

4.6.2. Cuando se trata de datos epidemiológicos o anamnésticos, debe clarificarse quién puede obtener el derecho de acceso a estos datos para análisis científicos posteriores y conforme a qué reglas. En principio, todos los comunicantes nacionales de datos deberían poder participar en análisis posteriores en calidad de propietarios de los datos.

4.7. La tecnología moderna de la información y las comunicaciones y un espíritu cooperativo innovador posibilitan o permiten esperar que la estructura horizontal o descentralizada de la red mencionada en el presente Dictamen sea puesta en práctica de manera suficiente. Debería crearse una estructura que permita que todas las instituciones participantes de los Estados miembros

accedan directamente al banco común de datos. No es necesaria la filtración de la información por parte de las instancias superiores de la Comisión.

4.8. Debe hacerse de nuevo hincapié en que la cooperación y reparto del trabajo practicados con éxito hasta la fecha deben incorporarse y utilizarse sin reservas. En concreto, las unidades asociadas a los centros epidemiológicos nacionales, encargadas de la recolección, documentación y elaboración de los datos con fines informativos y orientados hacia la adopción de medidas, han demostrado su eficacia en los casos de enfermedades como el VIH/SIDA (en París), salmonelosis (en Londres) y legionelosis (en Londres). Centros similares podrían constituirse en otros. Estados miembros para otros tipos de enfermedades.

Bruselas, el 25 de septiembre de 1996.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Carlos FERRER

### **Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — La política de aguas de la Comunidad Europea»**

(97/C 30/02)

El 5 de marzo de 1996, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — La política de aguas de la Comunidad Europea».

La Sección de Medio Ambiente, Sanidad y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto aprobó su dictamen el 16 de julio de 1996 (Ponente: Sra. Sánchez Miguel).

En su 338º Pleno (sesión del 25 de septiembre de 1996), el Comité Económico y Social ha aprobado por 97 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

#### **1. Introducción**

1.1. La presente Comunicación está integrada dentro del V Programa de Acción de la Comisión en materia de Medio Ambiente y da respuesta a una petición de revisión fundamental de la política comunitaria de las aguas desde un enfoque básico de protección de los recursos hídricos dejando al margen otras consideraciones que no constituyen el tema principal.

1.2. Esta revisión de la política comunitaria trata de alcanzar una política sostenible en materia de aguas que cumpla con los siguientes objetivos, aunque considere que a veces éstos no serán compatibles simultáneamente:

- garantizar el suministro de agua potable en cantidad y calidad suficiente,
- garantizar la cantidad y calidad suficiente de recursos para las necesidades económicas,

- garantizar la cantidad y calidad suficiente de recursos para el mantenimiento de los ecosistemas terrestres y acuáticos,
- prevenir las sequías e inundaciones.

La conclusión de la Comunicación es la necesidad de una Directiva Marco que integre y actualice la normativa vigente.

1.3. El Comité Económico y Social había solicitado una mayor coherencia en la política comunitaria en materia de aguas, tal como se señalaba, entre otros, en su dictamen <sup>(1)</sup> sobre la revisión de la Directiva relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano <sup>(2)</sup>.

En consecuencia, el Comité considera muy positiva la propuesta de una Directiva Marco para la protección de la cantidad y la calidad de los recursos hídricos en la Unión Europea.

## 2. Cantidad de los recursos hídricos

2.1. Un aspecto no suficientemente considerado por la Comunicación es la definición del agua como un recurso natural renovable y limitado que puede llegar a ser escaso, a causa de las irregularidades climáticas en algunas regiones de la UE, en especial hoy día en los Estados de las cuencas mediterráneas. Las previsiones de los efectos que sobre el ciclo hídrico natural puede tener el actual cambio climático en todo el territorio de la UE, debe seguir siendo motivo de estudio prioritario.

2.2. La definición de una política sostenible en materia de aguas debe introducir un nuevo elemento, la cantidad de recursos hídricos, dada la íntima relación que existe con la calidad de los mismos (dilución de la contaminación, caudal ecológico, determinación de valores mínimos de vertido, etc.).

2.3. La existencia de recursos hídricos suficientes, es decir en la cantidad necesaria para satisfacer las necesidades de los seres humanos y de los ecosistemas naturales, no depende de buscar continuamente nuevas fuentes de recursos, muchas veces de forma muy costosa y con enormes impactos sociales, económicos y ambientales —las denominadas políticas de oferta—, sino que debe basarse en políticas de demanda que busquen adaptar los distintos usos del agua en función de los recursos existentes y limitados.

2.4. En este sentido debe desarrollarse en el ámbito de la Comunidad una nueva cultura del uso, reutilización y ahorro del agua que teniendo en cuenta las especificidades regionales integre la protección de la calidad y de la cantidad de los recursos actuales a través de políticas de conservación más apropiadas, tarifas razonables y una mejor educación del usuario. Esta nueva cultura es determinante para obtener una utilización sostenible de los recursos hídricos que permita que sean siempre

compatibles los objetivos de la política en materia de aguas definidos con anterioridad (punto 1.2).

2.5. El Comité considera que sería conveniente introducir prioridades en los objetivos determinados en la Comunicación dando una mayor importancia a las exigencias medioambientales, pues éstas son esenciales tanto para salvaguardar el suministro de agua potable como para la prevención de sequías e inundaciones y para la consecución de un desarrollo económico (industria, agricultura y servicios) sostenible.

En este sentido el orden de prioridades quedaría definido por:

- Abastecimiento humano,
- Garantizar los requerimientos ecológicos,
- Usos agrícolas e industriales,
- Ocio y otros usos suntuarios.

## 3. Elementos que inciden en la consecución de los objetivos fijados en la política de aguas

3.1. El Comité considera apropiada la enumeración y clasificación de los elementos que inciden en la consecución de los objetivos de una política sostenible en materia de aguas.

3.2. Sin embargo, la Comunicación presentada es insuficiente en el análisis, por breve que éste deba ser, de lo que denomina «otros efectos de la actividad humana». Es preciso desarrollar más el concepto de la gestión sostenible de los recursos hídricos y de la protección de los mismos, en relación con las posibles infraestructuras utilizables y su impacto ambiental, así como con otras políticas relacionadas con esta gestión, por ejemplo, prevención de la erosión, reforestación, etc.

## 4. Principios fundamentales de la política de aguas en la CE

4.1. El marco general de la política comunitaria se regula en el artículo 130 R del Tratado que fija los principios básicos de la política medioambiental. El Comité quiere destacar de entre todos los principios el de «quien contamina paga».

4.2. En relación a la utilización de los datos científicos y técnicos disponibles, en el marco del principio de cautela, el Comité estima que ésta debe ampliarse a la exigencia de estudios rigurosos por parte de las administraciones que garanticen la fiabilidad de las previsiones que se realizan para distintas variables económicas y sociales, tales como los consumos futuros de agua por actividades económicas, las previsiones de uso de sustancias peligrosas autorizadas en la industria, en la agricultura, etc. Puesto que de las mismas pueden derivarse actuaciones de altos costes en infraestructuras, instalaciones y tratamientos que puede que no se

<sup>(1)</sup> DO nº C 82 de 19. 3. 1996.

<sup>(2)</sup> Doc. COM(94) 612 final.

correspondan con las necesidades e incidan negativamente en su eficacia y rentabilidad.

4.3. En cuanto al balance costes/beneficios, el Tratado dispone que a la hora de determinar los objetivos específicos de la política ambiental, deben tomarse en consideración los costes y los beneficios derivados tanto de la adopción de medidas como de su no adopción, en busca de la mejor solución para las diferentes opciones estratégicas.

Sin embargo, es bien sabido y por tanto debería considerarse tanto en la Comunicación como en el posterior desarrollo de una directiva, que aunque la valoración monetaria de los recursos naturales es uno de los objetivos del desarrollo sostenible, ésta no puede hacerse desde la consideración exclusiva de estos recursos como mercancías por varias razones:

- a) Por la importancia vital que para la supervivencia del ser humano y de los ecosistemas tiene un recurso como el agua tratándose éste de un bien superior incuantificable en términos económicos.
- b) Por la dificultad para valorar económicamente otros aspectos o fenómenos que tienen que ver con los recursos hídricos: costes asociados a la erosión o desertificación, a la preservación de la riqueza paisajística y a la diversidad genética de los ecosistemas afectados por la polución o la sobreutilización de recursos.
- c) Porque en la producción, distribución y consumo de agua los precios se han establecido en parte sin tener en cuenta los efectos medioambientales asociados y por tanto no reflejan el coste real de los mismos para la sociedad.

Para que este análisis de costes/beneficios sea efectivo en la legislación en materia de aguas han de fijarse prioridades y programas rentables y eficaces desde la perspectiva de los costes a fin de que no repercuta en la factura de los consumidores, por los efectos acumulativos de las diversas políticas de la Unión Europea.

4.4. En base a las reflexiones precedentes el Comité considera que:

- Los recursos hídricos no pueden considerarse como una mercancía más por sus características: irremplazables para la vida humana, para la supervivencia de todos los ecosistemas y para el mantenimiento de las actividades productivas esenciales; por ello su protección y su gestión requieren una gran participación de toda la sociedad, y de los agentes socioeconómicos en particular.
- La política del agua nunca deberá utilizarse como arma política que discrimine a otros pueblos.
- La Comunidad velará para que tanto la norma comunitaria como el uso de los instrumentos de política económica ambiental, no se empleen para

falsear la competencia ante el desigual reparto de estos recursos.

## 5. Propuesta de una Directiva Marco relativa a los recursos hídricos

5.1. La Comisión considera que la legislación comunitaria existente es obsoleta y que la coherencia y eficacia de su conjunto mejorarán adoptando una Directiva Marco relativa a los recursos hídricos que integre:

- los aspectos cuantitativos y cualitativos del agua,
- la gestión de aguas superficiales y subterráneas,
- la utilización de las aguas y la protección del medio ambiente,
- la lucha contra la contaminación basándose al mismo tiempo en el control de emisiones y vertidos y la determinación de objetivos de calidad,
- la integración de la política de aguas con otras políticas.

5.2. El Comité apoya esta Directiva Marco y considera que aumentaría su eficacia ampliando sus contenidos en un aspecto muy importante para su aplicación como es:

5.2.1. la integración de la política de aguas en la agricultura de forma más intensa, fomentando desde la investigación de técnicas de riego más eficientes y de nuevos fertilizantes y pesticidas no agresivos para el medio ambiente, hasta la utilización de fórmulas de reutilización de aguas residuales. También deberían fomentarse técnicas agrícolas que utilicen menos productos agroquímicos para obtener el mismo resultado;

5.2.2. integrando también aquellos aspectos de la gestión de las aguas subterráneas y costeras que influyan en esta nueva política.

5.3. La aplicación de esta Directiva Marco requerirá el diseño de Planes Integrados de Gestión de Aguas en Cuencas Fluviales.

Estas ideas son apoyadas por el Comité por la idoneidad que presentan para una gestión de recursos hídricos sostenible y para el desarrollo y protección de los ecosistemas tanto terrestres como acuáticos.

5.4. Sin embargo, el Comité estima que:

- hay que tener en cuenta el cumplimiento de los acuerdos internacionales suscritos con terceros países, para la definición de los problemas de gestión de las cuencas fluviales extracomunitarias y cuando no existan estos acuerdos, la Comisión deberá tomar medidas a tal efecto;

— es necesario determinar una clasificación de los distintos tipos de cuencas fluviales que se dan en el ámbito comunitario para poder, en función de sus características (condiciones climatológicas, ecosistemas que soporta, morfología, relación con las actividades productivas, composición del suelo, etc.), definir los Planes Integrados de Gestión de Aguas en dichas cuencas.

Además, para que estos Planes sean realmente los instrumentos para esa gestión, el Comité considera que la Directiva debe integrar también los mecanismos de:

- a) participación de todos los agentes sociales y económicos en la definición de los mismos,
- b) la definición de los organismos de seguimiento y control de los planes donde estén representados también estos mismos agentes sociales y económicos,
- c) el establecimiento de canales específicos de financiación total o parcial de las actuaciones contenidas en dichos planes.

5.5. El Comité considera que el objetivo de «estado ecológico natural» es el óptimo, pero como ya se señaló en su dictamen sobre la Directiva relativa a la calidad ecológica del agua<sup>(1)</sup> sería más apropiado, en este momento, el término «buen estado ecológico», pero siempre en la perspectiva de alcanzar el estado ecológico natural.

5.6. El Comité acoge favorablemente el sistema de concesión de licencias propuesto por la Comisión, al integrar los aspectos cuantitativos y cualitativos de las aguas. Podría no ser objeto de exigencia este sistema, si la captación en la cuenca no afectara más que a un solo país, ya que permitiría reducir los procedimientos burocráticos.

## 6. Aspectos específicos de la gestión de los recursos hídricos

6.1. La Comunicación presentada enumera y analiza algunos aspectos que son específicos de la gestión de los recursos hídricos en la actual política de aguas de la Comunidad Europea.

6.2. En relación con el control de la contaminación por fuente puntual de los recursos hídricos y la vigilancia de la calidad de los mismos, el Comité recomienda la adopción de las recomendaciones hechas en la Conferencia sobre la «Política de Aguas de la Comunidad Europea» organizada recientemente por la Comisión (28-29 de mayo de 1996), haciendo especial hincapié en:

- utilizar un enfoque combinado que concilie la estrategia de determinar valores límite de emisión con la determinación de objetivos de calidad de los recursos hídricos;

- establecer un marco común de definiciones en ambos enfoques;

- incorporar parámetros biológicos en la determinación de la calidad de las aguas;

- fijar valores límite de emisión en el ámbito de la Unión Europea para todas las sustancias que son objetivo prioritario de la normativa actual, tal y como fue ya requerido por el Comité en su dictamen<sup>(2)</sup> sobre la propuesta de Directiva relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación<sup>(3)</sup>, de forma coherente con los principios recogidos en dicha propuesta de Directiva;

- establecer un sistema que permita, cuando sea necesario, fijar los objetivos de calidad de los recursos hídricos a escala europea;

- fomentar la investigación científico-técnica necesaria para la determinación de las mejores técnicas disponibles (MTD)<sup>(4)</sup> en las que basar los valores límite de emisión;

- establecer un sistema de información y control adecuado que permita que los datos y técnicas utilizados por los Estados miembros sean comparables;

- establecer medidas reglamentarias de la UE, a fin de reducir los riesgos de contaminación accidental de las cuencas de captación y suministro de agua, ocasionados por sectores como, por ejemplo, la industria, la agricultura o el transporte. Este marco reglamentario exigirá que las autoridades de gestión de las aguas competentes en cada país desarrollen, dentro del principio de la subsidiariedad, acciones obligatorias para su cumplimiento.

6.3. La Comunicación contempla la posibilidad de determinar y clasificar zonas en función de la distinta protección precisa para su mantenimiento. El Comité considera que esta línea de actuación requiere que la zonificación respetando la protección global de las cuencas, responda a los conocimientos técnico-científicos existentes y que se realicen los esfuerzos necesarios para homogeneizar y revisar los criterios y conceptos que deberán utilizarse por todos los países miembros de la UE, integrando y garantizando su coherencia con los contenidos de los diferentes Convenios internacionales sobre protección del medio acuático suscritos por la Comunidad (Helsinki, OSPAR, ...), dado que la evaluación de la calidad del agua es un tema complejo que depende en gran medida de los criterios que se barajan.

<sup>(2)</sup> DO nº C 195 de 18. 7. 1994.

<sup>(3)</sup> Doc. COM(93) 423 final.

<sup>(4)</sup> Tal y como se definen en el artículo 2, punto 11, de la posición común del Consejo sobre la propuesta relativa a la prevención y control integrados de la contaminación, DO nº C 87 de 25. 3. 1996.

<sup>(1)</sup> DO nº C 397 de 31. 12. 1994.

6.4. La información pública como condición previa para la participación y el control de los ciudadanos y de los agentes socioeconómicos en las políticas de aguas debe desarrollarse de forma explícita en la Directiva Marco ampliando no sólo a las administraciones públicas la transparencia del estado de los recursos hídricos sino garantizando también el acceso público en condiciones equivalentes en el ámbito de la UE a las informaciones relativas al cumplimiento de las obligaciones que las empresas y organismos de carácter privado tienen en base a la normativa vigente, tanto nacional como comunitaria, en materia de uso, producción y vertido de sustancias contaminantes y peligrosas.

6.5. Para la mayor efectividad de la información pública se tendrá en cuenta el principio de la subsidiariedad a fin de que cada Estado mantenga o cree los instrumentos adecuados. No obstante, la Directiva Marco deberá fijar los datos mínimos de dicha información y su actualización periódica, garantizando el acceso permanente de todos los interesados.

A las razones esgrimidas por la Comisión deben añadirse, por varias razones, las siguientes:

- por el carácter vital que tienen para la subsistencia de los seres vivos y de la mayor parte de las actividades productivas del ser humano,
- por ser recursos transfronterizos en muchos casos,
- para poder optimizar los conocimientos y la investigación científico-técnica precisa para su conservación y mantenimiento sobre la base de datos comparables.

## 7. Consideraciones finales

7.1. La propuesta de la Comisión considera la derogación de cuatro Directivas y de una propuesta de Directiva que serían sustituidas por la Directiva Marco y la integración de definiciones y requisitos de control de otras siete Directivas y de otra propuesta.

Las siguientes Directivas serían derogadas y sustituidas por la Directiva Marco:

- la Directiva relativa a la calidad de las aguas superficiales<sup>(1)</sup> (y la Directiva 79/869/CEE<sup>(2)</sup> conexas),
- la Directiva relativa a las aguas aptas para la vida de los peces<sup>(3)</sup>,
- la Directiva relativa a las aguas para cría de moluscos<sup>(4)</sup>,
- la Directiva relativa a la protección de las aguas subterráneas<sup>(5)</sup>,
- la propuesta de Directiva relativa a la calidad ecológica del agua<sup>(6)</sup>.

7.2. El Comité apoya esta determinación, pero advirtiendo, por un lado que deben salvaguardarse los aspectos de estas Directivas que han servido para el desarrollo legislativo posterior, así como la necesaria adecuación del calendario procedimental de su puesta en vigor, para que se haga coincidir con la derogación de modo que no quede espacio temporal entre ambos momentos, de esta forma no se reduce el nivel de protección medioambiental.

La Directiva Marco debe permitir el desarrollo posterior de cuantas directivas sean precisas para avanzar en la consecución de los objetivos que la misma se propone y no sólo las que no se derogan y las propuestas en el apartado 10 denominado «Repercusiones en materia de procedimiento».

7.3. El Comité quiere manifestar que se reserva su opinión para la futura Directiva Marco con independencia de las valoraciones aquí contenidas.

7.4. En este mismo sentido, quiere recomendar a la Comisión, en aras de la mayor efectividad de los nuevos conceptos medioambientales, programas específicos de enseñanza escolar en la UE.

7.5. Asimismo sería importante la realización de una Carta Hídrica europea, en el que se especificarán las condiciones de cantidad y calidad de las cuencas fluviales.

<sup>(1)</sup> DO nº L 194 de 25. 7. 1975.

<sup>(2)</sup> DO nº L 271 de 29. 10. 1979.

<sup>(3)</sup> DO nº L 222 de 14. 8. 1978.

<sup>(4)</sup> DO nº L 281 de 10. 11. 1979.

<sup>(5)</sup> DO nº L 20 de 26. 1. 1980.

<sup>(6)</sup> Doc. COM(93) 680 final.

Bruselas, el 25 de septiembre de 1996.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Carlos FERRER