

**IX SEMINARIO NACIONAL: TRANSPARENCIA Y CONCESIONES**  
**Art. 80 TRLA**

Pedro Brufao Curiel  
Área de Derecho Administrativo  
Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura

**1.- Introducción:**

En esta breve ponencia se resumirán las cuestiones que en mi opinión son las más importantes en cuanto al acceso al Registro de Aguas y a los datos y documentación administrativa sobre la gestión del agua y los ecosistemas fluviales en España. Como veremos, hay algunas cuestiones de importancia que lastran el correcto ejercicio del derecho de acceso más que una posible deficiencia en la redacción normativa. Creemos que esta situación se debe mucho más a la versión patrimonialista de la Administración, a la tradicional “captura del regulador”, a la falta de una verdadera costumbre de transparencia y a ciertos fallos en la organización de los registros de la Administración hidráulica, que a cuestiones de mera redacción de las leyes.

**2.- El acceso al Registro de Aguas:**

Acerca de este registro, regulado en el art. 80 del TRLA, se dice lo siguiente:

**Artículo 80. Características del Registro de Aguas.**

*1. Los Organismos de cuenca llevarán un Registro de Aguas en el que se inscribirán de oficio las concesiones de agua, así como los cambios autorizados que se produzcan en su titularidad o en sus características. La organización y normas de funcionamiento del Registro de Aguas se fijarán por vía reglamentaria.*

*2. El Registro de Aguas **tendrá carácter público**, pudiendo interesarse del Organismo de cuenca las oportunas certificaciones sobre su contenido.*

*3. Los titulares de concesiones de aguas inscritas en el Registro correspondiente podrán interesar la intervención del Organismo de cuenca competente en defensa de sus derechos, de acuerdo con el contenido de la concesión y de lo establecido en la legislación en materia de aguas.*

*4. La inscripción registral será medio de prueba de la existencia y situación de la concesión.*

La característica principal del mismo es su carácter administrativo, no jurídico, y el que sea público, es decir, de acceso abierto y libre. El que sea un registro administrativo implica el que la inscripción, modificación o cancelación de sus asientos no crea, modifica ni extingue derechos, dado que simplemente es un medio de prueba oficial de constatación de una realidad jurídica anterior, de gran importancia a la hora de apreciar las innumerables discordancias de la realidad fáctica con lo plasmado en el título concesional y en el Registro de Aguas, sobre todo en relación con las

características esenciales de las concesiones: volumen a captar, punto de toma y suelta del agua, respeto de la normativa de pesca fluvial y ambiental sobre caudales ambientales o escalas ícticas eficaces, por ejemplo.

Dejando a un lado la existencia de decenas de miles de captaciones clandestinas de sobre todo regadío, aunque también de energía y de abastecimiento, sin título concesional alguno, un simple vistazo a la realidad nos enseña que no son escasas, más bien todo lo contrario, las muestras en que existen dos mundos paralelos al observar lo que realmente explota un concesionario y el título concesional que dice ampararle, precisamente gracias a un acto administrativo cuya resolución pidió voluntariamente y que cuenta con indudables elementos contractuales, de ahí la importancia de la llamada “revolución del contador” y la ejecución práctica de las medidas de control sobre los concesionarios a través de caudalímetros y limnógrafos precintados y conectados telemáticamente a los organismos de cuenca, como para las cuencas intercomunitarias regula la la Orden ARM/1312/2009, de 20 de mayo, por la que se regulan los sistemas para realizar el control efectivo de los volúmenes de agua utilizados por los aprovechamientos de agua del DPH, de los retornos al citado dominio y de los vertidos al mismo. Ejemplos reales son el unas centrales hidroeléctricas del Parque Natural del Alto Tajo (Guadalajara) objeto de la primera sentencia firme del Tribunal Supremo sobre caudales ambientales, sin ejecutar en su totalidad ocho años después de dictarse; las captaciones hidroeléctricas sin título concesional de la cuenca del Nansa (Cantabria); la desecación continua durante más de medio siglo del salmonero río Eume (La Coruña) en un tramo de más de tres kilómetros sin tener en cuenta la normativa de protección pesquera incluida en las concesiones. A ello se añaden cuestiones generalizadas como el aumento de la altura y capacidad de derivación de azudes y canales, el turbinar en épocas prohibidas y con tasas de fluctuación no autorizadas, la falta de las debidas autorizaciones municipales de obras, actividad, industria y urbanismo (especialmente en explotaciones energéticas y mineras) o la discordancia de los puntos de toma y vertido respecto de lo registrado.

El art. 80 TRLA dice con claridad que el Registro de Aguas es público, por lo tanto, no hay que probar ningún interés directo o difuso alguno en las solicitudes de acceso. No obstante, se dan casos en que so pretexto de diligencias incoadas por el Ministerio Fiscal o la judicatura ante supuestos delitos contra el medio ambiente, se deniega el acceso con argumentos jurídicos que podrían calificarse de sonrojantes, como personalmente hemos podido comprobar en Aguas de Galicia. Otro problema añadido

es el de la actualización permanente del Registro de Aguas, con el fin de que no sea una agotadora prueba el conseguir la realidad concesional de tramos concretos de río, con múltiples llamadas, envío de cartas y meses de espera con el fin de lograr el conocimiento de la realidad jurídica aplicable en principio y como medio principal de prueba, como hemos podido experimentar no hace mucho respecto de un pequeño tramo del Ambroz (Cáceres). Para evitar estos problemas, teniendo en cuenta que los ejemplos del Registro Mercantil y el de la Propiedad nos muestran que es perfectamente posible, sería cuestión de habilitar su acceso por medios telemáticos y que la tasa no sea una excusa para impedir su acceso al Registro de Aguas y a la Base Central de Datos, para dar cumplido efecto al art. 195 del RDPH. Junto con la informatización del Registro de Aguas con el fin de poder conocer el detallado conjunto de aspectos recogidos en el art. 192 del RDPH, se hace imprescindible que el ciudadano tenga acceso real a los datos concretos de la explotación referente al uso efectivo del derecho concesional, esto es al volumen de agua empleado en un momento concreto para comprobar si la concesión está en uso, las características de los vertidos contaminantes, en su caso la eliminación de lo construido en el DPH a la extinción de la concesión según el art. 101 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas o las tasas de sueltas de agua en explotaciones energéticas.

Para este fin, ha de incluirse en una futura reforma del RDPH el que se recoja expresamente la existencia, tipo y contenido de las mediciones los instrumentos homologados, precintados y telemáticos que sometan al concesionario al control efectivo de la Administración hidráulica. Dadas las facilidades de la informática y al igual que se emplea en sistemas de información geográfica como el SIG-PAC, abogamos por la inclusión de fotos aéreas con el perímetro de riego autorizado, el lugar concreto de toma y suelta de las aguas, el modelo y diseño de la escala íctica o la cota autorizada para el vaso de los embalses, por ejemplo. Las modificaciones introducidas en el RDPH por el RD 1290/2012 han de alcanzar a todas los asientos concesionales. Asimismo, como incentivo al cumplimiento y al igual que se realiza en otras actividades sometidas a autorización, es de gran importancia incluir la llamada “concesión o autorización por puntos”, cuyo acceso al contenido y actualización debiera ser también libre por medios electrónicos. No hay lugar a dudas que la inclusión de una remotísima posibilidad de sanción, que se incorpora al capítulo de gastos, no ofrece ningún incentivo para el cumplimiento de la Ley. Con vistas también a facilitar la labor de ato los organismos de cuencas como para ahorrar tiempo y esfuerzo a los solicitantes, las llamadas “reservas demaniales”, o reservas de dominio

público de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, deberían incluirse también en el Registro de Aguas: con una simple consulta al mismo nos percataríamos de la imposibilidad legal de otorgar concesiones sobre tramos o volúmenes concretos de agua. La protección de los ríos ha de contar con la indispensable referencia registral y gozar así de la seguridad jurídica pertinente.

Teniendo en cuenta las dificultades existentes que para algunos responsables administrativos supone comprender lo que significa “registro público”, recomendamos el que se incluya la referencia “sin restricciones de acceso” en el art. 80. 2 TRLA y en el art. 194 del RDPH. Todo lo anteriormente dicho se predica también del Catálogo de Aguas Privadas (art. 196 del RDPH). Asimismo, el acceso libre y público no debería tampoco suponer un impedimento, si tenemos en cuenta las referencias a su gestión informatizada que incluye el articulado del propio RDPH.

En definitiva, el acceso previa petición del público, ha de incluir toda la vida de una concesión o autorización, no sólo los datos mínimos de identificación y el contenido concreto de las condiciones esenciales, sino también cómo se gestiona una determinada masa de agua o tramo de río, lo que abarca también las posibles sanciones impuestas, los caudales mínimos y las tasas de fluctuación, las escalas ícticas, las estadísticas de consumo o uso, las características físico-químicas de los vertidos, la situación patrimonial de la concesión relacionada con el Registro de la Propiedad y el Catastro, su relación con los usos urbanísticos (informe de viabilidad en su caso), agrarios e industriales, su afección a zonas inundables o protegidas (lo que implica su relación con el planeamiento urbano y territorial)... Es decir, la vida completa de una concesión o autorización. Son cuestiones que pueden llevar mucho tiempo y esfuerzos organizativos y económicos, pero algunas de ellas, como su relación registral, quizás sean más fácil de ejecutar en la práctica.

### **3.- Los informes específicos de Transparencia Internacional:**

Sobre transparencia administrativa y derecho de acceso es imprescindible acudir al informe *Índice de Transparencia en la Gestión del Agua (INTRAG)* de la sección española de Transparencia Internacional<sup>1</sup>. Tal y como explican sus autores, su fin es doble: Por una parte, realizar una evaluación del nivel de transparencia de los Organismos de cuenca españoles, y por otra, impulsar y propiciar el aumento de la

---

<sup>1</sup> Disponible en [www.transparencia.org.es](http://www.transparencia.org.es)

información que estos organismos ofrecen a los ciudadanos y a la sociedad en su conjunto, mediante el empleo de ochenta indicadores. Asimismo, se dice en la edición del INTRAG de 2011, “analizando las distintas áreas de transparencia se pone de manifiesto que los agujeros negros de información para el conjunto de organismos se siguen produciendo principalmente en las áreas de gestión del agua y en su transparencia económico-financiera. Por el contrario, la información relativa a los propios Organismos, así como a los procesos de planificación, está en la mayoría de los casos bastante bien cubierta. En cuanto a la información relativa a la relaciones con el público y las partes interesadas, así como la de contratos y licitaciones, son áreas que aunque presentan cierto grado de transparencia, necesitan en todo caso mejorar”. Por lo que respecta a la sección que nos ocupa en este seminario de la Fundación Marcelino Botín, los resultados más relacionados del INTRAG 2011 son:

**B) RELACIONES CON EL PÚBLICO Y LAS PARTES INTERESADAS 2011: Media General: 56,1.**

ORGANISMOS DE CUENCA.	PUNTUACIÓN (entre 1 y 100)
Confederación Hidrográfica del Júcar	85,7
Agencia Andaluza del Agua	78,6
Agencia Catalana del Agua	78,6
Confederación Hidrográfica del Miño-Sil	71,4
Confederación Hidrográfica del Segura	71,4
Confederación Hidrográfica del Tajo	71,4
Confederación Hidrográfica del Guadalquivir	64,3
Agencia Vasca del Agua	50,0
Confederación Hidrográfica del Cantábrico	50,0
Confederación Hidrográfica del Ebro	50,0
Confederación Hidrográfica del Guadiana	42,9
Confederación Hidrográfica del Duero	35,7
Aguas de Galicia	21,4
Agencia Balear del Agua / D.G.R.H.	14,3

**D) TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS Y USOS DEL AGUA 2011. Media General: 47,0.**

ORGANISMOS DE CUENCA.	PUNTUACIÓN (entre 1 y 100):
Confederación Hidrográfica del Ebro	94,7
Confederación Hidrográfica del Júcar	73,7
Confederación Hidrográfica del Tajo	57,9
Agencia Andaluza del Agua (S.G.A.)	52,6
Confederación Hidrográfica del Duero	52,6
Agencia Catalana del Agua	47,4
Confederación Hidrográfica del Cantábrico	47,4
Confederación Hidrográfica del Segura	47,4
Agencia Balear del Agua / D.G.R.H.	42,1
Agencia Vasca del Agua	36,8
Confederación Hidrográfica del Guadiana	31,6
Confederación Hidrográfica del Miño-Sil	31,6
Confederación Hidrográfica del Guadalquivir	26,3
Aguas de Galicia	15,8

Como se puede observar, queda todavía mucho trabajo por hacer, siendo, por otro lado, muy dispares los resultados entre los distintos organismos de cuenca. Aprovechamos para referirnos también al proyecto de Ley sobre transparencia, objeto de estudio y análisis críticos tanto por parte del Consejo de Estado (dictamen 707/2012, de 19 de julio) como por parte de Transparencia Internacional España, especialmente por lo que se refiere a la imprescindible seguridad jurídica y a la falta de un régimen sancionador que regule las infracciones sobre las cuestiones del derecho de acceso, uno de los pilares de la transparencia, junto con el de la información activa de las Administraciones Públicas.

#### **4.- La Ley 27/2006, de 18 de julio, de acceso a la información ambiental:**

Las críticas son generalizadas ante la aplicación práctica y la defensa día a día del Convenio de Aarhus y las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE<sup>2</sup>. La primera de ellas es la mala transposición de estas Directivas plasmadas en la Ley 27/2006, a pesar de los intentos de delimitar la discrecionalidad administrativa a través de la reciente Orden Ministerial AAA/1601/2012, de 26 de junio, por la que se dictan instrucciones sobre la aplicación en el Departamento de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio.

Como se puede entender, el lastre del acceso a los archivos y registros administrativos de la Ley 30/1992, en las antípodas del ejercicio del derecho a saber, tan caro en un Estado de Derecho, así como la opacidad administrativa secular, no ofrecen un panorama alentador en este sentido. Se usan argumentos a veces peregrinos, como el que una central hidroeléctrica extremeña ni es “agua” ni es “energía” ni “medio ambiente”, sino “industria” y, al residir esta última competencia en una Consejería distinta de la ambiental, queda vedado al derecho de acceso en la Junta de Extremadura, incluso aún por la pacata Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, como comprobé personalmente en esta Administración tras media hora de conversación telefónica que inicié tras recibir una carta en tal sentido, plena de graves e inaceptables errores jurídicos. Ejemplos desgraciadamente hay

---

<sup>2</sup> <http://www.objetivoaarhus.es>  
<http://redabogadosdefensaambiental.es/2010/12/06/segundo-informe-de-cumplimiento-del-convenio-de-aarhus/>

muchos, empezando por el sencillo de impedir que se ofrezcan vía telemática. Si ya hay obstáculos a la hora de acudir a un registro de aguas que en todos sus términos es público, los problemas se multiplican a la hora de acudir a informarse de los datos y documentos que exceden del ámbito de estos registros, como ya hemos visto más arriba. Dado el entrecruzamiento competencial sobre el mismo objeto, para hacerse una idea cabal de una determinada situación se precisa acudir a la Comunidad Autónoma y al Ayuntamiento correspondiente, donde los obstáculos a la transparencia se multiplican, sobre todo en los Entes Locales, donde la falta de control, la captura del regulador, las deficiencias organizativas y también la falta de medios conlleva, de suyo, una mayor falta de transparencia.

En mi opinión, los datos y documentos que generalmente se piden por parte de la sociedad civil en relación con el agua y los ecosistemas de aguas continentales no plantean problema alguno a la hora de la salvaguarda del secreto comercial o industrial. Más bien es justamente lo contrario, se emplean estos asuntos como argucia y cajón de sastre a la hora de evitar ofrecer una información que debe facilitarse al ciudadano. No olvidemos que el acceso es un derecho, que ha de interpretarse ampliamente, mientras que las causas de denegación son excepciones y han, por tanto, de interpretarse restrictivamente. Mi experiencia personal me ha mostrado que a veces se llega incluso a denegar el acceso a los documentos que han de poder consultarse precisamente en los períodos alegaciones en la fase de información pública de ciertos polémicos proyectos, cuyos anuncios en los diarios oficiales se suelen publicar en vacaciones, aunque son pocos sí que se dan estos casos. Queda mucho por hacer en España, a pesar de las mejoras que evidentemente se han producido por mor del Derecho internacional y de la UE, la prensa independiente y la presión ciudadana.