

# CONAMA 2020

CONGRESO NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

## RED NATURA 2000 Y PLANES HIDROLÓGICOS EN ESPAÑA

Deberes a las puertas del último ciclo  
de planificación hidrológica







**Autor Principal:** Roberto González García (SEO/BirdLife)

# RED NATURA 2000 Y PLANES HIDROLÓGICOS EN ESPAÑA: DEBERES A LAS PUERTAS DEL ÚLTIMO CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

## Palabras clave

Integración directivas, planificación hidrológica, planes de cuenca, Esquemas de Temas Importantes, planes de gestión, objetivos de conservación, Red Natura 2000, hábitats, especies

## Resumen

España suma aproximadamente 2.100 espacios Red Natura 2000; la red ecológica de espacios protegidos de Europa formada por las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), designadas de acuerdo a la Directiva Aves, y las Zonas de Especial Conservación (ZEC), recogidas por la Directiva Hábitats, que en Europa suman 27.000 espacios de alto valor ecológico, constituyendo la red de espacios protegidos más grande del mundo. El objetivo de la red es garantizar la supervivencia de las especies y hábitats más valiosos y amenazados de Europa. Gran parte de estos lugares presenta un elevado interés por albergar ecosistemas acuáticos de gran valor y diversidad, algunos de los cuales, en España, corresponden a los humedales más importantes de Europa para las aves acuáticas (p. ej. Doñana, Delta del Ebro, Albufera de Valencia, Tablas de Daimiel...). Aproximadamente el 70% de las ZEPA han sido declaradas por acoger al menos una especie de ave vinculada al agua, y cerca del 40% de las especies de aves consideradas habituales en el territorio español están ligadas los ecosistemas acuáticos: datos que evidencian que el agua es un factor clave para la conservación de la Red Natura 2000, sus hábitats y especies. En este sentido, y entendiendo que los humedales son ecosistemas muy peculiares debido a su interdependencia con la cuenca a la que pertenecen, se hace necesario abordar adecuadamente la gestión de estos espacios por medio de planes que sean capaces de incluir y coordinar las necesidades hídricas de las especies y hábitats que albergan con la gestión del territorio más allá de los límites del espacio protegido, cobrando especial relevancia la planificación hidrológica. Sin embargo, a pesar de las obligaciones legales establecidas al amparo de la Directiva Marco del agua (DMA), las Directivas de Aves y Hábitats y su trasposición al derecho español, es patente la falta de integración de los planes de cuenca con la conservación de los espacios de la Red Natura 2000. Desde la redacción de los borradores del primer ciclo de planificación el Estado español no ha otorgado la atención necesaria a la integración de las directivas europeas de conservación de la naturaleza con la de planificación hidrológica. La valoración hasta la fecha muestra que no se han resuelto las carencias detectadas en los anteriores ciclos de planificación, que los escasos avances se limitan a cuestiones básicas y que queda pendiente la verdadera integración de las políticas de aguas y conservación. Esta valoración no es exclusiva de una organización conservacionista como SEO/BirdLife, de hecho son cuestiones sobre las que ya ha alertado la Comisión Europea en su evaluación de los actuales planes hidrológicos españoles. Igualmente, es una debilidad de la planificación hidrológica que forma parte del procedimiento piloto 7835/2015/ENVI sobre la implementación de la DMA en España. Por lo tanto, la tarea sigue ausente en los planes vigentes y a pesar de ello tampoco se afronta adecuadamente en los documentos

publicados del tercer ciclo de planificación. El presente trabajo evalúa el desarrollo hasta la fecha de la integración de la conservación de la Red Natura 2000 en la planificación hidrológica (estado, objetivos medioambientales, presiones e impactos, medidas...), y presenta un metodología de análisis con el objetivo de que, ante el último ciclo de planificación hidrológica, las administraciones públicas y la sociedad civil participen en la mejora de la planificación y gestión de la Red Natura 2000 que depende del agua y se asuma así esta tarea pendiente de la planificación hidrológica española.

## Introducción

España suma aproximadamente 2.100 espacios Red Natura 2000; la red ecológica de espacios protegidos de Europa formada por las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), designadas de acuerdo a la Directiva Aves, y las Zonas de Especial Conservación (ZEC), recogidas por la Directiva Hábitats, que en Europa suman 27.000 espacios de alto valor ecológico, constituyendo la red de espacios protegidos más grande del mundo. El objetivo de la red es garantizar la supervivencia de las especies y hábitats más valiosos y amenazados de Europa. Gran parte de estos lugares presenta un elevado interés por albergar ecosistemas acuáticos de gran valor y diversidad, algunos de los cuales, en España, corresponden a los humedales más importantes de Europa para las aves acuáticas (p. ej. Doñana, Delta del Ebro, Albufera de Valencia, Tablas de Daimiel...).

Según la información analizada por SEO/BirdLife (Howell y González, 2010), dentro de los espacios de la Red Natura 2000 aproximadamente el 70% de las ZEPA han sido declaradas por acoger al menos una especie de ave vinculada al agua, a lo que se suma el hecho de que cerca del 40% de las especies de aves consideradas habituales en el territorio español están ligadas los ecosistemas acuáticos. Tan solo dos referencias que evidencian cómo el agua se presenta como un factor clave para la conservación de la Red Natura 2000, sus hábitats y especies. En este sentido, y entendiendo que los humedales son ecosistemas muy peculiares debido a su interdependencia con la cuenca a la que pertenecen, se hace claramente necesario abordar adecuadamente la gestión de estos espacios por medio de planes que sean capaces de incluir y coordinar las necesidades hídricas de las especies y hábitats que albergan con la gestión del territorio más allá de los límites del espacio protegido, cobrando especial relevancia la planificación hidrológica. Por ello, durante la última década, SEO/BirdLife ha llevado a cabo un seguimiento y análisis global sobre la integración de la Red Natura 2000 que depende del agua; especialmente respecto a la identificación de los espacios protegidos (características de la demarcación y localización), la atención a su estado de conservación, la identificación de sus objetivos de conservación (resumen de las repercusiones de la actividad humana en el estado), y el análisis de sus presiones e impactos en la documentación que se ha ido presentando en el marco de la planificación hidrológica (análisis de las presiones significativas y el riesgo de no cumplir), desde los documentos iniciales del primer ciclo de planificación hasta los recientes Esquemas provisionales de Temas Importantes (EpTI) del tercer y último ciclo de planificación hidrológica (aún en consulta pública), todo ello con el objetivo de mejorar la documentación final y facilitar la correcta aplicación de la planificación hidrológica.

Como parte del proceso de planificación hidrológica debe recordarse la obligación de los poderes públicos con implicaciones en los planes hidrológicos de cumplir con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 42/2007, donde indica que estos “*velarán por la conservación y la*

*utilización racional del patrimonio natural en todo el territorio nacional y en las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción española...teniendo en cuenta especialmente los hábitats amenazados y las especies silvestres en régimen de protección especial".* La misma Ley 42/2007, cita como algunos de sus principios inspiradores en su artículo 2: *"La conservación de la biodiversidad y de la geodiversidad"* y *"la precaución en las intervenciones que pueda afectar a espacios naturales y/o especies silvestres"*. Por lo tanto, como poder público, los organismos de cuenca deben contribuir a la conservación de la biodiversidad en general, tanto en la planificación y gestión, como en sus obras de restauración u obras hidráulicas, así como contribuir de forma especial a la conservación de la biodiversidad en los espacios naturales protegidos y de las especies amenazadas (dependan o no del agua).

En definitiva, las administraciones públicas con competencias tanto en la planificación y la gestión del agua, como en la conservación de los hábitats y/o especies, deben trabajar coordinadamente para conseguir que la planificación hidrológica se aplique acorde con los principios básicos de la Directiva Marco del Agua (DMA)<sup>1</sup>. Y especialmente en el tercer y último ciclo de planificación, en la línea de, al menos, subsanar las deficiencias detectadas en los anteriores procesos (Howell, 2010; González, 2015 y Peña, 2015), así como las apuntadas por la Comisión Europea en su evaluación de los actuales planes hidrológicos españoles (**cuadro 1**), también expuestas en el procedimiento piloto 7835/2015/ENVI sobre la implementación de la DMA en España, e igualmente recogido entre las conclusiones de la Comisión Europea en su evaluación de la DMA, en la que descarta la posibilidad de revisión de la misma y reconoce la necesidad de mejorar cuestiones relacionadas con las directivas de la naturaleza para una mejora de la implementación de la DMA (**cuadro 2**).

### Recomendación:

Llevar a cabo un estudio exhaustivo junto a las autoridades responsables de la conservación de la naturaleza para obtener las necesidades cuantitativas y cualitativas de los hábitats y especies protegidos, traducido en objetivos específicos para cada zona protegida que deben incluirse en los planes hidrológicos de cuenca, así como el seguimiento y las medidas apropiadas.

Para las zonas protegidas designadas bajo las Directivas de Aves y Hábitats, se informa que no hay evidencia de un estudio exhaustivo para definir objetivos adicionales de las zonas protegidas e implementar un seguimiento y medidas apropiadas.

**Cuadro 1.** Adaptación del informe de la Comisión Europea sobre la evaluación de la implementación de la DMA en los planes de hidrológicos del segundo ciclo de planificación en España (Fuente: Comisión Europea, 2019).

La DMA requiere que los objetivos de las directivas de la naturaleza se tengan plenamente en cuenta en la planificación de cuencas hidrográficas y en otras decisiones de gestión del agua para que su implementación sea totalmente coherente con los objetivos de las áreas protegidas.

**Cuadro 2.** Sobre la coherencia con otras políticas de la UE que abordan la protección del medio ambiente (Fuente: European Commission, 2019).

---

<sup>1</sup> Mejorar la protección de las aguas (calidad y cantidad), fomentar su uso sostenible y proteger los ecosistemas acuáticos así como

Es por ello que se insiste en la escasa atención que se ha otorgado en el Estado español a la integración de las directivas europeas de conservación de la naturaleza con la directiva europea de planificación hidrológica, ya desde la redacción de los borradores del primer ciclo de planificación. Hasta la fecha no se han resuelto las carencias detectadas en los anteriores ciclos, y los escasos avances se han limitado a cuestiones básicas de trabajo de gabinete o retórica, pero no al propio concepto de integración y de sus implicaciones, valoración que, como se ha expuesto, no es exclusiva de las organizaciones conservacionistas, y cuyas deficiencias se han pretendido solventar en forma de alegaciones y escritos presentados a largo de todo el proceso de planificación hidrológica, aunque recurrentemente han sido desestimadas por el Gobierno español.

### Objetivo

Como se indica, la Comisión Europea en su valoración de los planes hidrológicos del segundo ciclo apunta que existen muchas zonas protegidas para las que, por ejemplo, se desconoce su estado y las presiones a las que se ven sometidas, o no se han definido objetivo alguno en el marco de la planificación hidrológica. En concreto en España, para las zonas protegidas designadas bajo las Directivas de Aves y Hábitats, sólo se han establecido objetivos adicionales en casos puntuales y la CE requiere un trabajo adicional para establecer las necesidades hídricas de estas zonas protegidas. Igualmente, la Comisión reconoce que los objetivos de las directivas de la naturaleza y la DMA son coherentes entre sí, ya que todos apuntan a lograr unos ecosistemas más saludables. Aunque existen diferencias en la terminología utilizada en las diferentes directivas: por ejemplo la DMA tiene como objetivo lograr un "buen estado", mientras que las directivas de la naturaleza apuntan a lograr un "estado de conservación favorable" para los elementos de interés que buscan proteger (es decir, los hábitats y especies), esta cuestión no debería limitar el cumplimiento de la DMA.

En este sentido, la DMA requiere que los objetivos de las directivas de la naturaleza se tengan plenamente en cuenta en la planificación de las cuencas hidrográficas, y que otras decisiones de gestión del agua sean totalmente coherentes con los objetivos de las áreas protegidas en las que la gestión del agua contribuya a los objetivos de la política de biodiversidad de la UE. Razón por la cual, el propio Tribunal Supremo<sup>2</sup> en sentencia reciente considera que, a pesar de que se establecen objetivos diferentes, ambas políticas son complementarias. La coherencia jurídica es, por lo tanto, clara, aunque la integración sobre el terreno debe ser interpretada caso por caso por los Estados miembros.

En el presente trabajo se evalúa el desarrollo hasta la fecha de esa integración de la conservación de la Red Natura 2000 (incorporación e integración de información relativa al estado, objetivos medioambientales, presiones e impactos, medidas, relacionadas con los requerimientos de las zonas protegidas...) en relación a los planes hidrológicos legalmente vigentes, y se presenta una metodología de análisis con el objetivo de que, ante el tercer y último ciclo de planificación hidrológica, las administraciones públicas y la sociedad civil participen en la mejora de la planificación y gestión de la Red Natura 2000 que depende del agua y se asuma así esta tarea pendiente de la planificación hidrológica española.

---

<sup>2</sup> Sentencia del Tribunal Supremo núm. 670/2020 del 4 de junio de 2020.

### Metodología

El procedimiento que aquí se propone pretende establecer un marco que permita entender y evaluar, de una forma más o menos sencilla y objetiva, cómo se incluye de forma integral el registro de zonas protegidas declaradas para la conservación de hábitats y especies (espacios de la Red Natura 2000) que dependan del agua<sup>3</sup>, cuando el mantenimiento o la mejora del estado de las aguas constituya un factor importante para su protección. Igualmente se trata de poder evaluar que los objetivos específicos o genéricos ya establecidos para estas zonas forman o no parte de los objetivos ambientales de los planes hidrológicos, prevaleciendo en todo caso el objetivo más riguroso para cada masa<sup>4</sup>. En definitiva, el método pretende analizar el desarrollo de una secuencia de tareas básicas que los planes hidrológicos de cuenca deben desarrollar y presentar para dar un adecuado cumplimiento a la integración de las directivas europeas de conservación de la naturaleza en la aplicación de la DMA. En esta metodología se identifican diez pasos como los aspectos relevantes de la secuencia de tareas que se deben de desarrollar para la correcta integración de la conservación de los espacios RN2000 en la planificación hidrológica (**figura 1**). Una integración que, como se verá, sigue incompleta.

**METODOLOGÍA**

**PREGUNTAS PARA EL ANÁLISIS**

1. ¿Incluye descripción de la **legislación comunitaria**, nacional o local con arreglo a la cual han sido designadas?
2. ¿Incluye **mapas** de la ubicación de las zonas protegidas?
  - 2.1. ¿Incluye mapa individual ZEPA?
  - 2.2. ¿Incluye mapa individual LIC?
  - 2.3. ¿Incluye mapa individual ZEC?
3. ¿Incluye listado de **hábitats** de las zonas protegidas ligados al medio hídrico?
  - 3.1. Identifica e incluye listado global de los hábitats que dependen del agua
  - 3.2. Identifica e incluye listado por cada espacio RN2000 de estos hábitats que dependen del agua
4. ¿Incluye listado de **especies** de las zonas protegidas ligadas al medio hídrico?
  - 4.1. ¿Identifica e incluye listado global de las especies que dependen del agua del anexo II de la Directiva Hábitats?
  - 4.2. ¿Identifica e incluye listado global de las especies que dependen del agua del anexo I de la Directiva Aves?
  - 4.3. ¿Identifica e incluye listado global de las especies que dependen del agua migradoras regulares (según la Directiva Aves)?
  - 4.4. ¿Identifica e incluye listado por cada espacio RN2000 de estas especies que dependen del agua?
5. ¿Incluye listado de **espacios RN2000** ligados al medio acuático?
6. ¿Incluye **masas de agua** superficiales y/o subterráneas vinculadas a la zona protegida?
  - 6.1. ¿Identifica las masas de agua que pertenecen a cada espacio RN2000 identificado?
  - 6.2. ¿Identifica la importancia de cada masa de agua para las especies o los hábitats que dependen del agua?
  - 6.3. ¿Identifica todos aquellos pequeños elementos de agua superficial conectados directa o indirectamente con las masas de agua (sin que sean masas), (IPH, apartado 2.2.1.1.)?
7. **Estado de conservación**
  - 7.1. ¿Indica el Estado de Conservación para cada elemento de interés (hábitat o especie) en cada espacio RN2000?
  - 7.2. ¿Indica el objetivo del Estado de Conservación Favorable para cada elemento de interés (hábitat o especie) en cada espacio RN2000?
  - 7.3. ¿Compara el objetivo del Estado de Conservación Favorable del espacio RN2000 (en base a las exigencias ecológicas de sus hábitats y especies) con los objetivos genéricos de la DMA para las masas de agua identificadas y determinar el objetivo más riguroso en cada caso?
8. **Presiones e Impactos**: ¿Evalúa el riesgo de no alcanzar los objetivos de conservación del espacio RN2000 e identificar las causas relacionadas con el agua? (las presiones e impactos de las actividades humanas en las masas de agua asociadas al espacio)
9. **Medidas**: ¿Diseña y aplica las medidas a llevar a cabo para las masas de agua para garantizar el cumplimiento con los objetivos de conservación del espacio RN2000?
10. **Indicadores y Seguimiento**:
  - 10.1. ¿Establece indicadores específicos para seguir el estado de conservación Estado de Conservación de los elementos de interés de las Zonas Protegidas RN2000 (especies y/o los hábitats)?
  - 10.2. ¿Establece indicadores específicos para seguir la aplicación de las medidas sobre las ZP?
  - 10.3. ¿Hace un seguimiento de los indicadores establecidos para las medidas y los Objetivos de Conservación de la Zona Protegida RN2000 y aplicar los resultados de manera transparente en la gestión del espacio y la cuenca?

**Figura 1.** Tareas para analizar la integración de la Red Natura 2000 en los planes hidrológicos.

<sup>3</sup> DMA, art. 4.1.c) y 6.1.

<sup>4</sup> DMA, art. 4.2.

En relación a esta serie de preguntas se incluye igualmente la interpretación detallada de la normativa al respecto (**figura 2**): según las directivas de hábitats (92/43/CEE) y de aves (2009/147/CE), la legislación nacional (Ley 42/2007) y su relevancia para la planificación hidrológica respecto a la DMA (2000/60/CE), la Ley de Aguas (Ley 1/2001), el Reglamento de Planificación Hidrológica (Real Decreto 907/2007) y la Instrucción de Planificación Hidrológica (Orden ARM/2656/2008); y que evidencia el nexo entre la protección de las aguas y la conservación de la naturaleza.

<b>RELACIÓN NORMATIVA</b>	
<b><u>OBLIGACIONES LEGALES DE CADA TAREA PARA LA INTEGRACIÓN ADECUADA DE LA RED NATURA 2000 EN LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA</u></b>	
1. Respecto a la <b>legislación comunitaria</b> :	DMA, Anexo IV.1.v) y IV.2; y RD 907/2007 sobre RPH, artículo 24.4.
2. Respecto a los <b>mapas</b> :	DMA, Anexo IV.1.v) y VII A.3; y RD 907/2007 sobre RPH, artículo 24.4.; y RDL 1/2001, artículo 42.1.c)
3. Respecto a los <b>hábitats</b> :	DMA, artículo 6.1. y el anexo IV 1. v); y RD 907/2007 del RPH, artículos 24.1. y 24.2. g); y RDL 1/2001, artículo 99 bis.2.g).
4. Respecto a las <b>especies</b> :	DMA, artículo 6.1. y el anexo IV 1. v); y RD 907/2007 del RPH, artículos 24.1. y 24.2. g); y RDL 1/2001, artículo 99 bis.2.g).
5. Respecto a los <b>espacios RN2000</b> :	DMA, artículos 6.1. y 6.3. y el anexo IV 1. v); y RD 907/2007 del RPH, artículos 24.1., 24.2. g) y 25; y RDL 1/2001, artículo 99 bis.2.g).
6. Respecto a las <b>masas de agua</b> :	DMA, artículos 4.1. c), 5 y 6.2., anexos II, II 1.5., V 1.3.5. y VII.A.1., VII.A.3. y IV.1.v); RD 907/2007, artículo 35 c); e IPH, apartado 2.2.1.1.
7. Respecto al <b>Estado de conservación</b> :	DMA, artículos 4.1., 4.1.c), 4.2., 8.1., II y anexos II 1.5., V y VII.A.5.; RD 907/2007 del RPH los artículos 24.4., 35. c) y 43; Ley 42/2007, artículos 3.15), 3.16), 3.25), 42, 43, 44, 45 y 45.1.a); y RDL 1/2001, artículo 42.1.e).
8. Respecto a las <b>Presiones e Impactos</b> :	DMA, artículo 5.1. y anexo II, apartados 1.4., 1.5., 2.3., 2.4. y 2.5.; RD 907/2007 del RPH artículo 4.b), IPH apartado 3.2.; y RDL 1/2001, artículo 42.1.b).
9. Respecto a las <b>Medidas</b> :	DMA, artículo II.3.a) y anexos VI.A.ii), VI.A.x) y VII.7; RD 907/2007 del RPH, artículos 43.4.a), 45.1., 45.3. y anexo III; IPH, apartado 8.1.; RDL 1/2001, artículo 42.1.g); Directiva 92/43/CEE artículos 2 y 6; y Directiva 2009/147/CE, artículos 2, 3 y 4.
10.1. y 10.2. Respecto a los <b>Indicadores</b> :	DMA, artículo 8.1., anexo V.1.3.5., y anexo VII apartados 4 y 4.3.; y RD 907/2007 del RPH, artículos 4.d) y 88; y RDL 1/2001, artículo 42.1.d).
10.3. Respecto al <b>Seguimiento</b> :	DMA, artículos 8.1. y 13.7., y anexo V.1.3.5.; RD 907/2007 del RPH, artículos 4.d) y 87, 88 y 89; Ley 42/2007, artículo 47; RDL 1/2001, artículo 42.1.d) y 42.2.; Directiva 92/43/CEE, artículo II; y Directiva 2009/147/CE, artículo 10 y 12.

**Figura 2.** Identificación de las obligaciones legales relacionadas con cada una de las tareas de la secuencia metodológica<sup>5</sup>.

## DIAGNÓSTICO Y RESULTADOS

En el presente análisis se expone la siguiente información:

1. Valoración de los planes hidrológicos definitivos del segundo ciclo de planificación y actualmente vigentes (2015-2021)<sup>6</sup> salvo las Islas Canarias: visión general sobre la documentación definitivas de los planes hidrológicos 2015-2021 aprobados mediante Real Decreto y que muestra que no se atiende adecuadamente a las Zonas Protegidas de la Red

<sup>5</sup> Acrónimos: DMA: Directiva Marco del Agua; RD: Real Decreto; RDL: Real Decreto Legislativo; RPH: Reglamento de Planificación Hidrológica; e IPH: Instrucción de Planificación Hidrológica.

<sup>6</sup> A pesar de que en el caso de los planes hidrológicos de las demarcaciones de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas y Guadalete-Barbate se analizan los documentos del segundo ciclo: 2015-2021, los planes legalmente vigentes corresponden al primer ciclo: 2009-2015, por Sentencias del Tribunal Supremo en mayo y junio de 2019.

Natura 2000 y que no se da cumplimiento a lo recogido en la DMA. Se hace patente la necesidad de revisar la identificación de la dependencia del agua de las especies, los espacios, y su cruce con las masas de agua. Si bien, lo especialmente grave es la falta de reconocimiento e identificación de los objetivos de conservación, su aplicación en los programas de medidas, o en el sistema de indicadores y seguimiento. Situación que inhabilita al propio plan hidrológico a garantizar las necesidades hídricas y exigencias de los espacios Red Natura 2000 que dependen del agua.

2. Valoración de los Reales Decretos (y/o normativas) sobre los planes hidrológicos definitivos del segundo ciclo de planificación y actualmente vigentes (2015-2021)<sup>7</sup> salvo las Islas Canarias: visión general sobre las normativas aprobadas mediante Real Decreto y que muestra que no se atiende adecuadamente a las Zonas Protegidas de la Red Natura 2000. De hecho, no se incluyen de base los objetivos de las Zonas Protegidas como objetivos propios de la DMA, y cuando los incluye, los identifica de forma secundaria como “objetivos adicionales”.
  
1. Valoración de los planes hidrológicos definitivos del segundo ciclo de planificación y actualmente vigentes (2015-2021):

Contenido del Plan Hidrológico	1	2	3		4				5	6		7			8	9	10		
			3.1.	3.2.	4.1.	4.2.	4.3.	4.4.		6.1. 6.2.	6.3.	7.1.	7.2.	7.3.			10.1. 10.2.	10.3.	
Ceuta																			
Galicia Costa																			
Cuencas Mediterráneas Andaluzas																			
Islas Baleares																			
Melilla																			
Cantábrico Occidental																			
Cantábrico Oriental																			
Distrito Fluvial de Cataluña																			
Duero																			
Ebro																			
Guadalete y Barbate																			
Guadalquivir																			
Guadiana																			
Júcar																			
Miño-Sil																			
Segura																			
Tajo																			
Tinto, Odiel y Piedras																			

**Figura 3. Codificación numérica:** véase figura 3. **Azul:** BIEN. La tarea se ha desarrollado adecuadamente y está completa (con escasas excepciones y sólo pequeños detalles); **amarillo:** REGULAR. La tarea, aunque se incluye, está incompleta o no es del todo correcta; y **rojo:** MAL. La tarea no se incluye, o si se incluye es completamente incorrecta.

<sup>7</sup> Véase nota al pie número 6.

### 2. Valoración de los Reales Decretos (y/o normativas) sobre los planes hidrológicos definitivos del segundo ciclo de planificación y actualmente vigentes (2015-2021):

Artículo	Ceuta	Galicia-Costa	Cuencas Mediterráneas Andaluzas	Islas Baleares	Melilla	Cantábrico Occidental
Art. Registro ZP	16	22	17	84	17	8
Art. Objetivos medioambientales	Cap. VI. Art. 17	Cap. VI. Art. 23	Cap. VI. Art. 18	Art. 2 y Título V	Cap. VI. Art. 18	Cap. II. Art. 9 (apartado 4)
¿Incluye los objetivos de conservación de las ZPRN2000 como objetivos propios de la DMA? -DMA, art. 4.1.c)-	NO lo incluye en el articulado y capítulo sobre objetivos, ni en su apéndice 5.	NO lo incluye en el articulado y capítulo sobre objetivos, ni en su apéndice 9.	NO lo incluye en el articulado y capítulo sobre objetivos, ni en su anexo 10.	NO lo incluye como objetivos básicos del plan (art. 2.1.), ni lo menciona el título correspondiente (Título V). Los incluye en términos generales sin especificar (art. 2.2.6.).	NO lo incluye en el articulado y capítulo sobre objetivos, ni en su apéndice 5.	A pesar de que la normativa de este plan presenta un avance respecto al resto de planes hidrológicos, al incluir una especificación sobre los objetivos de las ZPRN2000 (art. 9.4). Los objetivos específicos no aparecen en los apéndices de la normativa, ni si quiera en términos generales (apéndice 6 y 7).

**Figura 4a. Azul:** BIEN. Se incluye correctamente; **amarillo:** REGULAR. Se incluye de forma incorrecta; y **rojo:** MAL. No se incluye.

Artículo	Cantábrico Oriental	Distrito Fluvial de Cataluña	Duero	Ebro	Guadalete y Barbate	Guadalquivir
Art. Registro ZP	8	15	18	37	17	23
Art. Objetivos medioambientales	Cap. II. Art. 9 (apartado 4)	10	Cap. VI. Art. 19	Cap. VI. Art. 39	Cap. VI. Art. 18	Cap. VI. Art. 24
¿Incluye los objetivos de conservación de las ZPRN2000 como objetivos propios de la DMA? -DMA, art. 4.1.c)-	A pesar de que la normativa de este plan presenta un avance respecto al resto de planes hidrológicos, al incluir una especificación sobre los objetivos de las ZPRN2000 (art. 9.4). Los objetivos específicos no aparecen en los apéndices de la normativa, ni si quiera en términos generales (apéndice 6 y 7).	Incluye un artículo que no detalla (como si hace en objetivos de masas de agua: art. 8 y 9) y cita el plan. El plan identifica objetivos específicos.	NO lo incluye en el articulado y capítulo sobre objetivos, ni en su apéndice 11.	Aunque incluye una mención específica a estos objetivos (art. 39.2), no lo detalla, generaliza en los objetivos de los planes, sin detallar en la dependencia del agua, etc. Además, el apéndice 10 no hace mención a ellos como objetivos ambientales.	NO lo incluye en el articulado y capítulo sobre objetivos, ni en su anexo 12.	NO lo incluye en el articulado y capítulo sobre objetivos, ni en su apéndice 10.

**Figura 4b. Azul:** BIEN. Se incluye correctamente; **amarillo:** REGULAR. Se incluye de forma incorrecta; y **rojo:** MAL. No se incluye.

Artículo	Guadiana	Júcar	Miño-Sil	Segura	Tajo	Tinto, Odiel y Piedras
Art. Registro ZP	16	29	22	27	18	17
Art. Objetivos medioambientales	Cap. VI. Art. 17	Cap. VI. Art. 31	Cap. VI. Art. 23	Cap. VI. Art. 28	Cap. VI. Art. 19	Cap. VI. Art. 18
¿Incluye los objetivos de conservación de las ZPRN2000 como objetivos propios de la DMA? -DMA, art. 4.1.c)-	NO lo incluye en el articulado y capítulo sobre objetivos, ni en su apéndice 10.	Aunque incluye una mención específica a estos objetivos (art. 31.2), no lo detalla, generaliza en los objetivos de los planes, sin detallar en la dependencia del agua, etc. Además, el apéndice 9 no hace mención a ellos como objetivos ambientales.	NO lo incluye en el articulado y capítulo sobre objetivos, ni en su apéndice 10. Tan sólo se limita a indicarlo como "objetivos adicionales" en el registro de Zonas Protegidas (art. 22).	Aunque habla de restricciones (art. 27.3), e incluye (art. 28.3) una mención específica a estos objetivos como "adicionales", no lo detalla, generaliza en los objetivos de los planes, sin detallar en la dependencia del agua, etc. Además, el apéndice 10 no hace mención a ellos como objetivos ambientales.	NO lo incluye en el articulado y capítulo sobre objetivos, ni en las tabla 1 y 2 del apéndice IX.	NO lo incluye en el articulado y capítulo sobre objetivos, ni en su anexo 12.

**Figura 4c. Azul:** BIEN. Se incluye correctamente; **amarillo:** REGULAR. Se incluye de forma incorrecta; y **rojo:** MAL. No se incluye.

La integración de la conservación de la Red Natura 2000 (incorporación e integración de información relativa al estado, objetivos medioambientales, presiones e impactos y medidas, relacionadas con los requerimientos hídricos de las zonas protegidas, entre otros aspectos) no se ha llevado a cabo. Existe una falta grave de reconocimiento e identificación de los objetivos de conservación, su aplicación en los programas de medidas o en el sistema de indicadores y seguimiento. Esta situación inhabilita al propio plan hidrológico para garantizar las necesidades hídricas y exigencias de los espacios Red Natura 2000 que dependen del agua. A pesar de ello y de las debilidades identificadas por la Comisión Europea, al menos dos terceras partes de los EPTI de las demarcaciones intercomunitarias no recogen esta tarea como Tema Importante.

Por esta razón es igualmente necesario poner en marcha espacios de trabajo que permitan armonizar las distintas políticas sectoriales como la del agua y la conservación de la naturaleza, con el fin de asegurar una aplicación ambiciosa de la DMA, así como de otras directivas europeas sin excluir el recurso al principio de precaución en los términos y situaciones previstos en la Comunicación de la Comisión COM (2000) final a tal efecto.

De forma más concreta, sobre los EPTI cabe destacar lo siguiente:

- Tan solo los EPTI de las demarcaciones de Miño-Sil, Cantábrico oriental, Cantábrico occidental y Ebro incorporan un Tema Importante relacionado con la materia (sin entrar en este apartado a valorar su calidad). Por el contrario lo EPTI de las demarcaciones del Duero, Tajo, Guadiana, Guadalquivir, Segura, Júcar, Ceuta y Melilla no lo identifican como un tema clave del proceso de planificación hidrológica, lo que constituye un obstáculo para la resolución del problema.
- A pesar de los problemas derivados de la falta de integración de la RN2000 con los planes hidrológicos y de ser deficiencias constatadas por la Comisión Europea, algunas confederaciones hidrográficas han optado por eliminar estos Temas Importantes, que sí estaban en sus documentos del segundo ciclo. Es el caso de las demarcaciones del Duero, Tajo, Guadalquivir y Júcar, lo que supone un retroceso de cara a la resolución del problema.
- Los EPTI que sí incorporan este Tema Importante, lo exponen de forma diversa, pero en la descripción del problema hacen referencia a la falta de coordinación e integración de la planificación hidrológica con los planes de gestión de los espacios protegidos, a la ausencia de una cuantificación de los recursos hídricos necesarios para su conservación en un estado favorable, así como al riesgo de incumplir los objetivos ambientales si no se alcanza el estado de conservación favorable. Por tanto, el problema clave relativo a la integración de las masas en zonas protegidas se define básicamente en términos de gobernanza, definición que consideramos acertada. Sin embargo, detectamos incoherencias importantes entre esta definición del problema, realizada en términos de gobernanza y la identificación de los sectores responsable, así como la definición de alternativas y propuestas de medidas. Respecto a los sectores responsables, los EPTI hacen referencia a las presiones sobre las masas, cuando quienes están implicadas en los problemas de gobernanza son claramente las administraciones públicas. De la misma forma las alternativas y medidas propuestas incluyen medidas genéricas de mejora de las masas, en lugar de plantear acciones para mejorar la coordinación entre las administraciones competentes en aguas y en materia ambiental y para definir cómo deberían determinarse los requerimientos hídricos en masas protegidas. En definitiva, el análisis de los sectores implicados y de las alternativas y medidas posibles no se centran en resolver los problemas de gobernanza, que es la clave para una integración efectiva de las masas en zonas protegidas.

## Conclusiones y recomendaciones

El presente trabajo refleja de forma muy resumida la necesidad de avanzar para aplicar plenamente el Derecho de la Unión Europea en relación con el agua e integrarlo en mayor medida en otras políticas de la UE, como son las políticas de conservación de la naturaleza. La

DMA aprobada en el año 2000 pretendía garantizar la protección y el uso sostenible del agua y proteger tanto los ecosistemas acuáticos como los ecosistemas terrestres y los humedales que dependen directamente de ellos, y destacaba la necesidad de coordinar los esfuerzos en la gestión de la calidad y la cantidad del agua dando prioridad al buen estado las masas de agua. Pese a ello, y tras esta aproximación al cumplimiento de la conservación de la Red Natura 2000 en la planificación hidrológica del Estado español, se hace patente que España está lejos de cumplir adecuadamente la tarea. El proceso de integración presenta ciertos avances en relación con las tareas más propias de gabinete (reconocimiento legal, cruce de información espacial, incorporación de mapas y listados de espacios, etc.), aunque con diversas carencias fácilmente identificables. Si bien, queda completamente bloqueado en las tareas relaciones con la incorporación del estado de conservación de las zonas protegidas, la identificación de la relación entre masas de agua y hábitats y especies, el reconocimiento del objetivo más riguroso, el análisis de riesgo de no alcanzar esos objetivos y la identificación de presiones e impactos, así como la propuesta de medidas, indicadores y seguimiento.

Este trabajo propone un protocolo práctico para que pueda ser utilizado tanto por los organismos de cuenca en colaboración con las administraciones autonómicas competentes en materia de conservación de los espacios de la Red Natura 2000, como por cualquier ciudadano, un protocolo que hace imprescindible la coordinación entre ambas administraciones (aguas y conservación) para poder profundizar con más detalle en todas las tareas que se presentan.

De igual manera, en los EPTI que incorporan la ficha el planteamiento sigue siendo deficiente en cuanto a dar respuesta a los obstáculos que impiden cumplir con las carencias detectadas. En definitiva, todos los EPTI deberían incorporar una ficha sobre este Tema Importante que incorpore lo siguiente:

- En relación con la información disponible, se debe mejorar la identificación de los hábitats y las especies que dependen del agua y con ello de los espacios Red Natura 2000 implicados, así como la identificación de las masas de agua relacionadas. En este sentido siguen detectándose errores, algunos graves, que dificultan la resolución del problema.
- En relación con la gobernanza, se deben plantear y responder tres cuestiones clave: i) ¿Cómo se van a incluir los requerimiento hídricos particulares de las zonas protegidas (calidad y cantidad)?; ii) ¿Cómo se van a incluir los objetivos específicos de las zonas protegidas en tanto que objetivos más rigurosos? ¿Cómo se va a evaluar el riesgo de no cumplirlos?; iii) ¿Cómo se van a incorporar los requisitos adicionales en los indicadores para asegurar su seguimiento y cumplimiento (diseño y aplicación de medidas concretas, no de forma genérica) para garantizar la conservación)?

En conclusión, urge introducir entre las tareas de los Esquemas de Temas Importantes del tercer ciclo de planificación los mecanismos que aseguren la integración de objetivos de la planificación hidrológica y la conservación de la naturaleza, especialmente respecto a los espacios de la Red Natura 2000 que dependen del agua. La planificación hidrológica se enfrenta a su última oportunidad de incorporar la consecución del conjunto de los objetivos medioambientales. A pesar de ello, y de las debilidades identificadas por la Comisión Europea,

al menos dos terceras partes de los EPTI de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias no recogen esta tarea como Tema Importante<sup>8</sup>. Razón por la cual es igualmente necesario poner en marcha espacios de trabajo que permitan armonizar las distintas políticas sectoriales como la del agua y la conservación de la naturaleza, con el fin de asegurar una aplicación ambiciosa de la DMA y la consecución de otras directivas europeas. Esta coordinación debe contribuir a establecer al cumplimiento de los objetivos de conservación de la Red Natura 2000 que depende del agua y debe asegurar que se incorporan las medidas para asegurar sus requerimientos hídricos. En este sentido, es fundamental abrir el espacio de debate de los ambientes tradicionales de la planificación hidrológica a otros actores del ámbito científico, técnico y académico en materia de conservación de la naturaleza. Los EPTI debería plantear mecanismos para mejorar la implicación de las administraciones competentes en materia de conservación y presupuestar todos aquellos recursos y acciones necesarias para asegurar la integración definitiva de la Red Natura 2000 en los planes de cuenca.

### Bibliografía citada

- [1] Comisión Europea (2019). *Informe de valoración de la Comisión Europea de los Planes Hidrológicos del 2º ciclo. Estado Miembro: España*. Bruselas. Documento oficial en inglés (SWD(2019) 42 final) y versión traducida al español.
- [2] European Commission (2019). *Commission staff working document Fitness Check of Water Framework Directive, Groundwater Directive, Environmental Quality Standards Directive and Floods Directive*. Bruselas.
- [3] González, R. y D. Howell. 2015. *Integración de los espacios de la Red Natura 2000 que dependen del agua en los planes hidrológicos de cuenca 2015-2021. Análisis y propuesta metodológica*. SEO/BirdLife, Madrid.
- [4] Howell, D. y R. González. 2010. *La Directiva Marco del Agua y la conservación de los humedales y los espacios de la Red Natura 2000 que dependen del agua*. SEO/BirdLife, Madrid.
- [5] Peña, L.; González, R. y Howell, D. 2015. *La Red Natura 2000 y la Directiva Marco del Agua: hacia la resolución de un problema cultural, institucional y jurídico*. VIII Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua. Lisboa.

---

<sup>8</sup> Tan solo los EPTI de las demarcaciones de Miño-Sil, Cantábrico oriental, Cantábrico occidental y Ebro incorporan un TI relacionado con la materia (sin entrar aquí a valorar su calidad). Mientras que Duero, Tajo, Guadiana, Guadalquivir, Segura, Júcar, Ceuta y Melilla no lo identifican como un tema clave dentro del proceso de planificación hidrológica de la DMA.