



Documento de reflexión sobre la política del agua en la Unión Europea

Diciembre de 2013

Contenido

Introducción.....	2
Naturaleza del Plan de protección	2
Los problemas y las respuestas	2
1. El buen estado de las aguas.....	3
1.1. Uso del suelo y estado medioambiental de las aguas.....	3
1.1.1. Obras hidráulicas, regadíos y protección frente avenidas (Pedro Brufao)	3
1.1.2. Captación y asignación excesiva, y el uso ilegal (Julia Martínez)	4
1.2. Estado y contaminación de las aguas	5
1.2.1. Conocimiento, control y seguimiento (Toni Munné).....	5
1.2.2. Condicionalidad ambiental de ayudas (Concha Salguero).....	8
1.2.3. Contaminantes emergentes (Toni Munné).....	9
1.2.4. Contaminación por hidrocarburos (Abel La Calle).....	11
1.3. Eficiencia de los recursos hídricos.....	12
1.3.1. Cuentas del agua, objetivos de estrés y metodología (Francesc La-Roca).....	12
1.3.2. Eficiencia en el sector de la construcción (Germán Bastida).....	13
1.3.3. Ayudas públicas y modernización de regadíos (Celsa Peiteado).....	14
1.3.4. Eficiencia en redes de distribución (Joan Corominas).....	15
1.3.5. Intercambios de derechos de agua (Graciela Ferrer).....	16
1.4. Vulnerabilidad de las aguas de la UE.....	19
1.4.1. Cambio climático, sequías e inundaciones (Jorge Olcina)	19
1.5. Soluciones transversales	20
1.5.1. Asociación para la innovación.....	20
1.5.2. Sistemas de información sobre el Agua (Leandro del Moral)	21
1.5.3. Ciencia, política y economía (Nuria Hernández-Mora)	23
1.5.4. Gobernanza y la revisión inter pares (Alba Ballester).....	25
1.5.5. Conciencia y sensibilización (Alba Ballester).....	25
1.6.1. Agua como Derecho humano (Pedro Arrojo).....	26
1.6.2. Crecimiento económico y sostenibilidad (Leandro del Moral).....	27
1.6.3. Gobernanza y seguridad (Josep Espluga)	28
2. Conclusiones y perspectivas (Abel La Calle).....	30

Introducción

Estas reflexiones constituyen una aproximación a los aspectos claves de la política del agua en la Unión Europea desde la perspectiva de la Fundación Nueva Cultura del Agua y la experiencia española. El contenido de este documento se enmarca dentro de una de las líneas de trabajo de la FNCA, el seguimiento de la implementación de la Directiva marco del agua que comenzó en 2005 con la creación del Observatorio de Seguimiento de la DMA (ODMA), recientemente renombrado como Observatorio de Políticas del Agua (OPPA).

Este documento toma como referencia la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa», Bruselas, 14 de noviembre de 2012, COM (2012) 673 final. En adelante nos referiremos a este documento como «Plan de protección» para facilitar su cita y reducir el uso del término inglés «Blueprint».

Así se pretende en estas reflexiones realizar un análisis sintético y crítico sobre el diagnóstico de los problemas constatados por la Comisión desde la perspectiva y experiencia española y de las soluciones propuestas.

Naturaleza del Plan de protección

Aunque resulta obvio no es inadecuado constatar que el Plan de protección no es un acto normativo y obligatorio de la Institución comunitaria que lo ha adoptado. La Comisión Europea lo da a conocer formalmente como «comunicación» a otros órganos de la Unión Europea.

Tampoco es una mera «comunicación» de la Comisión ya que entre sus pretensiones está la de sintetizar el diagnóstico existente y orientar en materia de agua la acción pública de las Instituciones y órganos de la Unión Europea, de los Estados miembros y de las partes interesadas en la política del agua en la Unión.

Estamos por tanto ante un documento de estrategias que pretende guiar la política del agua de la Unión Europea en un horizonte próximo, medio e incluso a largo plazo en aspectos como la sostenibilidad.

Esta naturaleza del documento nos aboca a reflexionar sobre las cuestiones estratégicas planteadas u omitidas por la Comisión, más que a proponer concretas modificaciones de la Directiva marco del agua que en principio está prevista para 2019.

Los problemas y las respuestas

El esquema de desarrollo de estas reflexiones sigue el orden del Plan de protección para facilitar su lectura comparada.

1. El buen estado de las aguas

1.1. Uso del suelo y estado medioambiental de las aguas

1.1.1. Obras hidráulicas, regadíos y protección frente avenidas (Pedro Brufao)

Obras hidráulicas y regadío: Desde la entrada en la UE el regadío ha conocido una fuerte expansión gracias sobre todo a los fondos de la PAC, que ha promocionado la puesta en regadío de cultivos leñosos tradicionalmente de secano como el viñedo y el olivar, cuya importancia en el aumento de la presión sobre los recursos ha sido notoria en cuencas como la del Guadalquivir, donde nada menos que se ha duplicado la superficie regada gracias a estos cultivos.

Por estas razones, lo primero que hay que atender es la PAC, sin cuya intervención gran parte de las obras hidráulicas no encontrarían sentido; esta misma PAC y las ayudas a la modernización de regadíos han servido para aumentar la superficie regada, pues el volumen ahorrado no ha regresado al medio natural, un claro ejemplo de los efectos de las “subvenciones perversas”. La escasa cuantía de los fondos dedicados al desarrollo rural frente al pilar central de la PAC (precios y mercados) hace que haya que atender esta causa. De hecho, la SEO/Birdlife y el WWF han demostrado recientemente que quien más daña el medio ambiente en la agricultura es el que más cobra y que ejemplos como el Alto Guadiana han de eliminarse de raíz, pues apenas se ha ahorrado agua tras dilapidar miles de millones de euros.

No solo ha de ponerse fin a esta situación, sino que se ha de “quitar presión a la olla hidráulica nacional”, de ahí que la PAC, el FEADER y otros fondos europeos deberían de propiciar una vuelta al secano y promocionar el abandono de cultivos exigentes en agua y en tierras marginales. Si de lo que se trata es de mantener rentas agrarias, no tiene razón de ser el fomentar el regadío, pues bien puede hacerse respecto del secano. Produce sonrisa también el que los esfuerzos de la Comisión se limiten a los “pasos de peces y ascensores de peces” (pág. 5 de la Comunicación 2012-673 final), pues en España no hay rastro de ríos con funciones ecológicas mínimamente aceptables: los esfuerzos presupuestarios han de centrarse en eliminar obras hidráulicas y no en poner parches más que ineficientes.

Inundaciones: La UE no tiene competencias directas en materia de suelo y ordenación del territorio, por lo que la eficacia de sus normas sobre inundaciones es relativa, al depender de la planificación que en España corresponde a los municipios y a las Comunidades Autónomas. Pero sí tienen mucha fuerza, de nuevo, las políticas de gasto (spending power) por ejemplo a la hora de financiar con fondos europeos infraestructuras diversas como aeropuertos, paseos marítimos, urbanizaciones, cultivos, carreteras... o embalses para laminar avenidas y “paseos fluviales” o “limpiezas de ríos”, que los fondos de desarrollo rural han fomentado por doquier y que esconden obras duras: sin ese dinero europeo no se habrían ejecutado tales obras. No hay que olvidar tampoco que la expansión del olivar andaluz gracias a la PAC ha aumentado considerablemente los efectos de las inundaciones y los problemas de erosión que en la cuenca del Guadalquivir alcanza extraordinaria gravedad.

Asimismo, los presupuestos del Fondo de Solidaridad o los créditos del BE, no deberían dedicar ni un euro a obras estructurales tradicionales, sino al respeto del espacio de

movilidad fluvial, acompañado de una exigente revisión del cumplimiento de la DMA en cuanto a su relación con la consecución del buen estado ecológico. Es decir, una vez más, creemos mucho más importante que acelerar la legislación motorizada y la industria de la Comunicación y el dictamen, eliminar todo fomento monetario a la reducción del espacio fluvial, mucho más allá de la Red Natura 2000.

1.1.2. Captación y asignación excesiva, y el uso ilegal (Julia Martínez)

El Plan de protección identifica la captación excesiva de agua como la segunda mayor presión. Distingue como problemas de origen la asignación excesiva y la captación ilegal. Respecto de la asignación excesiva, señala como causas la sobreestimación de la disponibilidad de agua y las presiones económicas o políticas.

Sin embargo, es imprescindible diagnosticar de forma más completa las razones de dicha captación excesiva para proponer medidas y soluciones realmente eficaces. En este sentido la captación y asignación excesiva del agua suele responder también a otros factores como: i) la escasa integración de la gestión de las aguas superficiales y subterráneas, lo que en muchas ocasiones ha favorecido la asignación de unos mismos recursos a usuarios diferentes; ii) unas asignaciones, excesivamente rígidas y otorgadas con plazos de vigencia muy largos o casi perpetuos, lo que favorece la ineficiencia y dificulta la adaptación a situaciones ambientales y socioeconómicas cambiantes; iii) fenómenos de erosión de objetivos, por los que la dinámica de los hechos consumados respecto a usos no legales terminan siendo asumidos por la administración pública; iv) de forma creciente, una gestión del agua como recurso cada vez más ajena a la gestión de los ecosistemas acuáticos, como ríos y manantiales, de forma que en algunas cuencas con escasa agua disponible, el agua circula de forma creciente por circuitos artificiales (tuberías, canales, bombeos) y cada vez menos por las infraestructuras naturales del ciclo hidrológico (ríos, manantiales...).

En relación con las propuestas, la aplicación de la DMA debería comprender entre las medidas básicas a adoptar por todos los Estados miembros el establecimiento de un régimen ecológico de caudales adecuado para la consecución de los objetivos medioambientales, cuyas únicas excepciones sean las establecidas en el artículo 4. El Plan de protección señala acertadamente la necesidad de que en el marco de la Estrategia de Implementación Conjunta (CIS) se defina de forma operativa el caudal ecológico y la metodología para su cálculo. La definición de caudal ecológico debería contener una clara referencia al mantenimiento de las comunidades ecológicas que de manera natural habitan o pudieran habitar asociadas a las distintas masas de agua.

Además, deberían implementarse cambios en la CIS tendentes a forzar un cambio más rápido hacia una gestión de la demanda, a través de propuestas como las siguientes: i) incluir de forma explícita el requerimiento de cuantificar y revisar periódicamente los recursos disponibles a la luz del cambio climático; ii) asignar los recursos teniendo en cuenta sus rangos de variabilidad, con especial consideración a los recursos disponibles en los periodos de sequía habituales; iii) Establecer plazos razonables, claramente inferiores a los actualmente existentes en algunos países del Sur de Europa, para la revisión periódica de las concesiones, con el fin de promover una gestión optimizada, flexible y adaptativa frente al cambio climático y frente a los cambios sociales y económicos; iv) Priorizar una asignación de recursos que respete el ciclo hidrológico, evitando la reutilización directa de

aguas residuales depuradas y utilizando siempre que sea posible y adecuado la infraestructura natural de distribución de agua (cauces, manantiales), minimizando los sistemas artificiales (canales y tuberías, bombeos), que suponen siempre una significativa pérdida de biodiversidad y de servicios ambientales ligados al agua.

En relación con los usos ilegales del agua, el Plan de protección no identifica las causas, lo que dificulta la adopción de medidas eficaces. En este sentido, el Plan de protección propone que la Comisión colabore con los Estados miembros con herramientas de teledetección (servicios GMES). Sin embargo, es muy dudoso que esto pueda suponer un cambio significativo respecto a la situación actual, dado que en general los Estados miembros disponen ya de suficientes herramientas tecnológicas, incluida la teledetección, para el seguimiento y control de los perímetros de riego. La problemática de los regadíos ilegales parece responder más bien a una escasa voluntad política para su control y erradicación, ligado a una erosión de objetivos por la que la dinámica de los hechos consumados termina imponiéndose y aumentando las demandas asumidas desde la administración pública. Las propuestas deberían ir más bien en la línea de reforzar la capacidad de control ciudadano y acceso público a la información. Sería necesario incluir el requerimiento explícito de mantener una infraestructura de datos espaciales, de pleno acceso público, donde se identifiquen los perímetros de riego, los recursos hídricos asignados a los mismos y su procedencia, de forma que cualquier ciudadano pueda verificar la existencia, extensión, asignación de agua y características de cualquier perímetro¹. Una síntesis de la información de estos perímetros de riego debería ser comunicada periódicamente a la Comisión. Igualmente debe garantizarse un pleno acceso ciudadano a los Registros Públicos de las concesiones, asignaciones y otros usos privativos de agua, como parte esencial del derecho ciudadano a la información ambiental. Por último sería imprescindible que para la percepción de cualquier ayuda pública sea necesario acreditar el uso autorizado del agua.

1.2. Estado y contaminación de las aguas

1.2.1. Conocimiento, control y seguimiento (Toni Munné)

El Plan de protección aborda el principio de subsidiariedad y ecuanimidad para la consecución de objetivos. El esfuerzo debe ser proporcionado, y con ello la exigencia del calendario de cumplimiento de dichos objetivos. Pero de antemano cabe resaltar o mejorar ciertos aspectos aun pendientes de concertación: la mejora del conocimiento para la correcta valoración del estado de las masas de agua; la interrelación entre categorías de masas de agua, especialmente entre las aguas subterráneas y superficiales; y un mayor esfuerzo y cooperación para la consecución de objetivos.

El reciente informe de la Agencia Ambiental Europea (European waters: assessment of status and pressures; 2012), muestra cómo la información proporcionada por los Estados miembros respecto del estado actual de las aguas superficiales y subterráneas es, en muchos

¹ Ejemplo: Inventario de Regadíos de Andalucía:

<http://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/portal/areas-tematicas/infraestructuras-agrarias/regadios-e-infraestructuras-agrarias/sig-de-regadios/index.html>

casos, limitada e insuficiente. En el 50% de las masas de agua de transición, o entre el 30 y el 40% de las masas de agua ríos, lagos o aguas costeras, se clasifica el estado de las masas de agua aún como “desconocido”. La incertidumbre en la actual diagnosis proviene de la falta de adecuados protocolos de muestreo en algunas categorías de masas de agua, sobretudo en lo que se refiere a ecosistemas temporales de elevada variabilidad temporal (ríos mediterráneos efímeros o intermitentes, zonas húmedas temporales, etc.), o sistemas aun desconocidos por lo que se refiere a la aplicabilidad de índices de calidad y su eficiencia en la valoración del estado de las masas de agua debido a su complejidad (por ejemplo en sistemas estuáricos con mezcla de aguas dulces y marinas, lagunas costeras, etc.). Estos tipos de ecosistemas carecen aún de métodos contrastados de valoración del estado ecológico, con un buen fundamento en la relación presión-impacto, lo que dificulta su gestión y conservación. Además, en estos casos, también se echa en falta una adecuada coordinación entre los indicadores y objetivos de calidad para conseguir determinadas figuras de conservación (protección de hábitats y/o especies), con la consecución y preservación del buen estado ecológico. Es preciso, pues, incrementar el conocimiento en dichos sistemas, y profundizar en la búsqueda de herramientas adecuadas para el establecimiento de métricas e índices de calidad que puedan ser un buen reflejo de la estructura y funcionamiento de dichos ecosistemas, sobretudo en ecosistemas temporales y de elevada complejidad. En muchos casos, algunos Estados Miembros de la UE, o algunos Organismos de Cuenca, han preferido no usar los elementos de calidad exigidos en la DMA cuando estos aun no han ido debidamente contrastados (o intercalibrados) para determinar el estado actual de sus masas de agua. Esta estrategia genera confusión e incertidumbre en la confección de medidas, y subestima la estrategia para la consecución de objetivos ambientales, que tarde o temprano deberá abordarse. Es preciso que se establezcan reglas claras en el uso de elementos de calidad y sus índices y métricas para armonizar la base sobre la qual se sustenta gran parte de la gestión y planificación del agua en Europa, la diagnosis del estado de las masas de agua.

En lo que se refiere a la interrelación entre categorías de masas de agua, es importante profundizar y establecer relaciones entre las distintas categorías de masas de agua (subterráneas, superficiales continentales y costeras). Dichas categorías de masas de agua están estrechamente relacionadas con la conservación del ciclo del agua que la propia DMA propugna. El agua que se recoge fruto de la lluvia en las cabeceras de los ríos se infiltra y se recoge en los acuíferos y masas de agua subterráneas, que posteriormente vierten dichas aguas a los cauces, humedales y/o lagos, para finalmente desembocar en las bahías, estuarios y aguas costeras. Así pues, dichas masas de agua están estrechamente relacionadas, y los umbrales y estándares de calidad que se establezcan deben tener la misma proporción y significado en el conjunto de ellas, para que su valoración sea coherente dentro del mismo ciclo del agua. De esta manera, no es posible exigir un umbral de calidad de una determinada sustancia química en aguas subterráneas diferente a las exigidas en ríos o humedales, y viceversa. En el caso de las sustancias prioritarias, plaguicidas y biocidas, las masas de agua superficiales gozan de unos estándares y normas de calidad específicos para distintos compuestos contaminantes (Directiva 2008/105/CE modificada por la Directiva 2013/39/UE), mientras que para las aguas subterráneas, estos estándares de calidad son uniformes para todos los compuestos plaguicidas, sin variación en función de su toxicidad (Directiva 2006/118/CE), y sensiblemente diferentes a los exigidos para las aguas superficiales. Los estándares y umbrales de calidad deben coincidir

o proporcionar un diagnóstico coherente para los diferentes compuestos legislados bajo el principio único del ciclo del agua. Este es un reto que debe afrontar la Comisión Europea en la revisión de la normativa sectorial de protección de las aguas, distanciándose de estándares de calidad particularizados por categorías de masas de agua como si fueran compartimentos estancos y no interrelacionados.

Finalmente, los hitos para el cumplimiento de objetivos deben ser viables. Actualmente, en la Unión Europea, tan solo un 43% de las masas de agua ríos consiguen el buen estado, con una gran variabilidad entre países, y las proyecciones para 2015 prevén conseguir este objetivo en tan solo un 53% de las masas de agua, una modesta mejoría lejos de las expectativas que se habían generado cuando se aprobó de la Directiva Marco del Agua a finales del 2000. Esta “reducida” (o menor de lo esperado) consecución de objetivos se debe, en algunos casos, a un práctico ejercicio de realismo, ya que cuando se aplican los índices de calidad en base a la estructura y funcionamiento de los ecosistemas, se está realizando un análisis real del estado de nuestras masas de agua, que en muchos casos, es más pesimista de lo que se esperaba, y su mejora requiere de un gran esfuerzo y compromiso entre instituciones y usuarios. No se trata tan solo de una mejora de la calidad química, o la restauración de un determinado tramo de río, sino de la rehabilitación integral de los ecosistemas que permite una mínima estructura y funcionamiento del ecosistema propio de dicha masa de agua. La consecución del buen estado de las masas de agua no se consigue únicamente mediante el ejercicio de sanear las aguas residuales, sino que requiere un compromiso de coordinación entre políticas sectoriales para reducir la presión sobre el medio: reducir las emisiones difusas, reducir la alteración hidromorfológica (alteración de las riberas y zonas inundables, urbanización de la cuenca, encauzamientos, falta de caudales ambientales), etc. Es preciso desarrollar potentes herramientas que permitan detectar el origen del problema para poderlo solucionar. Por tanto, referente al tema de la diagnosis del estado de las masas de agua, y la consecución de objetivos, se requiere:

- Aunar esfuerzos en la aplicación de herramientas y protocolos de diagnosis adecuados. Evaluar los diferentes elementos de calidad de manera eficiente. Es necesario realizar un mayor esfuerzo de coordinación entre países y administraciones del agua para ajustar los protocolos, y que estos permitan una diagnosis fiable y viable.
- Conseguir el buen estado de las masas de agua no es tarea fácil. No se trata tan solo de ajustar y controlar los vertidos en los cauces, o de ordenar sus usos, sino que conlleva una gestión a nivel de cuenca, que requiere una práctica coordinación en términos de política agraria, urbanismo y planificación del territorio, usos, etc. Conseguir el buen estado de las masas de agua no es un asunto exclusivo de la administración hidráulica. Los retos de la DMA implican una mayor gobernanza de la gestión del agua, mucho más amplia que los organismos de cuenca españoles, que hasta el momento han funcionado como estructuras para gestionar y repartir el agua recurso, pero limitadas ante los retos que exige la DMA (gestión del medio, recuperación de costes y gestión integrada junto a las aguas costeras, etc.).
- Deben implicarse o usarse los índices de valoración hidromorfológica en la toma de decisiones y la determinación de programas de medidas. La implantación de caudales ambientales, la protección de las riberas, el mantenimiento y rehabilitación de los hábitats, son condiciones imprescindibles para la recuperación y preservación del buen estado de las masas de agua.

1.2.2. Condicionalidad ambiental de ayudas (Concha Salguero)

El **principio de integración medioambiental**, es legalmente vinculante y debe aplicarse a todas las políticas y actividades de la UE, incluidos los fondos y sus instrumentos financieros.

La condicionalidad ambiental es una de las vías más directas para la implementación de este principio. Bien utilizada, esta herramienta puede abordar simultáneamente algunos de los problemas más acuciantes que inciden sobre la calidad del medio hídrico y que se mencionan en el Plan de protección: deterioro por contaminación, insuficiente conocimiento y control sobre el estado químico de las aguas, incumplimiento de legislación y objetivos medioambientales, falta de apoyo de medidas específicas, mediocre gobernanza y escasa diligencia en el cumplimiento.

El Plan apunta algunas soluciones, tales como la planificación de inversiones a largo plazo, fijación de límites de emisiones en licencias y extensión de las zonas vulnerables a los nitratos. La mayoría de ellas llevan varias décadas puestas en práctica con resultados poco satisfactorios. Lo mismo puede decirse del incumplimiento de legislación y objetivos establecidos, de lo que la política agraria (PAC) puede ser un ejemplo ilustrativo del por qué de este fracaso.

La actividad agraria, especialmente la intensiva, es una de las principales fuentes de alteración y degradación del estado químico de las aguas, y se financia con un fuerte porcentaje del presupuesto comunitario. En buena lógica, la Comisión propone incluir la Directiva 2009/128/CE sobre uso sostenible de plaguicidas (DUSP) y la DMA dentro de la condicionalidad de la PAC. Sin embargo, en marzo de 2013 el Parlamento Europeo, aunque sí se mostró favorable a la inclusión de la DUSP (posteriormente excluida por el Consejo), votó en contra de la inclusión de la DMA. Este hecho debe conducirnos a una seria reflexión ya que, irónicamente, la intervención del Parlamento Europeo en el proceso de codecisión (que se supone es un factor de legitimación democrática en la toma de decisiones) ha supuesto, en este caso, un revés y otra oportunidad perdida para atajar graves problemas de contaminación del medio hídrico europeo, máxime cuando el Eurobarómetro ha mostrado en reiteradas ocasiones la mayoritaria preocupación de la sociedad europea por los problemas del agua.

Así pues, la condicionalidad ambiental en las ayudas puede desempeñar un papel crucial en el proceso de integración y cumplimiento de las obligaciones ambientales. Además, no olvidemos que es legalmente exigible a diferencia de las estrategias o planes (como el que nos ocupa) que dejan al tema ambiental jurídicamente más indefenso. A este respecto, sería también muy conveniente justificar la inclusión de la condicionalidad, debido a la conexión entre el estado químico de las aguas y los posibles efectos sobre la salud humana, un bien jurídico que debe estar por encima de cualquier razón de mercado y que solo se menciona fugazmente en el Plan de protección.

Para que la condicionalidad ambiental sea eficaz debe ir acompañada de unos claros objetivos ambientales a alcanzar y la posterior monitorización y control de los resultados. En este sentido, la propuesta de la Comisión sobre el Marco Estratégico Común (MEC) para 5 fondos europeos se orienta más a buscar resultados, con condiciones ex ante y ex post, y basada en un enfoque integrado y un contrato de asociación por Estado Miembro.

Los objetivos de calidad de aguas deben acoplarse dentro de los objetivos temáticos del MEC, para que la condicionalidad no se quede en pura retórica vacua para la simple obtención de fondos.

Respecto a las soluciones transversales propuestas por el Plan, si se quiere que las asociaciones para la innovación (EIP en sus siglas en inglés) sobre agua y agricultura solucionen retos en el sector del agua, es fundamental que sean coherentes con los objetivos de las políticas ambientales y de desarrollo rural; estén diseñadas para dar participación y acceso a sus fondos a colectivos y actores diversos de la sociedad civil; que dentro de los conceptos «tecnología» e «innovación» también se incluyan la «tecnología blanda» y «retroinnovación», per se o en combinación con nueva tecnología; y que se armonicen con los objetivos ambientales de otros Fondos (FEADER, Cohesión, etc), para conseguir la mayor eficacia coste-beneficio y responder al principio de coherencia.

Por último, la condicionalidad ambiental debe servir de filtro para evitar a toda costa el efecto perverso de que los fondos públicos acaben financiando simples operaciones de mercado de empresas de tecnología o grupos de gestión, sin claros resultados de mejora de la calidad de las aguas y de preservación del medio hídrico.

1.2.3. Contaminantes emergentes (Toni Munné)

Es importante diferenciar conceptualmente las llamadas sustancia prioritarias y prioritarias peligrosas, de los contaminantes emergentes. Mientras los primeros gozan de cierto consenso en el establecimiento de normas de calidad en el medio (agua, sedimentos y/o biota) en función de su toxicidad y/o persistencia, los contaminantes emergentes no tienen un claro consenso para establecer umbrales ni normas de calidad, ya sea por falta de conocimiento (elemento que con el tiempo puede resolverse), o por contraposición de intereses y estrategias mercantilistas (estos casos son más complejos de resolver ya que no responden a una coherencia científica), y no han sido regulados (por el momento) por la UE.

Los estándares de calidad para sustancias prioritarias y prioritarias peligrosas deben establecerse de manera coherente y coordinada entre las diferentes categorías de masas de agua (subterráneas, superficiales continentales y costeras), y la determinación de dichos compuestos y su eliminación del medio debe ser un objetivo viable con los medios analíticos y tecnología existentes.

La reciente revisión de las normas de calidad ambiental (Directiva 2013/39/EU), propone la inclusión de 12 nuevas sustancias prioritarias (9 productos biocidas, y 3 compuestos químicos usados como aditivos, aislantes o retardantes de llama), aunque en la última propuesta se valoraba la posibilidad de introducir 3 fármacos (analgésicos y compuestos anticonceptivos). Seis de estos doce compuestos añadidos son propuestos como sustancias prioritarias peligrosas. De esta manera, se pasa de 33 sustancias, hasta el momento reguladas, a 45 sustancias prioritarias, y de 13 prioritarias peligrosas a 21. También se reducen sustancialmente los umbrales de las normas calidad ambiental (NCA) (estándares de calidad) de 5 sustancias prioritarias ya reguladas (difeniléteres bromados, fluoranteno, benzo(a)pireno (PAH), plomo, y níquel), y se modifica ligeramente la del naftaleno.

En general existen algunas incertidumbres que sería necesario tener en cuenta en la modificación de las sustancias prioritarias, y prioritarias peligrosas, y sus normas de calidad ambiental. Es importante tener en cuenta que no se trata tan solo de alcanzar un determinado compuesto a una determinada concentración, sino de valorar si este tiene

efectos sobre los ecosistemas y sus usos, y de la diagnosis realizada debemos ser capaces de poder diseñar programas de medidas adecuados y eficaces para corregir el problema. Por tanto, aunque se rebaje el umbral de la norma de calidad ambiental, si posteriormente este umbral no permite conocer el origen del problema, ya sea por incertidumbre en el valor de detección (método analítico poco robusto), o por los posibles orígenes difusos (p. ej. posible aportación atmosférica), o por la posible contaminación de las muestras (problemas de contaminación en laboratorio), todo ello debido al bajo umbral de calidad propuesto, entonces no será útil ni eficiente el seguimiento, ni la diagnosis realizada. Es importante que la consecución de objetivos sea analizable mediante el análisis de tendencias u otros mecanismos que permitieran el análisis de la mejora relativa en función del punto de partida, sobre todo para aquellos compuestos que se detectan a niveles extremadamente bajos (a nivel de traza). No se trata, tan solo, de cuanto de mal o de bien esta uno, sino de mejorar. Para ello es preciso que se determinen adecuadas herramientas para establecer la posible contaminación base, y su posterior tendencia. Esta debe ser a la baja, y para los contaminantes prioritarios peligrosos debe llegar a su eliminación del medio (según la DMA) antes de 2020.

Es importante pues que se definan claramente guías para la determinación de compuestos, sobretudo en sedimentos y biota, ya que la búsqueda de compuestos en el agua se asemeja a la búsqueda de un alfiler en un pajar (se encuentra solo cuando el problema es muy evidente y continuado). No existen claros referentes de umbrales de sustancias prioritarias y prioritarias peligrosas en sedimentos y biota (que permiten detectar contaminación persistente de baja intensidad y/o vertidos puntuales), y en muchos Estados Miembros, no se ejecuta este monitoreo por falta de herramientas clara y conocimiento adecuado, por lo que el seguimiento del Estado Químico (mediante las normas de calidad de sustancias prioritarias y prioritarias peligrosas) no goza de elevada credibilidad, y no permite afrontar adecuadamente las medidas de mitigación y eliminación de dichos compuestos altamente peligrosos.

En lo que se refiere a los compuestos emergentes, como ya se ha indicado, estos requieren de un mayor esfuerzo en la mejora del conocimiento, pero sobre todo, algunos de ellos porque están estrechamente vinculados a estrategias industriales que, en ciertos casos, pueden “ensombrear” las decisiones tomadas. Algunos compuestos farmacéuticos, principios esenciales de ciertos tratamientos médicos, o compuestos plaguicidas o biocidas, responden a patentes industriales con elevada repercusión económica. Debería mantenerse cierta independencia de criterio en la selección de compuestos, aunque es evidente el fuerte impacto económico que puede ocasionar, y los elevados intereses industriales que los envuelven. Al mismo tiempo, limitar dichos compuestos tan solo puede provocar dos situaciones o medidas correctoras, o bien se establecen estrategias de depuración más rigurosas (carbono activo, tratamientos intensivos, etc.) en las plantas de tratamiento de aguas residuales urbanas, o se retiran del mercado y consumo habitual. En el primer caso, los costes serían desproporcionados y poco sostenibles, y el segundo caso afectaría a las ya comentadas estrategias comerciales. Es evidente que el segundo caso sería el más coherente, aunque este requiere de un análisis independiente y riguroso, con base científico-técnica adecuada. Es importante tener información sobre el abastecimiento de dichos compuestos y su repercusión real en el medio (en algunos casos solo se dispone de estudios puntuales), por lo que se propone que la Comisión Europea, junto con los Estados Miembros de la UE y las Autoridades competentes en materia de aguas, establezcan un riguroso seguimiento

aunque éste, de momento, no derive en una diagnosis final del Estado de las masas de agua. La revisión de la lista de observación que recientemente ha propuesto la Directiva 2013/39/EU es un buen inicio, aunque en ella se echan en falta algunos compuestos que se han eliminado por razones poco claras.

1.2.4. Contaminación por hidrocarburos (Abel La Calle)

La Comisión Europea recoge expresamente la necesidad de la integración de los objetivos ambientales de la política del agua en el resto de las políticas públicas y en concreto en la política agrícola común, la política asociada a los Fondos de Cohesión y los Fondos Estructurales y las políticas en los sectores de energías renovables, transporte y gestión integrada de los desastres naturales. De manera implícita la casi totalidad del documento propone estrategias que redundan en mejorar dicha integración.

En el ámbito de la política de las energías no renovables, la Comisión no recoge una mención expresa al actual impulso que han tomado las prospecciones petrolíferas marinas y las realizadas con la técnica de la fractura o fracturación hídrica.

La extracción de gas por medio de fractura hídrica (fracking) es una técnica que comporta el uso de explosivos para producir fracturas en el subsuelo e introducción de agua, arena y diversas sustancias químicas para la extracción del gas. Comporta un acreditado riesgo de contaminación para las aguas subterráneas pero no cuenta aún con una regulación expresa en la Unión Europea. En aplicación del principio de cautela o precaución (artículo 191.2 TFUE) y en tanto se regula de manera concreta, es recomendable que la Comisión elabore un documento interpretativo sobre los riesgos que comporta especialmente en materia de aguas y la necesidad y el alcance de la evaluación de impacto ambiental a la que deben someterse, incluso en el caso de autorizaciones o permisos de investigación en los que se utilice, complementando así el breve documento ya existente².

La intensificación de operaciones relacionadas con el petróleo y el gas en los medios marinos profundos y los accidentes que han provocado han dado lugar a la Directiva 2013/30/UE por la que se modifica la regulación anterior. Pero la modificación realizada dista mucho de haber resuelto los problemas de los graves riesgos que comportan estas operaciones para los ecosistemas marinos. Las presiones de los grupos de interés de las petroleras y la percepción neoliberal de que la protección ambiental debe ceder en pro del crecimiento económico han reducido la ambición de objetivos de la propuesta de la Comisión en el trámite legislativo. Por ello se hace necesario que la Comisión avance en una interpretación conjunta de las normas relativas a estrategias marinas, aguas costeras, responsabilidad ambiental, evaluación de los efectos ambientales, residuos, accidentes industriales así como de información y participación pública para evitar fenómenos de profusión material de autorizaciones de prospecciones petrolíferas en el medio marino español sin que sean objeto de una concienzuda evaluación ambiental estratégica previa como está ocurriendo en la actualidad.

Es necesario en este sentido que la Comisión Europea no sólo aumente los objetivos de energías renovables sino que desincentive y aumente el control de la expansión de las

² <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/Annexe%202.pdf.pdf>

energías que no lo son, así como el principio de quien contamina paga exigiendo el aseguramiento previo y completo de las responsabilidades de los riesgos en el peor de los casos.

1.3. Eficiencia de los recursos hídricos

1.3.1. Cuentas del agua, objetivos de estrés y metodología (Francesc La-Roca)

La propuesta de la Comisión recogida en el Plan para la protección de los recursos hídricos en Europa relativa a los instrumentos orientados a incrementar la eficiencia en los usos del agua es coherente con los objetivos de la directiva 2000/60/CE (DMA) y, por tanto compatible con una política hídrica basada en la protección de los ecosistemas y el uso sostenible del agua.

El documento se reafirma en la estrategia del establecimiento de un caudal ecológico previo a la asignación de volúmenes de agua para usos productivos, la consideración de criterios de eficiencia económica en dicha asignación y la utilización de tarifas que incluyan los costes ambientales para hacer efectiva la recuperación de los costes, según el principio de quién contamina paga. Por otra parte, se insiste en la necesidad de valorar y fomentar la eficiencia técnica de los usos del agua –combinada con la energética- también en los usos no productivos, como el de los hogares. La experiencia de los primeros planes de cuenca y de otras áreas de la política ambiental muestra que se ha avanzado muy poco en el desarrollo y en la aplicación de la recuperación de costes y en el uso eficiente del agua.

Las acciones propuestas para el futuro inmediato en el ámbito de la eficiencia económica se centran en el desarrollo y aplicación de metodologías para el cálculo de los costes ambientales, contabilidad del agua, indicadores de estrés y establecimiento de objetivos de utilización racional del agua.

Si bien éstas acciones se alinean, en principio, con los objetivos de una política del agua basada en la protección de los ecosistemas, es necesario tomar medidas precautorias que impidan un uso perverso de las mismas. La experiencia de la primera generación de planes ha mostrado la insuficiencia metodológica y procedimental (excepciones) de la recuperación de costes y la debilidad de los Estados miembro, cuando no la complicidad, frente a los intereses productivistas particulares.

En este sentido resulta preocupante el sesgo economicista de algunas de las metodologías que se están desarrollando y la tendencia que ello comporta a la mercantilización de los ecosistemas y a la erosión de la gestión democrática de los bienes comunes. Por ejemplo, el documento reduce la aplicación de un concepto potencialmente útil para la gestión ambiental, como es el de los servicios ecosistémicos, a un único aspecto al proponer *una mayor aplicación del concepto de pago por los servicios ecosistémicos*; predeterminando así la elección de un arreglo institucional –el más próximo al mercado- entre todos los posibles. Y se hace además en un contexto –el de la recuperación de costes- en el que el pago por servicios ecosistémicos aparece de manera ambigua. ¿Pagarán los usuarios por los servicios sacrificados por el uso? ¿Pagará el conjunto de la sociedad a los usuarios que minoren la pérdida de servicios que su uso genera? ¿Compensará –como pretenden algunas empresas agrarias- la factura del agua la aportación de otros servicios como la captación de CO₂ de sus cultivos?

La mejora de la contabilidad del agua es sin duda positiva y se están realizando avances metodológicos importantes. Sin embargo, en algunos casos (Reino de España) se está descuidando la base misma de esta contabilidad al suspender la toma de datos, por razones presupuestarias. Por otro lado, las mayores carencias de información –al menos en un estado como el español, en el que las redes de medición de caudales y meteorológicas son relativamente buenas- se dan del lado de los usos: sobreasignación de derechos, opacidad de las concesiones, ausencia de medida de caudales, extracciones ilegales... La utilidad de unas cuentas del agua para la gestión puede verse seriamente comprometida por la falta de transparencia, ahora agudizada por el uso abusivo de cláusulas de confidencialidad en las administraciones privatizadas. Este asunto –la aplicación del derecho a saber de los ciudadanos y la limitación de la confidencialidad empresarial al mínimo justificable- va más allá de la política de aguas y requiere revisión legislativa urgente al nivel europeo.

El sesgo economicista que incorporan las cuentas del agua en su fase actual³ de desarrollo, si no se compensa, puede limitar el uso de las mismas para la gestión ecosistémica; o, lo que es peor, puede contribuir al deterioro ambiental por la incapacidad teórica del enfoque económico dominante para tratar cuestiones ambientales –que, por definición, quedan excluidas de la construcción teórica. La subordinación de las cuentas del agua al Sistema de Cuentas [macroeconómicas] Nacionales, su concepción como cuentas satélite, es una de sus principales limitaciones. En una perspectiva de gestión democrática (participativa) del agua es fundamental hacer explícitas las hipótesis subyacentes a las cuentas –como, por ejemplo, la conmensurabilidad cardinal y la perfecta sustituibilidad entre bienes, propias del uso de variables monetarias- y las limitaciones de su aplicación.

El refinamiento de los indicadores de estrés hídrico a partir del Índice de Extracción (WEI) es una contribución metodológica muy importante y necesaria para su aplicación en la gestión. La eficacia de la política de aguas depende de su integración en otras políticas, muy especialmente en la PAC y en la administración de los fondos comunitarios. Los indicadores de estrés permitirán el establecimiento de objetivos en materia de utilización racional del agua ofreciendo una guía para otras políticas europeas, de manera tal que contribuyan a frenar el deterioro y faciliten la reconversión productiva de las cuencas que sufran o puedan sufrir estrés hídrico, hacia modelos menos intensivos en agua.

1.3.2. Eficiencia en el sector de la construcción (Germán Bastida)

En cuanto a eficiencia en la construcción, se refiere realmente a instalaciones de agua y, más concretamente, a elementos o dispositivos de fontanería en los puntos de consumo. El documento se limita a iniciativas de ahorro que, aunque positivas, poseen detrás vendedores poderosos (sin duda proclives a apoyar las subvenciones a la compra de sus productos) sin afectar tampoco demasiado a los proveedores del suministro por disminución de su facturación. Olvidando otras de muchísimo más calado, cuyo fomento se echa en falta: como son, cuantitativamente, la captación distribuida (y en altura) del agua pluvial para su uso en el mismo recinto -de tanta tradición en nuestras latitudes- y la progresiva

³ European Environment Agency (2013) Results and lessons from implementing the Water Assets Accounts in the EEA area. From concept to production.

<http://www.eea.europa.eu/publications/water-assets-accounts-report>

obligatoriedad de las redes de reaprovechamiento local de aguas grises. En aspectos cualitativos, cabría destacar la búsqueda de nuevas fórmulas de provisión diferenciada de agua de excelentes calidades organoléptica y farmacéutica, sin los requisitos en caudal y presión de las actuales redes. Por último, es preciso como mínimo llamar la atención respecto a que la revolución pendiente en el sector es la de los inodoros secos, cuya implantación daría lugar a un nuevo modelo de abastecimiento hídrico con demanda (para uso urbano o asimilable) acaso un tercio menor, así como a una problemática de saneamiento, depuración y efluentes completamente diversa a la actual.

1.3.3. Ayudas públicas y modernización de regadíos (Celsa Peiteado)

Tras meses esperando, por fin la Comisión Europea presentó en 2012 su Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa (Plan de protección). El evidente empeoramiento del estado de las masas de agua, la dificultad creciente para alcanzar los objetivos de la Directiva Marco de Agua (DMA) y la oportunidad que presentaba la nueva programación de fondos europeos 2014 - 2020, señalaban el momento adecuado para poner sobre la mesa medidas para lograr el necesario buen estado de las masas de agua en la UE. Dicho Plan incluye propuestas generales, como la mejor integración entre políticas y el adecuado empleo de fondos públicos, la necesidad de hacer frente a la captación excesiva de agua - en especial la ilegal-, la recuperación de costes y existencia de tarificación como condición previa para la obtención de financiación europea, mejoras en la contabilidad del agua o el establecimiento de caudales ecológicos adecuados.

El Plan señala, además, al sector agrario como una de las principales causas del mal estado de las aguas, incluyendo acciones específicas para el mismo. Así, la Comisión propone condicionar las ayudas de la Política Agraria Común (PAC) al cumplimiento de las Directivas de Uso Sostenible de Pesticidas (DUSP) y la DMA. También, supeditar las inversiones públicas en modernización de regadíos a la existencia de una reducción real en el consumo de agua, evitando el llamado efecto rebote (por el cual un consumo más racional del agua implicaría un aumento, en lugar de una disminución, de la utilización y el consumo de dicho recurso). Apuntado, por último, mejoras en la aplicación de la Directiva Nitratos o la elaboración de una norma común para regular el uso de aguas recicladas en regadío.

Si bien todas estas propuestas están en línea con lo reclamado por expertos y sociedad civil desde hace tiempo, la Comisión se deja algunos temas de calado en el tintero. Entre otros, debería haber planteado si realmente son necesarias y viables nuevas infraestructuras, en este caso, transformaciones a regadíos y presas o trasvases asociados, o al menos abrir el debate sobre la idoneidad de seguir financiándolas con fondos públicos. Más aún cuando se incluyen teóricamente en una planificación ambiental totalmente supeditada a la sectorial, anteponiendo los intereses privados al bien público, y en este caso siguiendo las directrices marcadas por las administraciones agrarias. Este hecho ha quedado especialmente evidente tras el cierre de las negociaciones de la PAC, en la que las buenas intenciones de la Comisión en materia de aguas han supuesto mínimos avances reales. De este modo, el debate europeo a tres bandas entre Comisión, Parlamento y Consejo de Agricultura ha evidenciado la falta de apoyo con la que se encuentra la primera para defender sus propuestas, así como el escaso interés de las otras dos instituciones por plantear políticas en

las que se equilibren los objetivos económicos, sociales y ambientales. Así lo refleja el rechazo a la inclusión de la DMA y la DUSP como normas obligatorias (condicionalidad) para la recepción de ayudas directas de la PAC, a pesar de ser piezas clave para asegurar el futuro de la propia actividad agraria –dependiente del buen estado de los recursos naturales-. En cuanto a regadíos, el tema se complica al permitirse financiar con fondos de desarrollo rural nuevas transformaciones -cosa que España no podía hacer en el actual período de programación, dado el estado de las masas de agua en la mayor parte de las demarcaciones-. A esto hay que añadirle que los condicionantes impuestos a la modernización de regadíos (entre los que ni se incluye la necesaria revisión concesional a la baja, tras las obras), pensados supuestamente para asegurar un cierto ahorro de agua, han quedado prácticamente en nada. Por su parte, las ayudas verdes o greening de la PAC, también mencionadas por la propia Comisión en su Plan de protección, por su potencial para contribuir a los objetivos de la DMA, han quedado tan diluidas que tan sólo servirán para vestir de verde una política que en la realidad seguirá favoreciendo a las producciones intensivas frente a las extensivas en empleo de agua o agroquímicos.

En definitiva, las medidas planteadas por la Comisión para el sector agrario en el Plan de protección pueden considerarse correctas, si bien lo que falla es su aplicación en la realidad. Por ello, en la revisión prevista de la DMA, más que proponer mejoras en la Directiva, quizás debiésemos centrarnos en lograr que primero se aplique en plazo, forma y con el presupuesto adecuado. El hecho de que la planificación sectorial siga condicionando la ambiental, y que los objetivos ambientales queden en segundo plano, frente a los económicos –como si, en cualquier caso, pudiesen desvincularse- es uno de los grandes retos pendientes. Mientras, las propuestas de la Comisión en materia de aguas, las declaraciones de los Directores Generales del Agua de la UE o del Comisario del ramo, por muy perfectas que sean sobre el papel, seguirán quedando en eso, en simples intenciones sin aplicación en la realidad.

1.3.4. Eficiencia en redes de distribución (Joan Corominas)

El Plan de Protección parte prudentemente de la necesidad de estudiar en cada caso las ventajas ambientales y económicas de las fugas del agua en las redes de distribución. Esta posición contrasta con la visión meramente tecnológica, propuesta desde las administraciones del agua y aceptada por muchos usuarios, de aumentar al máximo la eficiencia de las redes de distribución de agua.

Debe partirse de la premisa de que el agua que se fuga de las redes de distribución no se pierde para el ciclo hidrológico, salvo que se evapotranspire posteriormente; ello no empece de que altere sin utilidad las masas de agua desde las que se ha captado y pueda volver al ciclo hidrológico subterráneo o superficial con una carga contaminante obtenida en su tránsito por el suelo.

Desde una perspectiva ambiental y económica las fugas en las redes de distribución de agua comportan una infrautilización de las infraestructuras de captación, transporte y distribución, y una pérdida de la energía y tratamientos incorporados en todo el proceso. Ello es especialmente importante en las redes de distribución del agua potable, y en general en las redes con tuberías a presión. En las redes de saneamiento las fugas ocasionan una importante dispersión de contaminación orgánica al subsuelo de las ciudades.

Las políticas de modernización de regadíos han partido del presupuesto de que con el objetivo de maximizar la eficiencia del uso del agua había que distribuir el agua a través de tuberías a presión, considerando, sin matización, que los tradicionales regadíos de gravedad en los que el agua discurre por canales y acequias al aire libre son ineficientes. Se partía del supuesto de pérdidas en los riegos más antiguos del orden del 40-60%. La realidad de las modernizaciones en estos regadíos ha supuesto un ahorro bruto del orden del 26% del agua utilizada, pero al disminuir también los retornos de riego el ahorro neto se ha reducido a un 14%. Pero estos ahorros se han conseguido a costa de grandes inversiones en conducciones a presión que han comportado incrementos del consumo de energía del orden del 50-60%; desacoplamiento de eficiencias: pequeña mejora de la eficiencia hídrica a costa de una gran ineficiencia energética y encarecimiento del coste final del agua de riego hasta alcanzar de media los 0,03 €/m³ de coste energético, que casi duplica los cánones y tarifas de riego que pagan los regantes.

Hay que revisar estos conceptos puesto que muchos de los regadíos situados en vegas y terrazas fluviales, con topografía bastante llana, pueden adaptarse a riegos bastante eficientes manteniendo los sistemas de distribución a cielo abierto, con las mejoras que sean aconsejables y adaptando el método de discurrir el agua en la parcela. El agua sobrante en los desagües, que recogen los excesos de riego, cumple en muchos casos una función ambiental al crear ámbitos de diversidad ecológica y paisajística.

Distinto es el tratamiento que debe darse a las redes a presión de distribución de aguas urbanas, industriales o de regadío, que deben alcanzar eficiencias medias del orden del 75-85%, diseñando programas de mejora atendiendo a los puntos de la red de menor eficiencia, sin necesidad de substituir totalmente las redes, sin un análisis previo que lo justifique.

1.3.5. Intercambios de derechos de agua (Graciela Ferrer)

Potenciar el uso de mecanismos de intercambio de derechos de uso de agua como instrumento para mejorar la eficiencia y racionalidad del uso del agua es una de las propuestas instrumentales que realiza la Comisión Europea en su documento “Plan para la protección de los recursos hídricos de Europa”. Concretamente, la Comisión propone *“elaborar orientaciones en el marco de la estrategia común de aplicación para contribuir a la expansión del régimen de intercambio de derechos de agua en los Estados miembros que opten por utilizarlo”*.

La Comisión condiciona la utilidad de este tipo de instrumentos para mejorar situaciones de estrés hídrico al establecimiento previo de *“un límite máximo global sostenible a la utilización de agua”* y reconoce que la aplicación de este tipo de instrumentos comporta *“costes administrativos relativamente significativos”*.

Desde nuestro punto de vista, tomando como referencia el ordenamiento jurídico español, en el que el agua y las masas de agua que la contienen forman parte del dominio público hidráulico y los usos privativos del agua se organizan a través de un sistema concesional en el que el concesionario adquiere el derecho de uso gratuitamente, el uso de mecanismos de intercambio de derechos de agua supone una relajación de dicho sistema concesional y abre la posibilidad a la privatización del recurso, al convertir el derecho concedido gratuitamente en un patrimonio transable a través del cual el concesionario que no agotara totalmente su

derecho de uso concedido podría lucrarse, dando lugar a la aparición “aguatenientes” o comportamientos especulativos con el agua.

Partiendo del análisis de dos casos recientes de implementación de centros de intercambio de derechos de uso del agua en España –Alto Guadiana y Mancha Oriental-, presentamos algunas consideraciones que a nuestro entender es necesario tener en cuenta. Para que el uso de este tipo de instrumentos resulte útil al objetivo de mejorar la sostenibilidad del uso del agua consideramos que es necesario que previamente a su aplicación se cumplan los siguientes requisitos:

- Es fundamental que el mecanismo de intercambio de derechos de uso de agua se diseñe teniendo en cuenta el marco institucional –derechos de propiedad sobre los recursos hídricos, mecanismos de control y revisión de derechos de uso, mecanismos de acceso al uso privativo del agua, usos comunes, interés general, etc.- para que no convierta el agua en una mercancía sujeta a la especulación por parte de los agentes que ostentan su control.

- Sólo deberían poder llevar a cabo un uso privativo del agua aquellos usuarios que cuenten con derechos de uso de agua concedidos (no en trámite). De otra manera, se trataría de titulares ilegítimos de dichos derechos y además se estaría presuponiendo el resultado del trámite de concesión.

- Los derechos de uso privativo de agua deben estar claramente delimitados y ser efectivos para poder participar en un mecanismo de intercambio de derechos.

- Los derechos de uso privativo de agua deben reflejar el uso que efectivamente se realiza del agua (es decir, las concesiones deben haber sido revisadas para garantizar que se realiza un uso eficiente de los recursos hídricos y que se aplica el estado del arte para ello). De otra manera, si los derechos de uso de agua son superiores al uso efectivo del agua por el usuario, éste podría considerar enajenar la parte no utilizada de su derecho, con lo que el intercambio de derechos de uso de agua incrementaría el volumen total de agua detráida del medio natural y, por tanto, incrementaría el estrés hídrico.

- No se debería aplicar este mecanismo en el caso de masas de agua sobreexplotadas –es decir, aquellas en las que las extracciones efectivas y los derechos concedidos son superiores a los recursos disponibles- pues implica una contradicción con el principio “quien contamina, paga”.

- El precio de intercambio de derechos de uso de agua debe fijarse por parte de la administración –puesto que se trata de una transacción que implica un bien de dominio público- y debería tomar como referencia para su establecimiento de umbral máximo el lucro cesante producido en el usuario cedente (es decir, el beneficio no realizado al no poder utilizar el agua para el desarrollo de su actividad por cederla a otro usuario, no el margen bruto de explotación –puede incluir subvenciones que de todas maneras el usuario cedente cobra, incrementando el coste de compensación- o el valor de la producción -que es un ingreso y no toma en consideración los costes de producción, con lo que se sobreestima el valor de la compensación) contrastando la actividad real llevada a cabo durante los últimos años y como máximo por la media del volumen de agua realmente utilizado en ese periodo. Es decir, el precio de intercambio debería basarse en la compensación por un perjuicio derivado del no uso del concesionario cedente, pues se trata de un bien público a cuyo uso ha accedido de manera gratuita, y no de la disposición a pagar por parte de los usuarios demandantes.

– Es necesario que exista un sistema de medición efectivo y transparente del uso del agua de cada usuario, así como el mantenimiento de registros históricos actualizados y públicos, efectivamente accesibles por cualquier ciudadano interesado.

– En un contexto como el español el mecanismo de intercambio de derechos no debería suplantar el sistema de concesión como mecanismo de acceso al uso privativo de los recursos hídricos por parte de nuevos usuarios, en particular teniendo en cuenta el carácter de dominio público del agua. El régimen concesional se debería flexibilizar reduciendo significativamente los plazos de concesión de derechos de uso que, en el caso de España, alcanza los 75 años y contar con los recursos materiales y humanos necesarios para realizar con eficacia una revisión periódica de los derechos de uso concedidos. En caso contrario el sistema se “fossiliza” y, en la práctica, convierte a los concesionarios en los propietarios del agua cuyo uso tienen concedido.

– Los mecanismos de intercambio de derechos no deberían utilizarse como forma de acceso al agua por parte de usos prioritarios (abastecimiento a población, que además constituye un derecho humano) o de garantía de los caudales ecológicos (en las masas de agua superficiales) o requerimientos ambientales (en las masas de agua subterráneas) –que son restricciones previas al sistema de explotación de las cuencas hidrográficas- puesto que se trata de destinos del agua con una prioridad superior a la de los usos económicos privativos del agua. La asignación de agua suficiente –en cantidad y calidad- para dichos destinos debería garantizarse de manera automática en la gestión cotidiana de los recursos hídricos a escala de cuenca hidrográfica y estar prevista en la planificación hidrológica a la que debe ajustarse la asignación de los recursos mediante el régimen concesional.

– Las experiencias de rescate definitivo de derechos de usos privativos de agua –como el que se llevó a cabo en el caso del acuífero Alto Guadiana- o de rescate temporal –como el que se ha llevado a cabo durante la sequía 2006-2008 en el acuífero del Mioceno en la masa de agua subterránea Mancha Oriental- muestran que, para que el mecanismo de intercambio de derechos de uso de agua contribuya a la sostenibilidad del uso del agua, es necesario que no existan usos ilegales del agua –pues de otra forma, la reducción de extracciones se traduce en un incremento de garantía de recursos para dichos usos, en detrimento del interés general- y que los derechos concedidos no superen los recursos disponibles –pues de otra forma, se estaría “premiando” financieramente por no deteriorar, en lugar de penalizar los comportamientos que conducen a dicho deterioro. Además, cuando este instrumento se aplica con carácter temporal en un caso de sobreexplotación estructural –como es el caso de la masa de agua Mancha Oriental-, sólo conduce a una mejora conjuntural de la situación pero dicho efecto desaparece cuando el instrumento deja de aplicarse, convirtiéndolo en ineficaz desde el punto de vista de la sostenibilidad a largo plazo en el uso del agua.

– En el caso de rescate de derechos que sobrepasan los recursos disponibles, éstos deben reflejar los usos efectivos –de otra forma se estaría adquiriendo “agua de papel” y el nivel de sobreexplotación física no se reduciría- y no deberían volver a reasignarse a nuevos usuarios –en contra de lo que ha sucedido, por ejemplo, en el caso del acuífero del Alto Guadiana. En caso de reasignación de derechos de uso rescatados por la administración cuando no se trate de una situación de sobreexplotación, ésta sólo debería tener lugar una vez se hubiera materializado de manera física la reducción de extracciones asociadas a los derechos rescatados.

– El diseño del mercado de intercambio de derechos debe ser tal que proporcione las señales necesarias para que los oferentes de derechos de uso de agua actúen de manera competitiva. Un ejemplo de diseño de mercado no competitivo es el que proporciona el caso de las ofertas de adquisición temporal de derechos de uso de agua de la Mancha Oriental desarrolladas entre 2006 y 2008 por la Confederación Hidrográfica del Júcar, puesto que el presupuesto para dichas adquisiciones alcanzaba a cubrir el coste máximo de adquisición del volumen previsto, aspecto éste que conocían los oferentes y que los impulsó a ofrecer sus derechos al precio máximo previsto, incrementando el coste social de la operación.

– A diferencia del diseño de los centros de intercambio de derechos contenido en la legislación española, que detalla el mecanismo de adquisición y oferta pública de derechos pero no el mecanismo de reasignación o gestión de la demanda de los mismos, los mecanismos de intercambio deberían definir con claridad ambos lados del proceso de intercambio, reservando una parte de los derechos recuperados para el medio ambiente.

– Los demandantes de derechos de agua obtenidos a través de mecanismos de intercambio deberían asumir los costes de la operación –costes de adquisición, costes administrativos y de control público y costes ambientales- y los oferentes compartir los costes administrativos y de control público así como los costes ambientales.

– Un requisito previo es que exista un elevado nivel de transparencia y trazabilidad tanto de los derechos concedidos y los titulares de los mismos como del uso efectivo del agua. Además, es necesario un seguimiento exhaustivo y una evaluación del funcionamiento de este tipo de mecanismos, abierto a la participación pública, en particular, garantizando la participación efectiva de representantes de los intereses ambientales y de los usuarios comunes.

– Los mecanismos de intercambio de derechos de uso de agua deberían plantearse de manera limitada entre usuarios de la misma cuenca hidrográfica, siempre aprovechando la red fluvial natural, y evitando las detracciones y trasvases entre ríos, incluso dentro de la misma cuenca hidrográfica, puesto que ello implicaría un deterioro adicional de las masas de agua cedentes.

1.4. Vulnerabilidad de las aguas de la UE

1.4.1. Cambio climático, sequías e inundaciones (Jorge Olcina)

El documento de la UE aborda de forma integral la cuestión del cambio climático y de los extremos hidrológicos por la relación existente entre el calentamiento climático y el posible incremento de episodios de inundación y sequía en el territorio europeo. El planteamiento es correcto a la vista de los resultados de la modelización climática desarrollada en los últimos años y que se recoge en diversos informes de escala europea (PESETA, ESPON-Climite) o internacional (IPCC).

No obstante, las propuestas de actuación que se proponen resultan incompletas para abordar procesos de tanta repercusión ambiental y socio-territorial.

La adaptación al cambio climático requiere de programas de adecuación del territorio a sus efectos. Este apartado ha sido poco valorado por la UE en la puesta en marcha de

actuaciones de reducción del cambio climático que han estado basadas, casi exclusivamente, en aspectos energéticos (incentivación de las energías limpias).

Y en estrecha relación en ello, están las medidas (y mecanismos de desarrollo) que deberían ponerse en marcha para la mitigación de efectos de extremos hidrológicos (inundaciones y sequías), que se pueden resumir en:

- Adopción de una estrategia de aplicación de la DMA sobre planificación de recursos hídricos en la UE que exija a los Estados miembros a actualizar sus previsiones de recursos en relación con las reducciones que se puedan ir registrando en las aportaciones naturales debidas al cambio climático.

- Adopción de una estrategia de aplicación de la Directiva 2007/60, con exigencia de desarrollo de medidas de ordenación del territorio para reducción del riesgo de inundaciones. Ello debe implicar medidas de regulación de usos del suelo en las legislaciones del suelo y ordenación del territorio de los países de la UE.

- Adopción una estrategia común de aplicación de la DMA en relación con el riesgo de sequía que aborde este peligro de forma integral: delimitación de áreas de riesgo, planes de sequía (establecimiento de niveles de gasto máximo para diferentes escenarios pluviométricos); medidas de ordenación territorial (establecimientos de umbrales de capacidad de carga del territorio, apuesta por tipologías de vivienda menos consumidoras de agua, etc.) y de ahorro en espacios agrícolas (riesgos localizados) y urbanos (penalización de fugas en red; implantación obligatoria de ahorradores de agua en grifería e inodoros, etc.). Para el ámbito agrícola, la planificación con escala de demarcación hidrográfica es correcta. Para el ámbito urbano, la escala de “unidad territorial de gasto de agua” (espacio afectado por un mismo sistema de abastecimiento de agua o unas mismas fuentes de abastecimiento de agua) debería ser la que deba adoptarse para conseguir una mayor eficacia en la gestión del agua potable.

- Iniciar la tramitación de una Directiva de reutilización de aguas depuradas que permita completar la acción desarrollada por la Directiva 91/271, así como la obligatoriedad de uso de agua regenerada, con tratamientos terciarios o superiores, en agricultura y espacios de ocio (campos de golf) y de instalación de sistemas dobles en las viviendas (agua limpia, agua regenerada).

- Creación de un Observatorio Europeo, no sólo de sequía, sino de Extremos Hidrológicos, no como mecanismo de alerta temprana únicamente sino como organismo que aborde actuaciones de reducción del riesgo de inundaciones y sequías de forma integral (alerta, prevención, mitigación y gestión de emergencias).

1.5. Soluciones transversales

1.5.1. Asociación para la innovación (EIP)

El Plan de protección acoge entre las soluciones transversales a los problemas de la política del agua europea, en primer lugar, sus propuestas de asociación para la innovación (European Innovation Partnership) en materia de aguas y en materia de productividad y sostenibilidad agrícola (COM(2012) 216 final y COM(2012) 78 final). Considera la Comisión que estas propuestas contribuirán a encontrar soluciones a los retos en el sector

del agua en el contexto urbano, industrial y agrícola, creando oportunidades de mercado tanto en Europa como en el Mundo.

Estas asociaciones han dado sus primeros pasos, pero están aún lejos de ser una clave transversal como propone el Plan de protección. Hasta la fecha, se han determinado las prioridades, y se han puesto en marcha algunas de sus herramientas, como el arranque de trabajo por parte de 9 grupos de acción específicos, el Marketplace o la primera Conferencia Anual que se celebrará en Noviembre de 2013⁴.

Para que las asociaciones para la innovación sean una herramienta eficaz para aportar y difundir soluciones para los problemas existentes en la implementación de la DMA y el alcance de los objetivos de la DMA, deberá reforzarse la integración de políticas e iniciativas (p.e. entre las diferentes tipos de asociaciones) y determinar más claramente qué líneas de innovación son las más relevantes en el contexto de la DMA. Es fundamental que sean coherentes con los objetivos de las políticas ambientales y de desarrollo rural; estén diseñadas para dar participación y acceso a sus fondos a colectivos y actores diversos de la sociedad civil; que dentro de los conceptos “tecnología” e “innovación” también se incluyan la “tecnología blanda” y “retroinnovación”, per se o en combinación con nueva tecnología; y que se armonicen con los objetivos ambientales de otros Fondos (FEADER, Cohesión, etc), para conseguir la mayor eficacia coste-beneficio y responder al principio de coherencia.

Las asociaciones prioritarias deberán contribuir a implementar buenas prácticas en materia de gobernanza y financiación, con objeto de superar la falta de voluntad política en estos ámbitos. Así mismo debe evitar la deriva hacia ámbitos meramente técnicos (p.e. operaciones de mercado de empresas de tecnología) en lo que no se valora la contribución efectiva a la consecución de los objetivos de la Directiva marco del agua.

1.5.2. Sistemas de información sobre el Agua (Leandro del Moral)

Existe la impresión generalmente compartida de que si algo ha cambiado sustancialmente en el terreno de la gestión del agua en los últimos años ha sido la cantidad y la accesibilidad de la información disponible. Los cambios en las tecnologías de la información y algunos avances normativos explican esta nueva situación. A escala europea el Sistema de Información sobre el Agua para Europa (WISE), un proyecto puesto en marcha en 2007 de manera compartida por la Comisión Europea (DG Medioambiente, Centro de Investigación Conjunto y Eurostat) y la Agencia Europea de Medio Ambiente, ofrece ya un volumen de información importante sobre el estado y la política del agua en la UE. La utilidad de WISE estriba en que ofrece información sistemática, comparable y accesible, lo que permite tener una visión de conjunto, en particular para la gestión de cuencas transfronterizas, pero también para poder comparar cuencas internas de los diferentes Estados miembros, sin limitar ni sustituir la planificación hidrológica que se ha de hacer a escala de demarcación.

Sin embargo, como el Plan de protección reconoce, todavía hay tareas pendientes y problemas que resolver: a menudo la información es dispersa y no está directamente disponible en los distintos centros de decisión por falta de la adecuada interoperabilidad

⁴ <http://www.eip-water.eu/>

con los sistemas de información utilizados a las distintas escalas (de cuenca, regional, nacional y europea). En este mismo sentido es necesario el desarrollo de las potencialidades de la Directiva 2007/2/CE Inspire, referente a la infraestructura de información espacial europea, que debe garantizar que los datos espaciales de los estados miembros sean compatibles y utilizables en contextos comunitarios y transfronterizos. Para ello hay que adoptar reglas de funcionamiento común en materia de metadatos, especificaciones de datos, servicios en red, intercambio de datos, monetización e informes.

También en esta misma línea, la aplicación coherente de los objetivos y principios de la Comunicación de la Comisión Hacia un Sistema Compartido de Información Medioambiental (SEIS) de 2008 puede hacer avanzar el estado de la información sobre el agua. SEIS debería contribuir a modernizar y simplificar la recogida, el intercambio y la utilización de la información y los datos necesarios, de manera que los sistemas actuales de notificación, en su mayor parte centralizados, se sustituyan gradualmente por sistemas basados en el acceso, la puesta en común y la interoperabilidad. De acuerdo con el espíritu que anima a SEIS, la información debe gestionarse lo más cerca posible de su fuente, debe compartirse, debe estar accesible inmediatamente a los usuarios finales y a las administraciones, de forma que estas puedan cumplir sus obligaciones jurídicas en materia de información; la información también debe ser accesible, en la lengua o lenguas nacionales pertinentes, a los ciudadanos para que estos puedan hacer comparaciones a la escala geográfica adecuada (países, ciudades, cuencas hidrográficas, etc.) y participar con criterio en el desarrollo y aplicación de la política ambiental. La accesibilidad, la puesta en común y la interoperabilidad de la información deben apoyarse en herramientas de *software* comunes, libres y de fuente abierta. Todos estos principios son coherentes con las ideas de sostenibilidad de la información, que implica garantizar la accesibilidad, optimizar los esfuerzos y minimizar los solapamientos.

Por su parte, los Reglamentos relativos a la contabilidad y a las estadísticas en el ámbito del medio ambiente, destinado a establecer un marco común para la recogida, la compilación, la transmisión y la evaluación de las cuentas económicas europeas medioambientales (metodología, normas comunes, definiciones, clasificaciones y normas contables adecuadas), deben incorporar las condiciones de notificación de la información suficientes para responder a las necesidades de la política de aguas.

Sin embargo, con todos estos avances reales y desarrollos pendientes, en la relación concreta de los ciudadanos con la información en los diferentes ámbitos de gestión, se presentan muchas limitaciones a la transparencia y accesibilidad de la información sobre presiones, impactos, estado ecológico y químico, datos económicos, tarifarios, etc., por no hablar de aspectos relacionados con derechos de uso y registro de usuarios. Otro aspecto de la realidad que hay que denunciar es que en diversos Estados miembros es imposible producir una información de calidad con los plazos y presupuestos con los que están trabajando los organismos de cuenca. Los datos de análisis sobre los que se basa las clasificaciones, evaluaciones, identificación de alternativas, etc. son poco fiables si atendemos a la realidad de su generación y las condiciones de trabajo de los profesionales. Si realmente se está exigiendo a los organismos de cuenca que generen los datos necesarios para los nuevos modelos de información y gestión requeridos, deben producirse cambios en las prioridades y dotaciones presupuestarias, para que estos aspectos respondan a la

importancia que les está exigiendo la normativa. Todos los cambios en la arquitectura institucional y tecnológica de los sistemas de información fallarán si no se garantiza el control de la calidad y la consistencia de la información sobre el agua a lo largo de todo su ciclo de vida.

Otra dimensión del tema, relacionada con estas limitaciones, es la falta de atención a las nuevas prácticas de generación distribuida y colaborativa de datos propiciadas por las Tecnologías de la Información y Comunicación en la era de la sociedad-red, y su potencial para cubrir las necesidades de información para la gestión del agua. El Plan de protección no atiende a esta dimensión que, potencialmente, tiene implicaciones institucionales y organizativas y de cambios en las geometrías de poder, es decir, potenciales cambios en la identidad de los agentes que hegemonizan la información y, gracias a ello, controlan los procesos de decisión. Es necesario prestar atención y potenciar las diferentes plataformas y vías de intercambio y colaboración social que permiten que se forje el aprendizaje y el conocimiento social sobre el agua, como producto de la última fase del ciclo de la información. La asignatura pendiente de la política del agua en materia de información es lograr que la información acabe dando lugar a conocimiento verdaderamente útil para la gestión y la toma participativa de decisiones. Para esto es necesario facilitar las condiciones para que el conocimiento producido con métodos colaborativos se difunda y se comparta de manera abierta, libre y sencilla, de acuerdo con las características y potencialidades de la nueva sociedad en red, siguiendo experiencias como las que, por ejemplo, suponen <http://openratio.github.io/calidad-aguas/> y <http://www.remunicipalisation.org/>

1.5.3. Ciencia, política y economía (Nuria Hernández-Mora)

El Plan de protección incide, aunque sólo de pasada, en la necesaria integración entre los avances científicos y el desarrollo de políticas públicas en relación con el agua y la gestión de recursos naturales, en especial en los trabajos de modelización integrada (modelización hidro-económica) desarrollados por el Centro Común de Investigación (CCI) de Ispra.

La mejora en la integración de los avances científicos en la elaboración de políticas públicas, especialmente aquellas que afectan a los aspectos ambientales y por lo tanto al agua, han sido una preocupación de la Comisión desde hace años. Es una línea prioritaria del *Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020*⁵; ha inspirado la generación de un espacio dedicado a este tema con la publicación *Science for Environment Policy*⁶; y también es parte elemental de *Horizon 2020* el nuevo programa de financiación de investigación para el período 2014-2020⁷.

Evidentemente es importante lograr esta mejora en la integración ya que con demasiada frecuencia los resultados de los proyectos de investigación no tenían repercusiones reales en el desarrollo de políticas públicas. Sin embargo preocupa el quizás excesivo énfasis en la utilización del mercado y otros instrumentos económicos como motores fundamentales de la elaboración de políticas públicas al enfatizar la conexión entre investigación e innovación y mercado y sector privado. Así, la descripción del *Horizon 2020* establece que:

⁵ <http://ec.europa.eu/environment/newprg/proposal.htm>

⁶ http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/index_en.htm

⁷ http://ec.europa.eu/research/horizon2020/index_en.cfm

"Horizon 2020 will tackle societal challenges by helping to bridge the gap between research and the market", es decir, no entre la ciencia y la política, sino entre la ciencia y el mercado. Un énfasis similar puede observarse en *European Innovation Partnerships for Water*, cuyo objetivo es: "speed up development of water innovation, contribute to sustainable growth and employment and stimulate uptake of water innovation by market and society".

Por lo tanto aunque la propuesta del Plan de protección es suficientemente neutra y fácilmente asumible, su implementación concreta a través de las distintas líneas propuestas de actuación de la Comisión Europea en materia de investigación y desarrollo pone de manifiesto dos dinámicas paralelas. Por un lado una sustitución del papel del sector público en el desarrollo de políticas públicas por el mercado como agente regulador; y por otro una sustitución de los objetivos de protección y recuperación de los ecosistemas acuáticos (como garantía de continuación de los distintos usos) por objetivos de competitividad y creación de empleo. Por último, y aunque el Plan de protección señala una y otra vez que los problemas de las aguas en Europa son fundamentalmente de conocimiento del estado ecológico y de gobernanza (sobreasignación de recursos, usos ilegales del agua, por ejemplo) el énfasis de los programas de I+D+i son fundamentalmente tecnológicos y económicos.

En este sentido parece crucial:

- Recuperar el objetivo fundamental de que los avances científicos sirvan para informar las políticas públicas;
- Incidir en la mejora del conocimiento de los aspectos físico-biológicos y que los avances en el ámbito científico en estos aspectos informen las políticas públicas;
- Incidir en las mejoras en la gobernanza que no deben reducirse exclusivamente a la utilización de instrumentos económicos como alternativa al papel de la política pública en las decisiones sobre el agua.

1.5.4. Gobernanza y la revisión inter pares (Alba Ballester)

La coordinación interadministrativa e intraadministrativa, tanto transversal como multinivel, es uno de los pilares de la gobernanza. Al mismo tiempo es una de las mayores debilidades y dificultades del primer ciclo de planificación hidrológica en España, donde ha sido prácticamente inexistente y donde se ha asistido a la ineficacia del Comité de Autoridades Competentes, órgano creado para garantizar dicha coordinación. En consecuencia también es uno de los mayores retos y posibilidades de mejora de las autoridades con responsabilidades que afectan a la gestión del agua.

Por otro lado, las diferencias en la calidad, las líneas estratégicas y objetivos establecidos en los planes hidrológicos elaborados y aprobados hasta la fecha son notables, tanto entre planes de un mismo Estado miembro, como entre planes de distintos Estados miembros, así como los recursos disponibles e invertidos en su elaboración e implementación.

El sistema de *revisión inter pares* se considera una oportunidad para el intercambio de experiencias, conocimientos e información entre autoridades competentes, tanto en el espacio europeo como dentro de un mismo Estado. Puede facilitar la apertura de relaciones, cooperación y colaboración entre distintas autoridades competentes, y mejorar la calidad del contenido y la eficiencia tanto en la elaboración como en la implementación de los planes hidrológicos. Asimismo también puede contribuir a una mayor implicación y conocimiento de los planes por parte del personal de una misma Administración, ya que la visión global del plan a menudo ha quedado reducida a las Oficinas de Planificación Hidrológica, así como a dinamizar la implicación de las autoridades competentes de una misma cuenca.

El Plan de protección plantea la revisión inter pares como una acción voluntaria por parte de la Administración que transmite su plan para la revisión, y aunque no se explicita en el texto se deduce que la Autoridad receptora asumiría la responsabilidad de su revisión. Establecer un procedimiento más detallado para uniformizar el proceso de revisión y garantizar que ésta se efectúe mejoraría su eficacia. Crear un sistema de información pública online donde se pudieran consultar los documentos entregados para la revisión y las revisiones realizadas por las distintas autoridades permitiría dotar de transparencia el proceso y facilitar el control público del procedimiento que además de ofrecer información contribuiría a la efectividad de la revisión.

Parece acertada la idea de que sea la Comisión la que haga una primera propuesta de cuáles son las Administraciones que mayores beneficios podrían obtener, teniendo en cuenta su visión transversal de los planes hidrológicos existentes hasta la fecha. Para una mayor transparencia del proceso, los criterios utilizados para la propuesta deberían ser públicos.

1.5.5. Conciencia y sensibilización (Alba Ballester)

A pesar de que existe un acuerdo generalizado sobre la importancia de la concienciación y sensibilización para la mejora y conservación ambiental, no es un aspecto al que se haga mención directa en la normativa vigente sobre gestión de aguas en la UE. Por su parte el Plan de protección se centra en apoyar el empleo de instrumentos de concienciación a través de tres acciones concretas: campañas de comunicación, regímenes de certificación y la determinación de la huella hídrica.

Sin desdeñar la importancia del fomento de este tipo de instrumentos, hemos visto frustradas muchas de las expectativas generadas alrededor de estas iniciativas. Consideramos que el interés no está tanto en el tipo de acción que se lleva a cabo sino en cómo se implementa. En este sentido más allá de proponer tipos de acciones concretas para la concienciación, sería necesario analizar qué debe suceder para que estas acciones permitan la consecución de los objetivos previstos.

Un análisis preliminar de buenas prácticas permite establecer una serie de pasos consecutivos necesarios en cualquier proceso de transformación y concienciación: 1) Interesar, 2) Vivenciar, 3) Hablar, 4) Visualizar, 5) Simbolizar, 6) Automatizar, y 7) Transformar. Deberá tenerse en cuenta que si bien los primeros pasos pueden darse en una actividad puntual, el quinto y sexto a menudo requieren de constancia y continuidad temporal para llegar a la transformación, por lo que será necesario prever el mantenimiento de los programas y acciones iniciados⁸. Además estas iniciativas de concienciación y sensibilización deberían dirigirse y adaptarse a las distintas audiencias (p. ej. público en general, partes interesadas, autoridades competentes en la gestión del agua, y medios de comunicación).

1.6. Aspectos globales

1.6.1. Agua como Derecho humano (Pedro Arrojo)

En 2010, NNUU votó en asamblea plenaria, sin ningún voto en contra, el reconocimiento del acceso al agua potable y al saneamiento básico como un Derecho Humano. Previamente, España y Alemania habían llevado análoga propuesta al Consejo de Derechos Humanos de NNUU, con sede en Ginebra, abriéndose el correspondiente procedimiento dinamizado por la Experta Independiente de NNUU, la Profesora Catarina de Albuquerque.

En su legislación en materia de gestión de aguas, la UE no ha entrado a catalogar, desde una perspectiva ética, los derechos y deberes vinculados a los diversos tipos de uso del agua, razón por la cual no se ha considerado siquiera el reconocimiento del Derecho Humano a servicios básicos de agua potable y saneamiento, tal y como acordó NNUU.

Reconocer el citado Derecho exige delimitar el campo de aplicación del mismo, en el amplio espacio de funciones y usos del agua. La DMA reconoce las funciones ambientales del agua en la naturaleza, necesarias para garantizar el Buen Estado de los ecosistemas, en un ámbito de prioridad por delante del uso en todo tipo de actividades productivas, tan sólo superado por las eventuales necesidades de agua de boca. El reconocimiento del acceso a cuotas de agua potable y servicios básicos de saneamiento como un Derecho Humano demanda de la UE completar el marco general de prioridades y criterios de gestión establecidos por la DMA, con una consideración específica respecto a lo que debería considerarse como cuotas básicas de agua potable y servicios elementales de saneamiento,

⁸ Algunas experiencias que reflejan el espíritu de los 7 pasos: Ebronautas: <http://www.ebronautas.net/>; <https://www.facebook.com/ebroNAUTAS>; Projecte Rius: <http://www.projecterius.org/>; Foro Joven: <http://www.fnca.eu/foro-joven-rius-para-vivirlos>

a considerar como un Derecho Humano, garantizando por tanto el acceso a los mismos para todas las personas con la máxima prioridad.

Garantizar este acceso universal exige dotar las infraestructuras y medios que garanticen físicamente esa accesibilidad; al tiempo que requiere prever modelos tarifarios que amparen dicho acceso para quienes se encuentren en situación de pobreza, estableciendo un “mínimo vital gratuito” de cuando menos 40 l/pers./día.

El establecimiento de sistemas tarifarios por bloques crecientes con el consumo, permite hacer compatible ese mínimo vital gratuito para personas en situación de pobreza, con conseguir el nivel de recuperación global de costes del servicio que se considere oportuno.

En coherencia con la naturaleza ética de los derechos humanos y de los derechos ciudadanos que también están en juego (para consumos por encima de 40 l/pers./día), y siguiendo la demanda de la Iniciativa Ciudadana Europea promovida por la Confederación Europea de Sindicatos, el acceso universal a este tipo de servicios debe garantizarse promoviendo fórmulas de gestión pública, transparente y participativa, sin opción de lucro, desde criterios de interés general y no desde la lógica de mercado.

1.6.2. Crecimiento económico y sostenibilidad (Leandro del Moral)

Asistimos a un proceso de profundo deterioro ecológico, combinado con una crisis social y económica que se anuncia larga y de final incierto. Paso a paso se confirman los augurios sobre la orientación de las dinámicas globales que empezaron a concretarse en los años 70. Desde entonces han estado parcialmente enmascarados por tres décadas de combustibles fósiles baratos y eso, unido a errores y exageraciones de las predicciones, ha justificado descalificaciones poco matizadas. Pese a esto, en su epígrafe dedicado a “Aspectos globales. Papel del agua en el crecimiento económico y el desarrollo sostenible” el Plan de protección presta una atención anecdótica y meramente retórica a este telón de fondo en el que se sitúa la política del agua: “La UE prestará especial atención a la asignación del agua entre los sectores económicos y a su utilización por estos, a la agricultura sostenible y a la relación entre el agua, la agricultura, la energía y el medio ambiente”.

Efectivamente, la crisis energética, el cambio climático y el deterioro ecológico global están íntimamente relacionados. Desde importantes instancias de poder global, aunque no desde todas, se habla de uno de sus vértices, el cambio climático y sus consecuencias, pero se ignora casi totalmente hasta el presente, la más próxima crisis energética y el declive ecológico, que también está en marcha. Es significativo constatar esta tendencia, cuando para el actual capitalismo global el declive energético es un problema mayor a corto plazo que el cambio climático, cuyas consecuencias son todavía limitadas, a pesar de su gravedad, puesto que aún no afectan a las dinámicas centrales de la expansión y concentración del capital, aunque lo harán en el medio y largo plazo.

Pese a que el optimismo tecnológico sigue constituyendo el núcleo del pensamiento neoliberal, el complejo científico-técnico es visto cada vez con mayor claridad como parte esencial del problema, no de la solución. Como dice Horacio Capel: “Seguramente no necesitamos de más estudios científicos, aunque sean útiles todos los que se realicen. Lo que se necesita es una nueva actitud que reconozca que no basta simplemente el conocimiento científico. Es decir un desplazamiento desde la geografía, la ecología o la

economía hacia la geografía política, la ecología política y la economía política, por citar solo algunas ramas del conocimiento. O, mejor aún, simplemente a la política”⁹.

El tema central todavía no abordado políticamente, de una manera explícita, es que el deterioro ecológico no se puede frenar sin limitar el crecimiento cuantitativo en los países sobredesarrollados; que esto implica reducciones de niveles de seguridad y bienestar que son mayoritariamente considerados conquistas sociales irrenunciables, en sociedades que, aunque sobredesarrolladas, son profunda y crecientemente desiguales. Se están produciendo reducciones relativas (aumento de eficiencia) e incluso absoluta de los usos del agua azul en los países desarrollados, pero generalmente esto viene acompañado de un aumento del consumo de agua virtual incorporada en un consumo de materias importadas que no cesa de crecer

La necesidad más urgente, a la que el pensamiento crítico tiene que contribuir, es aportar luz sobre quién va a conducir, quién va a gobernar (más allá de las élites, los poderes reales y sus representantes políticos que ya lo están haciendo), el proceso de *decrecimiento real* que ya ha comenzado (un 20% de empobrecimiento real medio en España entre 2008 y 2013) y que no va a terminar con una vuelta a la situación de hace diez años de una manera estable; quién va a controlar la distribución espacial y el ritmo temporal del proceso; quién va a decidir y a favor de quién la naturaleza (en nuestro caso, los ecosistemas acuáticos) en la que queremos o podemos habitar.

1.6.3. Gobernanza y seguridad (Josep Espluga)

A pesar de que el documento sitúa la gestión del agua a nivel de cuenca hidrográfica, y de que se refiere generalmente sólo al ámbito de los países de la UE, el Plan de protección hace algunas menciones a la dimensión global del agua, que define de la siguiente manera:

“(el agua representa) un problema global asociado a muchos otros aspectos tales como la seguridad alimentaria, la desertificación, el cambio climático, la incidencia de las catástrofes naturales y de origen humano, que tienen una dimensión económica, social y de seguridad.”

En este sentido, se comenta que la UE pretende cumplir con los compromisos internacionales referidos a dichas problemáticas (Objetivos del Milenio, Agenda 21, Convenios de Río de Janeiro sobre desertificación, cambio climático y biodiversidad, de Johannesburgo, Río+20, etc.).

Aunque se trata de una predisposición loable, el comportamiento de la UE hasta ahora no se ha caracterizado por dar demasiada prioridad a dichos compromisos internacionales.

A mi juicio, la redacción de este apartado sufre de un cierto ‘eurocentrismo’:

Por un lado, aparenta desconocer las dinámicas de interdependencia entre países y áreas del mundo, ignorando que el modelo de modernización occidental genera unas claras

⁹ CAPEL, H. (2003): “La geografía y los dos coloquios sobre la incidencia del hombre en la faz de la tierra” Biblio 3W, Revista bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Vol. VIII, 459. <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-459.htm> (consulta 15/09/2013).

desigualdades entre unos países centrales y otros periféricos, que el documento denomina países desarrollados y países en desarrollo.

1. Así, por ejemplo, se comenta que algunos países “africanos” no han avanzado demasiado en garantizar el acceso de la población al agua potable, pero no se tiene en cuenta que hay muchas empresas europeas (y probablemente también programas de Cooperación al Desarrollo, financiados por la propia UE o por sus Estados miembros) que contribuyen a dificultar dicho acceso, por ejemplo, mediante la promoción de determinados intereses extractivos (mineros, monocultivos agrarios, etc.) cuyos beneficios acaban en Europa (o en los países centrales de Occidente) pero deterioran los recursos hídricos de los países de origen.

2. En este sentido, hay que señalar que en el documento, aunque se dice que la UE debería promover la "utilización racional del agua y la mejora de la elección de cultivos y otros productos" en los países en desarrollo, también se advierte que ello debe hacerse “en el contexto de la política de desarrollo de la UE” (no de los países en desarrollo). De alguna manera, parece que el modelo de gobernanza global del agua que se propone está supeditado a los intereses económicos europeos, con lo cual hay dudas de que realmente se pretendan solucionar conflictos o déficits de agua en relación a los países periféricos (o ‘en desarrollo’).

3. Además, hay que destacar que la ‘huella hídrica’ originada por las dinámicas globales de importación/exportación de alimentos (vegetales, cárnicos, etc.) a escala mundial, a menudo, generan un fuerte impacto hídrico (y social y político) en los países de origen. Probablemente, los compromisos de la UE con la Organización Mundial del Comercio (OMC), que suelen ser mucho más vinculantes que los relativos a los Objetivos del Milenio o a los convenios de Río de Janeiro, etc., restringen las posibilidades de tener en cuenta estas dimensiones globales del agua. Así, el riesgo de que este apartado quede sólo en una declaración de principios más o menos retórica es muy elevado. Para que no fuera así, debería hacerse un diagnóstico más completo y realista de las interrelaciones globales y de su efecto en términos de huella hídrica, así como diseñar las instituciones internacionales adecuadas para que la ‘gobernanza’ pudiera ser llevada a la práctica.

4. El documento parece ignorar también que una buena parte de las orientaciones políticas internacionales (de corte neoliberal) intentan promover la privatización de la gestión del agua, la cual en los ‘países en desarrollo’ (en la terminología del documento) suele acabar en manos de intereses privados, a menudo con accionistas europeos. En ocasiones, este tipo de privatizaciones puede conllevar dificultades de acceso al agua potable a una parte de la población, pero en el documento no se hace ninguna referencia a esta problemática, y más bien se tiende a ‘culpabilizar a la víctima’.

Por otro lado, el Plan de protección da por sentado que en Europa existe un cuerpo de conocimientos sobre gestión de aguas más avanzado que en los ‘países en desarrollo’. Así, por ejemplo, se dice que:

“el apoyo de la UE a los países y regiones asociados deberá basarse en la experiencia y los conocimientos obtenidos en la gestión del agua de la UE, particularmente en el contexto de la aplicación de la DMA. La Cooperación de Innovación Europea sobre el Agua también podría proporcionar y difundir soluciones innovadoras para los retos con que se enfrentan los países en desarrollo en el sector del agua.”

Sin embargo, hay que tener en cuenta que el agua es un recurso natural que, desde siempre, ha formado parte de todas las sociedades humanas, y todas ellas han generado conocimientos e instituciones potencialmente válidas para su gestión. Aunque no se puede generalizar, el deterioro de los recursos hídricos en muchas regiones del planeta suele estar relacionado con la intromisión (colonización o expolio) que han sufrido por parte de las potencias europeas (entre otras). Lo cual nos lleva a dos reflexiones:

5. En primer lugar, resulta algo presuntuoso que desde la UE se piense en dar lecciones al resto del mundo sobre cómo gestionar el agua de manera más adecuada o sostenible. Se parte del supuesto de que si hay países que tienen problemas hídricos es porque no disponen de los conocimientos o técnicas adecuadas, cuando en realidad buena parte de dichos problemas son resultado de dinámicas políticas de las que los países de la UE suelen ser parte implicada.

6. En segundo lugar, resulta curioso que en este apartado del documento no se plantee que la UE puede también aprender de la gestión del agua en otras partes del planeta (seguramente hay diseños organizacionales de lugares áridos, polares, selváticos, etc. que también podrían ser muy útiles para la elaboración de planes hidrológicos en Europa). Es increíble que en el momento histórico en el que nos encontramos, a los expertos de la UE no se les haya ocurrido que pueden aprender cosas sobre esta materia de los países ‘pobres’. En cambio prefieren fiarlo todo a una supuesta ‘innovación tecnológica’ que (supuestamente) liderarán las empresas europeas. En el fondo, parece que para los autores del documento es más prioritario abrir mercado a estas empresas (de las cuales se indica incluso cuántos puestos de trabajo podrían crear en Europa).

En definitiva, a pesar de que el apartado está redactado como una declaración de buenas intenciones, adolece de un planteamiento poco realista y demasiado ambiguo. Precisaría de un diagnóstico real de las interdependencias globales y sus impactos hídricos.

2. Conclusiones y perspectivas (Abel La Calle)

1. El *Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa* propuesto por la Comisión Europea el 14 de noviembre de 2012 (COM (2012) 673 final) es un instrumento de diagnóstico, orientaciones e impulso de la política de aguas europea. Tan esperado como tímido, muestra una Comisión que dulcifica el diagnóstico y se apoca en las propuestas ante los Gobiernos y grupos de presión que contraponen empleo a protección ambiental. La *Guardiana del Derecho comunitario* necesita más ambición, liderazgo, esfuerzo y creatividad para lograr la protección efectiva de las aguas y los ecosistemas asociados.
2. La Directiva marco del agua ha sido un hito legislativo muy importante en la Unión Europea, pero hace falta que también sea un instrumento de cambio real de la políticas y las aguas en los Estados miembros. Las Instituciones Comunitarias y en especial la Comisión, ha de velar por el efecto útil de esta Directiva y para ello no sólo ha de mantener el diálogo y la presión a los Estados a través de la Estrategia de aplicación común, sino aproximarse más a las quejas y preocupaciones de sociedad civil a la que sirve. La sociedad civil permite desvelar el elenco de interpretaciones y aplicaciones utilizadas por los Gobiernos para limitar el efecto útil de la Directiva, y la Comisión debe corresponder exigiendo la adopción de todas las medidas necesarias para hacer realidad los fines propuestos.

3. Este documento es una muestra de corresponsabilidad de la sociedad civil con la Comisión pero también una demanda para que ésta cumpla con lealtad su misión.
4. La presión más extendida para las masas de aguas de la Unión son los deterioros producidos por las **obras hidráulicas**. La Comisión confía en reducirla con los instrumentos evaluación ambiental y el control de excepciones de los objetivos ambientales de la Directiva (art. 4.7). No dice sin embargo que muchas de estas obras han sido financiadas por la Unión Europea por lo que resulta imprescindible la condicionalidad del buen estado de las aguas en todo el sistema de ayudas comunitario.
5. La segunda mayor presión deriva de la **captación excesiva de agua**. La Comisión identifica sus causas (sobrestimación de disponibilidad o presiones económicas y políticas) y propone elaborar un documento de orientación sobre caudal ecológico en la Estrategia común de aplicación y servicios de vigilancia por satélite para controlar el uso ilegal. Además de estas medidas es necesario profundizar en el conocimiento de las fuerzas motrices de estas presiones para dirigir la adopción de medidas más eficaces e incluir medidas de gestión de la demanda y respecto de los usos ilegales, reforzar la transparencia en tiempo real y el control público de los usos del agua accesible a través de Internet.
6. Las presiones de **contaminación y el desconocimiento de su alcance** son otro gran problema de las aguas de la Unión. La Comisión propone extender las zonas vulnerables a los nitratos, reforzar los programas de acción, mejorar la tasa de tratamiento de aguas residuales, la condicionalidad de las ayudas de la PAC al uso sostenible de los plaguicidas y la posibilidad de extender la consideración de los efectos ambientales en las autorizaciones de medicamentos para uso humano. Pero además, el conocimiento del estado actual de las aguas en la Unión requiere un mayor esfuerzo de los Estados y la Comisión para avanzar en las metodologías y en su aplicación leal, dar coherencia normativa a los umbrales y estándares en la interrelación entre las distintas categorías de masas de aguas de un mismo ciclo hidrológico y un compromiso cooperativo de Comisión, Autoridades nacionales, agentes económicos y público para mejorar.
7. Las presiones por las sustancias prioritarias, prioritarias peligrosas y **contaminantes emergentes** han dado lugar a un esfuerzo legislativo de la Unión Europea que en la mayor parte de las ocasiones impone restricciones a posteriori sobre determinadas sustancias. La Comisión Europea pretende cambiar esta dinámica y dar prioridad a las medidas preventivas. Siendo necesario este cambio, además es preciso también que se tenga cuenta, una mayor transparencia en la gestión de las listas en especial respecto de las sustancias que afectan importantes intereses económicos; la coherencia y coordinación en el establecimientos de estándares entre las diferentes categorías de masas de agua; y la consideración de tendencias concretas en las distintas demarcaciones hidrográficas que permitan evaluar las medidas prácticas más adecuadas en función de estado de partida y el grado de mejora posible.
8. Las presiones por operaciones de **hidrocarburos con fractura hídrica o mar adentro** están siendo objeto de una importante expansión en la Unión y en España sin que sean tratadas de manera específica en el Plan. Ambas actividades requieren un planteamiento firme y urgente de la Comisión con objeto de que se desincentiven de manera efectiva esta privatización de los beneficios de los bienes comunes en energías no renovables, se asegure

de forma previa y completa la responsabilidad por riesgos en el peor de los casos y se impidan aquellas que comportan riesgos graves o catastróficos.

9. El **uso eficiente de los recursos hídricos** es un auténtico reto en la política de aguas de la Unión. La Comisión señala como medidas para lograrla la tarificación, la recuperación de costes y un conjunto instrumentos metodológicos para su aplicación. El problema es que las metodologías para el cálculo de los costes ambientales, contabilidad del agua, indicadores de estrés y establecimiento de objetivos de utilización racional del agua se ve amenazada por obstáculos y uso indebido. Es preocupante el sesgo economicista y la consecuente mercantilización de los ecosistemas y erosión de la gestión democrática de los bienes comunes, la suspensión de la toma de datos por motivos presupuestarios, la falta de transparencia en la gestión privatizada, etcétera. La Comisión Europea debe proponer medidas precautorias concretas para impedir estos obstáculos y usos indebidos.
10. La eficiencia en el **sector de la construcción** debe superar las iniciativas de ahorro apoyadas por vendedores poderosos, para dirigirse a otras de mayor calado como la progresiva obligatoriedad de las redes de reaprovechamiento local de aguas grises, la búsqueda de nuevas fórmulas de provisión diferenciada de agua de excelentes calidades organoléptica y farmacéutica, o la revolución pendiente en el sector de los inodoros secos, cuya implantación daría lugar a un nuevo modelo de abastecimiento hídrico y saneamiento, etcétera.
11. Para la eficiencia **en el regadío** la Comisión propone la condicionalidad con los objetivos de la Directiva marco del agua y evitar el efecto rebote. A estas medidas debe preceder que el Estado cumpla las normas en tiempo, forma y contenido, y continuar que se cambie el hecho de que la planificación hidrológica siga estando al servicio de la sectorial, lo que en España está amparado por la Ley sin que la Comisión Europea haya aún adoptado todas las medidas necesarias para evitarlo.
12. La eficiencia **en las redes de distribución de agua** se centra para la Comisión en reducción de fugas y la colaboración con la industria para desarrollar y difundir mejores prácticas. Sin embargo, es necesario revisar las ideas subyacentes para tratar de manera adecuada casos como el de muchos regadíos situados en vegas y terrazas fluviales, con topografía bastante llana, es aconsejable mantener los sistemas de distribución a cielo abierto, con pequeñas modificaciones como la adaptación del método de hacer discurrir el agua en la parcela. Los retornos de agua al medio cumple en muchos casos una función ecológica y paisajística nada desdeñable. A diferencia de las redes a presión de distribución de aguas urbanas, industriales o de regadío, donde deben alcanzarse eficiencias medias del orden del 75-85%, diseñando programas de mejora atendiendo a los puntos de la red de menor eficiencia, sin necesidad de substituir totalmente las redes, sin un análisis previo que lo justifique.
13. Entre las medidas de eficiencia la Comisión propone el **intercambio de derecho de agua** como medida de racionalización del uso y reducción del estrés hídrico. En Estados como España, en que el agua es dominio público y la atribución de su uso privativo se asigna a través de un sistema concesional en el que el concesionario adquiere el derecho de forma gratuita, el intercambio de derechos de agua amplía las facultades del concesionario en detrimento la gestión pública y permite la aparición de «aguatenientes» y la especulación sobre el uso de bien público que obtuvieron gratuitamente y no usan.

14. La vulnerabilidad de las aguas y sus ecosistemas al **cambio climático y los fenómenos extremos** exigen una estrategia de adaptación y prevención de sus efectos. Para ello, la Comisión propone el correcto desarrollo de la Directiva de inundaciones y la incorporación a los planes de medidas de retención natural del agua y reducción de la impermeabilización de suelos, a cofinanciarse por ayudas de la Unión. Para la escasez propone la utilización racional (control de la demanda), la reutilización y un sistema de observación y alerta temprana ante las sequías. Sin embargo parece olvidar la necesidad de establecer programas de adaptación territorial a los efectos del cambio climático. Estos programas deberían exigir a los Estados la actualización de sus previsiones de recursos, la integración de las medidas relativas a los riesgos de inundación y escasez en las planificación hidrológica y de regadíos, así como en la ordenación del territorio y el urbanismo, adaptando la unidad de actuación a la escala territorial adecuada. Se considera necesario obligar a la reutilización de las aguas para el regadío, fines industriales y otros destinos de ocio o cuidado de zonas verdes. Por último se deberían ampliar los fines del Observatorio Europeo a todos los extremos hidrológicos.
15. La solución de **asociación para la innovación** en materia de aguas y en materia de de productividad y sostenibilidad agrícola pretende encontrar soluciones a los retos en el sector del agua en el contexto urbano, industrial y agrícola, creando oportunidades de mercado tanto en Europa como en el Mundo. Sin embargo estas asociaciones aún están en una fase inicial y se enfrentan a derivas pueden hacerlas ineficaces. Para que sean una herramienta eficaz deberá reforzarse la integración de los objetivos de la Directiva marco del agua, en especial al priorizar las líneas de innovación hacia la implementación de buenas prácticas en materia de gobernanza y financiación y evitar la deriva hacia ámbitos meramente técnicos.
16. La solución del **Sistema de Información sobre el Agua para Europa (WISE)** es elogiada por la Comisión a la vez que se propone su desarrollo para una mayor operatividad. El avance en materia de acceso a la información ha sido muy importante. No obstante, su operatividad para la ciudadanía presenta todavía muchas limitaciones. También existen en muchos casos deficiencias de calidad de los datos y la trazabilidad de su obtención. Es necesario un mayor control independiente de calidad de los datos y un mayor esfuerzo en facilitar las condiciones para que el conocimiento producido con métodos colaborativos se difunda y se comparta de manera abierta, libre y sencilla, de acuerdo con las características y potencialidades de la nueva sociedad en red.
17. La solución de mejorar la conexión entre **ciencia, política y economía** es un objetivo de la Comisión del que subraya la elaboración de un prototipo de modelo hidroeconómico. Considerando necesaria esta mejora, preocupa el quizás excesivo énfasis en la utilización del mercado y otros instrumentos económicos como motores fundamentales de la elaboración de políticas públicas al enfatizar la conexión entre investigación e innovación y mercado y sector privado. En este sentido parece crucial: la recuperación del objetivo fundamental de que los avances científicos sirvan para informar de manera efectiva las políticas públicas, lo que incluye la mejora del conocimiento de los aspectos físico-biológicos y las mejoras en la gobernanza que no deben reducirse a la utilización de instrumentos económicos.
18. El establecimiento de un sistema de **revisión inter pares** como solución de gobernanza, constituye una oportunidad para el intercambio de experiencias, conocimientos e

información entre autoridades competentes en materia de agua, tanto en el espacio europeo como dentro de un mismo Estado como señala la Comisión. Sin embargo es necesario que este sistema parta de una metodología predefinida que lo haga útil y una transparencia que permita el acceso público a través de Internet de toda la documentación.

19. La **condicionalidad de las exigencias específicas de la Directiva marco del agua** en la Política Agrícola Común se propuso por la Comisión pero no fue incluida por el Parlamento Europeo el 13 de marzo de 2013. Esta medida es esencial en la agricultura intensiva por ser una de las principales presiones de los ecosistemas acuáticos y obtener importantes ayudas comunitarias, la Comisión debe conseguir su incorporación en el Marco Estratégico Común de los fondos europeos.
20. La Comisión apoya el empleo de **instrumentos de concienciación** tales como campañas de comunicación, regímenes de certificación y la determinación de la huella ecológica, para incentivar comportamientos sostenibles en los usuarios. Sin desdeñar la importancia de estos instrumentos, la frustración de expectativas generadas alrededor de estas iniciativas hace necesario centrar la atención en cómo se implementa. En este sentido es necesario analizar qué debe suceder para que estas acciones permitan la consecución de los objetivos previstos.
21. El 28 de julio de 2010 la Asamblea General de Naciones Unidas reconoció explícitamente el **derecho humano al agua y al saneamiento** (Resolución 64/292). La Comisión debe promover su inclusión en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, en tanto, establecer estrategias para implementar este Derecho de manera simétrica en el interior y exterior de la Unión Europea. Para ello, debe exigir que los Estados miembros lo garanticen, en especial, a personas en situación de pobreza, y en el sistema tarifario lo hagan conforme a los criterios impulsados por la Iniciativa Ciudadana Europea (gestión pública, transparente y participativa, sin opción de lucro). En la misma línea debe actuar en sus relaciones exteriores, en la política de asociación con terceros Estados y la Cooperación Internacional al Desarrollo.
22. El agua en el **crecimiento económico y el desarrollo sostenible** tiene un tratamiento testimonial y retórico en el Plan. Sin embargo, este tema remite a un problema de gran calado político y social: el deterioro ecológico no se puede frenar sin limitar el crecimiento cuantitativo en los países sobredesarrollados, lo que –si no se aborda con una estrategia de transición adecuada- implicará reducciones de niveles de seguridad y bienestar consideradas irrenunciables por estas sociedades, que internamente son profunda y crecientemente desiguales. Es urgente clarificar cómo y quiénes van a conducir este proceso ya iniciado (España se ha empobrecido en un 20% entre 2008 y 2013), quién va a controlar su distribución espacial y su ritmo temporal y quién va a decidir y a favor de quién la naturaleza (en nuestro caso, los ecosistemas acuáticos) en la que queremos o podemos habitar.
23. La dimensión global del agua en materia de **gobernanza y seguridad** es objeto de un tratamiento muy reducido en el Plan. La perspectiva adoptada por la Comisión Europea adolece de «eurocentrismo» por la generalidad con la que asume los objetivos del Milenio, la omisión de las relaciones de poder y desigualdad en la que se encuentran con los países «periféricos» y la presunción de que la Unión Europea no puede aprender nada de esos países. Así parece que el modelo de gobernanza global está supeditado a los intereses

económicos de la Unión Europea, se priorizan los compromisos de la Organización Mundial del Comercio a los Objetivos del Milenio y el compromiso de la Comisión queda en meras declaraciones de voluntad.

- 24.** Para avanzar en los objetivos del Plan es necesario que la Comisión Europea tenga un perfil político más decidido y claro tanto para mirar el diagnóstico de la situación sin eufemismos, como para proponer medidas concretas y eficaces como las sugeridas.