

LA ADMINISTRACIÓN DEL AGUA Y LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA EN ESPAÑA

Carlos Escartin Hernández¹

1 - ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL AGUA.

1.1- Introducción y Generalidades.

El agua ha sido siempre en España un bien escaso y distribuido en forma irregular, tanto desde una perspectiva territorial como temporal. Esta circunstancia obligó a prestar una atención singular a los temas hidráulicos, pues las sequías y avenidas tienen allí gran incidencia.

En este camino se enmarca la Ley de Aguas de 1879, considerada por todos como un hito de significación mundial. La categoría y validez de esta norma queda testificada por su general aceptación y su vigencia, superior al siglo. Gracias a este soporte jurídico se ha podido crear una infraestructura hidráulica considerable para regular y utilizar los recursos hídricos.

En los años transcurridos desde 1879 se había asentado una idea de general aceptación: las actuaciones en materia hidráulica son de lenta maduración y deben, por lo tanto, planificarse con anticipación y con una perspectiva general. En otras palabras, el concepto de planificación hidrológica debía ser introducido y regulado regulado en la normativa. Además, diversas razones, muchas de carácter tecnológico, hacían necesario y conveniente sustituir la Ley de 1879. Al mismo tiempo, la Administración Pública del Agua debía adaptarse a la nueva organización del Estado (Constitución Española de 1978), que contempla la creación de un poder regional (Comunidades Autónomas).

1.2 - Principios básicos.

La Ley de Aguas de mi país, publicada en 1985, considera que el ejercicio de las funciones públicas en la gestión de las aguas continentales esta regido por cuatro principios básicos:

- 1º Unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios.
- 2º. Respeto de la unidad de la cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico.
- 3º. Compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza.
- 4º Respeto del derecho internacional y los Convenios suscritos.

1.3 - Distribución de competencias.

Los principios de ordenación territorial que inspira la Constitución Española de 1978, Título VIII, afectan a la organización competencial de la administración y gestión de las aguas.

Cuando una cuenca hidrográfica esté comprendida íntegramente dentro del territorio de una Comunidad Autónoma (cuenca intracomunitaria), las competencias pueden ser ejercidas por la Comunidad Autónoma. De esta forma, se ha transferido ya esta competencia en varias cuencas.

El resto de las cuencas españolas se ha organizado, hasta la fecha, en nueve Organismos de cuenca (Confederaciones Hidrográficas) de competencia estatal, según puede verse en el gráfico adjunto.

Además, se han transferido las competencias en materia de encauzamientos a las Comunidades Autónomas, mientras que los abastecimientos y saneamientos competen a la Administración Local (municipios).

Conviene aquí recordar que, en la actualidad, en materia de protección del medio natural las competencias se reparten en los cuatro niveles de la Administración: Unión Europea, Administración Central de Estado, Administración Autónoma y Administración Local.

¹ Director General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, Ministerio del Medio Ambiente, España.

1.4 - Organización y funciones de las Confederaciones Hidrográfica

Las nueve Confederaciones de competencia estatal son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y distinta de la del estado y gozan de plena autonomía funcional. Están adscritas a efectos administrativos al Ministerio de Medio Ambiente; aunque cada Confederación elabora y gestiona su propio presupuesto de ingresos y gastos, su capacidad recaudatoria es limitada. Por ello, la mayor parte de sus inversiones se financia con fondos provenientes del presupuesto de la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas.

Las funciones de las Confederaciones son, entre otras:

- 1º Elaboración del Plan Hidrológico de la cuenca, así como su seguimiento y revisión.
- 2º Administración del dominio público hidráulico
- 3º Administración de los aprovechamientos de interés general
- 4º Ejecución y explotación de las infraestructuras
- 5º Las que se deriven de convenios con otras administraciones

Los Órganos de Gobierno de las Confederaciones son la Junta de Gobierno y el Presidente, designado éste último por el Gobierno. La Junta de Gobierno está formada por representantes de las Administraciones (Estatal y Autonómica) y de los usuarios, siendo estos últimos, al menos, un tercio de los componentes.

Además, cuentan con los equipos técnicos y administrativos precisos para desarrollar las funciones señaladas. Estos equipos se articulan en cuatro ramas diferentes:

- Comisaría de Aguas
- Oficina de Planificación
- Dirección Técnica
- Secretaria General

1.5 - La Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas

Está adscrita a la Secretaría de Estado de Aguas y Costas, y desarrolla las siguientes funciones:

- a) Elaboración, seguimiento y revisión del Plan Hidrológico Nacional (PHN), así como la asistencia a los Organismos de cuenca para la elaboración de sus correspondientes Planes Hidrológicos.
- b) Realización, supervisión y control de los proyectos y obras de infraestructura hidráulica.
- c) Realización de los estudios, proyectos y obras de explotación, control y conservación de acuíferos.
- d) La vigilancia, el seguimiento y el control de los niveles de calidad de las aguas continentales, así como de las actividades susceptibles de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico, en particular el vertido de aguas residuales, incluso las autorizaciones de vertidos.
- e) La gestión, a través de los Organismos de cuenca, de los distintos cánones y exacciones.
- f) El impulso y fomento de las actividades de depuración orientadas a mejorar y, en su caso, eliminar la contaminación de las aguas continentales.

1.6 - El Consejo Nacional del Agua.

Es el supremo órgano consultivo en materia de aguas. Fue creado por la Ley de Aguas de 1985, formando parte del mismo representación de todos los estamentos interesados en el recurso agua: Administraciones -Estatal y Autonómica-, usuarios, asociaciones, estamentos docentes e investigador, organizaciones empresariales, sindicatos agrarios, y organizaciones ecologistas. Sus funciones se resumen en:

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.

Gramado, RS, de 5 a 8 de Outubro de 1998

- a) Informar preceptivamente los documentos definidores de la planificación hidrológica, o estén relacionados con ella.
- b) Informar las propuestas de disposiciones generales relacionadas con el agua.
- c) Elevar al Gobierno las propuestas e informes que en su seno sean aprobadas, bien por propia iniciativa o a solicitud de aquél.

A imagen y semejanza de este órgano consultivo se ha instituido en cada Confederación un Consejo del Agua específico para cada cuenca. Su principal atribución consiste en dar su conformidad al Plan Hidrológico de dicha cuenca.

2 - LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA.

2.1 - Generalidades y objetivos.

La planificación Hidrológica es una competencia estatal, tratada someramente en la Ley de Aguas y con mayor extensión y detenimiento en el R.D. 927/1988, denominado de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica.

Los objetivos generales de la planificación hidrológica vienen definidos en la Ley de Aguas (Art. 38.1) y comprenden la mejor satisfacción de las demandas de agua y el 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.

De forma más concreta se pueden enumerar los siguientes objetivos concretos:

- Asegurar plenamente el abastecimiento urbano e industrial y consolidar los regadíos existentes.
- Garantizar la calidad del agua.
- Proteger el territorio frente a las inundaciones.
- Asegurar caudales mínimos fluviales y conservar los acuíferos.
- Conservación de los recursos ambientales dependientes del agua y restauración hidrológico/forestal de las cuencas.
- Modernización de regadíos y realización de nuevas transformaciones viables.
- Aprovechamientos hidroeléctricos.
- Conservación de las infraestructuras hidráulicas.
- Hacer más eficaz y ágil la Administración Hidráulica.

Estas funciones planificadoras se realizarán -se están realizando- por medio de dos tipos de instrumentos mutuamente interrelacionados:

- El Plan Hidrológico Nacional, que deberá ser aprobado por el Parlamento.
- Los Planes Hidrológicos de cuenca, cuya aprobación es competencia del Gobierno de España (Consejo de Ministros).

2.2 - El Plan Hidrológico Nacional.

Debe ser, a la vez, integral de los Planes Hidrológicos de cuenca y elemento fundamental para su coordinación. Su contenido mínimo incluirá los siguientes puntos:

- 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.

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.

Gramado, RS, de 5 a 8 de Outubro de 1998

En todo caso, la aprobación final del Plan Hidrológico Nacional implicará la adaptación de los Planes Hidrológicos de cuenca a las previsiones de aquél.

En abril de 1993 se sometió el PHN al preceptivo informe del Consejo nacional del Agua, que fue emitido en julio de 1994. A la luz de este informe, se está reconsiderando este instrumento.

2.3 - Los Planes Hidrológicos de cuenca

Estos instrumentos definen la planificación hidrológica en su ámbito geográfico propio. Sus contenidos mínimos se determinan en la Ley de Aguas de 1985. En resumen son:

- a) inventario de los recursos hidráulicos.
- b) usos y demandas existentes y previsibles.
- c) criterios de prioridad, compatibilidad y preferencia entre los distintos usos.
- d) asignación de recursos.
- e) características de calidad y ordenación de vertidos.
- f) normas sobre regadíos.
- g) medidas de conservación y protección del recurso.
- h) planificación hidrológico-forestal.
- a) ii) directrices para recarga y protección de acuíferos.
- b) jj) infraestructuras requeridas
- c) k) criterios sobre aprovechamientos energéticos.
- d) ll) prevención de fenómenos hidráulicos extraordinarios.

Estos Planes se han elaborado mediante tres niveles de elementos sucesivos:

1º Recopilación y análisis de la documentación básica.

2º Elaboración de un proyecto de directrices para la planificación, que se aprobó con las correcciones derivadas de un procedimiento de información pública.

3º Elaboración del Plan Hidrológico de cuenca que ha sido debatido en el Consejo del Agua y, en su caso, se enviará a la consideración del Consejo de Ministros.

2.4 - Situación de la planificación.

El desarrollo en los últimos años de este proceso de planificación ha obligado a abrir una nueva vía, unos nuevos procedimientos, para la elaboración y tramitación de estos instrumentos. Este proceso ha planteado graves problemas de índole técnica y legal, que se van resolviendo, al tiempo que se desarrolla la función.

Particular interés radica en las relaciones de precedencia en ambos tipos de instrumentos, e incluso con la planificación de regadíos, a desarrollar por el departamento de Agricultura. La normativa promulgada no determina este orden, aunque estipula -al menos en forma indirecta- que deberá existir, en todo caso, una norma de carácter legal que se anticipe a los Planes de cuenca y permita su aprobación; en cualquier caso, éstos últimos deberán adaptarse a las disposiciones del PHN una vez que éste sea aprobado.

Es en este momento, se ha superado un hito trascendental con la emisión por el Cº Nacional del Agua del informe preceptivo sobre los Planes Hidrológicos de cuenca. Este logro abre una nueva fase del proceso de planificación, pues permite al Gobierno una consideración global de los problemas del sector y de las distintas líneas posibles de actuación.

En resumen, y como conclusión, se ha elevado al máximo nivel ejecutivo de la nación los instrumentos planificadores surgidos en las cuencas con el preceptivo parecer del máximo organismo consultivo del sector hidráulico. Por todo ello, es de prever avances trascendentales en un período reducido.

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.
Gramado, RS, de 5 a 8 de Outubro de 1998

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE

DIRECCIÓN GENERAL DE OBRAS HIDRÁULICAS Y CALIDAD DE LAS AGUAS

