

Sección 1. Implantación de la Directiva: contexto de actuación

Esta sección presenta el contexto general de la implantación de la Directiva Marco del Agua e informa de las iniciativas que llevaron a la elaboración de este documento guía.

1.1. DICIEMBRE DE 2000: UNA FECHA IMPORTANTE PARA LA POLÍTICA DE AGUAS

1.1.1. Un largo proceso de negociaciones

El 22 de diciembre del año 2000 marcará un hito en la historia de la política en materia de aguas en Europa. En esa fecha se publicó la Directiva Marco del Agua (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) en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas y, de ese modo, entró en vigor.

Esta Directiva es el resultado de un proceso de más de cinco años de deliberaciones y negociaciones entre multitud de expertos, agentes interesados y representantes de las administraciones competentes. Este proceso ha hecho hincapié en lograr un acuerdo sobre los principios fundamentales de la gestión hidrológica moderna, que actualmente constituye la base de la Directiva Marco del Agua.

1.2. LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA: NUEVOS RETOS EN LA POLÍTICA EUROPEA DE AGUAS

1.2.1. ¿Qué pretende lograr la Directiva?

La Directiva establece un marco para la protección de todas las aguas (incluyendo las aguas superficiales continentales, aguas de transición, aguas costeras y aguas subterráneas) que:

- Prevenga el deterioro de los recursos hídricos, los proteja y mejore su estado.
- Promueva un uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos.
- Persiga una mayor protección y mejora del medio acuático a través de medidas específicas de reducción progresiva de los vertidos, las emisiones y las sustancias consideradas como prioritarias, y mediante la interrupción o la supresión gradual de los vertidos, las emisiones y las sustancias peligrosas prioritarias.
- Garantice la reducción progresiva de la contaminación del agua subterránea y evite nuevas contaminaciones.
- Contribuya a paliar los efectos de inundaciones y sequías.



1.2.2. ¿Cuál es el objetivo fundamental?

En términos generales, la Directiva trata de lograr un *buen estado de las aguas* para todas las aguas antes de 2015.

1.2.3. ¿Cuáles son las medidas clave que necesitan adoptar los Estados miembros?

- Especificar las cuencas hidrográficas situadas en su territorio nacional, encuadrarlas en demarcaciones hidrográficas y designar las autoridades competentes, antes de 2003 (artículo 3, artículo 24).
- Caracterizar las demarcaciones hidrográficas en cuanto a presiones, impactos y aspectos económicos de los usos del agua, incluyendo un registro de zonas protegidas situadas dentro de la demarcación hidrográfica, a más tardar en 2004 (artículo 5, artículo 6, anexo II, anexo III).
- Realizar, conjuntamente con la Comisión Europea, la intercalibración de los sistemas de clasificación del estado ecológico, a más tardar en 2006 (punto 22 del artículo 2, anexo V).
- Poner en práctica las redes de control, antes de 2006 (artículo 8).
- A partir de un riguroso control y el análisis de las características de la cuenca hidrográfica, identificar antes de 2009 un programa de medidas para alcanzar los objetivos medioambientales de la Directiva Marco del Agua con un coste económico (artículo 11, anexo III).
- Elaborar y publicar los planes hidrológicos de cuenca (PHC) para cada demarcación hidrográfica, incluyendo la calificación de masas de agua muy modificadas, antes de 2009 (artículo 13, punto 3 del artículo 4).
- Implantar una política de precios del agua que mejore la sostenibilidad de los recursos hídricos, antes de 2010 (artículo 9).
- Poner en práctica las medidas del programa, a más tardar en 2012 (artículo 11).
- Implantar los programas de medidas y alcanzar los objetivos medioambientales, antes de 2015 (artículo 4).



¡Atención!

Los Estados miembros no siempre pueden lograr un buen estado de las aguas para todas las masas de agua de una demarcación hidrográfica antes de 2015, debido a dificultades técnicas, costes desproporcionados o las condiciones naturales. En dichas condiciones, que se explicarán específicamente en los planes hidrológicos de cuenca, la Directiva Marco del Agua ofrece la posibilidad de que los Estados miembros participen en dos ciclos de más de seis años cada uno para la planificación e implantación de las medidas.

1.2.4. Cambiar el proceso de gestión: información, consulta y participación

El artículo 14 de la Directiva establece que los Estados miembros fomentarán la participación activa de todas las partes interesadas en la implantación de la presente Directiva y en la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca. Además, los Estados miembros informarán y consultarán al público, incluidos los usuarios, en particular sobre:

- El calendario y el programa de trabajo para la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca y el papel de la consulta, a más tardar en 2006.
- El esquema de los temas importantes que se plantean en la cuenca hidrográfica en materia de gestión de aguas, a más tardar en 2007.
- El proyecto de plan hidrológico de cuenca, a más tardar en 2008.

1.2.5. Humedales

Los ecosistemas de humedales forman parte del entorno acuático tanto desde el punto de vista ecológico como funcional, y desempeñan un papel potencialmente importante a la hora de lograr una gestión sostenible de la cuenca hidrográfica. La Directiva Marco del Agua no establece objetivos medioambientales para los humedales. No obstante, los humedales que dependan de masas de agua subterránea, formen parte de una masa de agua superficial, o sean Zonas Protegidas, se beneficiarán de las obligaciones contenidas en la Directiva encaminadas a proteger y regenerar el estado del agua. Las definiciones relevantes se desarrollan en los documentos de orientación horizontal de la Estrategia Común de Implantación sobre masas de agua (Documento guía n.º 2 de la Estrategia Común de Implantación de la Directiva Marco del Agua) y se tratan más a fondo en la guía sobre humedales.

Las presiones sobre los humedales (por ejemplo, la contaminación o la modificación física) pueden afectar al estado ecológico de las masas de agua. Por lo tanto, las medidas para gestionar dichas presiones deben considerarse como parte de los planes hidrológicos de cuenca, siempre que sean necesarias para cumplir los objetivos medioambientales de la Directiva.

En las circunstancias adecuadas, la creación y mejora de los humedales pueden ofrecer mecanismos sostenibles, rentables y aceptables socialmente que coadyuven a alcanzar los objetivos medioambientales de la Directiva. En particular, los humedales pueden ayudar a acabar con el impacto de la contaminación, contribuir a mitigar los efectos de las sequías e inundaciones, ayudar a lograr una gestión costera sostenible y mejorar la recarga de agua subterránea. En el documento separado de orientación horizontal sobre humedales se examina más a fondo la importancia de éstos dentro de los programas de medidas.

1.2.6. Integración: un concepto clave subyacente a la Directiva Marco del Agua

El principal concepto para la Directiva Marco del Agua es el concepto de *integración*, que se considera clave en la gestión de la protección de las aguas dentro de la demarcación hidrográfica:

- **Integración de los objetivos medioambientales:** deben combinarse objetivos de cantidad, calidad y ecológicos para proteger ecosistemas acuáticos de gran valor y garantizar un buen estado general de otras aguas.
- **Integración de todos los recursos hídricos:** se combinan masas de agua dulce superficiales y subterráneas, humedales y recursos hídricos costeros **a escala de la cuenca fluvial**.
- **Integración de todos los usos, funciones y valores del agua** en un marco de política común, es decir, debe investigarse la importancia del agua para el medio ambiente, la salud y el consumo humano, así como para los sectores económicos, el transporte y el ocio (el agua como bien social).
- **Integración de disciplinas, análisis y pericia:** deben combinarse la hidrología, la hidráulica, la ecología, la química, las ciencias del suelo (edafología), la tecnología, la ingeniería y la economía para evaluar las presiones e impactos actuales en los recursos hídricos e identificar medidas para lograr los objetivos medioambientales de la Directiva de la manera más rentable.
- **Integración de la normativa en materia de aguas en un marco coherente y común:** en la Directiva Marco del Agua se han reformulado los requisitos de la antigua normativa en materia de aguas (por ejemplo, la Directiva del Consejo relativa a la calidad de las aguas que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces), en coherencia con el pensamiento ecológico moderno. Tras un periodo de transición, se revocarán estas antiguas Directivas. En los planes hidrológicos de cuenca se deben integrar otras normativas (por ejemplo, la Directiva de Nitratos y la Directiva sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas), siempre que constituyan la base de los programas de medidas.
- **Integración de todos los aspectos relevantes, ecológicos y de gestión** relacionados con la planificación sostenible de la cuenca hidrográfica, incluyendo aquellos que van más allá del alcance de la Directiva Marco del Agua, como la protección frente a las inundaciones y su prevención.



- **Integración de una gran variedad de medidas, incluyendo la fijación de precios y los instrumentos financieros y económicos, en un enfoque común de gestión** para lograr los objetivos medioambientales de la Directiva. Los programas de medidas se definen en los **planes hidrológicos de cuenca** elaborados para cada demarcación hidrográfica.
- **Integración de los agentes interesados y de la sociedad civil en la toma de decisiones**, mediante el fomento de la transparencia y la información a la ciudadanía, y ofreciendo una oportunidad única para involucrar a todos ellos en la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca.
- **Integración de los diferentes niveles de toma de las decisiones que afectan a los recursos hídricos y al estado de las aguas**, ya sea local, regional o nacional, para una gestión eficaz de todas las aguas.
- **Integración de la gestión hidrológica de diferentes Estados miembros**, para las cuencas hidrográficas compartidas por varios países, Estados miembros de la Unión Europea actuales y/o futuros.

1.3. ¿QUÉ SE ESTÁ HACIENDO PARA APOYAR LA IMPLANTACIÓN DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA?

Se están llevando a cabo actividades para apoyar la implantación de la Directiva Marco del Agua tanto en los Estados miembros como en los países en vías de adhesión a la Unión Europea. Entre los ejemplos de actividades se incluyen la consulta pública, la elaboración de un documento nacional de orientación, actividades piloto para examinar aspectos específicos de la Directiva o del proceso general de planificación, debates en el marco institucional o la iniciación de programas de investigación dedicados a la Directiva Marco del Agua.

1.3.1. Mayo de 2001, Suecia: los Estados miembros, Noruega y la Comisión Europea acordaron una Estrategia Común de Implantación

Esta estrategia tiene como objetivo principal proporcionar una base para la implantación de la Directiva Marco del Agua mediante el desarrollo de un entendimiento común y coherente y el ofrecimiento de orientaciones sobre sus aspectos clave. Entre los principios comunes de esta estrategia común se incluye el de compartir información y experiencias, desarrollar enfoques y metodologías comunes, y promover la participación de expertos de los países candidatos y de los agentes interesados de la comunidad del agua.

En el contexto de esta estrategia común de implantación, se han puesto en marcha una serie de grupos de trabajo y de actividades conjuntas para elaborar y poner a prueba una guía no vinculante desde el punto de vista legal (véase el anexo I). Un grupo de coordinación estratégica supervisa estos grupos de trabajo e informa directamente a los directores del Agua de la Unión Europea y a la Comisión que funciona como organismo de decisión de la Estrategia Común de Implantación.

1.3.2. El grupo de trabajo 2.9 y el grupo de redacción sobre la participación ciudadana

Se creó un grupo de redacción en el seno del grupo de trabajo 2.9, Buenas prácticas en la planificación hidrológica de cuenca, para abordar en concreto la participación ciudadana. Este grupo de redacción tenía como objetivo principal a corto plazo la elaboración de una guía práctica y no vinculante desde el punto de vista legal que ayudara a integrar la participación ciudadana en la implantación de la Directiva Marco del Agua. Este grupo de redacción estuvo formado por representantes de las administraciones competentes, expertos técnicos y agentes interesados de los Estados miembros de la Unión Europea y de organizaciones no gubernamentales internacionales (lamentablemente, no participó ningún país de los que entonces eran candidatos a pertenecer a la Unión Europea).

Para garantizar una adecuada aportación de opiniones provenientes de un público más amplio durante la fase de elaboración de la guía, y con el fin de evaluar versiones anteriores del documento guía, varios Estados miembros organizaron rondas de consulta a escala nacional, mientras que el grupo de redacción organizó un taller internacional.



¡Atención! Puede ponerse en contacto con los expertos que participaron en las actividades sobre participación ciudadana

En el anexo III hay una lista con los miembros del grupo de redacción y sus datos de contacto. Si necesita ayuda con sus propias actividades, póngase en contacto con un miembro del grupo de su país. Si desea más información sobre ejemplos concretos de participación ciudadana en proyectos de gestión hidrológica, también puede ponerse en contacto directamente con los encargados de llevar a cabo dichos estudios.

Elaboración del documento guía: un proceso interactivo

En un periodo de tiempo muy corto, varios expertos y agentes interesados han participado en mayor o menor medida en la elaboración de este documento guía. El proceso para su participación ha incluido las siguientes actividades:

- Se celebraron tres talleres de expertos y miembros de los agentes interesados del grupo de redacción.
- Algunos Estados miembros organizaron rondas de consulta a escala nacional para recabar opiniones sobre la versión 1.1 del proyecto de la guía (270802).
- Se organizó un taller internacional (octubre de 2002; Ámsterdam, Países Bajos) para presentar las actividades y los resultados del grupo de redacción y deliberar sobre ellos con expertos y agentes interesados que no habían participado anteriormente. También se debatió sobre los comentarios de las rondas de consulta a escala nacional.
- Se interactuó con los expertos de otros grupos de trabajo englobados en la Estrategia Común de Implantación, a través de los miembros del grupo de redacción a escala nacional.

El anexo III proporciona los nombres de este grupo de redacción y de otros colaboradores, así como una lista de actividades del grupo de redacción.

1.3.3. Actividades de seguimiento

Las actividades del grupo de trabajo dedicado a la participación ciudadana no cesaron con la aprobación de esta guía por parte de los directores del Agua en Copenhague (noviembre de 2002). La elaboración de esta guía permitió la creación de toda una red de expertos de varios Estados miembros. Esta red continuará siguiendo de cerca la implantación del documento guía y contribuirá a integrar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones.

Desde principios de 2003 hasta 2005, los documentos guía elaborados por los diferentes grupos de trabajo en el marco de la Estrategia Común de Implantación se pusieron a prueba en varias cuencas piloto en toda la Comunidad Europea, con el fin de evaluar la viabilidad de todos los documentos guía y la coherencia entre ellos.