




COLEGIO
LIBRE DE
EMERTOS

EL AGUA EN ESPAÑA

Director: Cristóbal Mateos



LA PLANIFICACIÓN EN EL **SECTOR DEL AGUA EN ESPAÑA** **(Conferencia I)**

Teodoro Estrela Monreal,

Confederación Hidrográfica del Júcar,
Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
Universidad Politécnica de Valencia

Resumen

España tiene una larga tradición en planificación de recursos hídricos que se remonta a la planificación de obras hidráulicas de los inicios del siglo XX y más recientemente a la moderna planificación de la Ley de Aguas de 1985. En la actualidad se está procediendo a la revisión de los planes hidrológicos de cuenca, siguiendo los nuevos criterios derivados de la transposición de la Directiva Marco Europea del Agua a la legislación española. El objetivo de la planificación actual consiste en satisfacer las demandas de agua protegiendo adecuadamente el estado las masas de agua y equilibrando y armonizando el desarrollo regional y sectorial. Alcanzar este objetivo es el gran reto de los planes hidrológicos de cuenca. Este texto describe y analiza el marco normativo, el ámbito territorial, los elementos de los planes hidrológicos, la participación pública, el estado actual de los planes en España y en otros Estados miembros de la Unión Europea y termina con algunas reflexiones que se derivan de la experiencia adquirida en planificación desde la entrada en vigor de la Ley de Aguas de 1985.

1. Introducción

La Ley de Aguas de 1879 consideraba que el agua era un recurso ilimitado que para ponerlo a disposición de los usuarios necesitaba la construcción de obras hidráulicas. El Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1902 (Plan Gasset) fue principalmente un catálogo de obras hidráulicas con estudios limitados. A principios del siglo pasado tiene lugar una importante política de fomento de las obras hidráulicas desde la Administración, cuyo exponente es la aprobación de la Ley de 1911 sobre construcción de obras hidráulicas y auxilios con destino a riegos. El concepto de gestión de cuenca fue implantado en 1926 con la creación de la primera de las "Confederaciones Sindicales Hidrológicas", que eran los antecedentes de los actuales Organismos de cuenca. Más tarde, en 1933, se desarrolló un Plan Nacional de Obras Hidráulicas (Ministerio de Obras Públicas Transportes y Medio Ambiente, 1993), que contemplaba la construcción de casi 400 presas y más de 100 canales para transformar 1.245.000 nuevas hectáreas de riego. Para su elaboración se creó el Centro de

Estudios Hidrográficos bajo la dirección de Lorenzo Pardo. Aunque este plan no fue aprobado formalmente, en los próximos años se desarrollarían una gran cantidad de acciones en él incluidas. Un nuevo plan, el Plan General de Obras Hidráulicas (Plan Peña) se elaboró en el año 1940 tras la Guerra Civil Española, con el objetivo principal del desarrollo de 510.000 hectáreas de riego. Años después, en 1960 tiene lugar una nueva creación del Centro de Estudios Hidrográficos, pasando a formar parte del Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX) con la misión de llevar adelante todos los estudios que señalaba el Plan Peña (1940). Esta política de fomento de los planes de obras hidráulicas hace que durante la segunda mitad del siglo XX se produzca un crecimiento muy importante del número de grandes presas existentes en España, pasando de un número de 200 a unas 1.100, con una capacidad de embalse que excede los 50.000 hm³ y que representa del orden de la mitad de la aportación media anual de todos los ríos en España. Desde principios del siglo actual el ritmo de crecimiento en el número de grandes presas ha disminuido significativamente, como se observa en la figura adjunta.

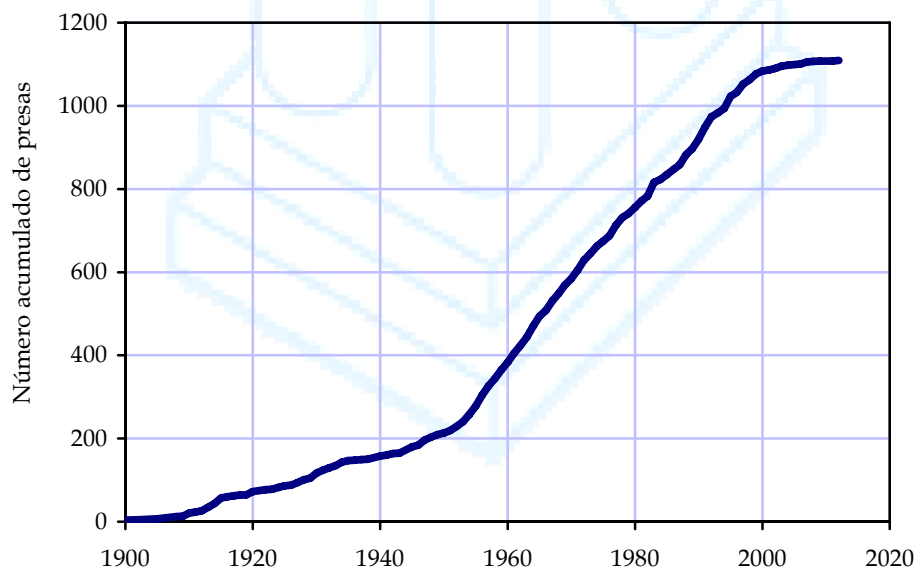


Figura 1. Evolución histórica del número de grandes presas en España. Fuente: Sistema Integrado de Información del Agua del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente

Desde la aprobación de la moderna Ley de Aguas de 1985 la planificación en España se lleva a cabo a través del Plan Hidrológico Nacional y de los planes hidrológicos de cuenca. Ambos tipos de planes tienen carácter normativo (el

Plan Hidrológico Nacional se aprueba por ley en el Parlamento español y los planes de cuenca se aprueban mediante reales decretos por el Gobierno), son públicos y vinculantes y sus contenidos y desarrollo se regulan por Ley, lo que significa un cambio fundamental respecto a planes previos como los de Gasset, Lorenzo Pardo o Peña, que eran esencialmente documentos indicativos de planificación de obras hidráulicas (Ministerio de Medio Ambiente, 2000).

El Plan Hidrológico Nacional establece las medidas necesarias para coordinar los planes de cuenca y decide sobre aquellas cuestiones que no se pueden resolver a escala de demarcación hidrográfica, tales como las transferencias de recursos entre demarcaciones. Los planes de cuenca son las normas básicas para la protección de las aguas y para conceder los derechos de uso del agua en las demarcaciones.

Ambos tipos de planes se elaboran en coordinación con otros planes sectoriales y la participación pública (administraciones, usuarios, partes interesadas, ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, etc.) es un requisito básico en su proceso de elaboración.

Los planes de cuenca vigentes en España se aprobaron en 1998 y 1999 y el Plan Hidrológico Nacional en 2001, aunque fue modificado de forma importante mediante un Decreto Ley en el año 2004, el cual derogó uno de los elementos más relevantes y conocidos del Plan, el trasvase del Ebro.

En los últimos años se está viviendo un proceso de convergencia de las políticas de agua de los Estados miembros de la Unión Europea, basado en un marco legislativo comunitario definido por la Directiva Marco del Agua europea (DMA, 2000/60/CE), que establece como principal objetivo el alcanzar el buen estado de las masas de agua superficiales y subterráneas, utilizando como herramienta fundamental los planes hidrológicos de cuenca y los programas de medidas.

En la actualidad se está procediendo a la revisión de los planes en España, siguiendo los nuevos criterios derivados de la transposición de la directiva a

nuestra legislación, habiéndose ya aprobado el Plan de las Cuencas Internas de Cataluña.

2. Objetivos de la planificación hidrológica

El objetivo de la planificación hidrológica, que se concibe como un instrumento fundamental para la gestión sostenible del recurso hídrico, consiste en alcanzar el equilibrio adecuado entre los diferentes usos del agua asegurando la satisfacción de las necesidades propias del ecosistema fluvial.

La Ley de Aguas 29/1985 establecía en su texto original que los objetivos generales de la planificación hidrológica eran: a) conseguir la mejor satisfacción de las demandas de agua y b) equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales. Los planes vigentes en la actualidad, excepto el ya mencionado de Cuencas Internas de Cataluña, fueron aprobados a finales del siglo pasado y responden consecuentemente a esos objetivos, cuya prioridad fundamental era la mejor satisfacción de las demandas.

Al transponer la Directiva Marco del Agua europea a la Ley de Aguas española se establecieron nuevos objetivos de la planificación hidrológica: a) el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas objeto de esta ley, b) la satisfacción de las demandas de agua y c) el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales. El objetivo relativo a la protección de las masas de agua y del dominio público hidráulico es nuevo con respecto a los objetivos que se habían establecido en la Ley de Aguas de 1985 y representa un cambio importante en la concepción de los planes que se están revisando en la actualidad.

3. El Plan Hidrológico Nacional

Los contenidos del Plan Hidrológico Nacional vienen establecidos en la Ley de Aguas e incluyen: a) las medidas necesarias para la coordinación de los diferentes planes hidrológicos de cuenca, b) la solución para las posibles alternativas que aquéllos ofrezcan, c) la previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca, d) las modificaciones que se prevean en la planificación del uso del recurso y que afecten a aprovechamientos existentes para abastecimiento de poblaciones o regadíos.

De estos contenidos el más conocido por la sociedad es el que se refiere a la previsión y las condiciones de transferencias entre ámbitos territoriales de la planificación, por las implicaciones sociales y territoriales que tiene, tanto con las cuencas cedentes como en las receptoras. Sin embargo conviene indicar la importancia de otros contenidos, como el que se refiere al establecimiento de las medidas necesarias para la coordinación de los diferentes planes hidrológicos de cuenca, que sirve para garantizar un tratamiento homogéneo y equilibrado de la planificación en todas las cuencas.

El desarrollo del Plan Hidrológico Nacional es responsabilidad del actual Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, junto con otros Ministerios relacionados con el uso del agua.

En 1993 el entonces Ministerio de Obras Públicas y Transportes realizó un Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional que no llegó finalmente a aprobarse en el Parlamento. Este anteproyecto planteaba una interconexión generalizada entre cuencas con un volumen de transferencias del orden de 3.000 hm³ anuales y con un incremento importante de los regadíos en las cuencas receptoras. El informe del Consejo Nacional del Agua de julio de 1994 fue bastante negativo por cuanto entendía que el plan no justificaba adecuadamente las demandas y que además había un rechazo importante de los usuarios por las implicaciones económicas. Se produjeron posteriormente unos acuerdos del Pleno del Congreso y del Senado instando a que se

realizasen un Plan Nacional de Regadío, un Plan Nacional de Ahorro y Reutilización, un Plan Nacional de Saneamiento y a que previamente se aprobaran los planes hidrológicos de cuenca.

Tras la aprobación de los planes hidrológicos de cuenca en los años 1998 y 1999 y tras la realización por parte del entonces Ministerio de Medio Ambiente de un Libro Blanco del Agua (Ministerio de Medio Ambiente, 2000) comenzaron los trabajos de elaboración de un nuevo Plan Hidrológico Nacional que culminaron con su aprobación por Ley en el año 2001.

El Plan Hidrológico Nacional de 2001 estaba formado por unos documentos técnicos (delimitación y asignaciones en acuíferos compartidos, análisis de antecedentes y transferencias planteadas, análisis de los sistemas hidráulicos, análisis ambientales y análisis económico) y por la propia Ley 10/2001 de 5 de julio del Plan Hidrológico Nacional, que incluía el contenido normativo y las condiciones de las soluciones adoptadas y otras normas. Entre los elementos más destacados del Plan aparecía una previsión de una transferencia de 1.000 hm³ anuales desde la desembocadura del río Ebro a las cuencas internas de Cataluña, a la cuenca del Júcar, a la cuenca del Segura y a la entonces cuenca del Sur (provincia de Almería). Esta transferencia representaba un volumen de agua muy inferior a los que se movilizaban en el Anteproyecto de Ley de 1993 y aunque la solución planteada contaba con documentos técnicos que la justificaban, un informe favorable del Consejo Nacional del Agua y una evaluación ambiental estratégica también favorable, se le achacó que no contase con suficiente consenso social y territorial.

El Real Decreto Ley 2/2004, de 18 de junio, modificó la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional, quedando derogados aquellos artículos que hacían referencia a la transferencia de Ebro, añadiendo dos anejos que incorporaban nuevas actuaciones de interés general (desalación, reutilización, etc..) y actuaciones prioritarias y urgentes y manteniendo los artículos relativos a normas complementarias de la planificación (reservas hidrológicas por motivos ambientales, caudales ambientales, gestión de las sequías, protección del dominio público hidráulico y actuaciones en zonas inundables, aguas

subterráneas, información hidrológica, ...). En 2005 se aprobó la Ley de modificación del Plan Hidrológico Nacional recogiendo los contenidos del citado Decreto Ley.

4. Los planes hidrológicos de cuenca

La Directiva Marco del Agua

La aprobación de la Directiva Marco del Agua (DMA) supuso un importante reto para los Estados miembros de la Unión Europea, ya que por primera vez se establecía un marco normativo obligatorio que definía objetivos medioambientales para todas las masas de agua: continentales, de transición y costeras. Esta Directiva fue transpuesta a la legislación española el 31 de diciembre de 2003 y produjo importantes modificaciones en la Ley de Aguas. Se estableció una nueva definición de cuenca hidrográfica y se introdujo el concepto de demarcación hidrográfica, siendo éste un elemento clave para la aplicación de la directiva. Asimismo, se definieron órganos y procedimientos para promover y asegurar la participación pública y la cooperación en planificación y en la aplicación de las normas de protección de aguas: el Consejo del Agua de la Demarcación y el Comité de Autoridades Competentes. También se modificaron artículos que hacen referencia al objetivo, contenido, proceso de elaboración y de aprobación de los planes hidrológicos. Otras novedades introducidas incluyen el establecimiento de objetivos medioambientales para todas las masas de agua y el cumplimiento de las normas y de los objetivos establecidos para las zonas protegidas, la implantación de medidas para alcanzar dichos objetivos, así como la introducción expresa del principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con la gestión de las aguas (Ministerio de Medio Ambiente, 2007 a). Posteriormente, mediante la Ley 11/2005, se añadió al texto refundido de la Ley de Aguas la definición de caudales ecológicos y las reservas naturales fluviales.

El Reglamento y la Instrucción de Planificación

Algunos aspectos contemplados en la Directiva Marco del Agua (DMA) quedaron por definir tras la transposición a la Ley de Aguas, haciendo necesaria la introducción de nuevos elementos en el ordenamiento jurídico español, como son el nuevo Reglamento de Planificación Hidrológica o la Instrucción de Planificación Hidrológica (Estrela, 2007).

El Reglamento de Planificación Hidrológica, aprobado por Real Decreto 907/2007 de 6 de julio, completa la transposición de la Directiva en relación con la planificación, desarrollando el contenido de los planes hidrológicos y los procedimientos para su elaboración, aprobación, seguimiento y revisión. Hay que destacar como elementos más relevantes del Reglamento la integración de los aspectos clásicos de la planificación hidrológica y los más novedosos relacionados con la protección de las aguas, derivados de la citada transposición. El texto introduce la componente económica en el concepto de demanda de agua, la definición de objetivos ambientales, los criterios para la determinación del estado de las masas de agua, incluyendo los caudales ecológicos, la consideración de los efectos del cambio climático o de programas o planes más detallados, como los planes especiales de actuación en situación de alerta o eventual sequía o los de protección frente a inundaciones. Regula además, el desarrollo del análisis económico del uso del agua.

Además del Reglamento, y debido a que el proceso de planificación y en concreto el de la elaboración de los planes es de gran complejidad técnica, el entonces Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino desarrolló una Instrucción Técnica sobre Planificación Hidrológica, que fue aprobada mediante la Orden Ministerial ARM/2656/2008. Esta instrucción tiene por objeto establecer los criterios técnicos para la homogeneización y sistematización de los trabajos de elaboración de los planes hidrológicos de cuenca, conforme a lo establecido en el Reglamento de la Planificación Hidrológica. Además de incorporar la experiencia técnica acumulada en la planificación hidrológica en España y en Europa, la instrucción tiene en cuenta las recomendaciones efectuadas en las guías elaboradas dentro del marco de la Estrategia Común

de Implantación de la Directiva Marco del Agua (European Commission, 2003 a).

Esta instrucción incluye una gran cantidad de criterios detallados y procedimientos técnicos para asignar los recursos hídricos disponibles a las demandas de agua, para definir objetivos medioambientales para cada masa de agua, para determinar el estado ecológico y químico de las aguas superficiales y el estado químico y cuantitativo de las aguas subterráneas, así como para establecer mediante análisis coste-eficacia el programa de medidas con el cual lograr esos objetivos medioambientales. La instrucción es un elemento clave para los técnicos involucrados en la elaboración de los nuevos planes hidrológicos de cuenca.

El ámbito territorial de los planes: las demarcaciones hidrográficas

En España existe una estructura de cuencas hidrográficas consolidada y con una gran tradición histórica. El concepto de cuenca vertiente lleva aplicándose desde los años 20 del siglo pasado, cuando se creó la Confederación Sindical del Ebro en 1926, y posteriormente consolidándose con la creación de otras confederaciones establecidas como organizaciones regionales para el aprovechamiento de los recursos.

La Ley de Aguas entiende por cuenca hidrográfica la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y eventualmente lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta y establece que la cuenca hidrográfica se considera indivisible como unidad de gestión del recurso. Por otra parte, la Ley también define el concepto de demarcación hidrográfica como la zona terrestre y marina, compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas, estableciendo que el ámbito territorial de cada plan hidrológico de cuenca debe ser coincidente con el de la demarcación hidrográfica correspondiente.

El Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, fija el ámbito territorial de las demarcaciones con cuencas intercomunitarias, es decir aquellas formadas por cuencas cuyas aguas transcurren por más de una Comunidad Autónoma y de cuya gestión se encarga la Administración General del Estado. Este real decreto opta por mantener, en la medida de lo posible, la actual estructura de cuencas, añadiendo las aguas de transición y las costeras.

Las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias situadas íntegramente en el territorio español son las del Guadalquivir, Segura y Júcar. La parte española de las demarcaciones hidrográficas correspondientes a las cuencas hidrográficas compartidas con otros países comprenden las demarcaciones del Norte, Miño-Limia, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro. Además, se establece la Demarcación Hidrográfica de Ceuta y la Demarcación Hidrográfica de Melilla, previamente adscritas a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir. Posteriormente mediante RD 266/2008 se modifican los nombres de las demarcaciones de Norte y Miño-Limia, pasando a denominarse, respectivamente, Cantábrico y Miño-Sil. En la figura adjunta se muestran los límites de estas demarcaciones.



Figura 2. Las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias (RD 125/2007)

En el caso de Portugal, aunque en el futuro podrán definirse por los dos Estados demarcaciones internacionales, en este Real Decreto se señala

únicamente la parte española correspondiente de esas demarcaciones internacionales compartidas con el país limítrofe y se establece como instrumento de cooperación el convenio de Albufeira de 1998, que define el marco de cooperación entre España y Portugal para la protección de las aguas superficiales y subterráneas y de los ecosistemas acuáticos y terrestres directamente dependientes de ellos y para el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos de las cuencas hidrográficas compartidas entre ambos países: Miño, Limia, Duero, Tajo y Guadiana, las cuales representan el 46% de la superficie de la Península Ibérica. Recientemente, en 2008 se modificó este convenio a fin de ampliar el régimen de flujo anual mínimo de estos ríos internacionales a mínimos estacionales y semanales.



Figura 3. Las cuencas de la península ibérica compartidas entre España y Portugal

Este Real Decreto adopta además decisiones en torno a pequeñas superficies que forman parte de cuencas compartidas entre Francia y España. Son superficies poco significativas en cuanto a extensión, por lo que el Real Decreto no estima necesario definir una demarcación internacional, dada la innecesaria complicación para la gestión. También prevé la resolución del supuesto particular relativo a Andorra.

En lo que refiere a las aguas subterráneas, el Real Decreto considera incluidas en cada demarcación todas aquellas situadas bajo los límites definidos por las divisorias de las cuencas hidrográficas de la demarcación. En el caso de los acuíferos compartidos entre demarcaciones se atribuye a cada una de ellas la parte de acuífero correspondiente a su respectivo ámbito territorial, debiendo garantizarse una gestión coordinada entre demarcaciones.

Los órganos de cooperación, participación y planificación

Además de la necesidad de delimitar las demarcaciones y teniendo en cuenta que las distintas administraciones, estatal, autonómica y local, tienen competencias en la gestión y protección de las aguas (continentales y costeras), surge la necesidad de establecer un comité que reúna a representantes de todas ellas para fomentar su colaboración y cooperación en la materia. La Ley de Aguas dispone la existencia, en el caso de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias, de un órgano de cooperación de las Administraciones competentes en materia de protección de las aguas, al que denomina Comité de Autoridades Competentes (CAC).

El RD 126/2007, de 2 de febrero, regula la composición, funcionamiento y atribuciones de los Comités de Autoridades Competentes de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias. Este Comité se crea en las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias, tiene por objetivo garantizar la adecuada cooperación en la aplicación de las normas de protección de las aguas y su creación no afecta a la titularidad de las competencias en las materias relacionadas con la gestión de las aguas que correspondan a las distintas administraciones, ni a las que correspondan a la Administración del Estado derivadas de los Acuerdos internacionales, bilaterales o multilaterales.

En relación al proceso de planificación hidrológica el Comité de Autoridades Competentes tiene, en concreto, las siguientes funciones: a) facilitar y garantizar la aportación de información por parte de las autoridades competentes, requerida por el Consejo del Agua de la demarcación para la

elaboración de los planes hidrológicos, b) facilitar la cooperación entre autoridades competentes para la elaboración del esquema sobre los temas importantes de la planificación hidrológica y c) facilitar la cooperación entre las autoridades competentes en la elaboración de los programas de medidas y su incorporación al plan hidrológico.

Por otra parte, para fomentar la información, consulta pública y participación activa en la planificación hidrológica la Ley de Aguas crea, en las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias, el Consejo del Agua de la Demarcación, al que corresponde promover la información, consulta y participación pública en el proceso planificador, y elevar al Gobierno, a través del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, el plan hidrológico de la cuenca y sus revisiones.

La Ley de Aguas dispone que la composición del Consejo del Agua de la Demarcación se establezca mediante Real Decreto aprobado por el Gobierno y señala los criterios a los que dicha composición deberá ajustarse. Sin embargo, la complejidad de la articulación competencial en materia de aguas ha dificultado enormemente la constitución de estos Consejos. A fin de evitar que el proceso de planificación hidrológica iniciado se retrasase más debido a la falta de la constitución efectiva de estos órganos colegiados en las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias, en 2010 se aprobó una modificación del Reglamento de Planificación Hidrológica que permitía que el informe sobre el esquema de temas importantes en materia de gestión de las aguas fuese emitido por el Consejo del Agua de la Cuenca vigente hasta la constitución de los nuevos Consejos del Agua de la Demarcación.

Recientemente en los meses de octubre y noviembre de 2011 se han aprobado los Reales Decretos que regulan la composición, estructura y funcionamiento del Consejo del Agua de todas las demarcaciones de las cuencas intercomunitarias, excepto la del Júcar. Conviene indicar, como muestra de la dificultad que supone la compleja articulación competencial en materia de agua en España, que los primeros borradores de decretos de los Consejos del Agua

de la Demarcación se remontan al año 2006 y han tenido que pasar más de 5 años para la aprobación de los mismos.

Elaboración de los planes hidrológicos de cuenca

El Reglamento de Planificación Hidrológica (RPH) establece que con carácter previo a la elaboración y propuesta de revisión del plan hidrológico, se preparará un programa de trabajo que incluya, además del calendario sobre las fases previstas para dicha elaboración o revisión, el estudio general sobre la demarcación correspondiente. A estos documentos iniciales, requeridos por Ley, debe añadirse un documento específico recogido en el reglamento y titulado "Proyecto de participación pública". Tras estos trabajos previos, el procedimiento para la elaboración de los planes se desarrolla en dos etapas: una primera, en la que se elabora un esquema de los temas importantes en materia de gestión de las aguas en la demarcación hidrográfica y otra de redacción del proyecto de plan propiamente dicho. La responsabilidad de preparar estos documentos es del Organismo de cuenca.

En una etapa intermedia, antes de la preparación del plan hidrológico propiamente dicho debe realizarse un documento denominado "Esquema de temas importantes en materia de gestión de aguas". Los contenidos de este documento son: a) las principales presiones e impactos que deben ser tratados en el plan hidrológico, incluyendo los sectores y actividades que pueden suponer un riesgo para alcanzar los objetivos medioambientales en las masas de agua, b) las posibles alternativas de actuación para conseguir esos objetivos, de acuerdo con los programas de medidas básicas y complementarias, incluyendo su caracterización económica y ambiental y c) los sectores y grupos afectados por los programas de medidas.

Este esquema de temas importantes tiene la finalidad de establecer cuáles son los principales problemas y cuáles son las alternativas que para solucionarlos deben ser contempladas en el plan hidrológico. Resalta los temas importantes y ayuda también a que todas las partes interesadas en la planificación hidrológica se involucren en el proceso.

Finalmente, según la Ley de Aguas, los planes hidrológicos de cuenca deben contener obligatoriamente la siguiente información: a) la descripción general de la demarcación hidrográfica, incluyendo el inventario de recursos hídricos, b) la descripción general de los usos, presiones e incidencias antrópicas significativas sobre las aguas, incluyendo los criterios de prioridad y compatibilidad de usos y las asignaciones y reservas de los recursos para usos y demandas actuales y futuros, c) la identificación y mapas de las zonas protegidas, d) las redes de control de seguimiento del estado de las masas de agua y de las zonas protegidas y los resultados de este control, e) la lista de objetivos medioambientales para las masas de agua y zonas protegidas, incluyendo los plazos e identificación de condiciones para excepciones y prórrogas, f) un resumen del análisis económico del uso del agua, incluyendo una descripción de las situaciones y motivos de excepciones al principio de recuperación de costes, g) un resumen de los programas de medidas adoptados para alcanzar los objetivos, h) un registro de los programas y planes hidrológicos más detallados, i) un resumen de las medidas de información pública y de consulta tomadas, sus resultados y cambios consiguientes, j) una lista de las autoridades competentes designadas y k) los puntos de contacto y procedimientos para obtener la documentación de base y la información requerida por las consultas públicas.

El legislador, al trasponer la Directiva Marco del Agua europea a la Ley de Aguas española en el año 2003, optó por añadir a los contenidos de la planificación vigentes en ese momento, los nuevos requerimientos de la directiva: determinación de las presiones sobre las masas de agua, identificación de zonas protegidas, definición de objetivos medioambientales en las masas de agua, caracterización económica del uso del agua, elaboración de programas de medidas mediante análisis coste-eficacia, etc.

En cuanto a la estructura formal del plan, el Reglamento de Planificación Hidrológica establece que tendrá: a) una memoria, que incluirá, al menos, los contenidos obligatorios descritos anteriormente y los anejos que se consideren necesarios y b) normativa, que incluirá los contenidos del plan con carácter normativo y que, al menos, serán los siguientes: identificación y delimitación de

masas de agua superficial, condiciones de referencia, designación de aguas artificiales y aguas muy modificadas, identificación y delimitación de masas de agua subterráneas, prioridad y compatibilidad de usos, regímenes de caudales ecológicos, definición de los sistemas de explotación, asignación y reserva de recursos, definición de reservas naturales fluviales, régimen de protección especial, objetivos medioambientales y deterioro temporal del estado de las masas de agua, condiciones para las nuevas modificaciones o alteraciones y organización y procedimiento para hacer efectiva la participación pública.

El plan y su normativa, al aprobarse por Real Decreto, constituye en la práctica un derecho de aguas de la demarcación que completa las normas de carácter general establecidas en la Ley de Aguas, en los Reglamentos de Planificación Hidrológica y Dominio Público Hidráulico y en otras normativas relacionadas, teniendo en cuenta las especificidades propias de cada demarcación hidrográfica.

Por otra parte y de acuerdo con lo establecido en la Ley de Aguas, el plan hidrológico debe coordinar e integrar los programas de medidas elaborados previamente por cada una de las administraciones competentes en la protección de las aguas, entre las que se encuentra, en el caso de las demarcaciones con cuencas intercomunitarias, la Administración General del Estado, a través de sus Organismos de cuenca, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. Asimismo, el plan hidrológico comprende un resumen de los programas de medidas adoptados para alcanzar los objetivos previstos.

El proceso de integración y coordinación de los programas elaborados por las diferentes administraciones competentes es realizado por el Organismo de cuenca, como responsable de la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca. Es cometido del Comité de Autoridades Competentes (CAC) facilitar la ejecución de este proceso, en particular en lo relativo a la aportación de información por parte de las distintas autoridades y a la cooperación entre las mismas en la elaboración de los programas de medidas y su incorporación al plan.

Con la información recibida, el Organismo de cuenca comprueba los efectos que el conjunto de todas las medidas produce sobre las masas de agua, con el fin de garantizar la compatibilidad entre ellas y encontrar la combinación más adecuada. En la comprobación de dichos efectos verifica si las medidas previstas para alcanzar los objetivos en ciertas masas de agua permiten, por sí mismas, alcanzar los objetivos en otras masas situadas aguas abajo. Ello podría suponer que las medidas previstas sobre estas últimas dejaran de ser necesarias o procediera su modificación.

La participación pública

El principal objetivo de la participación pública consiste en asegurar una efectiva aplicación y logro de los objetivos planteados por la planificación hidrológica. Los beneficios de la participación pública en el proceso de planificación son, entre otros, un aumento de la preocupación de la sociedad por los problemas del agua, la aceptación y compromiso de la sociedad con respecto al plan, la realización de un proceso de toma de decisiones más transparente y la disminución de potenciales conflictos, problemas de gestión y costes a largo plazo.

La participación pública en el proceso de planificación se asegura mediante tres niveles crecientes de implicación del público: información pública, consulta pública y participación activa (European Commission, 2003b). De acuerdo con el Reglamento de Planificación Hidrológica, los Organismos de cuenca han formulado el proyecto de organización y procedimiento a seguir para hacer efectiva la participación pública en el proceso de planificación.

Estos proyectos de participación pública incluyen los siguientes contenidos: a) organización y cronogramas de los procedimientos de información pública, consulta pública y participación activa del plan hidrológico, b) coordinación del proceso de evaluación ambiental estratégica del plan hidrológico y su relación con los procedimientos anteriores y c) descripción de los métodos y técnicas de participación a emplear en las distintas fases del proceso.

En España, la participación pública en la planificación hidrológica ha venido tradicionalmente realizándose a través de los Consejos del Agua de la Cuenca, donde estaban representados las distintas Administraciones, los usuarios y las organizaciones sociales, económicas y ambientales. Puede afirmarse que la Administración del agua tiene una larga experiencia en su relación con los usuarios tradicionales, quienes forman parte de los órganos de gobierno, gestión y planificación de los Organismos de cuenca. Los planes actuales se han enfrentado al reto de extender esta participación al conjunto de la sociedad y no se siempre ha sido fácil articular los procedimientos para integrar a todos los sectores de la misma, especialmente a los menos tradicionales.

5. Estado actual de la revisión de los planes de cuenca

Situación en España

La Ley de Aguas establece una serie de plazos obligatorios para el proceso de planificación y, en concreto, para la elaboración del plan hidrológico, la implantación de dichas medidas y la revisión del plan. Los planes de cuenca deberían haber estado aprobados antes de 31 de diciembre de 2009, requiriéndose su actualización en el año 2015 y su revisión posterior cada seis años. Por otra parte todas las medidas incluidas en el programa deberían estar operativas en el año 2012.

Como se ha mencionado anteriormente, la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca incluye tres etapas principales: a) unos documentos iniciales, b) el esquema de los temas importantes y c) el plan de cuenca. Los documentos iniciales del proceso de planificación fueron realizados en su mayoría durante los años 2007 y 2008 recogiendo en Ministerio de Medio Ambiente (2007b) una síntesis de los estudios generales de las demarcaciones hidrográficas. Los esquemas de temas importantes han sido llevados a cabo durante los años 2009 y 2010, quedando solo por aprobar los correspondientes a las demarcaciones del Segura y del Júcar. Los procesos de participación pública realizados durante la elaboración de los esquemas de temas

importantes han contribuido a avanzar en la detección de problemas y también en el establecimiento del programa de medidas de los planes de cuenca.

Los planes hidrológicos de cuenca se están terminando en todas las demarcaciones hidrográficas. El retraso que los planes están sufriendo en su aprobación respecto a lo previsto en la Ley, puede obedecer a una serie de razones que se indican más adelante y que explican la diferencia con los procesos de planificación realizados en otras demarcaciones hidrográficas de la Unión Europea.

En relación al Plan Hidrológico Nacional la ley española no establece plazos para su realización, aunque si se aplican los criterios seguidos hasta ahora en la planificación, tras la aprobación de los planes de cuenca le seguiría la elaboración y aprobación de un nuevo Plan Hidrológico Nacional.

Comparación con otros países de la UE

El plan hidrológico de cuenca constituye la principal herramienta de gestión prevista para alcanzar los objetivos medioambientales en las masas de agua y el principal mecanismo de información y notificación de la implantación de la Directiva Marco del Agua (DMA) a la Comisión Europea y al público, en general.

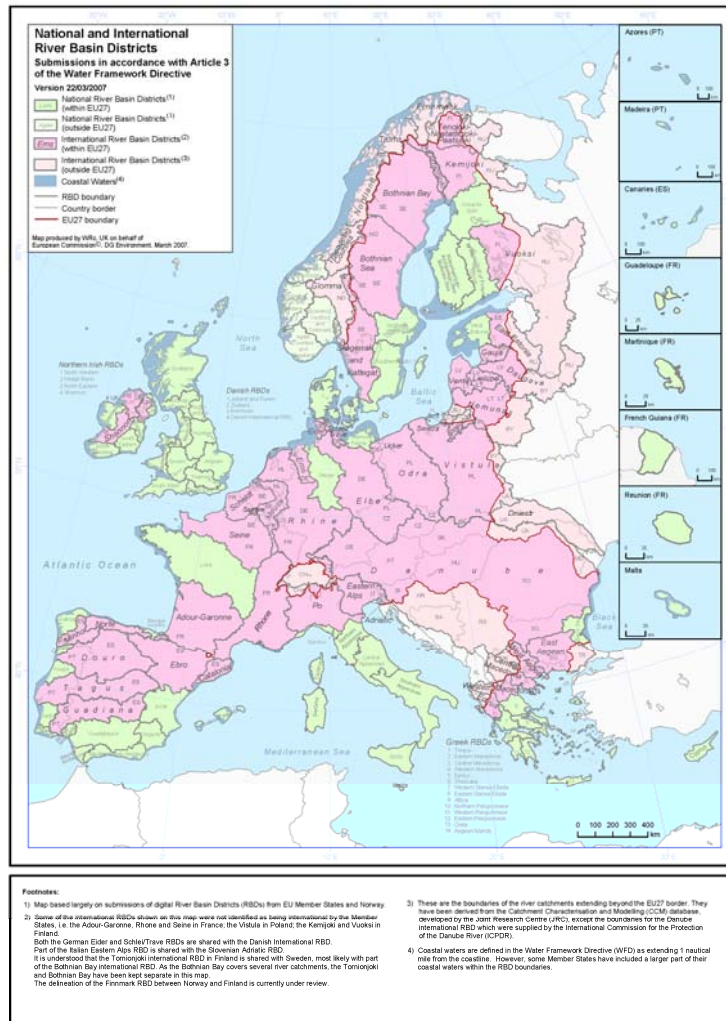


Figura 4. Demarcaciones hidrográficas nacionales e internacionales en la Unión Europea

Tal y como se recoge también en la legislación española, la Directiva establece que los planes de gestión de cuenca en todos los Estados miembros deberían haber sido elaborados en diciembre de 2009. Según lo indicado en la página web de la Comisión Europea la mayoría de los Estados miembros ya han adoptado los planes. Sin embargo, España, que como ya se ha comentado tiene una larga tradición en la planificación de recursos hídricos y que tiene unos planes vigentes desde finales del siglo pasado antes de la entrada en vigor de la Directiva europea, no ha aprobado aún los nuevos planes de cuenca. Éstos todavía se están revisando, tanto en sus aspectos tradicionales de asignar los recursos a los distintos usos del agua como en los más novedosos relacionados con los requerimientos de protección de las masas de agua derivados de la transposición de la Directiva europea. A diferencia del

caso de España, los planes que están desarrollándose en otros Estados miembros de la Unión Europea están siguiendo únicamente los contenidos recogidos en la Directiva, que están relacionados fundamentalmente con la protección de las masas de agua.

Por otra parte, un contenido de los planes de cuenca en España consiste en la determinación del régimen de caudales ecológicos, que según la Ley de aguas española es el que mantiene como mínimo la vida piscícola que de manera natural habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera. Es conveniente indicar que aunque la Directiva europea requiere establecer objetivos medioambientales en las masas de agua, no incorpora explícitamente el concepto de caudal ecológico, que es un requerimiento adicional a esta Directiva establecido por la legislación española. Este requerimiento tiene su explicación en la necesidad de que por los ríos españoles, muchos de ellos con cuencas de escasa disponibilidad de recursos y elevada explotación, circulen unos caudales mínimos a lo largo del año que permitan el mantenimiento de los ecosistemas acuáticos y ribereños.

En otros Estados miembros, incluso aquellos con características hidrológicas y con escasez de recursos similares a las de España, los planes hidrológicos se han centrado en la definición de los objetivos medioambientales y en el establecimiento de un programa de medidas para alcanzarlos, tal y como requiere la Directiva europea. Además los planes realizados en esos países no tienen el carácter de Norma como sucede en España, donde se aprueban mediante Decreto del Gobierno tras pasar por el Consejo de Agua de la Demarcación y por el Consejo Nacional del Agua, con lo de dificultad que ello supone en cuanto al procedimiento de tramitación y aprobación del plan.

En las cuencas internacionales compartidas entre España y Portugal se ha optado por que cada país elabore los planes de las cuencas existentes en su territorio y por establecer los mecanismos de coordinación mediante los grupos de trabajo de la Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio de Albufeira (CADC), tal y como se indica en el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero sobre las demarcaciones hidrográficas. En otras cuencas

internacionales con un número mayor de países involucrados, como la del Rin, se ha elaborado un plan de cuenca internacional.

6. Algunas reflexiones sobre la planificación

Un objetivo fundamental de los planes hidrológicos de cuenca en España consiste que asignar los recursos hídricos a las diferentes unidades de demanda de agua haciendo compatible esos usos del agua con los objetivos medioambientales y los caudales ecológicos. Esta tarea es especialmente compleja y difícil en las regiones españolas donde existe escasez de agua y donde se producen además frecuentes eventos de sequías.

La consideración de los caudales ecológicos en la gestión de las cuencas plantea grandes retos en nuestro país, donde se dispone de una normativa de las más avanzadas en esta materia. Aunque una gran mayoría de los profesionales del agua en el mundo está de acuerdo en que los caudales ecológicos son un elemento esencial para lograr una gestión sostenible del agua, muchos de ellos están preocupados de que la asignación de agua para fines ambientales pueden aumentar los conflictos relacionados con el agua (Gupta, 2008). Además, la Ley de Aguas española no considera a los caudales ecológicos como una demanda de agua ambiental sino como una restricción ambiental a los usos del agua. Eso significa que esta restricción debe cumplirse antes de satisfacer el uso del agua mientras que, si se considerase como una demanda de agua, posiblemente podría no ser atendida en determinadas circunstancias. Los procesos de concertación de los regímenes de caudales ecológicos recogidos en nuestro ordenamiento son elementos fundamentales en la implantación de los mismos.

La experiencia de la moderna planificación de la Ley de Aguas de 1985 muestra que el proceso de aprobación de los planes de cuenca en vigor fue lento y complejo, desde 1990 a 1998. Los principales documentos que entonces se elaboraron fueron la documentación básica, que suponía una recopilación, sistematización y organización de la información sobre el agua en

la cuenca, el proyecto de directrices, que como su nombre indica establecía las directrices a seguir en la elaboración del plan de cuenca y finalmente, el propio plan, formado por una memoria y sus correspondientes anejos, y un documento de normativa. Sin embargo, a pesar de esta experiencia y de que la Ley de Aguas, buscando un mayor dinamismo en el proceso estableciese un periodo de actualización de los nuevos planes menor (6 años) que el que venía recogido en la Ley de Aguas de 1985 (8 años), la revisión de los planes está siendo también lenta, ya que los trabajos comenzaron en 2006 y en el año 2012 todavía no han concluido.

Algunas de las razones que explican la larga duración de este proceso son: a) una mayor complejidad que los planes vigentes aprobados, al tener que compatibilizar las asignaciones de recursos a los distintos usos con el cumplimiento de los regímenes de caudales ecológicos y de los objetivos medioambientales en las masas de agua, b) el partir de unas asignaciones y reservas de recursos ya establecidas en los planes vigentes, así como de unos derechos concedidos al uso del agua, dificulta el establecimiento de nuevas asignaciones y reservas de recursos que puedan afectar a las previas, c) la complejidad de la articulación competencial en materia de aguas que no ha permitido la constitución de los órganos de planificación en unos plazos razonables, d) la dificultad de coordinación entre las distintas Administraciones, especialmente entre la General del Estado y las Autonómicas, así como también entre las Autoridades de las aguas continentales y costeras y e) la consideración obligada de los aspectos sociales y territoriales en el proceso de planificación.

Sin embargo, la experiencia adquirida en la aplicación de los nuevos requerimientos de la Directiva Marco del Agua europea ha sido positiva ya que en los planes se han incorporando con mucho mayor protagonismo las cuestiones ambientales, se han producido mejoras en las redes de vigilancia, especialmente las relacionadas con la calidad y el estado ecológico de las aguas, se han realizado estudios sobre la recuperación de los costes de los servicios del agua y sobre el coste-eficacia de las medidas adoptadas y, todo

ello, en un marco de participación pública más amplio donde partes interesadas no tradicionales se han incorporado al proceso de planificación.

La Ley de Aguas española se apoya de forma reiterada en la planificación hidrológica, que como se ha mencionado constituye un derecho de aguas territorial que complementa las disposiciones normativas de carácter general y que requiere que este proceso se desarrolle adecuadamente y de manera suficientemente ágil. La evolución observada de la planificación en España desde el año 1985 en que se aprueba la moderna Ley de Aguas podría aconsejar plantear en el futuro algunas modificaciones en nuestro ordenamiento en relación a la planificación en el sector del agua.

Bibliografía

Estrela, T. (2007). *El proceso de planificación en las demarcaciones hidrográficas españolas. Una visión global*. Ingeniería y Territorio. La Directiva Marco del Agua. Nº 80. pp 24 a 31. Tercera época. Año 2007, Barcelona.

European Commission (2003a). *Planning process. Guidance Document nº 11. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC)*. ISBN 92-894-5614-0. European Communities, 2003.

European Comisión (2003b). *Public participation in relation to the Water Framework Directive. Guidance Document nº 8. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC)*. ISBN 92-894-5128-9. European Communities, 2003.

Gupta, A. Das (2008). *Implication of environmental flows in river management*. Physics and Chemistry of the Earth 33, pp 298-203.

Ministerio de Medio Ambiente (2007a). *Precios y costes de los servicios del agua en España. Informe integrado de recuperación de costes de los servicios*

del agua en España. Artículo 5 y Anejo III de la Directiva Marco de Agua. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid, 2007.

Ministerio de Medio Ambiente (2007b). *Síntesis de los estudios generales de las demarcaciones hidrográficas en España.* Serie: Planificación hidrológica. Ministerio Medio ambiente, Madrid, España.

Ministerio de Medio Ambiente (2000). *Libro Blanco del Agua en España.* MIMAM, Madrid 2000.

Ministerio de Obras Públicas Transportes y Medio Ambiente (1993). *Plan Nacional de Obras Hidráulicas. Manuel Lorenzo Pardo 1933. Edición comentada 1993.* Ministerio de Obras Públicas Transportes y Medio Ambiente. NIPO 163-92-015-0. ISBN:84-7790-135-X. Madrid.