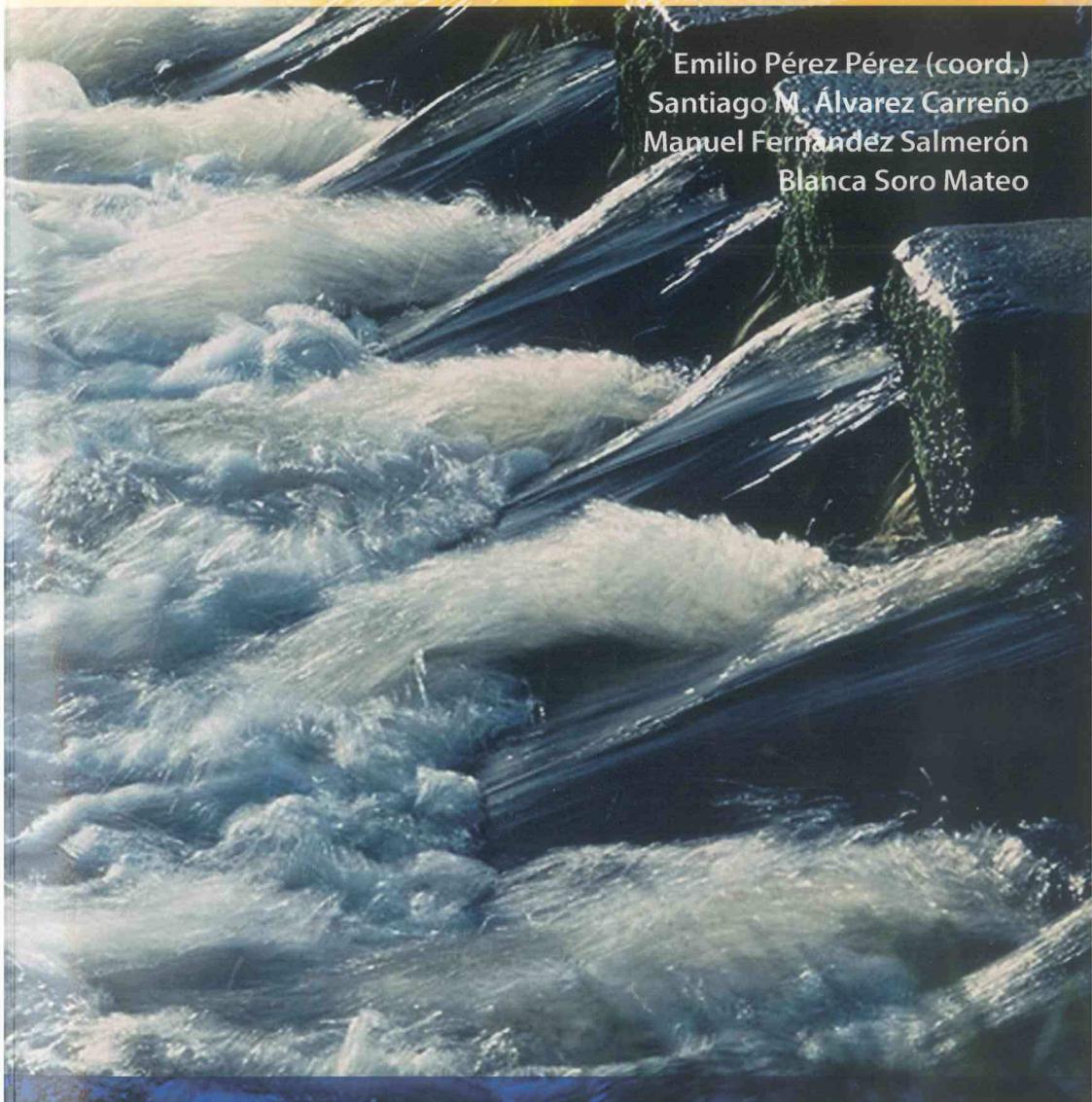


La nueva administración del agua

Informe sobre los efectos de la aplicación en
España de la Directiva Marco de Aguas

Emilio Pérez Pérez (coord.)
Santiago M. Álvarez Carreño
Manuel Fernández Salmerón
Blanca Soro Mateo



La nueva administración del agua

**Informe sobre los efectos de la aplicación en
España de la Directiva Marco de Aguas**

**Emilio Pérez Pérez (coord.)
Santiago M. Álvarez Carreño
Manuel Fernández Salmerón
Blanca Soro Mateo**



CAM

Caja de Ahorros
del Mediterráneo

OBRAS SOCIALES

Copyright © de la edición, Caja de Ahorros del Mediterráneo, 2003

Copyright © Emilio Pérez Pérez (coord.),
Santiago M. Álvarez Carreño,
Manuel Fernández Salmerón,
Blanca Soro Mateo, 2003

Reservados todos los derechos. De acuerdo con la legislación vigente, y bajo las sanciones en ella previstas, queda totalmente prohibida la reproducción o transmisión parcial o total de este libro, por procedimientos mecánicos o electrónicos, incluyendo fotocopia, grabación magnética, óptica o cualesquiera otros procedimientos que la técnica permita o pueda permitir en el futuro, sin la expresa autorización por escrito de los propietarios del copyright.

La presente obra se inscribe dentro del "Foro del Agua. Debate sobre agua, ahorro y futuro en el Sureste español".

Depósito legal: MU-2728-2003

Impreso en España - Printed in Spain

Imprime: NAUSÍCAÄ EDICIÓN ELECTRÓNICA, S.L.

CAM
proyecto **agua**
SIEMPRE CON LA VIDA



Año del Agua 2003

Índice

Introducción	9
---------------------------	----------

CAPÍTULO I

Los retos y dificultades de la aplicación de la Directiva marco de Aguas en España	19
-------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

I. 1 Introducción: la Directiva Marco de Aguas como instrumento comunitario de protección ambiental	19
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

I. 2 La transposición normativa como condicionante de la consecución de los objetivos ecológicos de la DMA	28
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

I. 2. 3. Las principales obligaciones y sus plazos de cumplimiento: visión sistemática	28
----------------------------------------------------------------------------------------------	----

I. 2. 4 Efectos de la DMA en el ordenamiento jurídico español (I): la necesidad de incorporación de nuevos conceptos	31
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

I. 2. 5 Efectos de la DMA en el ordenamiento jurídico español (II): El «buen estado ecológico» de las aguas como principio básico de la DMA	34
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

I. 2. 6 Efectos de la DMA en el ordenamiento jurídico español (III): Los principales instrumentos previstos y los retos de su aplicación en España	41
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

CAPÍTULO II

Los nuevos ámbitos objetivo y organizativo adoptados por la Directiva Marco de Aguas	51
---------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

II. 1 El ámbito objetivo de la Directiva 2000/60/CE marco del Agua. Correspondencia o inadecuación del ámbito objetivo de la normativa española sobre aguas continentales y litóralas	51
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

1. Aguas superficiales	53
------------------------------	----

a. Aguas continentales	53
------------------------------	----

b. Aguas de transición y aguas costeras	54
c. Aguas Territoriales	55
2. Aguas subterráneas	56
II. 2 El concepto de demarcación hidrográfica adoptado por la DMA y su incidencia en la organización de la Administración hidráulica en España	58
1. Las demarcaciones hidrográficas. Definición y caracterización	58
2. La incorporación al ordenamiento jurídico español de las Demarcaciones Hidrográficas previstas en la Directiva Marco	62
a. La implantación en nuestro ordenamiento de las Demarcaciones Hidrográficas y la sustitución de los organismos de cuenca por "Organismos de Demarcación"	62
b. El mantenimiento de los organismos de cuenca. Necesidad de su adaptación a las exigencias de la DMA	63

CAPÍTULO III

Los problemas competenciales derivados de la implantación de la Directiva Marco de Aguas	69
III. 1. El estado de la cuestión a la luz del ordenamiento vigente	69
1. Excurso previo. Consideraciones acerca de la complejidad competencial en materia de aguas derivada de la concurrencia de títulos	69
2. El régimen jurídico de los vertidos realizados en aguas continentales. El Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba el texto Refundido de la Ley de Aguas	72
3. El régimen jurídico de los vertidos realizados en aguas litorales. La Ley 22/1988, de Costas	79
III. 2. Los nuevos problemas competenciales que suscita la transposición de la directiva marco del agua	85
1. La competencia para la gestión ambiental de las aguas costeras	85
2. Las zonas protegidas y su proyección sobre el sistema de distribución de competencias	86

III. 3 El nuevo alcance de la planificación hidrológica en la DMA: entre la planificación ambiental y la ordenación del territorio	92
III. 3. 1 Los nuevos Planes hidrológicos de gestión de la cuenca	92
III. 3. 2 La relevancia de la información y participación públicas en todo el proceso aplicativo de la DMA	95

C A P Í T U L O I V

Funciones y organización de la nueva administración del agua .	99
IV. 1. La necesidad del cambio en la organización pública del agua	99
IV. 2. Funciones y organización de la Administración Local del agua	100
IV. 3 Funciones y organización de las Administraciones Autonómicas del Agua	101
IV. 4. Funciones y organización de la Administración Estatal del Agua: Ministerio de Medio Ambiente y Confederaciones Hidrográficas	103
IV. 4. 1. Funciones	103
A) Protección del dominio público hidráulico y marítimo terrestre	104
B) Planificación hidrológica	105
C) Gestión integral del agua: nueva extensión de la misma	108
D) Actualización de concesiones y determinación de los aprovechamientos de aguas públicas o privadas	118
E) Calidad del agua. Conservación de los ecosistemas	152
F) Obras hidráulicas	153
G) Sistema financiero y recuperación de los costes del agua	154
IV. 4. 2. Organización de las Demarcaciones hidrográficas	154
A) Breve referencia al cambio sufrido por las Confederaciones Hidrográficas y criterios que deben orientar su transformación en Organismos de Demarcación Hidrográfica .	155

B) Órganos colegiados	165
C) Servicios	167
Consideración final	169
Bibliografía	173

Introducción

La transposición y la subsiguiente aplicación de la Directiva Marco Comunitaria de Aguas, por Demarcaciones Hidrográficas y extensiva no sólo a las aguas continentales (superficiales y subterráneas) sino también a las aguas de transición, aguas costeras y zonas húmedas protegidas, llevará aparejada la necesaria adaptación de la actuación administrativa de los Organismos y Servicios Estatales, Autonómicos y Locales, de nuestro país, competentes en la administración y gestión del agua.

1. Sabido es que España fue la primera nación del mundo que organizó la gestión del agua por cuencas hidrográficas. Tres cuartos de siglo después lo hace la Comunidad Europea, ordenando a sus Estados miembros la creación de Demarcaciones Hidrográficas que tengan por ámbito territorial una o varias cuencas fluviales. Lo normal será que España parta de sus actuales Confederaciones Hidrográficas. La Directiva distingue entre la autoridad competente en cada Demarcación Hidrográfica y otras autoridades competentes de cuya coordinación debe hacerse cargo aquella única autoridad competente en cada demarcación hidrográfica nacional. Deberá facilitarse a la Comisión Europea, junto al nombre y dirección de la autoridad competente y una lista de otras autoridades competentes, un resumen de las relaciones institucionales establecidas para garantizar la coordinación de las segundas por la primera.

Esta conciencia de que España ha sido pionera en la gestión del agua por cuencas hidrográficas puede fácilmente conducir al criterio de que la adaptación de nuestra Administración Hidráulica

a las exigencias de la Directiva Marco comunitaria del agua puede ser sencilla.

Algunos consideran que bastará con aplicar las normas que sobre coordinación de funciones administrativas establece ya nuestra Ley de Aguas, ya que responden a lo exigido en esta materia por la Directiva marco comunitaria.

Otros piensan que habrá que crear un nuevo órgano colegiado, diferente de los ya existentes, en el que se integren las distintas autoridades competentes, existentes en cada caso, por razón de la materia afectada por la Directiva, correspondiendo al Organismo de cuenca preexistente la coordinación del órgano creado que quedaría adscrito al propio Organismo de cuenca. Aun admitiendo esta posible solución, lo primero que se plantea es la diferenciación de las competencias y funciones, en materia de aguas, de las tres Administraciones, Estatal, Autonómica y Local, problema de gran complejidad, dada la diversidad de los Estatutos de Autonomía en la asunción de competencias sobre agua y la dificultad de delimitar las funciones de cada Administración en las múltiples cuestiones ambientales relacionadas con vertidos a tierra y al mar, ordenación de zonas costeras, aguas de transición, etc.

Pero la creación de un nuevo órgano integrador de competencias y adscrito al Organismo de cuenca no es suficiente para que nuestra Administración pueda afrontar las exigencias de la Directiva Marco del Agua. No basta con resolver la cuestión competencial, es necesario que la Administración Hidráulica cambie sus objetivos y adecue su organización, dotándose además de medios suficientes para responder a una nueva ordenación, administración y gestión del agua. Atendiendo con nuevos medios, que sean suficientes, las funciones que actualmente tienen encomendados los Organismos de cuenca, tendrán que asumir también las nuevas funciones necesarias para el perfecto cumplimiento de la Directiva Marco, lo que supondrá en muchos casos un cambio

de enfoque, de actitud, un incremento y sustitución de medios personales y hasta un cambio en la configuración de los órganos colegiados de los actuales Organismos de cuenca. Para confirmar estos asertos, bastará con recoger los nuevos aspectos más importantes de la Directiva Marco.

2. El primero de ellos es el de la gestión integral o integrada del agua. Aunque hay otras referencias a la gestión integral del agua en los considerandos que constituyen la exposición de motivos de la Directiva Marco, tal vez los más significativos sean los considerandos 33 y 34, que dicen así: (33) *El objetivo de un buen estado de las aguas debe perseguirse en cada cuenca hidrográfica, de modo que se coordinen las medidas relativas a las aguas superficiales y las aguas subterráneas pertenecientes al mismo sistema ecológico, hidrológico e hidrogeológico.* (34) *A efectos de la protección del medio ambiente, es necesario integrar en mayor medida los aspectos cualitativos y cuantitativos de las aguas, tanto superficiales como subterráneas, teniendo en cuenta las condiciones de escorrentía natural del agua dentro del ciclo hidrológico.*

La gestión integrada de los recursos hídricos constituye la base teórica de la ordenación sostenible del agua. El Consejo de la Comunidad, ya desde finales de los años ochenta, exigió la elaboración de una nueva Directiva marco que estableciera los principios básicos de una política de aguas sostenible en la Unión Europea, incardinada en la política ambiental *ex art.* 174 TCE¹ y que respondiera por tanto a los objetivos y utilizara los métodos del Derecho ambiental comunitario: conservación, protección, mejora de la calidad del medio ambiente y utilización prudente y

1 El artículo 174 TCE exige a la Comunidad, en la elaboración de su política en el área del medio ambiente, que tenga en cuenta los datos científicos y técnicos disponibles, las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad, el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones, así como las ventajas y cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción.

racional de los recursos naturales. Asimismo, esta nueva política comunitaria del agua debía basarse en el principio de cautela y en los principios de acción preventiva, de corrección de los atentados al medio ambiente preferentemente en la fuente misma, y de quien contamina paga.

Los obstáculos a la puesta en práctica de la gestión integrada de los recursos hídricos son puestos de manifiesto por organismos internacionales²: la fragmentación y superposición de los mandatos jurídicos e institucionales, la resistencia a las reformas por parte de numerosos organismos estatales, la necesidad de crear nuevas estructuras eficaces para fomentar una participación generalizada de los interesados y el temor de que la prioridad dada a las reformas vaya en detrimento de la prestación de servicios. A pesar de ello, esta gestión integrada subraya la necesidad de la reforma institucional y el fortalecimiento de la participación —*empowerment*— de los ciudadanos y sus grupos representativos en la gestión de las aguas.

Esta gestión integrada y sostenible va a tener una serie de consecuencias en distintos niveles de la regulación y gestión de las aguas. En primer lugar, el carácter integrado va a exigir la integración de la protección y la gestión del agua en otros ámbitos de actuación pública. En este sentido —subrayado como una estrategia fundamental de la política ambiental comunitaria en el VI programa— se crean instrumentos específicos —los planes integrados de medidas (art. 11 y anexo VI)— en los que expresamente deben quedar reflejadas las interacciones de las decisiones hidráulicas con las tomadas en materia de energía, transporte, agricultura, pesca, ordenación de territorio y política regional o turismo. La nota de ubicuidad y de transversalidad de la problemática ambiental desembarca de modo pleno en la gestión

² Cfr. *La seguridad del agua: evaluación preliminar de los avances en materia de políticas desde Río*, UNESCO, 2001, pág. 15.

integral del agua planteando, a su vez, toda su complejidad competencial y dificultad aplicativa.

En segundo lugar, el carácter integrado alude a la necesidad de tener en cuenta en la regulación y gestión del recurso el ciclo integral de las aguas superficiales, subterráneas, de transición y costeras. Este entendimiento que excede y amplía el tradicional de «ciclo hidrológico» que caracterizaba hasta ahora a la legislación española (art. 1. 2 TRLA.) tiene todavía mayor trascendencia si incluimos, como debemos conforme a las exigencias de la Directiva Marco del Agua, los ecosistemas acuáticos, terrestres y humedales ligados a las diferentes masas de agua en el nuevo ámbito integrado de regulación. Como subraya el Considerando 17 de la Directiva Marco *“una política de aguas eficaz y coherente debe tener en cuenta la vulnerabilidad de los ecosistemas acuáticos situados cerca de las costas y los estuarios o en golfos o mares relativamente cerrados, puesto que el equilibrio de todas estas zonas depende en buena medida de la calidad de las aguas continentales que fluyen hacia ellas”*.

En tercer lugar, el carácter integrado tiene indudablemente un aspecto procedimental en cuanto que las actividades susceptibles de incidir negativamente sobre el medio ambiente acuático deben ser objeto de una intervención administrativa plenamente coordinada. Así, el abandono de las políticas sectoriales en el tratamiento de los problemas ambientales debe quedar remediado con la aprobación de la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y control integrados de la contaminación, que ha sido traspuesta mediante la Ley 16/2002, de 1 de julio, que integra en su procedimiento casi todas las autorizaciones sectoriales relativas a la protección del medio ambiente; en concreto, todas las relativas a vertidos a las aguas³. Así, la

3 Disposición derogatoria única y disposiciones finales primera y segunda de la Ley 16/2002.

tradicional autorización de vertido que emitían los organismos de cuencas intercomunitarias se transforma en informe vinculante para la Comunidad Autónoma, acto de trámite cualificado en el nuevo procedimiento de autorización ambiental integrada.

3. Según declara expresamente el artículo 1 de la Directiva el objeto de su emisión es “*establecer un marco para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas que prevenga todo deterioro adicional y proteja y mejore el estado de los ecosistemas acuáticos y con respecto a sus necesidades de agua, de los ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos*”.

El estado de las aguas ya no va a ser determinado tan sólo en función de indicadores químicos y fisicoquímicos. Se han introducido como indicadores de la calidad de las aguas tanto los biológicos (composición y abundancia de flora, de fitoplancton, composición y abundancia de fauna bentónica de invertebrados, composición, abundancia y estructura de edades de la fauna ictiológica, vgr. peces), como los hidromorfológicos, englobando estos últimos aspectos relativos al *régimen hidrológico* en el caso de ríos y lagos (caudales e hidrodinámica del flujo de las aguas, conexión con aguas subterráneas), aspectos relativos a las *condiciones morfológicas* en el caso de ríos, lagos, aguas de transición y aguas costeras (estructura y sustrato de los lechos, estructura de la zona ribereña, de la zona de oscilación de la marea o de la zona ribereña intermareal) y aspectos relativos al *régimen de mareas* en el caso de aguas de transición y costeras (flujos de agua dulce, dirección de las corrientes dominantes y exposición al oleaje).

El hecho del establecimiento *ex novo* de indicadores biológicos e hidromorfológicos para determinar el estado de nuestras aguas, implica que su calidad va a tener que medirse a partir de ahora teniendo muy en cuenta su capacidad para albergar vida.

4. En la regulación de la gestión de las zonas protegidas, la Directiva marco tiende un puente claro no solo con el resto de zonas designadas de acuerdo con la legislación en materia de aguas, sino también con las zonas designadas de conformidad con la legislación de protección de la naturaleza.

Así, deberá crearse un Registro en cada Demarcación hidrográfica en el que consten aquellas zonas protegidas que se enumeran en su Anexo IV. Registro que deberá ser parte del Plan Hidrológico de cuenca, incluyendo mapas indicativos de la ubicación de cada zona protegida y una descripción de la legislación comunitaria, nacional o local con arreglo a la cual han sido designadas. Las zonas protegidas según la Directiva son las siguientes:

- Zonas designadas para la captación de agua destinada al consumo humano con arreglo al artículo 7 de la propia Directiva.
- Zonas designadas para la protección de especies acuáticas significativas desde un punto de vista económico.
- Masas de agua declaradas de usos recreativos, incluidas las zonas declaradas aguas de baño en el marco de la Directiva 76/160.
- Zonas sensibles en lo que a los nutrientes respecta, incluidas las zonas declaradas vulnerables en virtud de la Directiva 91/676/CEE y las zonas declaradas sensibles en el marco de la Directiva 91/271/CEE.
- Zonas designadas para la protección de los hábitats o especies cuando el mantenimiento o la mejora del estado de las aguas constituya un factor importante de su protección, incluidos los puntos Natura 2000 pertinentes designados en el marco de la Directiva 92/43/CEE y la Directiva 79/409/CEE.

5. El «buen estado ecológico» de las aguas constituye el eje vertebrador y principal objetivo de la Directiva Marco del Agua.

La tendencia proteccionista en el Derecho de aguas ha sido particularmente intensa en el ámbito comunitario y ha cristalizado y se ha visto reforzada por la aprobación de la Directiva Marco que consagra el buen estado ecológico del dominio público hidráulico como el primero de los objetivos de la planificación y de la regulación de bienes calificados en nuestro derecho interno español como demaniales.

La Directiva introduce en este nivel comunitario el concepto de “estado ecológico” que viene definido como una expresión de la calidad de la estructura y del funcionamiento de los ecosistemas acuáticos asociados a las aguas superficiales que se centra especialmente en la condición de los elementos biológicos del sistema. En concreto, en el nº 21 de su art. 2 señala que por «estado ecológico» se debe entender “una expresión de la calidad de la estructura y el funcionamiento de los ecosistemas acuáticos asociados a las aguas superficiales, que se clasifica con arreglo al anexo V”; y, en su nº 22, que por «buen estado ecológico», debe entenderse “el estado de una masa de agua superficial, que se clasifica como tal con arreglo al anexo V”. Este Anexo V, que desde un punto de vista cuantitativo representa el grueso de la Directiva Marco de Aguas, señala los indicadores de calidad —biológicos, hidromorfológicos, químicos y físico-químicos— para las masas de agua superficiales —ríos, lagos, aguas de transición, costeras y las artificiales y muy modificadas— y subterráneas; las definiciones normativas de los estados ecológicos muy bueno, bueno, aceptable y el de potencial ecológico óptimo para las artificiales y muy modificadas; el seguimiento y control de la evolución del estado ecológico y el establecimiento de los procedimientos de medición, clasificación y presentación de los diferentes estados.

6. El presente estudio recoge los trabajos y las reflexiones que un grupo de profesores de Derecho Administrativo de la Universidad de Murcia (Santiago Álvarez, Manuel Fernández y Blanca

Soro), coordinados por el Dr. Emilio Pérez, han realizado con la finalidad de que los retos y dificultades que plantea la transposición y el efectivo cumplimiento de los ambiciosos objetivos del nuevo marco comunitario permitan una mejor política y gestión del agua en España⁴.

4 El presente informe fue presentado en el marco del *Foro del Agua. Debate sobre Agua, Ahorro y Futuro en el Sureste español*, organizado por la Caja de Ahorros del Mediterráneo en Murcia (noviembre/diciembre, 2003).

CAM
proyecto agua
SIEMPRE CON LA VIDA



Año del Agua 2003



CAM Caja de Ahorros del Mediterráneo



OBRAS SOCIALES