios que serían necesarios para que la masa de agua alcanzara el buen estado ecológico?
- ¿Se identifican y cuantifican las repercusiones negativas que tendrían cada uno los dichos cambios?

- Alternativas viables:

- ¿Se identifican y describen las alternativas posibles para conseguir los beneficios derivados de las características artificiales o muy modificadas de la masa de agua?
- ¿Se justifica por qué las citadas alternativas no permiten alcanzar beneficios equivalentes con menor impacto ambiental?

Ejemplo: Masas de agua artificiales o muy modificadas

Demarcación: Guadalquivir

Masa de agua: ES0513213013- Corta San Jerónimo - Presa de Alcalá

En la propuesta de Proyecto del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir (BOE 15-12-2010) se recoge la excepción de prórroga del plazo a 2021 para la masa de agua superficial Corta San Jerónimo - Presa de Alcalá (Anejo 1, apéndice I fichas de masa de agua muy modificadas, página 218 y siguientes).

En la designación como masa de agua muy modificada expone que no identifica alternativas viables, sin explicar por qué resulta inviable una modificación del régimen de regulación de la presa de Alcalá (aguas arriba) que permitiera su mejora o naturalización.

Prórroga de los plazos

- ¿Se identifican todas las mejoras necesarias para permitir que la masa de agua analizada alcance el buen estado en 2015?
- ¿Se identifican, cuantifican y justifican específicamente las mejoras que no pueden lograrse razonablemente en 2015 para la masa de agua analizada?
- ¿Se identifican, cuantifican y justifican específicamente las mejoras que no pueden lograrse razonablemente en 2021 para la masa de agua analizada?
- ¿Se identifican, cuantifican y justifican específicamente las mejoras que por razón de sus condiciones naturales no pueden lograrse en 2027 para la masa de agua analizada?
- ¿Se identifican las medidas que se consideran necesarias para devolver la masa de agua progresivamente al estado exigido en el plazo prorrogado, las razones de cualquier retraso significativo en la puesta en práctica de estas medidas, así como el calendario previsto para su aplicación?

Ejemplo: Prórroga de los plazos

Demarcación: Guadalquivir

Masa de agua: ES0511008047 – Ríos Ojailén y Jándula aguas abajo del río Ojailén hasta el embalse de Jándula

En la propuesta de Proyecto del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir (BOE 15-12-2010) se propone la excepción de prórroga del plazo a 2021 para la masa de agua superficial denominada Ríos Ojailén y Jándula aguas abajo del río Ojailén hasta el embalse de Jándula (Anejo 8, apéndice X exenciones masas de aguas superficiales, página 4 y siguientes).

Como justificación argumenta que no se conseguirá alcanzar el buen estado en el 2015 porque «con la tecnología actual no hay técnicas para la eliminación de estas sustancias por debajo de las concentraciones de las normas de calidad vigentes».

En la ficha se considera que los vertidos puntuales más problemáticos (arsénico y selenio) tienen una depuración «muy compleja», pero la complejidad no equivale siempre a inviabilidad técnica como concluye la ficha, luego no se encuentra expresamente justificada dicha conclusión. Por otra parte, no se concreta de manera suficiente las medidas a adoptar para cumplir al final de la prórroga y el calendario de implementación de las medidas.

Objetivos menos rigurosos

- ¿Se identifican las actividades humanas responsable de que no puedan alzarse en la masa de agua analizada los objetivos ambientales con el rigor debido?
- ¿Se identifican las necesidades socioeconómicas y ecológicas a las que atienden dichas actividades humanas?
- ¿Se justifica que dichas necesidades socioeconómicas y ecológicas no puedan lograrse por otros medios que constituyan una alternativa ecológica significativamente mejor que no suponga un coste desproporcionado? En caso de que suponga un coste desproporcionado ¿Se cuantifica el coste y se justifica su desproporción?
- ¿Se identifican las repercusiones de las actividades humanas analizadas que pueden evitarse razonablemente y se garantiza su evitación?
- ¿Se establece la forma en la que se prevendrá cualquier deterioro ulterior de la masa de agua analizada?

Ejemplo: Objetivos menos rigurosos

Demarcación: Guadalquivir

Masa de agua: ES0511007013 - Tramo bajo del río Lucena

En la propuesta de Proyecto del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir (BOE 15-12-2010) se propone la excepción de objetivos menos rigurosos para la masa de agua superficial denominada Tramo bajo del río Lucena (Anejo 8, apéndice X exenciones masas de aguas superficiales, página 180 y siguientes).

Como justificación argumenta que es «técnicamente inviable» alcanzar el buen estado en el 2015 a pesar de la implantación de la depuradora propuesta por el reducido caudal del río.

Pero no encontramos en la ficha suficiente información respecto de: la distinta contribución al problema de las diferentes presiones más importantes (vertidos urbanos, contaminación agrícola y extracciones para regadío); el análisis coste eficacia de las diferentes medidas en toda la subcuenca (grado de tratamiento de aguas residuales, buenas prácticas agrícolas, reducción de las extracciones de agua para el regadío, establecimiento de un régimen ecológico de caudales, recuperación de costes, etcétera) y su combinación más rentable para alcanzar los objetivos medioambientales; y los motivos que han llevado a optar por el objetivo menos riguroso en vez de la prórroga del plazo.

En suma, el plan expone que es técnicamente inviable conseguir los objetivos pero no justifica que se hayan analizado todas las medidas viables y su combinación más rentable.

Nuevas modificaciones o actividades

- En la Demarcación distintas Autoridades pueden haber aprobado planes, programas, proyectos, instalaciones o actuaciones cuya ejecución se inició después del 22 de diciembre de 2000 o aún está por iniciarse, y que pueden implicar una nueva modificación de las características físicas de una masa de agua superficial o alteraciones del nivel de las masas de agua subterránea que impidan la consecución de los objetivos en plazo o supongan un deterioro de su estado ¿se identifican estas actuaciones y sus correspondiente modificaciones o alteraciones?

Igualmente puede haber actividades humanas de desarrollo sostenible que supongan un deterioro de una masa de agua subterránea desde el excelente estado al buen estado ¿se identifican estas actuaciones y sus correspondientes deterioros?

- ¿Se expone de forma suficiente, para cada una de ellas, por qué está justificado el deterioro o el impedimento de los objetivos medioambientales que implica?

- En caso de que la justificación sea la existencia de un interés público superior y/o que los beneficios para el medio ambiente y la sociedad que supone el logro de los objetivos ambientales ¿se analiza y justifica que los deterioros se vean compensados por los beneficios de las nuevas modificaciones o alteraciones para la salud humana, el mantenimiento de la seguridad humana o el desarrollo sostenible?

- ¿Para estas nuevas modificaciones y actividades se establecen las medidas que puedan preverse para paliar los efectos adversos en el estado de las masas de aguas?

- ¿Se analiza y justifica que los beneficios obtenidos con dichas modificaciones o alteraciones de la masa de agua no puedan conseguirse, por motivos de viabilidad técnica o de costes desproporcionados, por otros medios que constituyan una opción medioambiental significativamente mejor? En caso de que suponga un coste desproporcionado ¿Se cuantifica el coste y se justifica su desproporción?

Ejemplo: Nuevas modificaciones o actividades

Demarcación: Guadalquivir

Masa de agua: todas

En la propuesta de Proyecto del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir (BOE 15-12-2010), en la memoria se afirma que «el concepto de nuevas modificaciones o alteraciones implica que éstas se lleven a cabo con posterioridad a la elaboración del presente plan hidrológico» y que los informes de viabilidad económica, técnica, social y ambiental (art. 46.5 Real Decreto Legislativo 1/2001) «cubren» los requerimientos de la excepción (art. 39 del Real Decreto 907/2007) (página 273).

La propuesta toma como referencia de la «novedad» el Plan hidrológico, olvidando que la referencia debe ser la obligación de prevención del deterioro que tiene como fecha de entrada en vigor el 22 de diciembre de 2000 y además considera que las exigencias de la excepción (art. 4.7 de la Directiva 2000/60/CE) están integradas en el informe de viabilidad (art. 46.5 del Real Decreto Legislativo 1/2001) sin que el detalle de estas exigencias coincida.

Común a las anteriores excepciones

- En el caso de que la excepción se justifique por los costes desproporcionados que tendría alcanzar los objetivos medioambientales ¿Se han identificado y analizado las medidas que tendrían dicho coste desproporcionado? ¿Se ha cuantificado y justificado por qué resulta desproporcionado?

Deterioro temporal

- ¿Se establecen las condiciones e indicadores adecuados en que pueden declararse las circunstancias excepcionales de deterioro temporal por causas naturales, fuerza mayor, o accidentes, que no hayan podido preverse razonablemente?

- ¿Se establecen las medidas factibles que pueden preverse en el Plan para impedir que siga deteriorándose el estado de las masas de agua en dichas circunstancias excepcionales y no pongan en peligro la recuperación una vez cesen las referidas circunstancias?

- ¿Se establecen las medidas que pueden preverse en el Plan para impedir que siga deteriorándose el estado de las masas de agua en dichas circunstancias excepcionales?
- ¿Se establece un sistema de revisión anual de los efectos de las referidas circunstancias excepcionales?
- ¿Se establece una revisión del correspondiente Plan Especial de Sequía para adaptarlo a las condiciones del artículo 4.6 de la Directiva marco del agua?

Recuperación de costes

- ¿Se identifica, diferencia y cuantifica el grado de recuperación de los distintos costes de los servicios relacionados con el agua? ¿Incluso los del recurso y los costes ambientales?
- ¿Se identifican los casos de reducción o no aplicación de la recuperación de costes?
- En caso de que la Administración tenga en cuenta los efectos sociales, ambientales y económicos de la recuperación y las condiciones geográficas y climáticas, para reducir dicha recuperación ¿se ha analizado, cuantificado y justificado de forma diferenciada cada una de las consideraciones tenidas en cuenta?
- En caso de no aplicar la recuperación de costes a alguna actividad de uso de agua ¿se ha analizado, cuantificado y justificado dicha inaplicación? ¿se ha justificado que no compromete ni los fines ni el logro de los objetivos de la Directiva marco del agua?

6 Epílogo

En el caso de que la respuestas a las preguntas recogidas fuera negativa y al amparo de los artículos 4 y 9 de la Directiva marco del agua puede pedirse información a la Administración del agua conforme al artículo 14 de dicha Directiva y, en su caso, plantear alegaciones al Plan hidrológico de cuenca para la mejora del borrador sometido a consulta pública y la consecución de los nuevos objetivos de la política de aguas.

Cultivos en la Demarcación del Guadalquivir (Jaén) [Foto: Abel La Calle]



ANEXO I. Normas que regulan las excepciones a los objetivos ambientales de la Directiva marco del agua

Excepciones	Directiva 2000/60	RD 907/2007	Orden ARM/2656/2008
Masas de agua artificiales o muy modificadas	Definición 2.8,9,23	3.i,r,s,t,v	Definición 1.2.14,44, 45, 46, 53
	Calificación 4.3; anexo II	Calificación 5.2; 6.4;	Calificación 2.2.2
	Objetivo 4.1.a.iii Estado anexo V (Coste desproporcionado)	8; 4.a.a' Objetivo 35.d Estado 26.4	Estado 5.1.2.1
Prórroga de los plazos	Considerando.30		
	Regulación 4.4 (Coste desproporcionado)	Régimen 36.c PHC 4.e	Régimen 6.2 Método 6.6.b; 6.7
	No excepcionable 4.1.c	No excepcionable 35.c (?)	Medidas 8.1
Objetivos menos rigurosos	Considerando.31		
	Régimen 4.5; 4.2 (Coste desproporcionado)	Régimen 37	Régimen 6.3 Método 6.6; 6.7
Deterioro temporal	Considerando.32		
	Régimen 4.6	Régimen 38	Régimen 6.4
	Medidas adicionales 11.5	56.2; 59.1;	Caudales ecológicos 3.4.3 Método 6.6 Medidas 8.1
Nuevas modificaciones o actividades	Considerando.32		
	Régimen 4.7 (Coste desproporcionado)	Régimen 39 PHC 81.b	Régimen 6.5
Recuperación costes	Considerando.38	Exposición de motivos 2 pár.	
	Definición 2.39	Definición 3.aa	Definición 1.2.68
	Régimen 9.1	PHC 4.f; 4.g.b'; 4.g.i' Análisis 40 a 42 Medidas básicas 44; 46 Estudio general 78.2.b y c PHC 81.b	Régimen 7 Medida básica 8.2.1.1.2.a



Fundación Nueva Cultura del Agua
c/Pedro Cerbuna, 12
(Residencia de profesores 4º dcha.)
50009 Zaragoza (España)
Tel. +34 976 761 572
fnca@unizar.es / www.fnca.eu