

Madrid, 30 de enero de 2013

REFLEXIONES SOBRE EL PRIMER PROCESO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA EN ESPAÑA

Teodoro Estrela Monreal

Confederación Hidrográfica del Júcar

INTRODUCCIÓN

La transposición de la Directiva Marco del Agua (DMA) a la legislación española produjo importantes modificaciones en la Ley de Aguas. Se estableció una nueva definición de cuenca hidrográfica y se introdujo el concepto de demarcación hidrográfica. Asimismo, se definieron órganos y procedimientos para promover y asegurar la participación pública y la cooperación en la aplicación de normas de protección de aguas: el Consejo del Agua de la Demarcación y el Comité de Autoridades Competentes. Se modificaron artículos que hacen referencia al objetivo, contenido, proceso de elaboración y de aprobación de los planes hidrológicos. Otras novedades introducidas incluyen los nuevos objetivos medioambientales, el estado de las masas de agua y los programas de medidas para la consecución de tales objetivos, el registro de zonas protegidas y la introducción expresa del principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con la gestión de las aguas. Posteriormente, mediante la Ley 11/2005, se añadió al TRLA la definición de caudales ecológicos y las reservas naturales fluviales.

Todos estos cambios han permitido adaptar la Ley de Aguas a los requisitos de la DMA. Sin embargo, algunos aspectos contemplados en la directiva quedaron por definir,

haciendo necesaria la introducción de nuevos elementos en el ordenamiento jurídico español, como son el nuevo Reglamento de la Planificación Hidrológica o la Instrucción de Planificación Hidrológica.

El Reglamento de la Planificación hidrológica completa el marco jurídico de la planificación, cumple los mandatos de la Ley de Aguas y de la DMA y desarrolla el contenido de los planes hidrológicos y los procedimientos para su elaboración y aprobación. Hay que destacar como elementos más relevantes, la vocación del reglamento como instrumento para completar la transposición de la DMA en aspectos tales como la caracterización de la demarcación, el estado de las masas de agua, la definición de objetivos ambientales y los programas de medida. Integra los aspectos clásicos de la planificación hidrológica y los más novedosos relacionados con la protección de las aguas, derivados de la transposición de la DMA. El texto introduce, como elementos innovadores, 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, los criterios para tener en cuenta los efectos del cambio climático o la consideración 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 y establece los procedimientos para la elaboración y aprobación de los planes, así como los mecanismos de participación pública.

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, se desarrolló una Instrucción

Técnica sobre Planificación Hidrológica, que fue aprobada mediante la ORDEN ARM/2656/2008. El objeto de esta instrucción fue 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.

Por otra parte, el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, fijó el ámbito territorial de las demarcaciones con cuencas intercomunitarias, es decir aquellas formadas por cuencas cuyas aguas transcurren por más de una Comunidad Autónoma. Este real decreto optó por mantener, en la medida de lo posible, la actual estructura de demarcaciones, añadiendo las aguas de transición y las costeras.

Los planes hidrológicos de cuenca en España contienen obligatoriamente la información especificada en el artículo 42 de la Ley de Aguas, que es la siguiente: 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.

Como se deduce de los contenidos anteriores, el legislador, al trasponer la Directiva Marco a la Ley de Aguas en el año 2003, optó por añadir a los contenidos de los planes vigentes, los nuevos requerimientos de la directiva: presiones sobre las masas de agua, identificación de zonas protegidas, definición de objetivos medioambientales en las masa de agua, análisis económico del uso del agua, etc.

En relación con la participación pública y de acuerdo con el artículo 72 del Reglamento de la Planificación Hidrológica, los Organismos de cuenca han formulado un proyecto de organización y procedimiento a seguir para hacer efectiva la participación pública en el proceso de planificación, con arreglo al cual se está realizando la participación pública de los planes.

LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA DE LA DMA EN ESPAÑA

España tiene una larga tradición en la planificación de recursos hídricos y los planes vigentes, cuyo principal objetivo es la asignación y reserva de recursos a las demandas de agua actuales y futuras, se estén revisando y ampliando para incluir los requerimientos de protección de las masas de agua derivados de la Directiva Marco del Agua. A diferencia del caso de España, con carácter general los planes que están

desarrollándose en otros Estados miembros de la Unión Europea están siguiendo fundamentalmente los contenidos recogidos en la Directiva Marco Europea.

Desde la aprobación de la Ley de Aguas de 1985 los planes hidrológicos de cuenca en España son obligatorios y constituyen una Norma, lo que significa un cambio fundamental respecto a planes previos como los Planes Nacionales de Obras Hidráulicas de 1902 (Plan Gasset) y 1933 (Plan Lorenzo Pardo) o el Plan General de Obras Hidráulicas de 1940 (Plan Peña), que eran esencialmente documentos indicativos. 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. 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, tales como las transferencias de recursos entre demarcaciones. Los planes 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 Texto Refundido de la Ley de Aguas en su artículo 40.1 define los objetivos generales actuales 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

Cuando se traspuso la Directiva Marco a la Ley de Aguas, algunos artículos, como el mencionado sobre los objetivos u otros sobre el contenido, elaboración y aprobación de los planes, se modificaron, introduciéndose los objetivos medioambientales y los aspectos de protección de las aguas requeridos por la Directiva europea pero manteniendo los objetivos clásicos y vigentes de la planificación en España.

Un elemento fundamental de los planes de cuenca en España es la asignación de los recursos disponibles a las diferentes demandas de agua (urbana, agrícola, industrial, ..) haciendo compatibles los caudales medioambientales y la atención de las demandas. Esta tarea es especialmente compleja y difícil de alcanzar en las regiones con mayor escasez de recursos y con sequías más pronunciadas. La consideración de los caudales medioambientales en la gestión de las aguas supone un gran reto para años venideros, especialmente si se tiene en cuenta que estos caudales no se contemplan en nuestra legislación como una demanda ambiental, que podría no ser satisfecha en determinadas circunstancias, sino como una restricción ambiental al uso del agua. Es conveniente indicar que aunque la Directiva europea establece objetivos medioambientales, no incorpora explícitamente el concepto de caudal medioambiental, que es un requerimiento adicional a la Directiva, establecido por la legislación española y desarrollado en el Reglamento de Planificación y en su Instrucción Técnica.

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 Marco. Además no suelen

tener carácter de Norma como sucede en España, con lo que ello significa en cuanto al procedimiento de tramitación y aprobación del plan.

PRINCIPALES DIFICULTADES Y CAUSAS EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN

Existen razones territoriales, institucionales, políticas y jurídicas, como son los conflictos entre territorios situados aguas arriba y aguas abajo de la cuenca o el papel que deben tener la Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas en la planificación de las cuencas intercomunitarias, sobre todo teniendo en cuenta las competencias de la Administración General del Estado en la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma y las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Territorio y Medio Ambiente. Por otra parte, debe también indicarse que el Comité de Autoridades Competentes creado en la Ley de Aguas es exclusivamente un órgano de cooperación en materia de protección de las aguas. Todo lo anterior dificulta alcanzar acuerdos entre Administraciones.

Conviene indicar por ejemplo que el ámbito territorial de la Demarcación del Júcar está anulado por Sentencia del Tribunal Supremo, que no se ha establecido la composición, estructura y funcionamiento del Consejo del Agua de la Demarcación del Júcar o que el Consejo del Agua de la cuenca no ha emitido todavía su informe sobre el Esquema de Temas Importantes (ETI).

Otra dificultad observada en el proceso de planificación se deriva de la necesidad de clarificar las relaciones entre los Planes hidrológicos de las demarcaciones y el Plan Hidrológico Nacional.

La tramitación de los planes es compleja, en parte debido al carácter normativo de los mismos establecido en la Ley de Aguas. La Ley junto con el Reglamento de Planificación Hidrológica y el Reglamento de Dominio Público Hidráulico remiten el desarrollo de distintos preceptos a los planes hidrológicos. Por otra parte, este carácter normativo hace que además exista un riesgo de que en la Normativa de los planes se regulen cuestiones de carácter general, que corresponden principalmente a la Ley de Aguas y a sus Reglamentos. Debe también tenerse en cuenta en este análisis que los planes de muchos Estados Miembros de la UE no tienen carácter de Norma.

Otras dificultades se derivan de la necesidad de que los planes realicen una asignación y reserva de recursos que compatibilice la atención de las demandas, el cumplimiento de los objetivos medioambientales en las masas de agua y los caudales ecológicos, teniendo en cuenta los derechos de agua. No siempre es fácil por ejemplo incorporar criterios de eficiencia, productividad, etc en la asignación y reserva de recursos. En estos temas debería clarificarse el papel de las CCAA en la definición de las demandas de agua y de los caudales ecológicos.

Finalmente debe indicarse que una de las dificultades del proceso de planificación, aunque en mi opinión personal la menor de todas, es la complejidad técnica y metodológica de los planes. La Directiva Marco introduce cuestiones como la determinación del estado de las masas de agua, los análisis coste-eficacia o de costes

desproporcionados, que requieren el desarrollo de nuevas metodologías. La asignación y reserva de recursos requiere de complejos modelos de evaluación de recursos, estimación de demandas y de simulación de los sistemas de explotación. Adicionalmente a lo requerido por la DMA, en España se requiere determinar el régimen de caudales ecológicos, que constituye una restricción previa a la asignación de recursos. El procedimiento establecido en España está inspirando la guía sobre caudales ecológicos que desarrolla la Comisión Europea. También conviene indicar la dificultad de extender la participación pública al conjunto de la sociedad (usuarios no económicos, otras partes interesadas,...) a través de los órganos de participación y planificación.

MEDIDAS PARA SUPERAR LAS DIFICULTADES

Es evidente la necesidad de un pacto institucional entre Administraciones, especialmente entre la Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas y una clarificación del papel del Comité de Autoridades Competentes en el proceso de planificación.

Para definir mejor las interrelaciones entre los Planes Hidrológicos de la Demarcación y el Plan Hidrológico Nacional debería tenerse en cuenta que uno de los contenidos del PHN es establecer las “Medidas para la coordinación de los planes de cuenca” y aprovecharlo en el futuro.

En relación al marco normativo, podrían simplificarse las Normas mediante modificaciones legislativas y reglamentarias, respetando la Directiva Marco del Agua, especialmente en los procedimientos de elaboración y tramitación de los planes.

Los objetivos de la planificación no deberían modificarse, ya que en mi opinión ha sido un acierto de contemplar aspectos de asignación y reserva de recursos, caudales ecológicos y protección de las aguas. El “BluePrint” de la Comisión Europea va en la misma dirección al introducir entre las líneas fundamentales de las políticas del agua en la Unión Europea, cuestiones como asignación de recursos, caudales ecológicos, eficiencia en el uso del agua, explotación intensiva, balances en las cuencas, reutilización, recuperación de costes, financiación condicionada, etc.

En relación con la complejidad técnica y metodológica de los planes, existe la posibilidad de mejorar la Instrucción de Planificación Hidrológica en determinados aspectos, como el Sistema de clasificación y evaluación del estado de las masas de agua, los criterios de determinación de usos, derechos y demandas de agua o las asignaciones y reserva de recursos para los distintos usos.

ELEMENTOS INSUFICIENTEMENTE TRATADOS

Algunos de los elementos que podrían haber sido insuficientemente tratados en los planes y que deberían mejorarse en posteriores revisiones son:

- a. Integración aguas transición y costeras en la planificación hidrológica.
- b. Impacto cambio climático sobre recursos hídricos y usos de agua.
- c. Requerimientos hídricos ambientales de lagos y zonas húmedas.
- d. Régimen económico-financiero de los servicios del agua.
- e. Análisis coste – eficacia de programas de medidas. Es difícil de desarrollar ya que cada Administración tiene competencia sobre distintos tipos de medidas.

- f. Evaluación Ambiental Estratégica: Se debería mejorar la evaluación y selección de alternativas, analizando en las actuaciones concretas que se proponen.

LECCIONES APRENDIDAS PARA NUEVOS PLANES

Desde un punto de vista técnico la experiencia en la elaboración de los planes muestra que es posible desarrollar los aspectos de asignación de recursos y protección de las aguas en los plazos previstos. La asignación y reserva de recursos se ha realizado en todas las cuencas con un alto rigor técnico, se ha avanzado mucho en la definición de los regímenes de caudales ecológicos y las demandas se han definido a partir de los usos y de los derechos de agua. Se puede decir además que los borradores de los documentos técnicos han estado prácticamente terminados en la mayoría de las demarcaciones desde principios de 2010.

Otra lección aprendida es que puede haberse exagerado la importancia de algún documento del proceso de planificación, como es el caso del Esquema de Temas Importantes. Éste debe ser un documento orientado a la definición y discusión de problemas y a la búsqueda de acuerdos y no debería considerarse como un borrador del plan. Requiere además un procedimiento de tramitación que quizás no se corresponda con el objeto del documento.

También debe destacarse que la extensión de la participación pública a otras partes interesadas de la sociedad, ha aportado elementos valiosos para la planificación.

En mi opinión, los retrasos en el proceso de planificación pueden haberse producido fundamentalmente por problemas territoriales, políticos, institucionales y jurídicos. Basta indicar que las cuencas “intracomunitarias” han aprobado mayoritariamente sus planes.

En esta etapa de la planificación en España ha sucedido algo similar a lo que ya ocurrió en el pasado, en el que el proceso de aprobación de los planes de cuenca en vigor fue lento y complejo (1990-1998). Es evidente que a pesar de la experiencia en planificación en España, el plazo de revisión de los planes no se está cumpliendo (retraso desde finales de 2009 hasta la previsión del 2013) y los planes más retrasados son los que en el pasado también lo fueron (Tajo, Segura y Júcar).

En esta etapa de la planificación, el retraso ha significado, a diferencia de en la etapa pasada, la apertura de procedimientos de infracción por la Comisión Europea (CE) y la pérdida de imagen y consideración en la UE.

El proceso actual de revisión de los planes debe por tanto concluir y deben realizarse los cambios para que estos retrasos no se produzcan en posteriores revisiones.

NUEVOS CONTENIDOS PARA LOS PLANES

Los contenidos de los planes vienen definidos en la LA y desarrollados en el RPH, como ya se ha comentado con anterioridad. El legislador, al trasponer la DMA, optó por añadir a los contenidos de los planes vigentes, los nuevos requerimientos de ésta. Hay que tener presente que los planes desarrollados en otros Estados miembros de la UE recogen exclusivamente los contenidos de la DMA.

Podría decirse que los planes incluyen prácticamente todos los contenidos relacionados con la gestión del agua y que la introducción de nuevos contenidos requeriría, en principio, modificaciones de la Ley de Aguas y de sus Reglamentos. Algunos posibles nuevos contenidos podrían ser: impacto cambio climático sobre recursos hídricos y usos, huella hídrica, etc.

Uno de los aspectos que sin embargo si debería clarificarse es la relación entre los planes hidrológicos, los planes de sequía y los planes de gestión del riesgo de inundación.