

La Directiva Marco del Agua y la nueva política agraria



Leandro del Moral Ituarte
Universidad de Sevilla

En el año 2006 nos encontramos en pleno proceso de aplicación de la Directiva 2000/60/CE, uno de los ejemplos de legislación sobre recursos naturales más ambicioso y avanzado del mundo (Arrojo et al., 2005), que debe orientar la política de agua de España durante los próximos quince años. Se trata de una norma orientada a la gestión, a la vigilancia y cuidado de la calidad del agua, a la transparencia de costes de los usos del agua y a la información y participación social en la definición de los objetivos concretos que condicionarán su aplicación en cada ámbito territorial (Demarcaciones Hidrográficas).

Gestión del agua, territorio y agricultura: una relación imprescindible

Actualmente, nadie ignora las fuertes implicaciones e interrelaciones territoriales de la gestión agua. Esta significación tiene mucho que ver con la presencia del agua en todas las actividades sociales, productivas o recreativas, y con su función básica en los sistemas naturales, independientemente de su abundancia o escasez relativa. Pero también responde al hecho de que el agua se genera (precipita), fluye y se utiliza por toda la superficie del territorio. Cualquier actividad, aunque no tenga un objetivo hidráulico di-

recto, influye sobre la cantidad y la calidad del agua: la opción por un modelo urbanístico determinado, la implantación de nuevas industrias o el crecimiento de las actividades turísticas, por ejemplo; por no hablar de la roturación o reforestación de montes, los cambios de cultivos o de técnicas de riego. Por este motivo, cada vez se refuerza más la idea de que la definición de las demandas y disponibilidades de recursos de cada cuenca, de su calidad y de los objetivos que se puedan plantear en relación con el agua, sólo pueden fundamentarse en el análisis, el diagnóstico y consiguiente estrategia explícita de utilización del territorio. Y de entre todos los usos del territorio, los de mayor importancia por su extensión y distribución son los usos agrarios. Es evidente que no puede plantearse una política de aguas sin tener en cuenta una política agraria coherente con ella. Es más, la clave del éxito de la nueva política del agua en Europa está en su ajuste con una política agraria coherente.

Nadie desconoce que el regadío es el principal sector de uso de agua en España. Centrándonos en el caso de Andalucía, el *Inventario y caracterización de los regadíos en Andalucía* muestra que el crecimiento del regadío desbordó hace tiempo las previsiones de los planes hidrológicos: ya en el año 1996 ascendía a 819.101 hectáreas, con una situación especialmente preocupante en el Guadalquivir, con 598.905 hectáreas,



que superaban las previsiones de su Plan Hidrológico para el año 2012; la posterior actualización de este estudio eleva estas cifras a 893.000 hectáreas en toda Andalucía (Consejería de Agricultura, 1999 y 2003). Pero la incidencia de la actividad agraria sobre el sistema hidrológico no se reduce a la presión sobre la cantidad de agua, sino a los impactos sobre la calidad y sobre los cauces y riberas. Además, las presiones sobre el sistema hidrológico implican en mayor o menor grado al conjunto del sector agrario, incluida la ganadería y la agricultura de secano, no sólo a la agricultura de regadío.

Así, por ejemplo, el contenido en nitratos es indicativo de uno de los fenómenos más generalizados de contaminación de las aguas. Los nitratos pueden proceder de fuentes puntuales (actividades industriales y urbanas: vertidos líquidos y lixiviados de vertederos) y de fuentes difusas (actividades ganaderas y prácticas agrícolas de abonado), pero por su amplitud y volumen de aplicación, estas segundas constituyen el principal factor de contaminación. En el caso de los nitratos, los niveles de vulnerabilidad han sido objeto de una definición, identificación y delimitación espacial expresa, competencia de las comunidades autónomas, con arreglo al Real Decreto 261/1998.

Por otra parte, en los últimos años van adquiriendo mayor importancia los efectos de los productos fitosanitarios sobre la calidad de las aguas, especialmente de las dedicadas al abastecimiento de poblaciones. Resulta especialmente preocupante el incremento de los impactos de los residuos de productos fitosanitarios aplicados en determinados cultivos, como es el

caso del olivar andaluz (de secano y de regadío), con 135 municipios (una población total de 2.074.000 habitantes) afectados en 2005. El episodio que afectó al embalse de Iznájar en julio de ese mismo año, que siguió a los que ya habían afectado a los embalses de Dañador y Rumblar, alertaron muy seriamente a la opinión pública sobre este problema.

En este contexto, la coincidencia en el tiempo de la reorientación de la política de agua (Directiva Marco del Agua) y de la política agraria (Reforma de 2003, Reglamento 1698/2005 FEADER, Directrices Estratégicas Comunitarias, Plan Estratégico Nacional y Programas Autonómicos de Desarrollo Rural) constituye una oportunidad muy importante para conseguir la necesaria integración de las actuaciones y para buscar sinergias entre ellas. Cada vez está más claro que alcanzar los objetivos de la nueva política del agua depende en gran parte de cómo se aprovechen las oportunidades que ofrece la nueva política agraria y de desarrollo rural.

Contenidos fundamentales de la Directiva Marco del Agua

Los enfoques y objetivos que caracterizan la nueva política del agua se pueden sintetizar en los siguientes cuatro puntos fundamentales. En primer lugar, la DMA asume un enfoque de gestión integrada del agua, estableciendo como objetivo central (artículo 1º, apartado a) la recuperación y conservación del *buen estado ecológico* de ríos, lagos, lagunas y humedales. El buen estado ecológico se define con criterios físico-químicos (temperatura, oxígeno disuelto, sales, acidificación, nutrientes, sustancias tóxicas y peligrosas), biológicos (flora acuática, invertebrados bentónicos, fauna piscícola) y, lo que es más novedoso, morfodinámicos (régimen hidrológico, continuidad del río, morfología de los cauces, estructura de las riberas). Para las aguas subterráneas, la DMA establece el objetivo de asegurar el *buen estado cuantitativo*, además del *buen estado cualitativo* exigido por anteriores leyes, tomando en cuenta las interacciones de tales masas de agua con humedales y otros ecosistemas terrestres asociados.

Esto significa que para el cálculo de los recursos disponibles de los acuíferos se tienen que considerar las descargas (fuentes, manantiales) necesarias para mantener los ecosistemas terrestres dependientes de ellas. La conservación o restauración del buen estado ecológico y cuan-

titativo de las aguas no es un objetivo subordinado a la satisfacción de las demandas sociales, sino una restricción a los recursos disponible para los usos humanos. Complementariamente, la DMA introduce el *principio de no deterioro*, profundizando el compromiso de conservación más allá del principio *quien contamina paga*. Todo esto constituye un reto muy serio, teniendo en cuenta que la DMA no es una mera declaración de buenas intenciones sino una norma de obligado cumplimiento transpuesta -aunque no del todo satisfactoriamente- a la normativa estatal desde diciembre de 2003. Un reto basado no en planteamientos románticos o ecologistas radicales, sino en la convicción de que unos ecosistemas acuáticos seguros y saludables son la garantía de futuros suministros de agua futuros sanos y seguros.

Esa es la clave de la discusión: la perspectiva (general frente a particular) y la escala temporal (largo plazo frente a corto plazo) que se adopten. Evidentemente, la DMA establece excepciones a la consecución de tales objetivos (tramos de ríos, lagos, aguas costeras o acuíferos muy alterados, costes desproporcionados, impactos sociales o ambientales negativos), pero estas situaciones son por su propia naturaleza excepciones que han de justificarse con rigor y coherencia.

En segundo lugar, la DMA establece la cuenca hidrográfica como marco territorial de gestión de aguas, reconociendo el marco geográfico natural del ciclo de las aguas continentales. Asumiendo la *indivisibilidad y unicidad* sistémica de las aguas subterráneas y superficiales, la directiva promueve su gestión integrada en el ámbito de las cuencas, superando incluso las fronteras en las cuencas transfronterizas en el seno de la UE. Este enfoque de gestión y planificación tiene una larga trayectoria en nuestro país; pero al concepto de cuenca la DMA añade la integración de las aguas costeras (plataformas litorales) y de transición (deltas, estuarios) en la gestión de las aguas continentales, acabando con la valoración tradicional de que las aguas de los ríos “se pierden en el mar”, y reconociendo sus importantes funciones en la sostenibilidad de deltas, playas, pesquerías y ecosistemas litorales.

En tercer lugar, la DMA introduce nuevos criterios de racionalidad económica en la gestión de aguas presididos por el principio de *recuperación de costes* -incluyendo los *costes ambientales* y el *valor de escasez* (oportunidad)-, el principio *quien contamina paga* y el principio de *precio incentivador*. De acuerdo con este último, los Es-



tados miembros deben asegurar que en 2010 los precios del agua proporcionen a los usuarios incentivos adecuados para usar el agua eficientemente y contribuir de esa manera al logro de los objetivos de la directiva. En cada caso deberán desarrollarse análisis transparentes y en profundidad de los precios y sus efectos económicos y sociales. Se requiere pasar del *análisis coste-beneficio* al *análisis coste-efectividad*, es decir, las actuaciones no están condicionadas (salvo las excepciones anteriormente mencionadas) a los costes, sino que están definidas por los objetivos de conservación y/o recuperación obligatorios: de lo que se trata es de seleccionar las medidas que permitan alcanzarlos de la manera menos costosa posible. Asimismo, se debe garantizar la contribución adecuada de los diferentes usos del agua, diferenciando al menos entre usos industriales, domésticos y agrícolas.

Por último, en cuarto lugar, la DMA exige abrir la gestión de aguas a una *activa participación* ciudadana de carácter *proactivo*. Este tema tiene una gran significación: no se trata simplemente, que ya sería mucho, del reconocimiento de derechos democráticos de todos los ciudadanos, sino de una búsqueda de eficacia y solidez en los resultados (lograr compromisos, compartir responsabilidades, evitar conflictividad) y de reconocimiento de las incertidumbres que rodean gran parte de los conceptos básicos (“costes desproporcionados”, “incentivos adecuados”, “medidas suficientes”, etc.). Además, los actores convocados a participar no son solamente los tradicionales usuarios del agua (comunidades de regantes, empresas de abastecimiento, hidro-



léctricas, industria), sino un espectro más amplio de *partes interesadas*, que incluye trabajadores, empresarios, agricultores de secano y regadío, consumidores, ciudadanos organizados y *público en general*.

Dificultades en el proceso de implantación de la DMA

La elaboración de la DMA requirió difíciles consensos entre los diferentes Gobiernos, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea (CE). A pesar de la claridad de los principios y objetivos que guían la directiva, el amplio margen de interpretación que tienen los Gobiernos y su complejidad técnica han creado dificultades, tanto en el proceso de transposición a la legislación de los diferentes países como en el desarrollo concreto de sus contenidos a lo largo del extenso periodo de aplicación entre 2003 y 2015. Entre los temas más sensibles de este complejo proceso de implementación se pueden destacar los siguientes temas:

En primer lugar, la propia transposición (adaptación de la DMA a la legislación española) del año 2003 fue un paso en falso. Todavía no se ha corregido, ni parece que vaya a corregirse a corto plazo (Prat, 2005). Por ejemplo, no se han recogido con la suficiente claridad los objetivos de la DMA ni la concepción del papel de la participación social en la gestión del agua. Este problema gravita sobre la definición de metas y metodología de aplicación de la DMA en España.

En segundo lugar, los incumplimientos de plazos, el más importante de los cuales se refiere a la falta de definición de los Distritos Hidro-

gráficos, que exige la incorporación de las aguas costeras en la ya histórica delimitación de ámbitos de aguas continentales (Confederaciones Hidrográficas). Este tema está relacionado con la distinta competencia autonómica sobre unas y otras (autonómica en el caso de las aguas costeras, y estatal en el de las aguas continentales intercomunitarias).

En tercer lugar, el déficit de participación. En un país sin tradición en este aspecto, el proceso de participación se ha iniciado muy tardíamente y sólo a través de reuniones temáticas con expertos. Todavía no se ha hecho nada por extender a la sociedad la importancia de la DMA y de sus implicaciones para las políticas sectoriales y territoriales. El nuevo enfoque participativo de la DMA debería suponer reformas institucionales serias en la administración del agua en España y en la comunidades autónomas que como Andalucía tienen competencias transferidas sobre cuencas hidrográficas.

En cuarto lugar, la inercia y continuidad de actuaciones no coherentes con los nuevos planteamientos. La Administración debería asegurar la aplicación del *principio de no deterioro*, evitando *políticas de hechos consumados* en el período de transposición. Sería prudente activar una *moratoria* de grandes infraestructuras y actuaciones que puedan poner en peligro los objetivos de la directiva, hasta que no se hayan clarificado las restricciones ambientales y económicas que impone su aplicación.

En quinto lugar, la DMA introduce especificaciones científico-técnicas a fin de asegurar que la definición y evaluación del *estado ecológico* sean consistentes y acordes a principios y procedimientos comunes en todos los Estados. Sin embargo, tales especificaciones se están concretando en base a una cooperación no vinculante de los Gobiernos con la Comisión Europea. En particular, en las regiones mediterráneas, la menor disponibilidad de caudales puede usarse como pretexto para rebajar los objetivos ambientales, en lugar de restringir los usos abusivos en curso. En este sentido es preciso asegurar criterios científicos rigurosos que definan las referencias del *buen estado ecológico* en cada contexto geoclimático.

La imprecisión sobre la forma en que los Gobiernos deben implantar el principio de *recuperación de costes*, no sólo puede llevar a un desarrollo ineficaz del principio, sino a la contradicción de que los fondos europeos se apliquen a proyectos que no respeten dicho principio. Este tema es uno de los que presenta un desarro-

llo más insatisfactorio en los informes que cada autoridad de cuenca ha elaborado en cumplimiento del artículo 5º de la directiva. Así por ejemplo, en el informe de la cuenca del Guadalquivir se considera que el regadío recupera el 98% de sus costes. Si esto fuera así, no se entiende por qué el requisito de la recuperación de costes ha ocasionado tantas tensiones y discusiones. Parece evidente que ni la identificación de costes, con total ausencia por el momento de los costes medioambientales y del recurso (de escasez), ni los criterios empleados para definición de amortizaciones son satisfactorios, desde el punto de vista del principio de responsabilidad de los usuarios que persigue la DMA. Evidentemente, en este tema hay que conjugar varios aspectos delicados (recuperación de costes, precios que aporten incentivos para el uso eficiente del agua, atención a los efectos sociales y económicos), pero todo ello en un contexto de análisis riguroso y transparente en el que hay mucho que avanzar todavía (Ferrer y La Roca, 2006).

Sin embargo, la mayor incertidumbre que rodea hasta el momento la aplicación de la DMA, y que subyace a todas las dificultades mencionadas, es la falta de integración con las políticas territoriales y sectoriales de las que depende la materialización real de los objetivos de la nueva política de aguas. Y es en este punto en el que cobra especial importancia las oportunidades creadas por la nueva política de desarrollo rural.

Nueva política de agua y desarrollo rural: oportunidades de encuentro

Efectivamente, la última reforma de la PAC (pago único, desacoplamiento, condicionalidad, modulación) y la nueva política de desarrollo rural ofrecen múltiples oportunidades para apoyar el avance hacia las metas de la DMA. Buena parte de los objetivos de los Ejes 1, 2 y 3 del nuevo Reglamento FEADER 1698/2005 (mejora del medio ambiente y del entorno rural, medidas agroambientales y forestales, apoyo a la calidad de vida y diversificación de la economía rural, conservación y mejora del patrimonio rural, formación y elaboración de estrategias por zonas, diseñadas para territorios rurales subregionales, con un enfoque ascendente) son fundamentalmente coincidentes con los objetivos e instrumentos planteados en la DMA. Los calendarios, aunque no se ajustan perfectamente, son sensiblemente paralelos (ver cuadro 1). Los buenos resultados van a depender, por una parte, de la cooperación en-



tre las administraciones del agua y agrarias para el diseño de medidas coherentes y complementarias entre los *planes de gestión de cuenca* y los *programas de desarrollo rural*; por otra, de la evaluación coordinada de las interrelaciones y sinergias de ambos paquetes de medidas y, finalmente, de la participación e implicación de todas las partes interesadas, que la DMA enfatiza tan claramente (Peiteado, 2006).

Los temas clave del Reglamento FEADER en los que es necesario encontrar las mejores sinergias son los siguientes ordenados por Ejes:

- > Respecto al Eje 1 (Competitividad del sector agrícola-forestal), destacan tres aspectos. En primer lugar, todo lo relacionado con la información, formación y asesoramiento (arts. 21, 24 y 25 del Reglamento 1698/2005) que pueden incidir en aspectos clave para avanzar hacia los objetivos de la DMA, como los que se relacionan con la formación en el manejo de nuevas técnicas de riego o el control de abonado. En segundo lugar, la modernización de explotaciones (art. 26), con la incorporación de nuevas tecnologías de riego o infraestructuras para el tratamiento de residuos (tanques para purines, por ejemplo). Y en tercer lugar, las infraestructuras para la evolución y adaptación de agricultura y silvicultura (art. 30), que incluye expresamente ayudas para gestión de recursos hídricos y modernización de regadíos. Hay que subrayar que las medidas de modernización, cuando implican intensificación, pueden tener efectos negativos sobre el sistema hidrológico (reducción de retornos de riego, contaminación, erosión). En ese

Cuadro 1
CALENDARIO DE LA REFORMA DE LA PAC Y DE LA DMA

AÑO	POLÍTICA AGRARIA COMÚN	DIRECTIVA MARCO DE AGUA
2000	Aprobación de los Programas de Desarrollo Rural en el marco de la Agenda 2000.	Aprobación y entrada en vigor de la Directiva Marco del Agua.
2003	Reforma de la PAC (desacloppamiento, condicionalidad, modulación, impulso a la política de desarrollo rural).	Transposición a la legislación de los Estados miembros.
2004		Informes por Demarcaciones Hidrográficas de acuerdo con el art. 5: análisis de las características, presiones e impactos.
2005	Reglamento 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER. La condicionalidad se hace obligatoria.	Revisión de los informes art. 5 y comienzo de definición de objetivos para los planes de medidas.
2006	Termina el período de programación 2000-2006 de Desarrollo Rural. Establecimiento medidas y elaboración de las Directrices Estratégicas Comunitarias, de los Planes Estratégicos Nacionales (primer semestre) y de los Programas de Desarrollo Rural (segundo semestre).	Establecimiento de la red de control (art. 8). Identificación de partes interesadas (actores), presentación del calendario para la consulta pública y programa para la redacción de los planes de gestión de cuencas (art. 14).
2007	Comienzo del nuevo período de programación de Desarrollo Rural 2007-2013.	Informe provisional sobre aspectos clave de la gestión del agua en cada Demarcación (art. 14).
2008	Revisión de las Reformas de la PAC de 2003.	Consulta pública sobre borradores de los planes de gestión.
2009		Aprobación de los planes de gestión (art. 13).
2010		Aplicación de precios que introduzcan incentivos para el uso eficiente del agua (art. 9).
2013	Termina el período de programación 2007-2013 de Desarrollo Rural.	
2012		Los planes de gestión deben estar operativos (art. 11).
2015		Se debe alcanzar el buen estado ecológico de las aguas (art. 4).

Fuente: Interwies y Dworak, 2006. Traducción y adaptación propia.

sentido son de especial importancia los comentarios sobre el balance de las experiencias de modernización de regadíos que ya viene haciéndose desde hace años (WWF-Adena, 2005).

> Respecto del Eje 2 (Mejora del medio ambiente y entorno rural), destacan, por una parte, las potencialidades de las ayudas NATURA 2000 y las directamente relacionadas con la DMA (art. 38), que incluyen

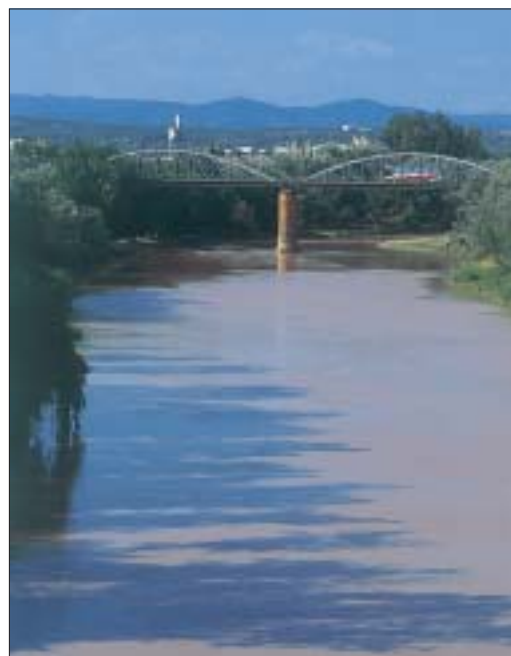
compensación por restricciones derivadas de medidas de planes de gestión de cuenca (restauración de humedales, transformación de tierras agrícolas en pastizales), y, por otra parte, las ayudas agroambientales (art. 39) referidas al fomento de la extensificación para disminuir la presión sobre recursos hídricos y reducción de insumos en la explotación. En este sentido es de especial interés la línea de ayudas relacionada con el apoyo de agrosistemas de secano de alto valor ambiental.

- En relación con el Eje 3, para los enfoques de la Nueva Cultura del Agua y los objetivos de la DMA son importantes, por una parte, las actuaciones dirigidas a la conservación y mejora del patrimonio rural (art. 57), que incluyen actividades de sensibilización, inversión para mantenimiento y mejora del patrimonio natural (restauración de riberas, depuración de aguas residuales en zonas rurales) y, por otra, todo lo relacionado con la formación, adquisición de capacidades e información (arts. 58 y 59) que serán de gran importancia para aumentar la sensibilización para cumplir con los objetivos de la DMA y para la elaboración de los planes de gestión de cuenca.

Consideraciones finales

La DMA y la PAC son dos de las principales políticas de la Unión Europea. Es imprescindible la integración y coherencia entre ambas. Si se diseñan adecuadamente, las medidas de desarrollo rural pueden contribuir a la consecución de los objetivos de la DMA, así como ésta puede también ayudar al desarrollo de la primera, especialmente por medio de la atención a territorios en riesgo de no cumplir los objetivos, el establecimiento de excepciones y las medidas sobre participación pública. La escala de trabajo y la selección de actores son fundamentales (Silva y del Moral, 2005).

Los precios del agua pueden ser instrumentos eficaces para alcanzar los objetivos de la DMA (internalización de costes ambientales, incentivos a la eficiencia) y para asegurar la financiación y mantenimiento de las infraestructuras. Pero es fundamental considerar los efectos sociales y económicos de la aplicación de la DMA sobre la agricultura. En este sentido, es imprescindible relacionar el principio de “costes desproporciona-



dos” (DMA) con el de “niveles de vida adecuados” (PAC).

Es urgente e imprescindible la integración y cooperación entre ambas políticas y concretamente entre los planes de medidas de cada cuenca y los programas de desarrollo rural, en las escalas adecuadas (comarcas, subcuencas) para hacer posible la participación real de los agentes sociales interesados. ■

▼ Referencias bibliográficas

- ARROJO, P. y OTROS (2005): *Declaración Europea de la Nueva Cultura del Agua*, Fundación Nueva Cultura del Agua, Madrid.
- INTERWIES, E. y DWORAK, TH. (2006): “WFD and Agricultural linkages at the EU level: state of play”, en WWF/Adena y MIMAM, *Jornadas sobre Directiva Marco del Agua y multifuncionalidad de la agricultura*, Madrid, 2006.
- FERRER MATVIEYCHUC, G. y F. LAROCACERVIGNÓN (2006): “El papel de la economía en el desarrollo e implementación de la Directiva Marco del Agua. Ambigüedad conceptual y problemas prácticos”, en *Jornadas de Economía Crítica*, Barcelona, marzo 2006.
- PEITEADO MORALES, C. (2006): “Los Fondos de Desarrollo Rural y su contribución a la Directiva Marco de Aguas” en WWF/Adena y MIMAM, *Jornadas sobre Directiva Marco del Agua y multifuncionalidad de la agricultura*, Madrid, 2006.
- PRAT, N. (2005): “La aplicación de la Directiva Marco del Agua en España”, Julio Barea (coord.), *La calidad de las aguas en España. Un estudio por cuencas*, Greenpeace, s.l., pp. 8-11.
- SILVAPÉREZ, R. y DELMORALITUARTE, L. (2005): “Nuevas dinámicas socioeconómicas y alternativas de desarrollo territorial. El caso de la zona regable del Bajo Guadalquivir”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 40, segundo semestre, pp. 223-244.
- WWF-ADENA (2006): *La modernización de regadíos y la Directiva Marco del Agua: 9 propuestas de WWF-Adena*, 27 de septiembre de 2005.