

# Análisis de Desproporcionalidad

## Documento 1 ASPECTOS GENERALES

Curso de Análisis Económico en la Planificación de Cuenca, 17 al 21 de Septiembre de 2007

### LOS OBJETIVOS EN LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA

Los objetivos ambientales de la Directiva Marco del Agua son el eje de esta legislación comunitaria que establece que hay que hacer una gestión del agua sostenible a largo plazo basándose en un elevado nivel de protección del entorno acuático. El logro de estos objetivos tendrá enormes beneficios para la protección de salud humana y el medio ambiente. Sin embargo, también tiene consecuencias económicas e implicaciones, tanto positivas como negativas, que deben considerarse.

Los objetivos ambientales y las excepciones se establecen en el Artículo 4 de la Directiva (para los detalles consúltase el Artículo 4 de la Directiva 2000/60/EC). Los principales objetivos ambientales en la Directiva son múltiples e incluyen los siguientes elementos (para detalles véase Artículo 4 §1, (a) aguas superficiales, (b) aguas subterráneas y (c) áreas protegidas):

- *No deterioro* del estado para aguas superficiales y subterráneas y la protección, mejora y restauración de todas las masas de agua;
- Alcance del **buen estado** para el 2015, es decir, el buen estado químico (o potencial) y ecológico para las aguas superficiales y buen estado químico y cuantitativo para las aguas subterráneas;
- *Reducción progresiva de la contaminación* de sustancias prioritarias y *retirada paulatina* de sustancias prioritarias peligrosas en aguas superficiales y prevención y limitación de la entrada de contaminantes en las aguas subterráneas;
- *Reversión* de cualquier *tendencia* significativa ascendente de contaminantes en las aguas subterráneas;
- Alcance de los estándares y objetivos estipulados en la legislación comunitaria para las *áreas protegidas*.

**La Guía de Objetivos Ambientales elaborada en el contexto de la Estrategia de Aplicación Común de la DMA hace las siguientes consideraciones:**

Es importante señalar que, cuando haya más de uno de los objetivos de obligado cumplimiento en una masa de agua, se aplica el más restrictivo (Art. 4 §2) independientemente de que todos los objetivos se deben alcanzar. Con el fin de alcanzar los objetivos específicos para las masas de agua artificiales y altamente modificadas (es decir, el buen estado ecológico potencial y el buen estado químico), las precauciones para su designación (ver Artículo 4 §3) contienen elementos para cotejar las consecuencias de lograr el 'buen estado ecológico' con varios aspectos incluyendo las consideraciones económicas.

Además, la evaluación de “buen potencial ecológico” está asociada a las posibles medidas. Es importante comprender que las definiciones normativas para el objetivo ambiental de “buen estado” se describen en la Directiva con gran detalle en el Anexo V. Sin embargo, el desarrollo de criterios numéricos específicos y clasificaciones incluyendo los umbrales de calidad se describe sólo en lo que respecta al proceso.

Para **aguas superficiales**, la definición de “buen estado químico” será armonizada en la UE, para las sustancias prioritarias, mediante normas de calidad ambientales. Además, en el proceso de intercalibración, se calculan los umbrales entre el muy buen/buen y buen/moderado estado ecológico.

Para las **aguas subterráneas**, los criterios para el “buen estado cuantitativo” se establecen en el Anexo V, punto 2.1.2. Además, la DMA determina ciertos criterios para el “buen estado químico de aguas subterráneas” en el Anexo V, punto 2.3.2. Asimismo, la propuesta de la Comisión para una Directiva de Aguas Subterráneas sugiere criterios específicos adicionales para el “buen estado químico de aguas subterráneas” para algunas sustancias (nitratos, insecticidas).

El proceso de toma de decisiones es distinto para los criterios de estado químico y ecológico. A propuesta de la Comisión, el Parlamento europeo y el Consejo adoptan los criterios específicos para “buen estado químico”, tanto para aguas superficiales como subterráneas (“proceso de decisión conjunta”). Con respecto al “buen estado ecológico”, se requiere que los Estados Miembros que desarrollen clasificación nacional consistente con las disposiciones del Anexo V de la DMA.

La determinación de los criterios para los distintos estados debería basarse en el mejor conocimiento científico, que inevitablemente mejorará con el tiempo. Ello debería ser garantía de que el objetivo de la Directiva puede alcanzarse si se cumplen esos criterios de calidad del agua. Según la DMA, **las consideraciones socioeconómicas o la factibilidad técnica no juegan ningún papel en la definición de los sistemas de clasificación.**

Sin embargo, en la evaluación de los resultados de monitorización siempre hay una probabilidad de “error negativo” o “error positivo”. Además, al establecer las normas ambientales, algunos datos pueden no estar disponibles o ser fiables para juzgar ciertos impactos. Mientras que para la evaluación del estado químico, las herramientas para tener en cuenta la incertidumbre están disponibles, ampliamente aceptadas y utilizadas, no existe ninguna herramienta comúnmente aceptada para la evaluación del estado ecológico.

## LAS EXCEPCIONES EN LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA

Una parte integral de los objetivos ambientales estipulados en el Artículo 4 son las llamadas excepciones e incluyen los siguientes aspectos:

- **extensión del plazo** hasta seis años por dos veces, en otras palabras, el buen estado se debe alcanzar para el 2027 a más tardar (Artículo 4 §4);
- establecimiento de **objetivos menos rigurosos** bajo ciertas condiciones (Artículo 4 §5);
- aplazamiento temporal de los objetivos en caso de **causas naturales o “fuerza mayor”** (Artículo 4 §6);
- **nuevas modificaciones** de las características físicas de una masa de agua superficial o alteraciones del nivel de las masas de agua subterráneas, o malogro en impedir el deterioro del estado de una masa de agua superficial (incluyendo de estado muy bueno a bueno) como consecuencia de nuevas actividades de desarrollo sostenible (Artículo 4 §7).

Un elemento común en todas estas excepciones son las estrictas condiciones que se deben cumplir y la inclusión de su justificación en el Plan de Cuenca. La evaluación económica es un elemento clave al considerar aplicar estas excepciones (aunque la falta

de viabilidad técnica puede ser suficiente en algunos casos).

Los párrafos 8 y 9 del Artículo 4 introducen dos principios aplicables a todas las excepciones,

- en primer lugar, las excepciones en una masa de agua no deben comprometer el alcance de los objetivos ambientales en otras masas de agua;
- en segundo lugar, se debe lograr al menos el mismo nivel de protección como estipula la ley comunitaria..

En los grupos Europeos ha habido un extenso debate sobre si estos requisitos para realizar excepciones se deben interpretar como “objetivos alternativos” o “excepciones”. En ambos casos, sin embargo, las consecuencias y proceso de implementación de la Directiva es el mismo. Se acepta, sin embargo, que ciertos elementos del Artículo 4 §3 son equivalentes a los elementos de las excepciones (por ejemplo, el concepto de costes desproporcionados). Por lo tanto, se debe asegurar una consistencia en la aplicación de estos elementos en toda la Directiva.

**Según se ha acordado en los Grupos Europeos de acuerdo con el Artículo 4 de la Directiva Marco del Agua se pueden considerar excepciones a la consecución de los objetivos**

**RETRASOS DE PLAZOS**

El Artículo 4.4 establece la posibilidad de alargar los plazos para alcanzar los objetivos ambientales, hasta por dos períodos consecutivos de seis años, cuando esa decisión se justifique por razones técnicas (es decir cuando la efectividad de las mejoras requeridas exija períodos extendidos de tiempo), por restricciones físicas (cuando los procesos naturales no permitan revertir la degradación en los plazos establecidos), o por razones de coste (cuando las mejoras sólo puedan conseguirse en los plazos establecidos a un coste demasiado elevado).

**OBJETIVOS MENOS RIGUROSOS**

El artículo 4.5 establece cuando se puede plantear alcanzar objetivos menos rigurosos que los de buen estado en masas de agua concretas cuando éstas se encuentren “tan afectadas por la actividad humana” o cuando su “condición natural” EAE tal que alcanzar los objetivos más exigentes EAE inviable o tenga un coste desproporcionado. En este caso es necesario demostrar que actividades humanas no pueden satisfacerse con una alternativa mejor, que en cualquier caso se consigue el mejor estado ecológico y químico posible, que se garantice que no se produzcan deterioros del estado de las masas de agua implicadas y que los objetivos alternativos y las razones de su elección estén plenamente documentados en el plan hidrológico de cuenca que deberá ser revisado cada seis años.

**DETERIORO TEMPORAL**

Además, es posible que se produzca un deterioro temporal del estado de las masas de agua, cuando esto se deba a causas naturales o de fuerza mayor que no hayan podido preverse (inundaciones, accidentes, periodos extraordinarios de sequía), siempre que se hayan adoptado todas las medidas factibles para evitar el deterioro y que tales medidas no pongan en peligro la recuperación del estado anterior de las masas de agua.

**NUEVAS MODIFICACIONES**

Con carácter excepcional, la DMA abre la posibilidad de nuevas modificaciones, cuando estas afecten a masas de agua en excelente estado ecológico y se dirijan a actividades humanas sostenibles o cuando los beneficios para la salud humana, el mantenimiento de la seguridad o el desarrollo sostenible EAE superiores y no puedan conseguirse a través de otra alternativa mejor a un coste que no resulte desproporcionado.

El Artículo 4 introduce los aspectos que hay que tener en cuenta a la hora de plantear excepciones a la consecución de los objetivos incluyendo cuestiones de viabilidad técnica, de condiciones naturales y de desproporcionalidad. Estas cosnideraciones permiten a los Estados Miembro tomar plena conciencia de las consideraciones socioeconómicas y ambientales. Además el análisis de coste-eficacia requerido para el desarrollo de los programas de medidas asegura que las medidas escogidas son las soluciones de mínimo coste.

## LOS DOCUMENTOS DE REFERENCIA EUROPEOS

El primer documento en objetivos ambientales fue aprobado en la reunión de Directores del agua de junio de 2005. En este documento, se expresa el acuerdo general de que las consideraciones socioeconómicas no se deben tomar en cuenta para definir el estado de las masas de agua superficiales o subterráneas. Las consideraciones socioeconómicas se deben tener en cuenta sólo al fijar los objetivos para las masas de agua, incluyendo las relativas a las excepciones a la Directiva de Marco del Agua (DMA) Artículo 4 (§4, 5, 6 y 7).

El alcance y conceptos claves de las disposiciones y condiciones de Artículo 4.7 se incluyen en el documento sobre excepciones para nuevas modificaciones o nuevas actividades humanas de desarrollo sostenible.

Las guías existentes en “economía y medio-ambiente” e “identificación y designación de masas de agua altamente modificadas y artificiales” aportan una comprensión común de estos conceptos claves. A continuación se enumeran éstos y otros documentos útiles.

### **Cuadro 1: documentos base de CIS**

-Guía número 1 CIS – Economía y medio-ambiente - Wateco

[http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/DMA/library?l=/framework\\_directive/guidance\\_documents&vm=detailed&sb=Title](http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/DMA/library?l=/framework_directive/guidance_documents&vm=detailed&sb=Title)

-Documento CIS Objetivos ambientales bajo la Directiva de Marco del Agua

-Documento CIS Excepciones para nuevas modificaciones – Art. 4.7 DMA  
[http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/DMA/library?l=/framework\\_directive/tematic\\_documents/environmental\\_objectives&vm=detailed&sb=Title](http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/DMA/library?l=/framework_directive/tematic_documents/environmental_objectives&vm=detailed&sb=Title)

-Documento CIS Evaluación ambiental y coste del recurso en la Directiva Marco del Agua

[http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/DMA/library?l=/framework\\_directive/tematic\\_documents/economic\\_issues/environmental\\_resource&vm=detailed&sb=Title](http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/DMA/library?l=/framework_directive/tematic_documents/economic_issues/environmental_resource&vm=detailed&sb=Title)

-Grupo de trabajo de la guía coste-eficacia B, PM



## **Análisis de Desproporcionalidad.**

### **Documento 2**

#### **Traducción informal sobre**

#### **CUESTIONES A CONSIDERAR EN EL ANÁLISIS DE EXCEPCIONES DE ACUERDO CON EL GRUPO EUROPEO DE EXCEPCIONES (borrador en elaboración)**

**Curso de Análisis Económico en la Planificación de Cuenca, 17 al 21 de Septiembre de 2007**

#### **1.- CUESTIONES GENERALES**

##### **ESCALA**

Los Estados Miembros tienen que establecer objetivos para masas de agua individuales. A los Estados Miembros se les exige que informen en los Planes de Cuenca sobre cada masa de agua para la que el objetivo que se vaya a alcanzar no sea el buen estado para el 2015; el objetivo alternativo relacionado con el elemento de calidad afectado, y las razones que lo motiven.

Mientras que las excepciones deben aplicarse al nivel de masa de agua, la información utilizada para justificar esa excepción puede recogerse a un nivel más agregado. En este caso, debe estar claro que la información agregada es pertinente.

##### **TRANSPARENCIA Y APOYO DE LOS CIUDADANOS**

Se debe alentar la participación activa en una fase temprana y utilizar para conseguir una mejor comprensión de los elementos que influyen en la aplicación de excepciones (costes y beneficios y viabilidad técnica).

Como mínimo, al público se le deben dar a conocer las razones por las que se aplican las excepciones (por ejemplo, como se menciona en el Artículo 4(a)i, ii e iii) por masa de agua sobre la que se aplica la excepción).

La información y consulta pública no es sólo una obligación del Artículo 14 de la DMA y otras leyes, también puede proporcionar información útil en fases más tempranas del proceso de toma de decisiones.

##### **PROPORCIONALIDAD DE LOS ANÁLISIS**

Ir paso por paso y usar el sentido común ayudará a evitar hacer análisis excesivamente detallados. Se aconseja a los Estados Miembros mantener el análisis de excepciones tan simple como sea posible, pero tan detallado como sea necesario.

El grado de información debiera estar determinado por la complejidad de la decisión y las posibles consecuencias de una decisión errónea.

Cuando se alcance consenso entre las partes interesadas en una fase temprana del proceso de toma de decisiones, pueden reducirse los esfuerzos de recopilar datos al nivel de mayor detalle. Por tanto, un consenso precoz puede ayudar a reducir los esfuerzos analíticos, pero no reemplazar un análisis económico.

## **INTERRELACION DE MASAS DE AGUA Y AGUAS TRANSFRONTERIZAS**

En cuencas internacionales dentro de la UE, hace falta coordinar las excepciones. La obligación de coordinar los requisitos para el alcance de los objetivos ambientales se indicada en el Artículo 3.4 y 3.5.

Las excepciones se pueden aplicar en caso de contaminación proveniente de un país de fuera de la UE. En este caso, los países aguas arriba deben proporcionar la información necesaria para la justificación.

El intercambio de información frecuente entre los Estados Miembros, y entre Estados dentro y fuera de la UE, es crucial en la aplicación de las excepciones en un contexto internacional. Lo que incluye información sobre los objetivos intermedios y la evolución esperada de las masas de agua a las que se aplican las excepciones. Lo que permite a los Estados Miembros aguas abajo adaptar su propio proceso de planificación.

## **TRATAMIENTO DE LA INCERTIDUMBRE**

La incertidumbre es inevitable y será clave en los primeros Planes de Cuenca. La incertidumbre se reducirá en el medio y largo plazo, pero siempre estará presente. Puede existir incertidumbre acerca de:

- Si, y hasta qué punto, una masa de agua sufrirá un impacto adverso y el origen del impacto;
- El efecto de políticas existentes o previstas y las tendencias y desarrollos, incluyendo innovaciones y cambios tecnológicos;
- El origen de un impacto adverso en una masa de agua;
- La eficacia de medidas para paliar un impacto adverso en una masa de agua (se hace notar que también habrá incertidumbre sobre los beneficios);
- Los costes asociados con las medidas; y
- Los beneficios resultantes de mejoras del estado de las masas de agua y de los métodos de valoración.

La incertidumbre está también relacionada con el análisis de excepciones, y tendrán una gran repercusión en la estimación de costes y de beneficios. Se pueden, y deben, hacer varias cosas para reducir o tratar la incertidumbre en el proceso de toma de decisiones. Por ejemplo:

- Elegir medidas que puedan adaptarse fácilmente o puedan llevarse a cabo repetidamente. Cuando la incertidumbre sea significativa, el riesgo de incurrir en costes desproporcionados se puede reducir escogiendo medidas que puedan ser añadidas fácilmente y repetidamente, o adaptadas, en el futuro en base a la información sobre sus efectos y beneficios asociados.

- Estimar y registrar el nivel de la incertidumbre en el establecimiento de objetivos.
- Ponderar los beneficios de forma que se tenga en cuenta la incertidumbre adicional de los beneficios ligados a los costes; En muchas situaciones, la incertidumbre sobre los beneficios es mayor que la incertidumbre sobre los costes. Por ejemplo, los costes de una medida pueden conocerse bastante bien, pero los beneficios pueden ser inciertos. Lo que puede deberse a la falta de confianza sobre la predicción del estado de una masa de agua o a si se producirán y cómo los beneficios de las mejoras. También puede deberse a la dificultad para medir ciertos tipos de impactos. El proceso de fijación de objetivos puede tenerlo en cuenta ponderando los beneficios teniendo en cuenta la incertidumbre adicional de los beneficios relacionados con los costes. La misma lógica debiera aplicarse cuando los costes sean más inciertos que los beneficios, lo que parece menos probable en la práctica.
- Los esfuerzos para reducir la incertidumbre deberían ser proporcionales a la dificultad de la decisión y las implicaciones de tomar una decisión equivocada. Sin embargo, no tiene sentido intentar reducir la incertidumbre si con ello no se aclarará la decisión. Puede ser mejor simplemente actuar por principio o, a ser posible, consenso.
- Es necesario que exista un equilibrio entre el riesgo de no alcanzar los objetivos y el riesgo de no utilizar los medios más rentables para alcanzar esos objetivos. Por ejemplo, la eficacia de las medidas agrícolas puede ser más incierta que la eficacia de las medidas industriales. En cambio, los costes de las medidas agrícolas pueden ser menores que los costes de las industriales.
- Hace falta tomar medidas para reducir la incertidumbre (por ejemplo, programas de investigación), aunque estas acciones deben ser proporcionales. Los informes del Artículo 5 son una base para hacer frente al desconocimiento e identificar las acciones de seguimiento.

## **VIABILIDAD TECNICA Y CONSIDERACION DE ALTERNATIVAS**

En principio, sólo se debieran tener en cuenta cuestiones de naturaleza técnica para aplicar las pruebas de inviabilidad técnica – como mencionado en el Artículo 4.4 - y no de costes. Aunque a la extensión del plazo para alcanzar el buen estado puedan estar ligados ahorros de costes, tales ahorros no son pertinentes para decidir si sería técnicamente inviable realizar las mejoras dentro del plazo.

La falta de viabilidad técnica estaría justificada si:

- No hay ninguna solución técnica disponible;
- Hace falta más tiempo del disponible para resolver el problema;
- La naturaleza de la solución requiere una ejecución antes para ser más efectiva;
- No hay información sobre el origen del problema; por lo tanto no se puede identificar una solución.

En la práctica, cuanto mayor sea el esfuerzo para superar las cuestiones prácticas de una naturaleza técnica, mayor será la probabilidad de encontrar las soluciones técnicamente



viables para conseguir las mejoras. El análisis económico y el análisis de la viabilidad técnica están interrelacionados ya que cuando los beneficios ligados a una mejora sean substanciales, mayor será el esfuerzo económico para encontrar una opción técnicamente viable.

El término “mejores técnicas disponibles” (MTD) definido en la Directiva IPPC (96/61/EC) puede ser de ayuda, aunque en algunos casos ir más allá de las MTD puede ser técnicamente viable y no conducir a gastos desproporcionados tal y como requiere el Artículo 10 de la DMA.

El Artículo 4.5 hace referencia al término “inviabile”, que implica inviabilidad técnica, pero también podría referirse a otro tipo de situaciones como las que se dan cuando remediar el problema esté fuera de la competencia del un Estado Miembro.

## RELACIÓN CON LA EVALUACION AMBIENTAL ESTRATÉGICA Y EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL

Algunas mejoras del estado de las masas de agua pueden pertenecer al ámbito de la Directiva de EIA y requerir, por tanto, una EIA (véase el diagrama más abajo). Además, la Directiva de EIA enumera lgunos de los factores que se deben considerar en la evaluación de los costes y beneficios ambientales, constituyendo un punto de partida.

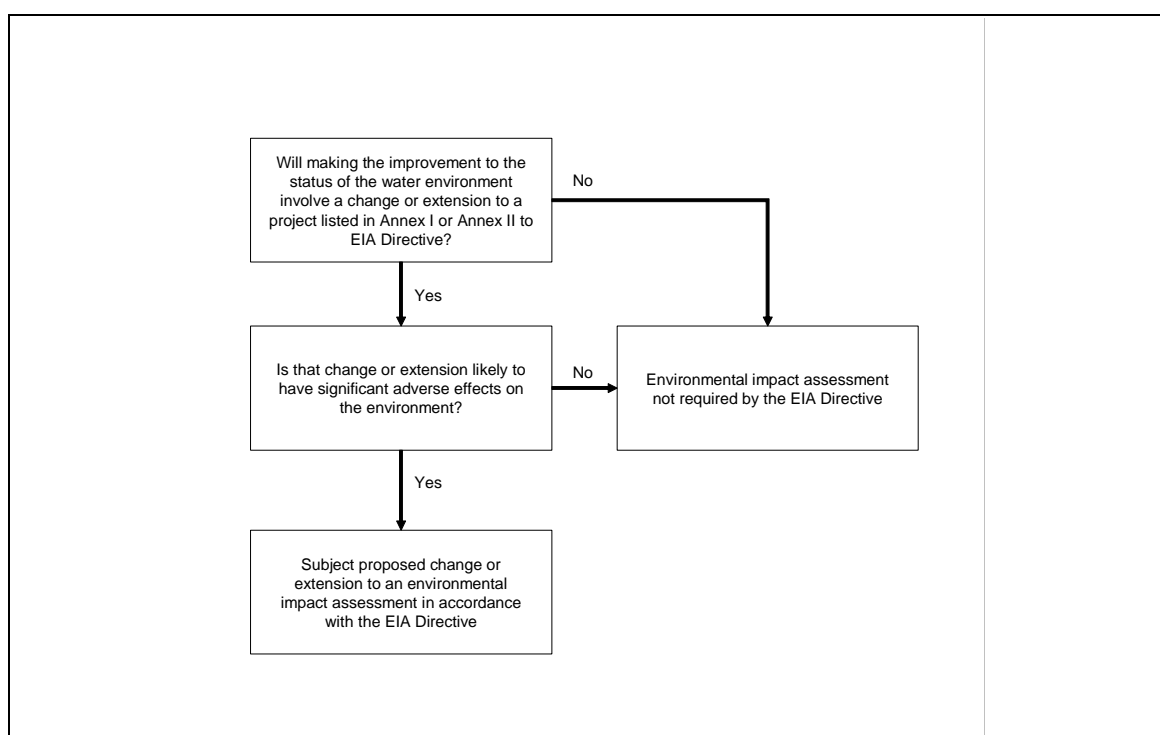


Figura 3: Relación entre la EIA y las medidas según la DMA

A la escala de justificación de las excepciones, una Evaluación de Impacto Ambiental es más pertinente que un Análisis Ambiental Estratégico. Para los test de excepciones debe sacarse el máximo rendimiento a la información de las EIA o AAE efectuada con anterioridad. Sin embargo, una EIA previa no constituye “carta blanca” para la aplicación de las excepciones de la DMA.

## **APLICACIÓN EN ÁREAS PROTEGIDAS**

Se entiende que las excepciones en el Artículo 4.4 y 4.5 y 4.6 son aplicables a todos los objetivos ambientales del Artículo 4.1, por tanto también del Artículo 4.1(c), en el que se describen los objetivos para las áreas protegidas. Pero el Artículo 4.9 expresa claramente la obligación de que cuando se apliquen las excepciones del Artículo 4, se debe garantizar al menos el nivel de protección estipulado en la legislación comunitaria vigente. Lo que significa que las excepciones no deben utilizarse para alejarse de los objetivos y obligaciones establecidas en otras normativas.

## **DEFINICIÓN DE CONCEPTOS**

### ***Deterioro temporal***

- La duración de un deterioro temporal (Artículo 4.6) está ligada a la duración de las circunstancias de carácter natural que son excepcionales y no puedan haber sido previstas razonablemente y a la viabilidad de las medidas necesarias para restaurar el estado de los masas de agua.

### ***Condiciones naturales***

- El término “condiciones naturales” hace referencia a las condiciones que determinan la recuperación natural. Reestablecer las condiciones necesarias para el buen estado ecológico y que se recuperen y establezcan las plantas y animales puede llevar tiempo. Del mismo modo, debido a variabilidad natural de las condiciones hidrogeológicas, también puede llevar tiempo alcanzar el buen estado químico de las masas de aguas subterráneas.

### ***Causas naturales***

- “Las causas naturales” hacen referencia a sucesos como inundaciones y sequías que dan lugar al uso del agua resultando en su deterioro (por ejemplo, medidas de emergencia frente a avenidas; el abastecimiento de agua potable durante una sequía prolongada; dilución de contaminantes en el medio acuático por las inundaciones). El Artículo 4.6 de la DMA se ocupa de las circunstancias de causa natural que son excepcionales o no puedan haber sido previstas razonablemente.

### ***Avenidas extremas***

- El término “inundaciones extremas” conlleva que, aunque tengamos cierto conocimiento del rango cuantitativo de los caudales y de la posible frecuencia de las inundaciones, no es posible prever todas las inundaciones o para extrapolar todas sus consecuencias desde el punto de vista de ambiental y otros impactos.
- La futura Directiva de Inundaciones reconozca tres categorías de inundaciones en el Artículo 6(3):
  - (a) inundaciones de baja probabilidad;
  - (b) inundaciones de probabilidad media (período de retorno probable  $\geq 100$  años);
  - (c) inundaciones de alta probabilidad.

La definición de avenida extrema debe relacionarse con la categoría (a).

De ninguna manera la aplicación de excepciones según la DMA ofrece a los Estados Miembros la posibilidad de exención de la obligación de implementación de todos los aspectos de la Directiva en la evaluación y gestión de riesgos de avenidas.

### ***Sequías prolongadas***

- Una sequía – al contrario que la escasez de agua - es un fenómeno natural impredecible. La sequía no acaece como resultado de actividades humanas. Sin embargo, los impactos de la misma pueden agravarse por una mala gestión. Se pueden tomar medidas para prevenir y mitigar los efectos de una sequía, pero ninguna medida puede evitar que se produzcan sequías.
- Hacer distinción entre causas naturales y consecuencias de una gestión es crucial para la adecuada planificación hidrográfica y la aplicación del Artículo 4 (6) de la DMA. Aunque sea siempre fácil en la práctica, los Estados Miembros tendrán que diferenciar entre los efectos de sequías prolongadas, que son fenómenos meramente naturales, y los efectos de las actividades humanas.
- Al distinguir entre una sequía ordinaria y una sequía prolongada, debe demostrarse la excepcionalidad de la sequía prolongada. Para facilitar la comprensión común de “sequía prolongada” hacen falta indicadores acordados a nivel europeo, similar a criterios para definir “inundaciones extremas”.

## **2.- CONSIDERACIONES SOBRE EL ANALISIS DE DESPROPORCIONALIDAD**

Decidir si alcanzar el buen estado sería desproporcionadamente caro es **finalmente un juicio político revelado por un análisis económico**.

Una amplia gama de costes y beneficios sociales, económicos y ambientales pueden relacionarse con la consecución del buen estado y deben ser considerados. Lo que incluye los costes y beneficios de elementos ambientales tales como la biodiversidad, paisaje, cambio climático; y elementos sociales tales como la recreación o sustitución de ciertas actividades. Los Estados Miembros pueden usar información cualitativa, cuantitativa o de valoración económica de los costes y beneficios, o cualquier combinación de los tipos de información. Los efectos distributivos también debe tenerse en cuenta, así como su relación con los requisitos del Artículo 9 sobre recuperación de coste de los servicios de agua.

En la guía WATECO (pág.193) se indicaba que la desproporcionalidad no es simplemente que los costes medibles exceden los beneficios cuantificables;

- La evaluación de costes y beneficios tendrá que incluir los costes cualitativos así como los cuantitativos;
- El margen por el cual los costes exceden los beneficios debe ser apreciable y ofrecer un alto nivel de la confianza;
- En el contexto de desproporcionalidad la toma de decisiones también puede tener en cuenta la capacidad de pago de los afectados por las medidas.

La manera en que se usa la información para la evaluación de desproporcionalidad debe ser clara y transparente.

## **El tratamiento de los gastos derivados de la aplicación de las medidas básicas relacionadas con otras Directivas de agua anteriores**

En el Documento de Objetivos Ambientales 2005, ya se indicaba que los costes de las medidas básicas de Directivas del agua anteriores no pueden incluirse directamente en el análisis de justificación de excepciones: la estimación de los costes y efectos de las Directivas anteriores se hizo durante el proceso de la adopción de las Directivas respectivas.

En la reunión de Dresden en junio de 2007, los directores del agua concluyeron **que los costes de las medidas básicas (como se menciona en el Artículo 11.3(a)) no puede tenerse en cuenta de ninguna manera para valorar costes desproporcionados**. Lo que garantiza que las regiones que implementan a tiempo la legislación ambiental vigente no se sitúan en desventajosa al tomar medidas adicionales.

Se hace notar que los costes de las medidas básicas de otras Directivas del agua anteriores son en general considerablemente mayores que los costes de las medidas adicionales.

## Análisis de Desproporcionalidad

### Documento 3

Análisis de los artículos sobre plazos, objetivos menos rigurosos, nuevas modificaciones de la Directiva: conceptos de costes; tipos de beneficios a considerar; y alternativas a comparar

**Curso de Análisis Económico en la Planificación de Cuenca, 17 al 21 de Septiembre de 2007**

Los objetivos perseguidos por la Directiva Marco del Agua son de naturaleza ambiental y están referidos a un horizonte temporal en el que deben conseguirse (art. 4. DMA). Sin embargo, siempre y cuando se cumplan unas determinadas condiciones, es posible relajar objetivos y alargar los plazos aunque la justificación para ambos tipos de excepciones es diferente.

Hay una serie de condiciones para la aplicación de excepciones. Algunos de los términos incluidos en la Directiva incluyen: desproporcionadamente caro, costes desproporcionados, viabilidad técnica, opción significativamente mejor, actividad humana sostenible. En los grupos Europeos se considera que va a ser difícil llegar a un acuerdo de interpretación común de estos términos. Por ello se recomienda su uso de manera transparente y en procesos de consulta pública.

En relación con los términos relacionados con el análisis de “desproporcionalidad” en la Guía de WATECO ya existen algunas interpretaciones sobre desproporcionadamente caro (Disproportionately expensive en la Directiva) y Costes Desproporcionados (Disproportionate Costs). Además sobre los aspectos de las actividades humanas sostenibles hay un marco legal de aplicación de la Directivas de Evaluación Ambiental Estratégica o de Evaluación de Impacto Ambiental.

Hay al menos tres tipos de cuestiones que requieren análisis económico en la decisión sobre excepciones:

- Análisis de desproporcionalidad en el contexto de los artículos 4.4, 4.5 y 4.7
- Análisis de beneficios (ambientales, para la salud, seguridad, socio-económicos) en el contexto de los artículos 4.7 y 4.5
- Análisis de la sostenibilidad en el contexto del artículo 4.7.

Estos análisis dentro del proceso de decisión de excepciones sobre el estado que deben alcanzar las masas de agua y el plazo para su consecución pertenecen al ámbito colectivo, y el marco institucional debe ser el adecuado para que las decisiones políticas se basen en la mejor información disponible, se puedan manifestar los distintos intereses y percepciones del problema a través de mecanismos de participación pública y la decisión final esté fundamentada en criterios transparentes de decisión. El papel de los
--

análisis económicos y técnicos es el de aportar información relevante, lo más clara posible, para que los agentes sociales puedan ponderar las ventajas y desventajas de las distintas posibilidades de elección.

El análisis de desproporcionalidad se requiere para la justificación de excepciones en el contexto de los artículos 4.4 (extensión de plazos), 4.5 (objetivos menos rigurosos) y 4.7 (análisis de nuevas modificaciones).

## Conceptos de desproporcionalidad y beneficios a considerar en el análisis de excepciones en la DMA

El análisis de si el programa de medidas es **desproporcionadamente caro** se plantea en los siguientes supuestos del análisis de excepciones en la DMA:

- a. La justificación de la ampliación de plazos (junto con los criterios de viabilidad técnica y que los procesos naturales lo permitan):  
De acuerdo con el artículo 4.4 “*Los plazos establecidos pueden ampliarse..... cuando completar las mejoras en plazo sería **demasiado caro***”.
- b. Un primer análisis de desproporcionalidad para justificar la propuesta de objetivos menos rigurosos.

De acuerdo con el artículo 4.5: “*Los Estados Miembros pueden alcanzar objetivos menos rigurosos .. en masas de agua específicas si están tan afectadas por la actividad humana o sus condiciones naturales son tales que alcanzar los objetivos sería inviable o **demasiado caro**..y se cumplan toda una serie de condiciones...*”

El análisis de **costes desproporcionados** se plantea en el siguiente contexto y para los siguientes supuestos en la DMA:

- a) Un segundo análisis de desproporcionalidad que hay que realizar siempre para justificar la propuesta de objetivos menos rigurosos, incluso cuando se ha justificado que alcanzar los objetivos es inviable o demasiado caro.

De acuerdo con el artículo 4.5 *Los Estados Miembros pueden alcanzar objetivos menos rigurosos .. en masas de agua específicas si están tan afectadas por la actividad humana o sus condiciones naturales son tales que alcanzar los objetivos sería inviable o demasiado caro..y se **cumplen toda** una serie de condiciones: a) las necesidades socio económicas y ambientales servidas por la actividad humana no pueden servirse con otros medios que son una opción significativamente mejor ambientalmente y que no tenga **costes desproporcionados***” .....

- b) En el caso del análisis de nuevas modificaciones o alteraciones.

De acuerdo con el artículo 4.7 d “*los beneficios perseguidos con las modificaciones o alteraciones de la masa de agua no pueden alcanzarse por otros medios que son una opción significativamente mejor, por razones de viabilidad técnica o **costes desproporcionados***”

En este sentido la guía WATECO (2003) distingue entre estos dos enfoques:

- i) Serán desproporcionadamente caros aquellos programas de medidas que excedan la capacidad de pago de los afectados e interesados y/o cuando la tasa de retorno de la inversión pública necesaria para financiar las medidas sea menor que cualquier otro programa de restauración en la cuenca que pueda ser financiada dados los recursos (financieros) limitados.
- ii) Tendrán costes desproporcionados aquellos que excedan los beneficios totales para la sociedad en su conjunto.

	<b>¿Cuales son las opciones que hay que comparar en el análisis de gasto desproporcionadamente elevado?</b>	<b>¿Cuales son las opciones que hay que comparar en el análisis de costes desproporcionados?</b>	<b>¿Que tipo de beneficios hay que considerar?</b>	<b>¿Se plantea analizar los beneficios derivados de la mejora ambiental?</b>
<b>Art 4.3 Designación de masas de agua muy modificadas o artificiales</b>		Costes desproporcionados de los medios alternativos – que sean una opción ambientalmente mejor- para servir los objetivos de las nuevas modificaciones o alternaciones (navegación, energía, suministro de agua, prevención de avenidas, otras actividades humanas sostenibles)	Objetivos beneficiosos servidos por las masas de agua artificiales o muy modificadas alternaciones (navegación, energía, suministro de agua, prevención de avenidas, otras actividades humanas sostenibles)	
<b>Art 4.4 Ampliación de Plazos</b>	Los gastos de las “ mejoras” (programas de medidas) De acuerdo con WATECO hay que considerar por ejemplo las estrategias financieras en relación con la capacidad de pago. Cuestiones distributivas y límites presupuestarios.			
<b>Art 4.5 Objetivos menos rigurosos</b>	Gastos elevados de alcanzar los objetivos (de los programas de medidas). De acuerdo con WATECO hay que considerar por ejemplo las estrategias financieras en relación con la capacidad de pago. Cuestiones distributivas y límites presupuestarios.	Los <b>medios alternativos</b> a las <b>actividades humanas existentes</b> que sirvan también las necesidades socios económicos (y ambientales) y que sean una opción ambientalmente mejor.	<b>Necesidades Socio- económicas (y ambientales) servidas por las actividades humanas actuales.</b>	<b>No explícitas.</b> Solo las <b>necesidades ambientales servidas por las actividades humanas existentes.</b>  <b>Implícitas:</b> WATECO interpreta que hay que compara costes de los programas de medidas con los <b>beneficios derivados de la mejora ambiental.</b>
<b>Art 4.7 Nuevas modificaciones o alteraciones</b>		Los costes de los posibles medios alternativos – que son una opción ambientalmente mejor- para conseguir los beneficios derivados de as nuevas modificaciones o alteraciones son desproporcionados.	- Los <b>beneficios derivados de las nuevas alternaciones o modificaciones</b> y los de medios alternativos para conseguirlos para escoger la opción que sea ambientalmente mejor. – Los beneficios para la salud humana, la seguridad y el desarrollo sostenible derivados de las nuevas modificaciones o alteraciones.	<b>Explicitos</b> - Comparar los beneficios ambientales y sociales de la mejora ambiental con los beneficios para la salud humana, la seguridad y el desarrollo sostenible derivados de las nuevas modificaciones o alteraciones..



Se puede decir que en el contexto del análisis de excepciones el análisis de beneficios socio económicos juega un papel explícito en el artículo 4.7 y 4.5 mientras que el análisis de los beneficios ambientales de lograr la mejora de la calidad ambiental tiene un papel explícito en el análisis de nuevas modificaciones y alternaciones y un papel implícito en el análisis necesario para justificar que se establezcan unos objetivos menos rigurosos.

**El análisis de beneficios socio- económicos se plantea en:**

- a. El proceso de análisis para la decisión sobre objetivos menos rigurosos, ya que plantea que hay que analizar si las necesidades socio económicas – de producción o de equilibrio territorial por ejemplo- servidas por una actividad se puedan conseguir con otros medios que sean una alternativa ambiental mejor.

*De acuerdo con el artículo 4.5 Los Estados Miembros pueden alcanzar objetivos menos rigurosos .. en masas de agua específicas si están tan afectadas por la actividad humana o sus condiciones naturales son tales que alcanzar los objetivos sería inviable o demasiado caro..y se cumplen toda una serie de condiciones: a) las **necesidades socio económicas y ambientales servidas por la actividad humana no pueden servirse con otros medios que son una opción significativamente mejor ambientalmente y que no tenga costes desproporcionados**”.....*

- b. En el análisis de nuevas modificaciones se plantea comparar alternativas/medios diferentes para conseguir los beneficios (socio económicos) de manera que se elija la ambientalmente mejor.

*De acuerdo con el Artículo 4.7 d) **que los beneficios que se quieren conseguir con las nuevas modificaciones o alteraciones .. no puedan por ser conseguidos por razones de viabilidad técnica o costes desproporcionados con otros medios que son una opción ambientalmente mejor***

- c. En el análisis de las nuevas modificaciones y alteraciones se plantea comparar los beneficios (ambientales y) sociales de la mejora ambiental con los beneficios para la salud, la seguridad y el desarrollo sostenible derivado de las nuevas modificaciones o alteraciones

*De acuerdo con el artículo 4.7 c) **las razones para las modificaciones o alteraciones son de interés publico superior, y/o los beneficios para el medio ambiente y para la sociedad de alcanzar los objetivos ambientales son superados por los beneficios de las nuevas modificaciones o alteraciones para la salud, la seguridad y el desarrollo sostenible***

**El análisis de beneficios derivados de la mejora ambiental** para el medio ambiente y para la sociedad, se plantea:

- a) De manera implícita en el análisis de costes desproporcionados del proceso de

decisión sobre objetivos menos rigurosos como parte del análisis de costes desproporcionados ya que este, de acuerdo con la Guía de WATECO hay que plantearlo con respecto a los beneficios de la mejora ambiental:

De acuerdo con el artículo 4.5 *Los Estados Miembros pueden alcanzar objetivos menos rigurosos .. en masas de agua específicas si están tan afectadas por la actividad humana o sus condiciones naturales son tales que alcanzar los objetivos sería inviable o demasiado caro... y se cumplen toda una serie de condiciones: a) las necesidades socio económicas y ambientales servidas por la actividad humana no pueden servirse con otros medios que son una opción significativamente mejor ambientalmente y que **no tenga costes desproporcionados**”...*

- b) En el análisis de nuevas modificaciones o alteraciones donde se plantea que se comparen los beneficios para la salud, la seguridad y el desarrollo sostenible- de las nuevas alternaciones o modificaciones con los beneficios de conseguir la mejora ambiental para el medio ambiente y para la sociedad.

De acuerdo con el artículo 4.7 *c) las razones para las modificaciones o alteraciones son de interés publico superior, y/o los **beneficios para el medio ambiente y para la sociedad de alcanzar los objetivos ambientales son superados por los beneficios de las nuevas modificaciones o alteraciones para la salud, la seguridad y el desarrollo sostenible***

- c) En el análisis de costes desproporcionados de las nuevas modificaciones.

De acuerdo con el Artículo 4.7 *d) que los beneficios que se quieren conseguir con las nuevas modificaciones o alteraciones .. no puedan por ser conseguidos por razones de viabilidad técnica o **costes desproporcionados** con otros medios que son una opción ambientalmente mejor*

## Análisis de Desproporcionalidad

### Documento 5

#### Tipos beneficios derivados de alcanzar los objetivos ambientales de acuerdo con el Documento Europeo de Objetivos

Curso de Análisis Económico en la Planificación de Cuenca, 17 al 21 de Septiembre de 2007

De acuerdo con la Guía de Objetivos del CIS algunos ejemplos de beneficios derivados de la mejora ambiental incluyen:

- \_ Protection and enhancement of **health and biodiversity** of the aquatic ecosystem (in particular since good ecological status requires good quality of the structure and the functioning of this ecosystem).
  - \_ Protection of **human health** through water-related exposure (e.g. through drinking, drinks and food production, bathing and consumption of fish, shellfish and seafood).
  - \_ **Lower costs for water uses**, e.g. water supply or fisheries and **more cost effectively achieved improvements** by reducing treatment and remediation costs (e.g. drinking water supply, sediment pollution).
  - \_ Improvement of **efficiency and effectiveness** of water policy based on the “polluters-pays principle” (in particular by adequate water pricing policies and cost-effectiveness assessment of measures, example: reduction of amount of water use per capita).
  - \_ Increased **cost-effectiveness** of water management, in particular of measures to implement and apply, for example the Nitrates, Urban Wastewater Treatment and IPPC Directives.
  - \_ Integrated river basin management – as introduced by the WFD – should help authorities to **maximise the economic and social benefits** derived from water resources in an equitable manner instead of repeating the mistaken and fragmented approaches of the past, which dealt with problems in a local, and usually temporary, basis. This should translate, *inter alia*, in designing more cost-effective measures to meet the environmental objectives of other EU legislation (see above). Especially for new Member States, the cost-saving potential is great the lessons from the experiences<sup>15</sup> in EU15 are learnt.
  - \_ Improvement of the **quality of life** by increasing the amenity value of surface waters (e.g. for visitors, tourists, water-sports users, conservationist) and by increasing its non-use value and all non-market benefits associated.
- Mitigation of impacts from **climate change and security of water supplies** (e.g. by forward planning in river basin management, water demand and supply

management and mitigation of flood and drought events)

– Mechanisms to address **conflicts and regional disadvantages** by balancing interests of different water users and creating a level playing field for water users across the EU<sup>16</sup> (in particular by addressing and managing all demands on water resources from drinking water supply, agricultural and industrial uses, navigation, hydropower, etc. in a consistent and comparable way)

– Promotion of sustainable uses thereby **creation of new jobs** (e.g. in ecotourism, fisheries and nature conservation sector).

Some of these benefits are financial like e.g. the saving of costs for water supply (economic benefits) and therefore can be expressed in monetary terms, or, if the acquisition of the corresponding data requires a disproportionate effort, can at least be estimated. However, on the basis of existing methodologies, it is difficult to attribute a monetary value to many types of environmental and social benefits. The existing Information Sheet on “Environmental and Resource Costs” clarifies many concepts and outlines a few examples of how to measure them in monetary terms. Another useful tool is the “Millennium Ecosystem Assessment Report”<sup>17</sup> which includes substantial information on freshwater ecosystem values. Member States need to make an effort to value or assess social and environmental benefits/costs more appropriately than in the past. Without this, it is likely that many assessments of disproportionate costs, taking place as part of the WFD implementation, will be incorrect.

However, it will not always be necessary to quantify a monetary value to all costs and benefits. Member States will need to collect sufficient information on costs and benefits to support good decision making, taking into account the costs associated with the collection of the relevant information. There is a need for pragmatic approaches in order to be able to take benefits into account if this monetary information is incomplete or not fully available. Some of these benefits may be assessed by using qualitative information. In other cases, an appropriate alternative may be the application of the “precautionary principle” or it might be possible to make a qualitative assessment of the benefits and to weigh them up against the costs.

More work is required to achieve full assessment of benefits (monetary or not) derived from the implementation of measures under the WFD. It is expected that, e.g. the ongoing work on environmental costs (both within the WFD implementation as well as in a wider context<sup>18</sup>) will improve this situation.

# Analisis de Desproporcionalidad

## DOCUMENTO 6

### TRADUCCIÓN –INFORMAL- DEL DOCUMENTO DE ANALISIS DE NUEVAS MODIFICACIONES DEL ARTÍCULO 4.7 ELABORADO POR EL GRUPO DE TRABAJO DE LA ESTRATEGIA COMUN DE APLICACIÓN DE LA DMA

El Artículo 4.7 establece las circunstancias en las que se permite, las excepciones a la consecución de los objetivos de la DMA. El Artículo puede aplicarse en las siguientes circunstancias:

1) Cuando la no consecución del buen estado de aguas subterráneas, buen estado ecológico o, donde EAE pertinente, del buen estado ecológico potencial o del impedimento del deterioro de una masa de agua superficial o subterránea, EAE el resultado de nuevas modificaciones en una masa de agua superficial o alteraciones del nivel de aguas subterráneas, o

2) Cuando la no consecución del impedimento del deterioro del estado muy bueno al bueno de una masa de agua superficial EAE el resultado de nuevas actividades humanas de desarrollo sostenible.

En ambos casos se tienen que cumplir una serie de condiciones (véase también capítulo 3). El texto completo del Artículo 4.7 se muestra en el cuadro de texto más abajo.

#### **Artículo 4.7 DMA**

*Los Estados Miembros no incumplirán esta Directiva cuando:*

*-Cuando la no consecución del buen estado de aguas subterráneas, buen estado ecológico o, donde EAE pertinente, del buen estado ecológico potencial o del impedimento del deterioro de una masa de agua superficial o subterránea, EAE el resultado de nuevas modificaciones en una masa de agua superficial o alteraciones del nivel de aguas subterráneas, o*

*- Cuando la no consecución del impedimento del deterioro del estado muy bueno al bueno de una masa de agua superficial EAE el resultado de nuevas actividades humanas de desarrollo sostenible y se cumplan todas las condiciones siguientes:*

*(a) puesta en práctica de todas las medidas posibles para mitigar el impacto adverso en el estado de la masa de agua;*

*(b) especificación y explicación de las razones para tales modificaciones o alteraciones en el Plan de Cuenca requerido según el Artículo 13 y que los objetivos EAEn revisados cada seis años;*

*(c) que las razones para esas modificaciones o alteraciones EAEn de primordial interés público y/o los beneficios de las nuevas transformaciones o alteraciones para la salud humana, mantenimiento de la seguridad humana o desarrollo sostenible superen los beneficios para el medio-ambiente y la sociedad de lograr los objetivos establecidos en párrafo 1, y*

*(d) los objetivos beneficiosos alcanzados por esas transformaciones o alteraciones de la masa de agua no pueden lograrse por razones de la factibilidad técnica o costes desproporcionados por otros medios, que EAEn una opción ambiental significativamente mejor.*

*Nuevas modificaciones*

El Artículo 4 (7) tiene una considerable repercusión en nuevos desarrollos y modificaciones. Por ejemplo, a las nuevas centrales hidroeléctricas, a los proyectos de prevención de avenidas y a la futura navegación se les aplicaría esta disposición. La valoración de si los criterios y condiciones se alcanzan, debe llevarse a cabo en la fase de planificación. Por tanto, tiene sentido incorporar tal valoración en la evaluación de impacto ambiental que debe hacerse para la mayor parte de proyectos. Sin embargo, incluso si algunos proyectos no están cubiertos por la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental 85/337/EEC, el Artículo 4 (7) puede ser de aplicación. Para los proyectos que afecten a los objetivos ambientales de la DMA, la evaluación en conformidad con 4 (7) debe incorporarse en la Evaluación Ambiental Estratégica (Directiva 2001/42/EC).

26

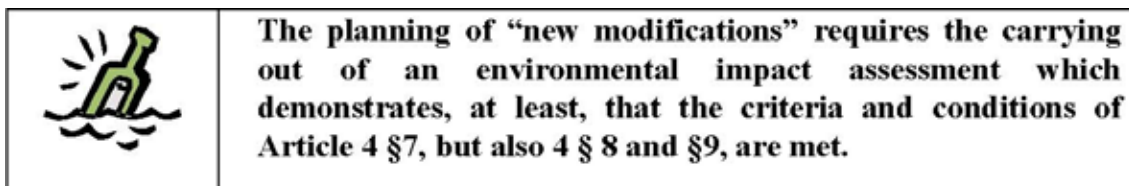
Véase el documento guía sobre implementación de la Directiva EAE:  
<http://europa.eu.int/comm/environment/eia/EAE-support.htm>

27

“Guía metodológica sobre disposiciones del Artículo 6 (3) y (4) de los Hábitats 92/43/EC: Evaluación de proyectos que afecten significativamente a la Red Natura 2000”.  
[http://europa.eu.int/comm/environment/nature/nature\\_conservation/eu\\_nature\\_legislation/specific\\_articles/art6/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/nature/nature_conservation/eu_nature_legislation/specific_articles/art6/index_en.htm)

28

Es deber de la Comisión Europea asegurarse de que los Estados Miembros y Confederaciones/Cuencas Hidrográficas adoptan un enfoque armonizado, comparable y transparente en la implementación de la Directiva de Marco del Agua. La Estrategia de Implementación Común de la DMA es una contribución a este proceso.



Después de que se haya producido una nueva alteración hidromorfológica, pueden ser de aplicación en el nuevo Plan de Cuenca las disposiciones para masas de agua altamente modificadas (MAAM) si se cumplen las condiciones del Artículo 4 (3). Sin embargo, las masas de agua no se pueden designar como altamente modificadas antes de que la nueva alteración se haya producido. En todo caso para la designación de nueva MAAM según la guía de MAAM debe asignarse sin la “identificación provisional” después de que se haya llevado a cabo la evaluación, en conformidad con el Art. 4 (7).

**La cuestión sobre el momento oportuno de la aplicación del Artículo 4.7 se discutió en el grupo de trabajo. En resumen, se acordó que las disposiciones del Artículo 4.7 son hoy en día de entera aplicación. Para los casos en los que tuvo lugar entre la adopción de la DMA y el momento presente, habría que hacer una evaluación caso por caso.**

### ***¿A qué tipo de modificaciones, alteraciones y actividades concierne?***

Según el primer punto del 4.7), concierne a impactos de **nuevas modificaciones** sobre las características físicas de una masa de agua superficial y alteraciones del nivel de aguas subterráneas.

Los impactos de esas modificaciones y alteraciones pueden estar limitados a las masas de agua en las que se producen las modificaciones; o extenderse a otras masas de agua. Por ejemplo, abstracciones en aguas subterráneas pueden causar impactos adversos en masas de agua superficiales asociadas.

Modificaciones de las características físicas de masas de agua conducen a modificaciones de sus características hidromorfológicas. Los impactos pueden ser resultado directo de la transformación o consecuencia de cambios en la calidad del agua debidos a la transformación. Por ejemplo, las características hidromorfológicas de un embalse hidroeléctrico y de abastecimiento pueden determinar condiciones de oxígeno y temperatura que produzcan un deterioro del estado ecológico de dicha masa de agua y aguas abajo.

El segundo punto del 4.7) atañe los impactos de nuevas actividades humanas de desarrollo sostenible en aguas superficiales, siempre y cuando esos impactos sólo causen un deterioro del estado muy bueno al bueno. Por ejemplo, el establecimiento de una nueva industria en un área prístina podría crear nuevas emisiones de contaminantes dando lugar al deterioro de la masa de agua superficial del estado muy bueno al bueno.

Se hace notar que el Artículo 4.7 no proporciona una exención si el deterioro causado por las emisiones de contaminación puntual o difusa conducen a un estado por debajo del bueno.

Se puede adoptar un enfoque global para pequeñas empresas que afecten a la misma masa de agua cuando EAE de aplicación el segundo punto del 4.7).

Si el desarrollo resultante no causa un deterioro del estado en la masa de agua, el Art. 4.7 no debe aplicarse (por ejemplo, si se reemplaza una actividad por otra).

### ***¿Qué se considerado como un deterioro del estado y potencial?***

El estado ecológico (o potencial) de una masa de agua se expresa en términos de “clases” (por ejemplo, muy bueno, bueno, moderado, pobre o malo). El estado ecológico y las clases potenciales se establecen en base a criterios específicos y umbrales según el Anexo V de la DMA. En el contexto del Artículo 4.7, el objetivo de prevenir el deterioro del estado se refiere a **cambios entre clases más en una clase** (véase también el Documento de Objetivos Ambientales, sección 2). Los Estados Miembros no necesitan, por tanto, usar el Artículo 4.7 para cambios negativos dentro de una clase.

Este documento no trata las relaciones entre el uso de la exención bajo el Artículo 4.7 y el objetivo general de reducción progresiva de contaminación de sustancias prioritarias

y cese y retirada paulatina de emisiones, descargas y pérdidas de sustancias prioritarias peligrosas.

### *¿Se aplica a efectos temporales?*

Pueden producirse fluctuaciones en la condición de masas de agua como consecuencia de actividades humanas de corta duración, tales como trabajos de construcción o de mantenimiento. Si la afección negativa sobre cada masa de agua se produce sólo durante un período de tiempo corto y su recuperación en un período de tiempo corto sin necesidad de medida de restauración alguna, tales fluctuaciones no constituirán un deterioro del estado. No se exigirá la aplicación de Artículo 4.7.

Por ejemplo, los impactos temporales durante la fase de construcción de una modificación no se consideran si no se espera que se produzca ningún deterioro posterior del estado o potencial de la masa de agua o las partes de la misma.

El Artículo 4.6 proporciona, bajo ciertas condiciones, una exención para el deterioro temporal del estado de las masas de agua en determinadas circunstancias, excepcionales o que puedan no haber sido previstas razonablemente. Una exención bajo el Artículo 4.7 sería innecesaria si fuera de aplicación una exención según el Artículo 4.6.

### *¿Se aplica a los proyectos de pequeño tamaño?*

**El tamaño del proyecto no es un criterio pertinente** para aplicar o no el Artículo 4.7. El criterio pertinente es valorar si el proyecto, independientemente de su importancia, produce un deterioro del estado de una masa de agua superficial o subterránea o impide la consecución del estado ecológico bueno, buen estado ecológico potencial o buen estado de aguas subterráneas o paso de estado muy bueno a bueno de una masa de agua superficial. Por tanto, **el Artículo 4.7 concierne proyectos de cualquier tamaño.**

Sin embargo, para pequeños proyectos fuera del alcance de la Directiva EIA (85/337/EEC) se puede realizar un enfoque conjunto para reducir el trabajo de evaluación.

### *¿Se aplica a proyectos y programas?*

Claramente, el Artículo 4.7 no se aplica a proyectos y programas. Sin embargo, por lo general, los proyectos y programas incluyen:

- (b) Políticas dirigidas a informar sobre futuros proyectos potenciales; o
- (c) Planes de implementación de uno o más proyectos específicos.

Mientras que es probable que el Artículo 4.7 se aplique a todos los proyectos acordados en un plan o programa, el proyecto o programa deberían tener en cuenta las condiciones que estipula la Directiva para usar el Artículo 4.7. Por ejemplo, proyectos y programas deberían considerar:



- Alternativas que no produzcan impactos adversos significativos en el medio acuático;
- Las medidas necesarias para mitigar el impacto adverso en una masa de agua;
- Las razones para la modificación, y si hacen caso omiso del interés público o del medio ambiente, salud humana, seguridad humana o desarrollo sostenible.

Proyectos y programas ministeriales o de administraciones públicas pueden estar dentro del ámbito de la Directiva 2001/42/EC y sus requisitos de Evaluación Ambiental Estratégica. Entre otras cosas, la Evaluación Ambiental Estratégica debe considerar los impactos probables en el medio acuático. Lo que debe incluir el tener en cuenta el cumplimiento o no de las condiciones del Artículo 4.7 en caso de que se implementa el proyecto o programa. Para información más detallada sobre la interacción práctica entre la Directiva de EAE y la DMA, véase la guía de la Comisión sobre implementación de la Directiva 2001/42/EC.

### ***¿Cómo se valoran los efectos de modificaciones en el estado de la masa de agua?***

Al sopesar los beneficios de alcanzar los objetivos de la DMA por una parte y los beneficios de las nuevas modificaciones para la salud humana, el mantenimiento de la seguridad humana o desarrollo sostenible por otra, los Estados Miembros deberían tener en cuenta el ámbito en el que se conseguirá mitigar los impactos. La estimación de los impactos de cambios de hidromorfológicos y de medidas de acompañamiento se debe validar a posteriori por ejemplo, mediante programas de monitorización.

Para los proyectos que están dentro del ámbito de la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental (85/337/EC), la información provista para dicha evaluación debe utilizarse para determinar si se cumplen las condiciones del Artículo 4§7. Es más, para evitar duplicaciones – si es posible – una solución pragmática y rentable sería desarrollar un procedimiento conjunto que refleje correctamente las disposiciones de la EIA y la DMA.

Para proyectos fuera del alcance de la Directiva de EIA, los Estados Miembros deben establecer un procedimiento de evaluación específico para determinar si las condiciones del Artículo 4.7 se cumplen (véase también la sección 2.4 y sección 4 sobre Planes de Cuenca).

### ***¿Qué son nuevas actividades humanas de desarrollo sostenible?***

La Directiva no da a una definición de esas actividades. En general tales actividades no pueden definirse per se mediante criterios o políticas, pero están enmarcadas en los requisitos del proceso de toma de decisiones pertinente y procedimiento abierto e iterativo. La definición de una actividad como actividad de desarrollo sostenible dependerá del tiempo, la escala, implicación de las partes interesadas y la información disponible. Los requisitos del proceso se estipulan en la misma DMA, las Directivas de EAE, EIA y “Aarhus” y deben seguir los principios del Tratado de la CE, el principio de “quien contamina paga, el de prevención, y el principio de actuación contra la contaminación en origen”. La Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE (EDS de la

UE), adoptada por el Consejo en junio de 2006, proporciona directrices de desarrollo sostenible.

Además, el proceso de toma de decisiones debería seguir los principios de “buen gobierno”, incluyendo la coherencia política, inclusión social y transparencia y utilizar las mejores alternativas disponibles.

El diagrama en el capítulo 5 de este documento muestra un ejemplo de tal aproximación iterativa, que debiera permitir la re-evaluación de la identificación potencial de una actividad de desarrollo sostenible desde el principio, es decir, en caso de que exista una alternativa mejor.

Como todas las excepciones de la DMA, el Artículo 4.7 no se aplica cuando las disposiciones de los Artículos 4.8 y 4.9 no se cumplen. En otras palabras, **las excepciones están permitidas cuando se garantiza al menos el mismo nivel de protección en la legislación comunitaria vigente y a condición de que no impidan permanentemente o comprometan la consecución de los más importantes objetivos de la DMA según el Artículo 1 en otras masas de agua de la misma cuenca.**

*¿Puede aplicarse el Artículo 4.7 a todas las masas de agua afectadas por nuevas modificaciones?*

En ciertas situaciones, un proyecto situado en una masa de agua causará el deterioro del estado y/o impedirá la consecución del estado bueno/potencial en otras masas de agua.

En esta fase no se pueden dar más directrices que las consideraciones de los Documentos de Objetivos Ambientales. Podría ser de utilidad, sin embargo, discutir ejemplos de cómo poner en práctica estas disposiciones en el futuro.

*¿Se puede aplicar el Artículo 4.7 a las áreas protegidas?*

Las áreas protegidas son las designadas como áreas que requieren especial protección por legislación comunitaria específica para la protección de aguas superficiales y subterráneas o para la conservación de hábitats y especies directamente dependientes del agua.

De acuerdo con los Artículos 4.1(c), 4.2, 4.8 y 4.9, la exención del Artículo 4.7 puede aplicarse a las áreas protegidas en la medida en la que éstas son también masas de agua si y sólo si:

- ello garantiza al menos el mismo nivel de protección que la legislación(es) comunitaria vigente según la cual el área ha sido designada (Artículo 4.9), y
- es consistente con la implementación de otras legislaciones ambientales comunitarias (Artículo 4.8).
- 

En otras palabras, **el Artículo 4.7 no se puede usar como exención para cumplir los requisitos legales de otras Directivas.**

Por ejemplo, un nuevo desarrollo que cause el deterioro del estado e impida la consecución de los objetivos de un área Red Natura 2000. En tal caso, para cumplir tanto con la DMA como con la Directiva de Hábitats:

- Las condiciones pertinentes establecidas en el Artículo 4.7 de la DMA para permitir el deterioro del estado tendrían que cumplirse en la medida en que se trate de una masa de agua; y
- Tendrían que cumplirse las condiciones estipuladas en el Artículo 6 de la Directiva de Hábitats (92/43/EEC) para permitir la no consecución de un objetivo de un área Red Natura 2000.

## CONCEPTOS CLAVE

Las excepciones del Artículo 4.7 se aceptan bajo una serie de condiciones, véase de a) a d) en el cuadro de la página 5, debiéndose cumplir todas ellas.

Esas condiciones no se definen en la Directiva, por tanto, hace falta tener una comprensión común de los conceptos claves.

***¿Cuáles son “todas las medidas posibles” adoptadas para mitigar el impacto adverso en el estado de una masa de agua?***

Como el Artículo **4.7 requiere sólo la mitigación**, primero es importante hacer una distinción clara entre:

- Medidas de mitigación, que aspiran a minimizar o incluso cancelar el impacto adverso en el estado de la masa de agua, y
- Medidas compensatorias, cuyo objetivo es compensar en otra masa de agua los “efectos negativos netos” de un proyecto y sus medidas de mitigación asociadas.

### **El Artículo 4.7 no requiere medidas compensatorias.**

La noción de “medidas” hace referencia a una amplia gama de medidas en todas las fases del desarrollo, incluyendo las condiciones de funcionamiento y mantenimiento, diseño, restauración y creación de hábitats...

La expresión “todas las medidas posibles”, en correspondencia con el término “posible” utilizado en otras legislaciones, sugiere esas **medidas de mitigación técnicamente factibles; que no impliquen costes desproporcionados; y compatibles con la nueva modificación o actividad humana de desarrollo sostenible.**

***¿Qué es un “interés público predominante”?***

Este concepto se usa también en la Directiva de Hábitats (92/43/EEC) y otras leyes de la CE. Sin embargo no existe jurisprudencia europea sobre la aplicación de este concepto en la Directiva de Hábitats, pueda ser de ayuda el documento europeo “Guía Metodológica de la Comisión sobre las Disposiciones del Artículo (6) y (4) de la

Directiva de Hábitats 92/43/EEC: Evaluación de planes y proyectos que afecten significativamente a áreas Red Natura 2000”.

Como es lógico, el interés público predominante hace referencia a situaciones en las que los planes o proyectos contemplados resultan indispensables en los siguientes contextos:

- Acciones o políticas para proteger valores fundamentales para las vidas humanas (salud, seguridad, medio ambiente);
- Políticas fundamentales para el Estado y la sociedad;
- Desarrollo de actividades de naturaleza económica o social, que cumplen las obligaciones específicas de los servicios públicos.

Además, la participación pública contribuirá considerablemente al determinar el interés público predominante.

*¿Qué tipo de aspectos se deben considerar al comparar los beneficios de alcanzar los objetivos ambientales del Artículo 4 con los beneficios que conllevan las nuevas modificaciones ligadas a la salud humana, mantenimiento de la seguridad humana o desarrollo sostenible?*

El documento de Objetivos Ambientales da en la sección 3 ejemplos detallados de las diferentes categorías de beneficios ligadas a la consecución de los objetivos ambientales. El documento también expone la dificultad de hacer una valoración completa de los beneficios (monetarios o no).

Los beneficios de lograr los objetivos ambientales del Artículo 4 incluyen:

- En caso de deterioro del estado, los beneficios y oportunidades perdidas por el deterioro del estado (por ejemplo, pérdida de la biodiversidad); y
- En caso de no consecución del buen estado o potencial, los beneficios que se obtendrían si no se impidiese la consecución del buen estado o buen estado ecológico (por ejemplo, abastecimiento de agua potable);

Esos “costes de agua” (beneficios negativos) tienen que compararse con los beneficios potenciales y otros costes (aumento del uso de otro recurso natural, incluyendo los impactos globales) de las nuevas modificaciones. Por consiguiente, habrá que considerar otras categorías de beneficios y costes potenciales y –si es posible– calcularlos. En el documento de Objetivos Ambientales se incluye una lista con ejemplos.

En conclusión, hace falta llevar a cabo un **análisis de los costes y beneficios** del proyecto -análisis adaptado a las necesidades de la Directiva- para valorar si los beneficios para el medio ambiente y la sociedad de impedir el deterioro del estado o de restaurar una masa de agua al estado bueno no superan los beneficios de las nuevas modificaciones.

Lo que no significa que será necesario valorar económicamente o cuantificar todos los costes y beneficios. La combinación apropiada de cualitativo, cuantitativo y, en algunos casos, valoración económica dependerá en cada caso.

***¿Cómo asegurarse de que los beneficios ligados a esas modificaciones o alteraciones de la masa de agua no pueden obtenerse por razones de viabilidad técnica o costes desproporcionados mediante otras opciones significativamente mejores desde el punto de vista ambiental?***

Esas soluciones alternativas podrían implicar localizaciones alternativas, distintas escalas o diseños diferentes, o procesos alternativos. Las alternativas se deben evaluar en las fases tempranas del desarrollo y al nivel geográfico apropiado (europeo, nacional, de cuenca).

Para proyectos de este tipo, se pueden emplear los requisitos de la Directiva de EIA para evaluar las alternativas posibles.

Y, como se menciona más abajo en la sección 2, hacer referencia a los planes y proyectos existentes podría ayudar a decidir si hay alternativas razonables.

## **VÍNCULOS CON LOS PLANES DE CUENCA**

Existen vínculos obvios con los Planes de Cuenca que es necesario abordar.

### ***Escenario base para el 4.7***

El anexo VII de la DMA describe la información que debe incluir en el Plan de Cuenca. Según el punto A.4, el estado actual de las masas de agua se debe evaluar mediante los programas de monitorización. Según el punto A.5, debe hacerse una lista de los objetivos ambientales establecidos para las aguas superficiales y subterráneas, incluyendo la identificación de las excepciones y la información requerida por el Artículo 4.

El riesgo de deterioro del estado debe valorarse en el momento en el que se evalúa la nueva modificación o alteración. La valoración del riesgo debería basarse en la mejor información disponible. Dicha información debería incluir los datos más recientes del programa de monitorización requerido por el Artículo 8 y la información de la evaluación de impacto ambiental del proyecto.

### ***Notificación del uso de las excepciones del Artículo 4.7 en el Plan de Cuenca y consulta pública***

Según el Artículo 4.7 (b), existe una disposición general por la que “las justificaciones de esas modificaciones y alteraciones deben especificarse y explicado en el Plan de Cuenca según el Artículo 13 y los objetivos revisarse cada seis años”. Se trata de una obligación de información y no implica que los Estados Miembros deban esperar hasta la publicación del Plan de Cuenca para permitir la realización de una nueva modificación física o nueva actividad de desarrollo sostenible.

En muchos casos se desarrollarán proyectos dentro del ciclo de seis años del Plan de Cuenca.

Para modificaciones y alteraciones dentro del alcance de la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental, los Estados Miembros debe asegurarse de que al público concernido se le da la oportunidad de expresar una opinión antes del inicio del proyecto.

Incluso si, dados los plazos de ejecución del proyecto, la participación pública del Plan de Cuenca no permitiría a las partes interesadas expresar una opinión al respecto, el Artículo 14 requiere que los Estados Miembros incentiven la participación pública. Se recomienda a los Estados Miembros que se aseguren de que se ofrece tal oportunidad para proyectos fuera del alcance de la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental, pero que probablemente producirán un deterioro del estado o impedirán la consecución del buen estado ecológico, buen estado ecológico potencial o buen estado de las aguas subterráneas.

La información recogida en el proceso de consulta ayudará a los Estados Miembros a emitir un juicio sobre si se cumplen o no las condiciones de las excepciones y reducirá la probabilidad de que las partes interesadas cuestionen la decisión.

Si se sigue adelante con un proyecto de modificación en mitad del ciclo del Plan de Cuenca, la justificación de tal modificación o alteración debe hacerse explícita en el Plan de Cuenca sucesivo (actualización del Plan).

#### ***El Artículo 4.7 y la designación de las masas de agua altamente modificadas***

Después de una nueva alteración hidromorfológica, puede que la masa de agua cumpla los requisitos para su designación como altamente modificada en el siguiente ciclo de planificación según el Artículo 4.3. No se estipula que la designación tenga que esperar hasta la publicación del siguiente Plan de Cuenca. Sin embargo, **las masas de agua no se pueden designar como altamente modificadas antes de que se produzca la nueva modificación.**

Tras la aplicación del Artículo 4.7 y en caso de designación de nuevas masas de agua altamente modificadas, el enfoque de paso a paso desarrollado en la Guía de Masas de Agua Altamente Modificadas debería aplicarse sin “identificación provisional”.