

CAPÍTULO SEXTO

EL DERECHO COMUNITARIO DE AGUAS Y SU PREOCUPACIÓN FUNDAMENTAL SOBRE LOS ASPECTOS AMBIENTALES. EL MODELO DE ORGANIZACIÓN BASADO EN EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE GESTIÓN POR DEMARCACIONES Y CUENCAS HIDROGRÁFICAS

I. LA DIRECTIVA EUROPEA DE AGUAS SE INSERTA DENTRO DE LA POLÍTICA AMBIENTAL COMUNITARIA. EL SURGIMIENTO Y LA EVOLUCIÓN DE LA PREOCUPACIÓN COMUNITARIA POR EL MEDIO AMBIENTE

La Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (“Directiva marco sobre política de aguas”), se aprobó por la Unión haciendo uso de sus competencias en materia de medio ambiente.

El agua constituye una de las preocupaciones principales de la política ambiental comunitaria, y como tal ha sido considerada una de las prioridades medioambientales de la Comisión Europea.³¹² La Unión Europea considera además el abastecimiento de agua como un servicio de interés general, necesitado por tanto de promoción a nivel comunitario (artículo 16 del Tratado de la Comunidad Europea).³¹³

Con la nueva concepción del medio ambiente consagrada en el Tratado de la Comunidad Europea tras de sus reformas de 1992, 1997 y 2001, y en un marco mundial de mayor sensibilización ciudadana ante los problemas

³¹² Resolución 93/C 138/01, del 1o. de febrero de 1993, del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y de desarrollo sostenible (DOCE, serie C, del 17 de mayo de 1993).

³¹³ Véase la Comunicación de la Comisión “Los servicios de interés general en Europa”, DOCE C 281, del 26 de septiembre de 1996, p. 3.

ecológicos, se aprobaron nuevos programas comunitarios de protección del medio ambiente: el “V Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible” (1992-2002) y el “Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente” (2002-2012).

La acción de la Unión Europea en materia ambiental ha dado lugar, desde los años setenta, a un importante cuerpo normativo. En las últimas tres décadas, la comunidad ha desempeñado un papel de primer orden en el impulso de la protección al medio ambiente a través del derecho, tanto en el conjunto de los socios comunitarios como en el ámbito internacional. Las más de trescientas normas jurídicas que en este sector han alumbrado las instituciones comunitarias —fundamentalmente directivas—, han dado lugar a una cascada de disposiciones nacionales, regionales y locales, que ocupan miles de páginas en los diarios oficiales en todos los Estados miembros.

Como consecuencia de esta actividad legislativa, la Comunidad y los Estados miembros que la constituyen han limitado de forma notable las amenazas para la salud pública y el medio ambiente, y disponen ahora de un *corpus* legislativo que, si bien es relativamente reciente y dista mucho de ser completo, proporciona una base muy sólida para los siguientes pasos que deberán emprenderse en los años venideros. En este sentido, buena parte de la vigente normativa española en materia ambiental constituye la adaptación de las normas medioambientales europeas y, entre ellas, destacadamente, el TRLAg.

II. ANTECEDENTES DE LA DIRECTIVA MARCO DE AGUAS

Como resultado de la evolución normativa en materia de aguas, a mediados de los noventa se llegó a una situación de una gran dispersión y heterogeneidad de directivas comunitarias sobre las aguas, reflejando distintos niveles de experiencia técnica y percepción de los problemas, y no necesariamente coherente entre sí. Identificado el problema, la Directiva marco surge como un intento de superación de este carácter disperso y desestructurado (apartado 9 de la Directiva 2000/60/CE, que subraya la necesidad de desarrollar una “política comunitaria integrada de aguas”).

En 1996 la Comisión emitió, a instancias del Parlamento Europeo, una comunicación sobre “La política comunitaria europea en materia de

aguas”,³¹⁴ que, adoptando por primera vez una visión integradora de la política de aguas, fijó como objetivos de este sector los de:

- 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.

La Comisión presentó, a principios de 1997, una propuesta de directiva marco, en la que se propugnaba una visión integradora y la derogación o modificación de varias directivas actualmente vigentes, mostrando así un cambio de rumbo respecto a las orientaciones anteriores. En un largo proceso, en el que la Comisión elaboró distintas propuestas legislativas en los años 1997 y 1998, en el periodo 1998-2000 se produjeron las negociaciones políticas con el Parlamento y el Consejo, y, finalmente, el 22 de diciembre de 2000 la Directiva entró en vigor.

III. LA DIRECTIVA MARCO DE AGUAS Y SUS PRINCIPALES OBJETIVOS

El pilar fundamental de la política comunitaria de aguas en las próximas décadas será la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (“Directiva marco sobre política de aguas”).

Se trata de la iniciativa más ambiciosa y compleja de la UE sobre el agua, y quizá en general sobre medio ambiente. Tanto su enfoque, al considerar conjuntamente las aguas continentales superficiales y subterráneas, de transición y costeras, como sus objetivos, que se basan en la consecución de un buen estado del agua protegiendo los ecosistemas que dependen de ella, suponen un cambio radical en la legislación europea hasta ahora vigente.

³¹⁴ Documento COM (96) 59, del 21 de febrero de 1996.

Más allá de las anteriores preocupaciones, centradas en la calidad de determinadas aguas o sus orígenes, la Directiva extiende su objetivo a la protección de todas las aguas, superficiales y subterráneas, buscando conseguir su buen estado en un periodo de quince años, e introduce conceptos novedosos, como la gestión del agua basada en cuencas hidrográficas, el enfoque combinado de controles de emisión y estándares de calidad, el empleo de instrumentos económicos, como el análisis económico y las políticas de precios para promover un uso eficiente del agua, o los procesos de participación pública. Un elemento esencial y novedoso de esta política de aguas lo constituye la planificación hidrológica. Ha de elaborarse un plan para cada cuenca fluvial europea, y este plan es el principal instrumento para la programación y seguimiento de las actuaciones en materia de aguas. Los planes han de publicarse en el 2009 y actualizarse cada seis años.

El marco de referencia de las medidas a adoptar es la cuenca hidrográfica. Las medidas deben recogerse en un plan hidrológico de cuenca, para cuya publicación se dispondrá de un plazo máximo de nueve años a partir de la entrada en vigor de la norma comunitaria. En el caso de cuencas internacionales, la Directiva obliga, además, a coordinar los programas de medidas con los países fronterizos.

Por otra parte, la Directiva fija en el año 2010 el horizonte en el que los Estados miembros deberán disponer de políticas de precios que incentiven el uso racional del recurso, aunque se permite cierta flexibilidad, según las peculiaridades socioeconómicas y ecológicas de cada país.

IV. LAS PREVISIONES DE LA DIRECTIVA QUE AFECTAN A LA ADMINISTRACIÓN DE LAS AGUAS: LAS DEMARCACIONES HIDROGRÁFICAS. LA GESTIÓN DEL AGUA POR CUENCAS HIDROGRÁFICAS

La Directiva 2000/60/CE opta con claridad por priorizar la gestión de las aguas por cuencas. Subraya así la exposición de motivos de la Directiva, que “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 hidrogeológico” (apartado 33), y que “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 hidrológico” (apartado 34).

En su articulado, la Directiva define la cuenca hidrográfica como

la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta (apartado 13 del artículo 2).

Por su parte, para la Directiva, una subcuenca será “la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos hacia un determinado punto de un curso de agua (generalmente un lago o una confluencia de ríos)” (apartado 14 del artículo 2).

Pero como aspecto más destacado en la organización de las aguas la norma europea introduce el novedoso concepto de la demarcación hidrográfica, que será

la zona marina y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas, designada con arreglo al apartado 1 del artículo 3 como principal unidad a efectos de la gestión de las cuencas hidrográficas (artículo 2, apartado 15).

El criterio de proximidad territorial de cuencas hidrográficas es que la Directiva adopta para la división en demarcaciones. En este sentido, el artículo 3.1 de la Directiva señala que los Estados miembros especificarán

las cuencas hidrográficas situadas en su territorio nacional y las incluirán en demarcaciones hidrográficas. Las cuencas hidrográficas pequeñas podrán, en su caso, combinarse con cuencas más grandes o agruparse con pequeñas cuencas hidrográficas vecinas para formar una demarcación hidrográfica. En caso de que las aguas subterráneas no correspondan plenamente a ninguna cuenca hidrográfica en particular, se especificarán e incluirán en la demarcación hidrográfica más próxima o más apropiada. Las aguas costeras se especificarán e incluirán en la demarcación o demarcaciones hidrográficas más próximas o más apropiadas.