



MINISTERIO  
DE MEDIO AMBIENTE

SECRETARIA DE ESTADO DE  
AGUAS Y COSTAS

**REPERCUSIONES LEGISLATIVAS Y  
ORGANIZATIVAS DE LA DIRECTIVA MARCO DEL  
AGUA EN LA GESTIÓN DE LAS AGUAS EN  
ESPAÑA.**

**Toledo, 13 de noviembre de 2003.**

**Elena Román Barreiro**

La Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo establece un marco Comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, su transposición o incorporación el Derecho Interno Español va a exigir la adopción de medidas jurídicas y administrativas que han de plasmarse necesariamente en textos jurídicos de distinto rango normativo.

Entre estas medidas se van a analizar a continuación aquéllas que de modo más directo tenga incidencia en la gestión de las aguas subterráneas.

El estudio de la Directiva Marco permite descubrir referencias a las aguas subterráneas de muy diversa naturaleza. En los considerandos ya hay alusiones a estas aguas, así en el 3º se dice que “en la declaración del seminario ministerial sobre aguas subterráneas, celebrado en La Haya en 1991, se reconocía la necesidad de adoptar medidas para evitar el deterioro a largo plazo de los aspectos cualitativos y cuantitativos de las aguas dulces y se solicitó la aplicación de un programa de medidas antes del año 2000 encaminado a lograr la gestión sostenible y la protección de los recursos hídricos. En sus Resoluciones de 25 de febrero de 1992 y de 20 de febrero de 1995, el Consejo exigió un programa de actuación en materia de aguas subterráneas y una revisión de la Directiva 80/68/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1979, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas en el marco de una política general de protección de las aguas dulces”.

En el 7º se alude que al 9 de septiembre de 1996, la Comisión presentó una propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un programa de acción para la gestión y la protección integradas de las aguas subterráneas. En dicha propuesta la Comisión subrayaba la necesidad de establecer procedimientos normativos para la extracción de agua dulce y de seguimiento de la cantidad y calidad de las aguas dulces.

Por su parte el considerando 20º indica que el estado cuantitativo de una masa de agua subterránea puede tener repercusiones en la calidad ecológica de las

aguas superficiales y de los ecosistemas terrestres asociados con dicha masa de agua subterránea.

El considerando 25° afirma que han de establecerse definiciones comunes del estado del agua en términos cualitativos y, cuando atañe a la protección del medio ambiente, cuantitativos. Deben fijarse objetivos medioambientales para garantizar el buen estado de las aguas superficiales y subterráneas en toda la Comunidad y evitar el deterioro del estado de las aguas a nivel comunitario.

El 26° establece que los Estados miembros deben tratar de lograr el objetivo mínimo del buen estado de las aguas mediante la definición y aplicación de las medidas necesarias dentro de los programas integrados de medidas, teniendo en cuenta los requisitos comunitarios existentes. Debe mantenerse el buen estado de las aguas allí donde ya exista. Por lo que respecta a las aguas subterráneas, además de cumplirse los requisitos del buen estado, se deberá registrar e invertir toda tendencia significativa y sostenida al aumento de la concentración de cualquier contaminante.

Por último, el considerando 28 afirma que las aguas superficiales y subterráneas son, en principio, recursos naturales renovables. En concreto, la garantía del buen estado de las aguas subterráneas requiere medidas tempranas y una estable planificación a largo plazo de las medidas de protección, debido al lapso natural necesario para su formación y renovación. Este lapso de tiempo ha de tenerse en cuenta en los calendarios de las medidas relativas al logro del buen estado de las aguas subterráneas, así como de las medidas destinadas a invertir cualquier tendencia significativa y sostenida al aumento de la concentración de contaminantes en las aguas subterráneas.

Por su parte el articulado de la Directiva se refiere de modo muy constante a las aguas subterráneas. Ya el artículo primero relativo **al objeto de la Directiva señala que éste consiste en establecer un marco para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas.** Significa esto que se distinguen en la

DMA cuatro categorías principales dentro de las aguas y que son las superficiales, las de transición, las costeras y las subterráneas. Este hecho conlleva la adopción de decisiones tanto jurídicas como administrativas en relación con cada categoría concreta de estas aguas.

**Para las aguas subterráneas el marco de protección irá encaminado a garantizar la reducción progresiva de la contaminación y a evitar nuevas contaminaciones.**

Para la Directiva Marco son aguas subterráneas “todas las aguas que se encuentran bajo la superficie del suelo en la zona de saturación y en contacto directo con el suelo o el subsuelo”. Las engloba en otra categoría más amplia cual es la de “aguas continentales” que define como: todas las aguas quietas o corrientes en la superficie del suelo y todas las aguas subterráneas situadas hacia tierra desde la línea que sirve de base para medir la anchura de las aguas territoriales (DMA. art. 2. (3)).

En relación con las aguas subterráneas la Directiva Marco define el concepto de “acuífero” (DMA. Art. 2 11)) “una o más capas subterráneas de roca o de otros estratos geológicos que tienen la suficiente porosidad y permeabilidad para permitir ya sea un flujo significativo de aguas subterráneas o la extracción de cantidades significativas de aguas subterráneas”. También recoge el de masa de agua subterránea (DMA. Art. 2. (12) “un volumen claramente diferenciado de aguas subterráneas en un acuífero o acuíferos.

Por otra parte, se refiere a las aguas subterráneas para incluirlas en el concepto de demarcación hidrográfica (DMA. Art. 2 (15)) al decir que se entiende por demarcación hidrográfica la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas.

**Es este concepto la primera novedad que la DMA exige introducir en la legislación española en relación con la gestión de las aguas en general y de las subterráneas en particular.**

Como se acaba de señalar, el artículo 2.15) de la Directiva 2000/60/CE, recoge un concepto nuevo conocido como demarcación hidrográfica, “la zona marina y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas, designada con arreglo al apartado 1 del artículo 3 como principal unidad a efectos de gestión de las cuencas hidrográficas”.

A su vez, el apartado 14) define la cuenca hidrográfica como “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”.

De lo transcrito se deduce que la demarcación hidrográfica es un concepto que engloba un determinado territorio (el espacio terrestre, la superficie de terreno correspondiente a la cuenca o las cuencas hidrográficas que componen la citada demarcación), y el conjunto de las aguas directamente relacionados con dicho territorio, bien porque formen parte inherente del mismo (las aguas continentales superficiales, la escorrentía superficial que fluye al mar a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente lagos, o las aguas subterráneas que corresponden plenamente a una cuenca), o bien porque se asocien a la demarcación (las aguas subterráneas que no corresponden plenamente a una cuenca, y las aguas costeras, por razones de proximidad o porque se considere la opción más apropiada).

En el proyecto de transposición se han recogido estos conceptos dando lugar a la siguiente propuesta normativa para incluir un nuevo artículo en el texto refundido de la Ley de Aguas:

Se añade el Artículo 16 bis. Con la denominación de “Demarcación hidrográfica” que se redacta del siguiente modo:

“1. Se entiende por demarcación hidrográfica 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.

Son aguas de transición, las masas de agua superficial próximas a la desembocadura de los ríos que son parcialmente salinas como consecuencia de su proximidad a las aguas costeras, pero que reciben una notable influencia de flujos de agua dulce.

Son aguas costeras, las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición.

2. Las aguas costeras se especificarán e incluirán en la demarcación o demarcaciones hidrográficas más próximas o más apropiadas.

3. Los acuíferos que no correspondan plenamente a ninguna demarcación en particular, se incluirán en la demarcación más próxima o más apropiada, pudiendo atribuirse a cada una de las demarcaciones la parte de acuífero correspondiente a su respectivo ámbito territorial, debiendo garantizarse, en este caso, una gestión coordinada mediante las oportunas notificaciones entre demarcaciones afectadas.

4. La demarcación hidrográfica, como principal unidad a efectos de la gestión de cuencas, constituye el ámbito espacial al que se aplican las normas de protección de las aguas contempladas en esta Ley.

5. El Gobierno, por Real Decreto, fijará el ámbito territorial de cada demarcación hidrográfica, que será coincidente con el de su plan hidrológico.”

De este modo, el derecho español incorpora el nuevo concepto de demarcación hidrográfica que entiende como principal unidad a efectos de la

gestión de cuencas y como ámbito espacial al que se han de aplicar las normas de protección de las distintas aguas ya sean superficiales, costeras, subterráneas o de transición.

Además de la norma legal, la transposición de la DMA obliga a los Estados miembros a delimitar los ámbitos territoriales de las distintas demarcaciones hidrográficas, este mandato deberá cumplirse para finales de 2003, principios de 2004, aprobando un Real Decreto de delimitación territorial.

**Se ha de observar respecto a las aguas subterráneas** que la futura Ley española sigue un criterio de asignación de las mismas que permite conjugar las exigencias de la Directiva y la propia tradición de nuestro derecho. La afirmación anterior exige explicar que cuando unas aguas subterráneas pertenezcan en su totalidad a la misma cuenca el criterio de asignación normal de dichas aguas subterráneas será a la cuenca a la que pertenezcan. Sin embargo, cuando unas aguas se encuentren dentro de un acuífero que corresponda a más de una cuenca, el criterio será el de asignar a cada cuenca la parte de acuífero que le corresponda dando lugar a una gestión compartida del mismo. Esta cuestión ya está resuelta en el derecho español, es, en concreto, la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional la que regula la materia en los siguientes términos:

Artículo 7. 1. " Se consideran acuíferos compartidos, a los efectos previstos en esta Ley, los que, estando situados en ámbitos territoriales de dos o más Planes Hidrológicos de cuenca, se enumeran en el anexo I de la presente Ley. Reglamentariamente se determinará el procedimiento para definir y delimitar la poligonal de los nuevos acuíferos compartidos que vayan determinándose en cada momento. La delimitación de acuíferos compartidos, cuando afecte a cuencas intracomunitarias, deberá ser previamente informada por la Administración hidráulica de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Artículo 7.2 "En el anexo I de esta Ley se recoge la asignación de los recursos hídricos de cada acuífero compartido entre las cuencas afectadas. Cada Plan Hidrológico deberá recoger las asignaciones efectuadas en esta Ley."

**Por otra parte, la Directiva Marco es un instrumento jurídico emanado de la Unión Europea que tiene por finalidad armonizar, no uniformar, el derecho europeo y conseguir un marco común de protección para las aguas europeas.**

Significa esto que la Directiva sienta criterios, objetivos, fines, plazos, excepciones etc. relativos a la protección de las aguas pero deja en libertad a los Estados miembros para que adopten las medidas precisas dentro de su tradición y esquema jurídico propio que permitan alcanzar los objetivos fijados. Este hecho es de especial trascendencia en nuestro ordenamiento jurídico debido al complejo sistema de distribución de competencias que han establecido la Constitución y los Estatutos de Autonomía. La Directiva no puede alterar el régimen competencial establecido por lo que su transposición exigirá tener en cuenta esta circunstancia.

Sobre el espacio físico a que nos referimos en el apartado anterior, es decir sobre el propio territorio o sobre las aguas que conforman la demarcación hidrográfica, las Administraciones Públicas ejercen diferentes competencias, de alcance y contenido distinto según la naturaleza de las mismas y según el territorio en donde se desarrollen.

Las distintas actuaciones administrativas en materia de aguas están directamente relacionadas con la aplicación de las normas de la Directiva 2000/60/CE, y habrán de tenerse en cuenta al **determinar quienes son las autoridades competentes a los efectos de la Directiva, ya que ésta es otra exigencia que han de cumplir los diferentes Estados.**

El artículo 3.2 establece: “Los Estados miembros adoptarán las disposiciones administrativas adecuadas, incluida la designación de la autoridad competente apropiada, para la aplicación de las normas de la presente Directiva en cada demarcación hidrográfica situada en su territorio”.

Para el caso de España, el artículo 3.2 no se puede entender en el sentido de que el Estado sólo puede designar una autoridad competente, pues es un



principio generalmente admitido que la aplicación de las normas comunitarias se realiza en cada caso en función de la distribución de competencias existente en cada país. En caso contrario, la transposición de la Directiva obligaría a modificar el actual esquema nacional de distribución de competencias, con la problemática constitucional y legal, que tal alteración conllevaría.

En consecuencia, partiendo del presupuesto básico de que el ejercicio de las competencias que se derive de la aplicación de las normas de la Directiva 2000/60/CE debe seguir realizándose por las autoridades que tienen conferidas dichas potestades según la normativa actualmente vigente, las únicas dos opciones que existirían para dar cumplimiento al artículo 3.2 de la norma comunitaria serían las siguientes:

- a) No introducir ninguna novedad en el esquema organizativo actualmente existente, limitándose España a comunicar a la Unión Europea una relación de autoridades competentes en cada demarcación hidrográfica, que básicamente comprendería:
  - En las cuencas intercomunitarias
    - i. El Organismo de cuenca
    - ii. La Consejería de Medio Ambiente de las CCAA con litoral
    - iii. Una mención expresa, sin necesidad de relacionar todas las Administraciones afectadas, de las competencias que ejercen las Comunidades Autónomas y los Entes locales y que puedan estar relacionadas con la aplicación de la Directiva
    - iv. Una mención expresa de la competencia estatal sobre el dominio público marítimo terrestre
  - En las cuencas intracomunitarias
    - i. La Administración hidráulica autonómica

- ii. El órgano u organismo con competencias en materia de litoral, si no coincide con la Administración hidráulica
  - iii. Una mención expresa, sin necesidad de relacionar todos los entes afectados, de las competencias que ejercen los Entes locales y que puedan estar relacionadas con la aplicación de la Directiva
  - iv. Una mención expresa de la competencia estatal sobre el dominio público marítimo terrestre
- b) Realizar la comunicación indicada en el apartado anterior, creando a su vez un nuevo órgano colegiado que, sin capacidad gestora, tenga como principal finalidad coordinar e impulsar el ejercicio de todas las competencias administrativas que puedan tener relación con la aplicación de las normas de la Directiva marco. Dando cumplimiento, a su vez, al principio de unidad de gestión en el seno de la demarcación que sanciona el artículo 2.15 de la norma comunitaria.

**Entre estas dos opciones, la propuesta normativa que se remitirá a las Cortes Generales, ha optado por la creación de un órgano administrativo de coordinación del ejercicio de las competencias administrativas relativas a la aplicación de la Directiva marco, que se basa en los siguientes principios:**

#### 1.- Coordinación administrativa

A diferencia del Consejo Nacional del Agua, o de los actuales consejos del agua de la cuenca, no se crea un nuevo órgano de participación social, sino un órgano de coordinación administrativa entre las autoridades competentes en las materias relacionadas con la aplicación de la Directiva marco.

Por dicha razón, y dado que el término “consejo” se utiliza en la legislación de aguas (y en general en la normativa ambiental) para designar dichos órganos de participación social (Consejo Asesor de Medio Ambiente, Consejo Nacional de Montes, etc...), ha parecido más oportuno, aún cuando es una

merca cuestión semántica susceptible de ser objeto de cambios, utilizar la expresión “comité”.

Existen muchos ejemplos de órganos de coordinación administrativa, de distinto alcance y contenido. Por ejemplo, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, creó en su artículo 3, el Consejo de Política Fiscal y Financiera. O la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, que creó la Comisión Nacional de Administración Local.

También existen dichos órganos de coordinación a nivel territorial más reducido. Por ejemplo la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, crea en el seno de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria, y en cada Delegación Especial o Delegación de la AEAT, el Consejo Territorial de Dirección para la Gestión Tributaria, compuesto por representantes de la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía.

## 2.- Respeto al ejercicio de las competencias administrativas

Como consecuencia de lo anterior, la creación del nuevo órgano no afecta a la titularidad de las competencias que en las materias relacionadas con la gestión de las aguas correspondan a las Administraciones Públicas, que continuarán ejerciéndose de acuerdo con lo previsto en cada caso en la normativa que resulte de aplicación.

Por dicha razón, el nuevo órgano no debe alterar en ningún momento el actual sistema de distribución competencial, **de tal manera que los organismos de cuenca deberán seguir ejerciendo sus competencias en materia de gestión de dominio público hidráulico tal y como se viene realizando en estos momentos, sin ningún cambio específico** y con la participación de los actuales órganos de gobierno y administración de la

Confederación cuando así lo exija la Ley de Aguas, Asamblea de Usuarios, Juntas de Explotación, Comisión de Desembalses, etc...

A su vez, las Comunidades Autónomas y los Entes locales seguirán ejerciendo sus competencias sin verse alteradas en ningún aspecto por la creación del nuevo órgano.

Cuestión distinta es que en el modo de desempeñar dichas competencias, todas las Administraciones responsables tengan en cuenta los nuevos principios derivados de la aplicación de la Directiva marco, especialmente en materia de calidad y protección de las aguas, pero también, entre otros, el de tener presente que la demarcación constituye la principal unidad a efectos de gestión de las cuencas hidrográficas.

Pero este cambio del modo de actuar no tendría su origen en una alteración de la distribución de competencias, sino en la aplicación de nuevos criterios y enfoques en materia de gestión de las aguas, a la hora de desarrollar sus actuales atribuciones y responsabilidades.

### 3.- No sustitución de las funciones atribuidas a otros órganos.

El nuevo órgano no tiene como finalidad dirigir la planificación hidrológica, cuya elaboración corresponde, partiendo de los documentos y programas que elaboren las Administraciones competentes, al nuevo Consejo de agua de la demarcación, en donde están representadas no sólo las Administraciones sino todas las organizaciones e interesados en la gestión del agua.

Como se ha indicado anteriormente las funciones del nuevo órgano se limitarán a coordinar a las Administraciones Públicas competentes en materias relacionadas con la protección de las aguas en el seno de cada demarcación, tanto a nivel interno, como a efectos de transmitir a la Unión Europea, a través del Ministerio de Medio Ambiente, la información que la Directiva marco requiere, o de dar cuenta a las instituciones comunitarias del cumplimiento de las obligaciones que la aplicación de la nueva normativa exige.

El órgano de coordinación se regula en los siguientes términos:

Se añade el artículo 36 bis con la denominación de “Comité de autoridades competentes” y con el siguiente contenido:

“1. Para garantizar la adecuada coordinación en la aplicación de las normas de protección de las aguas, se crea en el caso de demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias, el Comité de Autoridades Competentes.

La creación del Comité de Autoridades Competentes de la demarcación hidrográfica no afectará a la titularidad de las competencias que en las materias relacionadas con la gestión de las aguas correspondan a las distintas Administraciones Públicas, que continuarán ejerciéndose de acuerdo con lo previsto en cada caso en la normativa que resulte de aplicación.

2. El Comité de autoridades competentes de la demarcación hidrográfica tendrá como funciones básicas:

a) Coordinar el ejercicio de las competencias relacionadas con la protección de las aguas que ostenten las distintas Administraciones Públicas en el seno de la respectiva demarcación hidrográfica.

b) Impulsar la adopción por las Administraciones Públicas competentes en cada demarcación de las medidas que exija el cumplimiento de las normas de protección de esta Ley.

c) Proporcionar a la Unión Europea, a través del Ministerio de Medio Ambiente, la información relativa a la demarcación hidrográfica que se requiera, conforme a la normativa vigente.

3. El Comité de Autoridades Competentes estará integrado por:

a) Los órganos de la Administración General del Estado con competencias sobre el aprovechamiento, protección y control de las aguas objeto de esta Ley.

b) Los órganos de las Comunidades Autónomas, cuyo territorio forme parte total o parcialmente de la demarcación hidrográfica, con competencias sobre la protección y control de las aguas objeto de esta Ley.

c) Los Entes locales, cuyo territorio coincida total o parcialmente con el de la demarcación hidrográfica, con competencias sobre la protección y control de las aguas objeto de esta Ley, representados en función de su población dentro de la demarcación, a través de las correspondientes Federaciones Territoriales de Municipios.

4. En el caso de demarcaciones hidrográficas de cuencas intracomunitarias, las Comunidades Autónomas competentes garantizarán el principio de unidad de gestión de las aguas y la coordinación del ejercicio de las competencias que en relación con su protección ostenten las distintas Administraciones Públicas y, en particular, la que corresponde a la Administración General del Estado en materia de dominio público marítimo terrestre. A estos efectos, constituirán órganos de coordinación con las funciones a las que se refieren los apartados anteriores.”

Se añade el artículo 36 ter con la denominación de “Notificación de Autoridades Competentes” y con el siguiente contenido:

“El Ministerio de Medio Ambiente facilitará a la Comisión Europea una lista de las autoridades competentes españolas, debiendo asimismo notificar cualquier cambio que se produzca en estas designaciones.”

Lo que se acaba de exponer permite afirmar que con los cambios organizativos que se pretender aprobar no se modifica la gestión de las aguas subterráneas, o mejor de los acuíferos en los que las mismas se encuentran.

**La Directiva se encamina a establecer normas de protección que aseguren el cumplimiento de objetivos ambientales que se han considerado adecuados por los países de la Unión Europea para el conjunto de sus aguas, por tanto sólo obligará a modificar la gestión de las aguas subterráneas cuando tal medida sea precisa para alcanzar los citados objetivos.**

Dando un paso más el análisis de los artículos de la DMA nos permitirán encontrar las novedades que su transposición y posterior aplicación exigen incorporar a la legislación española.

En este sentido y como se ha reiterado en esta exposición la finalidad principal perseguida por la Directiva es alcanzar los objetivos ambientales señalados para cada una de las categorías de aguas que reconoce.

Una de estas categorías es la de las aguas subterráneas para las que se señalan los siguientes objetivos:

**a) Evitar o limitar la entrada de contaminantes en las aguas subterráneas y evitar el deterioro del estado de todas las masas de agua subterránea.**

**b) Proteger, mejorar y regenerar las masas de agua subterránea y garantizar el equilibrio entre la extracción y la recarga a fin de conseguir el buen estado de las aguas subterráneas.**

**c) Invertir las tendencias significativas y sostenidas en el aumento de la concentración de cualquier contaminante derivada de la actividad humana con el fin de reducir progresivamente la contaminación de las aguas subterráneas.**

Estos objetivos han de llevarse a la Ley de Aguas española pues son una de las claves fundamentales para cumplir con las exigencias de transposición.

En la propuesta normativa que se va a presentar en las Cortes Generales se recogen estos objetivos que quedarán incluidos en el artículo 92 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas, el contenido del artículo, en lo que se refiere a las aguas subterráneas es coincidente con los objetivos que se acaban de citar.

Ahora bien, la DMA señala que estos objetivos se conseguirán a través de la aplicación de un conjunto de medidas, de un programa de medidas, que se especificará en los Planes Hidrológicos.

En este punto se plantea una interrogante que merece la pena reflexionar a fin de valorar cuál es la obligación que se deriva, a fecha de hoy, en cuanto a la transposición. Dicho de otro modo, la Ley que incorpore la DMA al derecho español, próxima a tramitarse en el Parlamento, debe recoger las medidas concretas que hayan de ponerse en práctica para en su momento alcanzar los objetivos señalados. Hay suficientes conocimientos para plasmar en la Ley las medidas adecuadas a las aguas subterráneas, o por el contrario parece más prudente indicar que existirán programas de medidas a través de los cuales se conseguirán los objetivos y qué tales programas se especificarán en el correspondiente Plan Hidrológico. La solución que se adopte ha de regirse, sin ninguna duda al respecto, por la pauta indudable que ha marcado el Anexo VI de la Directiva Marco.

Hasta ahora la solución elegida por el Proyecto de transposición se ha orientado en esta segunda línea sin determinar en la norma cuáles son las medidas concretas que deben adoptarse, pero haciendo referencia a su necesaria existencia y a su inclusión en el Plan Hidrológico correspondiente.

El artículo 41.2. del texto refundido quedaría redactado en los siguientes términos: “El procedimiento para elaboración y revisión de los planes hidrológicos de cuenca se regulará por vía reglamentaria, debiendo contemplar, en todo caso, la programación de calendarios, programas de trabajo, elementos a considerar y borradores previos con anticipación suficiente para posibilitar una adecuada información y consulta pública desde el inicio del proceso.

**Asimismo, deberá contemplarse la elaboración previa, por las Administraciones competentes, de programas de medidas básicas y complementarias conducentes a la consecución de los objetivos previstos. Los programas de medidas se coordinarán e integrarán en los planes hidrológicos.**



De forma expresa, deberán coordinarse, para su integración en el plan hidrológico, los programas relativos a las aguas costeras y de transición elaborados por la Administración General del Estado o por las Comunidades Autónomas que participan en el Comité de Autoridades Competentes de la demarcación y que cuenten con litoral.”

De acuerdo con este texto será la norma reglamentaria la que establezca el procedimiento para elaborar los programas de medidas tanto básicas como complementarias, lo que da idea que no se ha considerado posible dejar determinadas en la Ley las medidas adecuadas para conseguir los objetivos ambientales marcados.

**Otra cuestión que merece ser estudiada es cómo debe incorporarse al derecho español la planificación hidrológica exigida por la DMA.**

En muchos foros celebrados en este año se oyen dos afirmaciones interesantes, por una parte aquella que pone de relieve la aportación española en relación con la planificación de las aguas. Entienden muchos especialistas que España ha exportado a Europa la idea de la necesaria planificación de un recurso natural y escaso llamado agua. La segunda afirmación es la que manifiesta que el plan hidrológico, o plan de cuenca al que se refiere la DMA es otra cosa distinta, para unos un plan de restauración hidrológica, para otros un plan de protección ambiental.

Estas afirmaciones resultan muy interesantes y plantean un tema para la reflexión, admitiendo que el plan exigido por la DMA tiene un contenido ambiental o de protección, ¿Debe el derecho español sustituir el contenido de los actuales Planes Hidrológicos por el que señala la DMA?

Parece necesario incorporar a la Ley nacional los contenidos del plan que exige la DMA; éstos contenidos aportan un valor fundamental para proteger las aguas y los ecosistemas asociados a las aguas. Sin embargo, a mi juicio, no se debe olvidar que la Ley de Aguas sigue siendo, debe seguir siendo, la Ley en la que se regula la utilización y el aprovechamiento del recurso, sometidos también a planificación.

La incorporación de aspectos de protección, mucho más exigentes que los actuales, aporta una visión más completa e integradora de lo que debe ser la

gestión de las aguas y por ello es importante su recepción en los textos legales y reglamentarios. Pero esto no debe conducir a la conclusión de que la DMA obliga a sustituir todos los planteamientos de nuestra actual legislación. Al contrario de lo que pueda parecer a algunos autores, entiendo que la DMA va a proporcionar un complemento, un enriquecimiento de nuestras normas y que el verdadero reto que plantea es conjugar los aspectos novedosos y exigentes de protección con los tradicionales, que no inamovibles, de la utilización y aprovechamiento.

**En el tema de planificación qué consecuencias se derivan de la DMA, puede decirse que hay dos cuestiones, las relativas a la organización y las de fondo o contenido que deba darse a los Planes Hidrológicos de cuenca.**

El artículo 13 de la Directiva exige como **primera medida** que se elabore un plan para cada demarcación, por tanto se aprobarán tantos planes como demarcaciones se determinen.

Como **segunda medida** el artículo 13 señala que el plan hidrológico de la cuenca incluirá, lo dice imperativamente, la información que se indica en el anexo VII. La información necesaria se recoge a lo largo de 11 apartados. Para las aguas subterráneas son de aplicación los apartados señalados que en muchas ocasiones recogen especialidades propias para estas aguas.

**En tercer lugar**, la DMA exige que los planes estén aprobados en diciembre de 2009 y que tras su aprobación se revisen cada seis años.

**En cuarto lugar**, se impone la obligación de notificar, mediante el envío de ejemplares, a la Comisión no sólo los planes que se aprueben, si no las revisiones posteriores. Esta notificación tendrá lugar dentro de los tres meses siguientes a la publicación, en el BOE, de la aprobación o revisión del Plan.

**Finalmente** se impone la obligación de remitir o comunicar resúmenes de los estudios exigidos en el artículo 5 y de los programas de seguimiento que se hayan elaborado con sujeción al artículo 8. La obligación impuesta deberá cumplirse en el plazo de tres meses contado desde que se hubiesen terminado los estudios o programas. Conviene recordar que los estudios del artículo 5 deben estar finalizados en diciembre de 2004 y los programas de seguimiento operativos en diciembre de 2006.

En el Proyecto de transposición se fija el siguiente contenido para los planes Hidrológicos:

Artículo 42

“1. Los planes hidrológicos de cuenca comprenderán obligatoriamente:

**a) La descripción general de la demarcación hidrográfica, incluyendo:**

a') Para las aguas superficiales tanto continentales como costeras y de transición, mapas con sus límites y localización, ecorregiones, tipos y condiciones de referencia. En el caso de aguas artificiales y muy modificadas, se incluirá asimismo la motivación conducente a tal calificación.

**b') Para las aguas subterráneas, mapas con la localización y límites de las masas de agua.**

**c') El inventario de los recursos superficiales y subterráneos incluyendo sus regímenes hidrológicos y las características básicas de calidad de las aguas.**

b) La descripción general de los usos, presiones e incidencias antrópicas significativas sobre las aguas, incluyendo:

a') Los usos y demandas existentes con una estimación de las presiones sobre el estado cuantitativo de las aguas, la contaminación de fuente puntual y difusa, incluyendo un resumen del uso del suelo, y otras afecciones significativas de la actividad humana.

b') Los criterios de prioridad y de compatibilidad de usos, así como el orden de preferencia entre los distintos usos y aprovechamientos.

c') La asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación o recuperación del medio natural.

d') La definición de un sistema de explotación único para cada plan, en el que, de forma simplificada, queden incluidos todos los sistemas parciales, y con el que se posibilite el análisis global de comportamiento.

c) La identificación y mapas de las zonas protegidas.

d) **Las redes de control establecidas para el seguimiento del estado de las aguas superficiales, de las aguas subterráneas** y de las zonas protegidas, y los resultados de este control.

e) **La lista de objetivos medioambientales para las aguas superficiales, las aguas subterráneas** y las zonas protegidas, incluyendo los plazos previstos para su consecución, la identificación de condiciones para excepciones y prórrogas, y sus informaciones complementarias.

f) Un resumen del análisis económico del uso del agua, incluyendo las situaciones y motivos de excepción.

g) Un resumen de los programas de medidas adoptados para alcanzar los objetivos previstos, incluyendo:

a') Un resumen de las medidas necesarias para aplicar la legislación sobre protección del agua, incluyendo separadamente las relativas al agua potable.

b') Un informe sobre las acciones prácticas y las medidas tomadas para la aplicación del principio de recuperación de los costes del uso del agua.

c') Un resumen de controles sobre extracción y almacenamiento del agua, incluidos los registros e identificación de excepciones de control.

d') Un resumen de controles previstos sobre vertidos puntuales y otras actividades con incidencia en el estado del agua, incluyendo la ordenación de

vertidos directos e indirectos al dominio público hidráulico y a las aguas objeto de protección por esta Ley.

e') Una identificación de casos en que se hayan autorizado vertidos directos a las aguas subterráneas.

f') Un resumen de medidas tomadas respecto a las sustancias prioritarias.

g') Un resumen de las medidas tomadas para prevenir o reducir las repercusiones de los incidentes de contaminación accidental.

h') Un resumen de las medidas adoptadas para masas de agua con pocas probabilidades de alcanzar los objetivos ambientales fijados.

i') Detalles de las medidas complementarias consideradas necesarias para cumplir los objetivos medioambientales establecidos, incluyendo los perímetros de protección y las medidas para la conservación y recuperación del recurso y entorno afectados.

j') Detalles de las medidas tomadas para evitar un aumento de la contaminación de las aguas marinas.

**k') Las directrices para recarga y protección de acuíferos.**

l') Las normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío que aseguren el mejor aprovechamiento del conjunto de recursos hidráulicos y terrenos disponibles.

m') Los criterios de evaluación de los aprovechamientos energéticos y la fijación de los condicionantes requeridos para su ejecución.

n') Los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos.

o') Las infraestructuras básicas requeridas por el plan.

h) Un registro de los programas y planes hidrológicos más detallados relativos a subcuencas, sectores, cuestiones específicas o categorías de aguas, acompañado de un resumen de sus contenidos. De forma expresa, se incluirán las determinaciones pertinentes para el plan hidrológico de cuenca derivadas del plan hidrológico nacional.

i) Un resumen de las medidas de información pública y de consulta tomadas, sus resultados y los cambios consiguientes efectuados en el plan.

j) Una lista de las autoridades competentes designadas.

k) Los puntos de contacto y procedimientos para obtener la documentación de base y la información requerida por las consultas públicas.

2. La primera actualización del plan hidrológico, y todas las actualizaciones posteriores, comprenderán obligatoriamente:

a) Un resumen de todos los cambios o actualizaciones efectuados desde la publicación de la versión precedente del plan.

b) Una evaluación de los progresos realizados en la consecución de los objetivos medioambientales, incluida la presentación en forma de mapa de los resultados de los controles durante el período del plan anterior y una explicación de los objetivos medioambientales no alcanzados.

c) Un resumen y una explicación de las medidas previstas en la versión anterior del plan hidrológico de cuenca que no se hayan puesto en marcha.

d) Un resumen de todas las medidas adicionales transitorias adoptadas, desde la publicación de la versión precedente del plan hidrológico de cuenca, para las masas de agua que probablemente no alcancen los objetivos ambientales previstos.”

El artículo citado recoge los contenidos del anexo VII y los combina con el contenido que para estos planes prevé el vigente artículo 42 del Texto Refundido, sustituyendo los apartados que hacían referencia a cuestiones de calidad por las nuevas exigencias de la DMA.

**Como otra novedad organizativa que deberá llevarse a la norma legal la DMA impone la creación de un Registro de zonas protegidas, existirá un Registro para cada demarcación.**

El Registro deberá estar creado en diciembre de 2004 y en él se inscribirán las zonas que hayan sido declaradas objeto de una protección especial en virtud de norma comunitaria específica relativa a la protección de sus aguas superficiales o subterráneas o a la conservación de los habitats y las especies que dependen directamente del agua.

En el Proyecto de transposición se recoge la siguiente previsión:

Se añade el artículo 99 bis con la denominación de “Registro de Zonas Protegidas” que se redacta del siguiente modo:

“1. Para cada demarcación hidrográfica existirá al menos un Registro de las zonas que hayan sido declaradas objeto de protección especial en virtud de norma específica sobre protección de aguas superficiales o subterráneas, o sobre conservación de habitats y especies directamente dependientes del agua.

2. En el Registro se incluirán necesariamente:

a) Las zonas en las que se realiza una captación de agua destinada a consumo humano siempre que proporcione un volumen medio de al menos 10 metros cúbicos diarios o abastezca a más de cincuenta personas así como, en su caso, los perímetros de protección delimitados.

b) Las zonas que, de acuerdo con el respectivo Plan Hidrológico, se vayan a destinar en un futuro a la captación de aguas para consumo humano.

c) Las zonas que hayan sido declaradas de protección de especies acuáticas significativas desde el punto de vista económico.

d) Las masas de agua declaradas de uso recreativo, incluidas las zonas declaradas aguas de baño.

e) Las zonas que hayan sido declaradas vulnerables en aplicación de las normas sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias.

f) Las zonas que hayan sido declaradas sensibles en aplicación de las normas sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas.

g) Las zonas declaradas de protección de habitats o especies en las que el mantenimiento o mejora del estado del agua constituya un factor importante de su protección.

h) Los perímetros de protección de aguas minerales y termales aprobados de acuerdo con su legislación específica.

3. Las Administraciones competentes por razón de la materia facilitarán, al organismo de cuenca correspondiente, la información precisa para mantener actualizado el Registro de Zonas Protegidas de cada demarcación hidrográfica bajo la supervisión del Comité de Autoridades Competentes de la demarcación.

El Registro deberá revisarse y actualizarse, junto con la actualización del plan hidrológico correspondiente, en la forma que reglamentariamente se determine.

4. Un resumen del Registro formará parte del plan hidrológico de cuenca.”



Hasta aquí las principales novedades organizativas y legislativas a las que conduce la transposición de la Directiva Marco de Aguas, quedan por exponer distintos aspectos que entiendo objeto de otras ponencias de estas jornadas, tan sólo me queda dejar apuntadas dos cuestiones que entiendo interesantes para la reflexión en este Taller sobre las Aguas subterráneas.

La primera cuestión se refiere a si la Directiva exige o cuando menos aconseja, un cambio legal por el que deberían quedar sometidos a autorización administrativa previa los usos privativos del artículo 54.2 del texto refundido.

La segunda cuestión se refiere a las incorporaciones legislativas que han de establecerse una vez que se realice la caracterización de las aguas subterráneas conforme a lo que establece el Anexo II, y se determine el estado cuantitativo y el estado químico de las aguas subterráneas españolas en atención a lo dispuesto en el Anexo V de la Directiva Marco.