

# Documento técnico de apoyo al Manifiesto en defensa de la Directiva Marco del Agua

En pleno proceso de revisión de la Directiva Marco del Agua (conocida como DMA), 12 entidades de la sociedad civil comprometidas con el uso sostenible del agua, nos hemos unido para hacer frente a los argumentos de algunos Estados miembros y otros sectores con intereses, que están pidiendo la modificación de esta norma, única en el mundo, que constituye un marco común para la protección de los ecosistemas acuáticos. Tales argumentos buscan ampliar los plazos y las excepciones para no cumplir con los objetivos ambientales, reducir la capacidad de los instrumentos económicos para mejorar el estado de las masas de agua y debilitar los procesos de participación de la sociedad, que favorecen la transparencia y la racionalidad en las decisiones en torno a la gestión del agua.

## 1. Argumentos frente al proceso de elaboración del documento por parte de algunos Estados miembros que piden modificar la DMA

*"Con una clara falta de transparencia estos Estados miembros han debatido y preparado sus argumentos para modificar la Directiva Marco del Agua de forma ajena a la Estrategia Común de Implementación, que es el marco de colaboración entre la Comisión Europea, los Estados miembros y las distintas partes interesadas"*

El [documento del Grupo de Consulta de los Directores del Agua](#) se presentó en la reunión de Viena del 29 de Noviembre de 2018, para ser asumido y aprobado por consenso por parte de todos los representantes de los Estados miembros, a pesar de ser en teoría un "*documento para la discusión*". Tampoco representa la posición común y formal de los máximos representantes de los Estados miembros en materia de gestión del agua. El contenido del mismo sugiere que se trata de "*la contribución de los Directores del Agua al proceso de evaluación de la Directiva Marco del Agua, con relación a la experiencia y los retos de la puesta en práctica de esta norma y las opciones para el futuro de la misma*", por tanto, no constituye la posición formal de los Estados miembros.

Este documento no se ha desarrollado de acuerdo con las reglas de procedimiento acordadas en el marco de la Estrategia Común de Implementación de la Directiva Marco del Agua (conocida por sus siglas en inglés, CIS). El proceso del CIS es un ejemplo de cooperación entre autoridades de los Estados miembros y las distintas partes interesadas para hacer frente a las presiones ambientales a nivel europeo. El CIS es el marco adecuado de transparencia y colaboración en el que debería haber tenido lugar la discusión de la posición de los Directores del Agua en relación con la Directiva Marco del Agua.

El contenido del documento no ha sido debatido con las distintas partes interesadas en ningún momento, como es el caso de las entidades ambientales o las que defienden un uso sostenible del agua y al servicio del interés público. Únicamente se ha informado de las reuniones del Grupo de Consulta de algunos Directores del Agua una vez habían tenido lugar y solo porque se ha solicitado explícitamente ante la Comisión Europea. La información facilitada ha sido escueta y

no ha entrado nunca en el detalle del contenido, hasta que éste ha sido público en la plataforma CIRCA. La actitud y manera de proceder del Grupo de Consulta de algunos Directores del Agua resulta preocupante, porque supone un cambio en la colaboración constructiva en el marco de la CIS de la Directiva Marco del Agua, que había tenido lugar hasta ahora entre los Estados miembros, las partes interesadas y la propia Comisión Europea.

El documento no refleja la posición formal de todos los Directores del Agua, ni de los Estados miembros, ante la Comisión Europea con relación a la revisión de la Directiva Marco del Agua. La Comisión Europea ha participado en estas discusiones solo como observador. Por tanto, las conclusiones de este documento no pueden considerarse como una contribución adecuada al proceso formal de evaluación de la Directiva Marco del Agua, al haber sido éstas desarrolladas por iniciativa propia de algunos Directores del Agua y fuera del proceso establecido por la propia Comisión Europea.

## A2. Argumentos frente al contenido del documento del Grupo de Consulta

*“Los argumentos para modificar la Directiva Marco del Agua se centran en extender los plazos y las posibilidades para justificar excepciones al cumplimiento de los objetivos ambientales, así como en menoscabar la capacidad de la recuperación de costes para incentivar el uso eficiente de los recursos y asegurar la contribución de los usuarios de los distintos sectores a la mejora de los ecosistemas acuáticos. No parten de un análisis y de una evaluación de los problemas que ha ocasionado una implementación insuficiente del texto legal de la Directiva, ni de las medidas que es necesario poner en práctica para cumplir los objetivos que exige la norma europea”*

El Grupo de Consulta no ha integrado sus discusiones en la lógica del proceso formal de evaluación de la Directiva Marco del Agua (conocido por sus siglas en inglés, *fitness check*) y este hecho menoscaba este procedimiento. Los problemas que destaca el documento se encaran solo desde la perspectiva de modificar la norma, ya que se dice en reiteradas ocasiones que hay que hacer cambios para que la Directiva Marco del Agua realmente se ajuste a su propósito. Sin embargo, la Comisión Europea no ha terminado la evaluación de esta Directiva y por tanto no ha sacado aún ninguna conclusión acerca de la eficacia, la eficiencia, la coherencia o el valor añadido de esta norma. Tampoco se ha pronunciado acerca de si esta norma debe ser modificada, pues las conclusiones solo deben ser elaboradas formalmente por la Comisión Europea cuando una vez cumplidas todas las fases formales de evaluación de la Directiva Marco del Agua. De hecho, en la evaluación formal intermedia que tuvo lugar en 2012, la Comisión Europea concluyó que esta norma era adecuada para su propósito y que los esfuerzos debían dirigirse a mejorar y extender su aplicación por parte de los Estados miembros. El Consejo Europeo también se pronunció entonces en este sentido: *“el marco actual de la legislación europea en materia de agua es amplio, flexible y esencial para abordar los retos de los ecosistemas acuáticos europeos”*.

El interés de estos representantes de los Estados miembros en presentar los *“problemas y las opciones de futuro”* no es el de mejorar el estado de los ríos, humedales y acuíferos, ni la gestión del agua a nivel europeo. Por el contrario, muestra preferencias y opciones para evitar cumplir con los compromisos y responsabilidades asumidas hace casi 20 años con la adopción

de la Directiva Marco del Agua, y que como muy tarde deberían ser completadas durante la vigencia de los terceros planes hidrológicos (a lo largo del periodo 2021-2027).

El documento expone una serie de conclusiones sobre el futuro de la Directiva Marco del Agua basadas en una interpretación más que discutible de lo establecido en dicha norma, especialmente respecto a su implementación actual en cada uno de los Estados miembros y respecto a las cláusulas para la derogación de esta legislación. En concreto en el documento se indica, en relación con las medidas puestas en marcha para cumplir con las obligaciones de la norma, que *"a pesar de todo los esfuerzos, aún existe un riesgo de que no se alcancen los objetivos ambientales en todas las masas de agua en 2027, a causa de otras razones a parte de las condiciones naturales"*.

Para estos casos en los que existen otras causas para el incumplimiento aparte de las estrictamente naturales, este Grupo de Consulta concluye que solo quedaría la opción de adoptar objetivos ambientales menos rigurosos en dichas masas de agua a partir de 2027, asumiendo que ni con la aplicación de los segundos (2016-2021), ni de los terceros (2021-2027) planes hidrológicos se va a poder mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos. La única solución que proponen es permitir la extensión de los plazos para cumplir con los objetivos ambientales (de acuerdo con el artículo 4.1 de la Directiva) y así evitar que en los planes hidrológicos del periodo 2021-2027 se usen masivamente las excepciones contempladas en el artículo 4.5 de esta norma. Sin embargo no se plantean de qué manera se puede mejorar la puesta en marcha de medidas que mejoren el estado de los ríos, humedales y acuíferos.

El documento no hace un análisis crítico de los esfuerzos, en general insuficientes, llevados a cabo hasta ahora para cumplir los objetivos de la Directiva. Ni siquiera se ha hecho pública todavía la evaluación de los segundos planes hidrológicos de la Comisión Europea, lo que inhabilita por completo las conclusiones del documento, al carecerse de evidencias disponibles públicamente. Se dice explícitamente que no se van a alcanzar los objetivos ambientales para todas las masas de agua en 2027, a pesar de todos los esfuerzos llevados a cabo por los Estados miembros. Sin embargo, el análisis de los primeros y segundos planes hidrológicos muestra un uso generalizado y abusivo de las excepciones previstas en la propia Directiva Marco del Agua (todos los supuestos se desarrollan en artículo 4 de la DMA), por lo que en buena medida los objetivos no se han alcanzado porque los esfuerzos dedicados a ello han sido insuficientes. Es asimismo importante recordar que el plazo de 2027 ya es, de por sí, una excepción, pues debería haberse cumplido con el buen estado de todas las masas de agua en 2015. Esto significa que los Estados miembros, simple y llanamente, hasta el momento no han sido capaces de poner en práctica todas las medidas necesarias para abordar con seriedad las presiones y fuerzas motrices que afectan negativamente al estado de las masas de agua, con el fin de mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos y el uso sostenible del agua.

Muy pocos Estados miembros han comenzado los trabajos para elaborar los terceros planes hidrológicos (para el periodo 2021-2027) y por tanto no puede argumentarse que los plazos para cumplir con los objetivos deben alargarse más allá del tercer ciclo, cuando estos nuevos planes hidrológicos están en su fase inicial de preparación en el mejor de los casos, cuando no se han llevado a cabo los análisis económicos necesarios, ni se han seleccionado las medidas necesarias para cumplir con los objetivos, ni se conoce la efectividad de las medidas desarrolladas hasta ahora, ni tampoco se ha discutido aún con las partes interesadas si éstas son las acciones claves o no, para aplicar en el tercer ciclo de planificación.

El documento no habla de ninguna medida que haya sido efectiva para hacer frente a las presiones más importantes sobre los ecosistemas acuáticos, ligadas por ejemplo a los usos agrícolas o hidroeléctricos. Tampoco se analiza cómo y por qué las medidas adoptadas han fallado o las razones concretas por las que todas las posibles medidas van a ser ineficaces para hacer frente a las presiones identificadas en los planes hidrológicos. Por el contrario, la evaluación de la implementación de la Directiva Marco del Agua muestra que de manera general por el momento no se han adoptado medidas eficaces para mejorar el estado ecológico de los ecosistemas acuáticos, mientras que cuando sí ha existido voluntad política para mejorar los ecosistemas acuáticos, la Directiva Marco del Agua ha sido efectiva. En el informe "[Bringing life back to Europe's waters](#)" elaborado por la coalición de organizaciones europeas en defensa de la DMA, [Living Rivers Europe](#), se muestran ejemplos de toda Europa donde se han aplicado medidas para mejorar los ecosistemas acuáticos que han dado resultados positivos.

El documento indica de forma acertada que la Directiva Marco del Agua no tiene una cláusula de cierre, por lo que la aplicación y el desarrollo de los planes hidrológicos deben continuar más allá del 2027. También el documento establece que *"se necesitarían medidas adicionales para prevenir el deterioro del estado después de 2027 para aquellas masas de agua en las que se han extendido los plazos para cumplir con los objetivos ambientales, en base a sus condiciones naturales o a los efectos del cambio climático"*. En opinión de este Grupo de Consulta *"no está claro en la redacción actual de la Directiva, si estas medidas podrían tomarse para mejorar el estado en estos casos"* y por lo tanto, en opinión de este Grupo, esto plantea dudas sobre si la norma actual es óptima en términos de efectividad y eficiencia. Esta afirmación resulta muy sorprendente y no podemos coincidir con ella, ya que la Directiva Marco del Agua no solo permite, sino que exige tomar todas las medidas adecuadas y adicionales en cada ciclo de planificación para proteger, mejorar, prevenir todo deterioro adicional y regenerar todas las masas de agua, incluidos los casos en los que se hayan definido excepciones temporales al cumplimiento de los objetivos ambientales.

El documento argumenta que los Estados Miembros se verán forzados a aplicar de forma masiva las excepciones previstas en el artículo 4.5 de la Directiva Marco del Agua, en los terceros planes hidrológicos, ya que parece claro actualmente que no se van a cumplir los objetivos ambientales en muchas masas de agua en 2027. De acuerdo con la opinión de este Grupo de Consulta, esto es debido en buena parte *"a las incertidumbres sobre el conocimiento de los procesos naturales y sobre las relaciones entre presiones el estado y las medidas puestas en marcha, lo que dificulta la identificación de todas las medidas necesarias para lograr los objetivos ambientales para 2027"*. Si bien es cierto que es necesario mejorar el conocimiento sobre estas cuestiones, es imprescindible poner en práctica las acciones de los Programas de Medidas de los Planes Hidrológicos para ver su evolución y evaluar los avances en la mejora del estado de las masas de agua de aquí a 2027. Así mismo, tal y como manifestó claramente la Comisión Europea al inicio de las discusiones de este Grupo de Consulta, la aplicación de las cláusulas del artículo 4.4 y 4.5 debe ser siempre excepcional y limitada. De hecho la Comisión ha indicado que los intentos de extender la aplicación de las excepciones contempladas por el artículo 4.5 de la Directiva Marco del Agua en los terceros planes hidrológicos van a ser difíciles de justificar. Este argumento de mantener el uso masivo de las excepciones, en lugar de poner en práctica todas las medidas para abordar las presiones, manda un mensaje erróneo a las partes interesadas y tiene un impacto negativo, limitando la capacidad de mejorar o detener el deterioro de los ecosistemas acuáticos.

### 3. Argumentos frente al intento de debilitar la ambición de la DMA

*“Las modificaciones propuestas no buscan mejorar el estados de los ríos, humedales y acuíferos europeos. Su objetivo es conseguir extender los plazos y las vías legales para no incurrir en sanciones por incumplir la Directiva Marco del Agua. Si éstos cambios tuvieran lugar, sin duda la ambición y la capacidad de esta norma para proteger los ecosistemas acuáticos se verían claramente debilitadas”*

El documento argumenta una y otra vez que las modificaciones propuestas tienen por objetivo mantener la ambición en la gestión del agua a nivel europeo, más allá del 2027. Sin embargo, muchas de las propuestas que plantea conducen precisamente a debilitar el marco legislativo actual y a disminuir la ambición de la Directiva, incluso si se mantienen los objetivos actuales (buen estado/ potencial y el principio de no deterioro del estado). Teniendo en cuenta cómo se han aplicado hasta ahora las excepciones del artículo 4.4, parece claro que la posibilidad de demorar el cumplimiento de los objetivos ambientales más allá de 2027 en los casos en los que dicha demora obedece a causas distintas a las circunstancias estrictamente naturales, solo lleva a no tomar las medidas necesarias antes e incluso a intentar justificar el incumplimiento permanente.

El documento afirma que el principio conocido como “one-out-all-out”<sup>1</sup> sobre la evaluación del estado de los ríos, humedales y acuíferos, supone un obstáculo a la hora de comunicar los resultados de los esfuerzos de los Estados miembros para mejorar las masas de agua. Por el contrario, es clave que se mantenga este principio, el cual ha obligado a los Estados miembros a hacer frente a todas las presiones identificadas (sobre cada masa de agua) y a ser transparentes a la hora de comunicar cuándo no ha sido posible o no ha tenido lugar el control y reducción de dichas presiones. El principio “one-out-all-out” garantiza la adecuada identificación de las masas de agua que no alcanzan el buen estado o buen potencial, de acuerdo con el artículo 2 de la Directiva Marco del Agua. Si este principio se elimina, posiblemente la evaluación del estado de las masas de agua no sería completa y no reflejaría adecuadamente la salud de los ecosistemas acuáticos.

Sin embargo, la mejora en la difusión de los avances parciales, es decir, en la comunicación sobre mejoras parciales de determinados parámetros, aunque el estado en su conjunto no cambie de categoría, puede realizarse sin necesidad de eliminar el principio “one-out-all-out”. Es perfectamente posible, sin cambio alguno en la DMA, comunicar los resultados de los esfuerzos realizados y los avances parciales conseguidos en parámetros concretos, aunque todavía no den como resultado un cambio en el estado de la masa. Los aspectos de comunicación forman parte de la aplicación de la norma en cada Estado miembro, y por tanto deben mejorar a ese nivel, no en la redacción de la Directiva Marco del Agua.

El documento propone cambios relevantes en las disposiciones de la Directiva Marco del Agua relativas a aspectos económicos, sin aportar una justificación detallada y suficiente para sustentar estas propuestas. El análisis de lo hecho hasta ahora indica que estas cuestiones no se

---

<sup>1</sup> Según dicho principio, la expresión general del estado de una masa de agua, superficial o subterránea, tiene que determinarse por el peor valor de los indicadores de su estado ecológico y de su estado químico, de acuerdo con el contenido del artículo 2 de la Directiva Marco del Agua (secciones 17, 18 y 19). Esto en la práctica significa que si tan solo uno de los indicadores de calidad del estado de una masa de agua está en mal estado, debe considerarse que el estado global de dicha masa de agua está en un estado peor que bueno, aunque el resto de indicadores pudiera estar en buen estado.

han desarrollado de manera suficiente por parte de los Estados miembros y esta es la razón por la que su impacto positivo sobre los ecosistemas acuáticos ha sido limitado. No es necesario modificar la redacción del artículo 9 o del contenido del Anejo 5 de la Directiva Marco del Agua, sino que hay que mejorar la aplicación y el desarrollo de los análisis económicos del uso del agua a nivel de demarcación hidrográfica, así como la aplicación de los instrumentos económicos al servicio de la recuperación y mantenimiento del buen estado de las masas de agua, así como del uso sostenible del agua.

Con relación a las políticas de precios del agua, el Tribunal de Justicia Europeo (en la sentencia C525/12) ha establecido que los servicios del agua no se limitan a los de abastecimiento y saneamiento de agua, sino que incluyen otros como por ejemplo el uso de los embalses para la generación hidroeléctrica, la navegación, la protección frente a inundaciones, la extracción del agua para riego o los usos industriales del recurso. Sin embargo, en muchos de los Estados miembros no se han producido avances significativos en las políticas de recuperación de costes entre los sectores y usuarios del agua, con la excepción de algún caso relacionado con el saneamiento y depuración de aguas residuales.

Las modificaciones que se solicitan en los requerimientos del artículo 9 de la Directiva Marco del Agua para eliminar el requisito de la recuperación de costes adecuada para algunos sectores causantes de los mayores costes e impactos sobre las masas de agua como la agricultura, la navegación o la generación hidroeléctrica, supondrían un duro golpe a una de las herramientas básicas de la DMA y de mejor coste eficacia para evitar el deterioro y contribuir a la mejora del estado de los ecosistemas acuáticos. Esta herramienta además obliga a un reparto justo de la corresponsabilidad de los distintos sectores en la recuperación y el logro del buen estado de las masas de agua. Por ello las modificaciones que se solicitan supondrían un retroceso desde el punto de vista de la equidad social y de la corresponsabilidad de los sectores principalmente responsables de los mayores impactos sobre los ecosistemas acuáticos. Además, estas modificaciones limitarían la capacidad de los instrumentos económicos para asegurar los recursos económicos suficientes para financiar las inversiones necesarias en la recuperación del buen estado, para promover la racionalidad y la transparencia en la toma de decisiones sobre el agua y crear incentivos para cambiar las prácticas insostenibles (por ejemplo, la extracción excesiva de aguas subterráneas para el regadío).

Es imperativo mantener las disposiciones de la Directiva Marco del Agua relacionadas con la participación pública en la elaboración de los planes hidrológicos y la toma de decisiones en torno al agua. El artículo 14 de la DMA no debe modificarse con el objetivo de permitir a las autoridades del agua decidir sobre los plazos, la extensión de los procesos y el contenido que se ha de facilitar a los ciudadanos. Al contrario, la mejor aplicación de lo establecido en la Directiva Marco del Agua requiere que los Estados miembros faciliten la participación de la sociedad en la toma de las decisiones el agua, y en la planificación hidrológica desde sus primeras fases.

Esto supone poner a disposición pública contenidos adecuados, en términos de detalle de la información y de acceso a cuestiones técnicas, para hacer de este proceso un elemento clave que asegure la adopción de las mejores decisiones posibles y la implicación activa de la sociedad en la gestión del agua. Las modificaciones que se solicitan en el documento del Grupo de Consulta buscan por el contrario debilitar la participación pública en las decisiones sobre el agua, acortando los periodos y permitiendo procesos más restringidos y limitados de participación.

Desde la sociedad civil entendemos que estas modificaciones no buscan mejorar el estado de los ríos, humedales y acuíferos europeos. Su objetivo es seguir extendiendo los plazos y las vías legales para no incurrir en sanciones por incumplir la Directiva Marco del Agua. Por ello, queremos lanzar el mensaje claro de que no es necesario modificar la norma, sino mantener la ambición y la capacidad de la Directiva Marco del Agua para proteger las masas de agua, mejorando su implementación. Todos los esfuerzos deben dirigirse a mejorar el estado de nuestras fuentes de recursos, los ecosistemas acuáticos, pues son nuestra mayor garantía del agua de hoy y del futuro.

