

# COMITÉ NACIONAL ESPAÑOL DE GRANDES PRESAS

## **EL NUEVO REGISTRO DE SEGURIDAD DE PRESAS, EMBALSES Y BALSAS**

**Juan Carlos de Cea Azañedo<sup>1</sup>, Alfonso Andrés Picazo<sup>2</sup>  
César Balagué Mancebo<sup>3</sup>, Francisco Javier Sánchez<sup>4</sup>  
Cabezas y Miriam Puya Crisóstomo<sup>5</sup>**

*RESUMEN: Con motivo de la aprobación el pasado mes de enero del RD 9/2008 por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado en Abril de 1986, el área de Vigilancia e Inspección de Presas está trabajando en la conformación del nuevo Registro de Seguridad de presas, ya que en un futuro próximo será la responsable de gestionar y tratar la información de referencia del mismo. Con este Registro se pretende compilar toda la información disponible en el área, quedando ésta disponible a todos los Titulares, mediante acceso restringido para la actualización de los datos contenidos en las fichas técnicas de las presas de su titularidad, y acceso libre para consulta por parte de cualquier ente o persona interesada.*

### **1. INTRODUCCIÓN**

El gran número de presas existentes en España, muchas de ellas con una antigüedad a tener en consideración, así como la existencia de una doble normativa de aplicación dependiendo de quien ostenta la titularidad de la presa y por último la existencia de un muy elevado, pero desconocido, número de balsas de almacenamiento de agua, justificaban ampliamente este cambio en la normativa vigente.

---

<sup>1</sup> Dirección General del Agua

<sup>2</sup> INCLAM S.A.

<sup>3</sup> Intecsa-Inarsa, S. A.

<sup>4</sup> Proyecto y Control, S.A.

<sup>5</sup> INCLAM S.A.

La modificación del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, en vigor desde el 11 de enero de 2008, aborda, entre otros aspectos, la seguridad de presas, embalses y balsas fundamentando en la aplicación de medidas de gestión y normas técnicas que hasta el momento se han desarrollado pero que aún faltan por aprobar por parte de la Comisión de Normas para Grandes Presas creada en 1959 por Orden Ministerial de 15 de Enero y que posteriormente y previo informe favorable de dicha Comisión y el Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino procederá a su aprobación.

En el preámbulo de la ley se cita la necesidad de establecer un sistema de seguridad en el campo de las presas, embalses y balsas basado en dos pilares fundamentales:

- Las obligaciones exigidas al titular marcadas por las Normas Técnicas de Seguridad,
- La administración pública será la competente en verificar el cumplimiento de las Normas Técnicas de Seguridad.

No debemos olvidar que estos pilares fundamentales deben descansar en un sistema reglamentario que exija al titular los medios mínimos para llevar a cabo una explotación segura. Éste no es el caso de muchas de las presas y balsas que pueden llegar a estar del lado de la precariedad, sin personal para su explotación –ni humano, ni técnico- y con el consiguiente grado de inseguridad frente a terceros. Una prueba de todo lo que estamos comentando es, sin duda, **el desconocimiento de la normativa existente**, encontrándose por tanto en situación de ilegalidad, lo que conlleva la inexistencia de la Clasificación de la presa o balsa, de Normas de Explotación, Revisiones de Seguridad y en el caso que proceda el correspondiente Plan de Emergencia con su implantación correspondiente.

Por el argumento anterior, la ley establece que *“en relación con las obligaciones del titular, destaca la exigencia de inscripción de la presa o balsa en el Registro, designando un equipo técnico garante de la adecuada aplicación de las condiciones de seguridad, la acreditación de la solvencia económica suficiente para hacer frente a las exigencias de seguridad, y la cobertura de los riesgos que la construcción y explotación de la presa implica”*.

Respecto a la **actividad de control** ejercida una vez inscrita será llevada a cabo por la *“Administración pública competente, al margen de la identificación de todas las funciones que le corresponden, como garante último del funcionamiento del sistema de seguridad, se regula el Registro de seguridad, en el cuál se inscribirán, para cada presa o balsa, todas las actuaciones administrativas que se produzcan; así como las especialidades derivadas de la nueva construcción o la gran reparación de una presa y su embalse, y en particular, la declaración acreditativa del cumplimiento de las exigencias derivadas*

*del control de seguridad, como documento que permitirá a las administraciones públicas que deban aprobar el proyecto de la obra o autorizar el ejercicio de las actividades que en dicha instalación se realice, tener previa constancia del cumplimiento de la normativa de seguridad”.*

El nuevo Reglamento plantea un conjunto de labores a realizar por los titulares de las presas y balsas, cuyo objetivo principal es garantizar en la máxima medida posible unos estándares de seguridad y, como no podía ser de otra manera, basa esta garantía en la realización periódica de tareas de inspección y revisión que permitan comprobar que el diseño, la construcción, la explotación y el mantenimiento y la conservación de la presa se realizan de acuerdo con un conjunto de normas técnicas definidas en su articulado.

Vigilancia e Inspección de Presas, perteneciente al Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino está llevando a cabo desde antes de la aprobación del Reglamento de 11 de enero una intensa labor en este sentido, y que a través de esta norma se ha oficializado. Uno de los aspectos más importantes de este trabajo ha sido, sin duda, la elaboración de las Normas Técnicas de Seguridad, para la que se han constituido comisiones específicas que ya han preparado borradores que requerirán una labor intensa de homogeneización y corrección en un futuro inmediato.

En la figura del Registro de Seguridad de Presas y Embalses se inscribirán todas las presas, embalses y balsas sujetas a la nueva normativa y se anotarán, asimismo, las resoluciones administrativas que se dicten en relación con su seguridad y los informes emitidos asociados con el control de la misma.

El Registro tiene antecedentes notables dentro del Ministerio, de entre los cuales los más conocidos son los diferentes inventarios de presas y embalses publicados, el último en el año 2006, y otros más restringidos a los círculos especializados, como el archivo de los informes de seguridad emitidos por los propios técnicos del Ministerio en sus inspecciones a lo largo de muchos años de trabajo (cajas rojas). Adicionalmente, se ha creado en la última década un sistema informático llamado *Gestor de Información para la Seguridad de las Presas y Embalses* (GISPE) que permite almacenar la información existente en relación con las presas y embalses y llevar un control de la documentación técnica y administrativa generada en este sentido. Este sistema, que puede consultarse en sus datos principales a través de la página web del Ministerio, está siendo potenciado en la actualidad a través de una modificación del sistema GISPE y que tiene como objeto dar apoyo en una pequeña parte a las grandes necesidades que debe tener el sistema para dar apoyo al Registro, constituyendo el embrión inicial que permitirá su puesta en marcha de

manera más rápida y que desde siempre ha venido siendo labor del área de Vigilancia e Inspección de Presas.

Tanto para el Ministerio como para las Administraciones Autonómicas con competencias en las cuencas intracomunitarias e incluso, para el control de las balsas situadas fuera del Dominio Público Hidráulico y para estas mismas administraciones en cuencas intercomunitarias, se plantea un volumen importante de trabajo técnico y administrativo para el control del cumplimiento por parte de los titulares de sus obligaciones en materia de seguridad.

Todo ello determina la necesidad de organizar las tareas a realizar y de poner a punto los medios humanos, técnicos y económicos necesarios. Titulares y Administración deben ser conscientes del trabajo que han de llevar a cabo con el fin de que el control de seguridad de las presas asegure a la población situada aguas abajo de las mismas que están adecuadamente diseñadas, construidas, explotadas y mantenidas.

## **2. ÁMBITO DE APLICACIÓN. TAREAS URGENTES**

Con carácter general, el Registro de Seguridad debe recoger los datos de las presas, embalses y balsas que superen los 5 metros de altura o los 100.000 metros cúbicos de capacidad, estén o no situadas en el Dominio Público Hidráulico y respondan o no a las condiciones para ser clasificadas como grandes presas. Las únicas excepciones son los depósitos de agua, cámaras de carga, diques de encauzamiento, etc. y las balsas y embalses destinados a recoger estériles mineros y residuos (preámbulo y artículo 356.2).

Si tenemos en cuenta que en la actualidad el sistema GISPE recoge datos de más de 2.500 presas y balsas y que aún no se ha realizado un inventario exhaustivo en relación con las balsas, la consideración de este ámbito nos lleva a concluir, en primer término, que la labor que plantea el nuevo Reglamento es una labor asumible perfectamente por el área de Vigilancia e Inspección de Presas y, por otra parte, a que es necesaria y relativamente urgente la realización de un inventario que identifique todas las balsas que cumplan los criterios marcados por el nuevo reglamento<sup>6</sup>. Aunque la existencia del Reglamento obliga a todos los titulares a inscribir sus balsas en el Registro y podrían ser objeto de sanción los que no lo hicieran, la Administración, dentro de sus obligaciones de salvaguardia de la seguridad pública, debería instar de oficio a todos los particulares conocidos para que presenten la correspondiente propuesta de clasificación.

---

<sup>6</sup> Están perfectamente controladas las grandes presas y es necesario concretar cifra de balsas existente en el país, ya que diversas fuentes cifran la cantidad de 50.000 balsas lo que supone un 4.000% más de balsas que de grandes presas.

Es especialmente importante, por otro lado, la celebración de reuniones con todas las Administraciones Autonómicas con el fin de que éstas sean conscientes de las nuevas obligaciones que les impone el Reglamento, muy especialmente con aquellas que no tengan competencias directas en relación con el agua en las cuencas intracomunitarias, ya que sobre ellas recae la responsabilidad del control de la seguridad de las balsas situadas fuera del Dominio Público Hidráulico (Art. 370.2).

Adicionalmente, el Ministerio debe considerar el papel de las Confederaciones Hidrográficas en relación con el Registro de Seguridad y decidir si los Organismos de Cuenca actuarán como meros intermediarios o serán responsables de este Registro en su ámbito competencial específico. En este último caso, debería decidirse qué unidad de las Confederaciones ha de hacerse cargo de la tarea (posiblemente las Comisaría de Aguas). Por último, y en relación con el ámbito de aplicación de la norma desde el punto de vista de las personas jurídicas, resulta imprescindible establecer con claridad las que son titulares de cada una de las presas y balsas ya que, sobre todo para estas últimas, existe una cierta confusión, como demuestran en muchos casos las comunicaciones y alegaciones presentadas por Ayuntamientos, Comunidades de Regantes y otras entidades que, a pesar de ser los beneficiarios principales de pequeñas presas o balsas, se declaran insolventes en relación con su operación y mantenimiento.

Se plantea así una primera tarea fundamental, con carácter urgente, dado el mandato del Reglamento, en el sentido de que todas las presas y balsas tienen que presentar su propuesta de clasificación antes del 11 de enero de 2009, para poder completar los inventarios de presas y balsas existentes e identificar a los titulares de todas ellas. Adicionalmente, como ya se ha dicho, tiene también este carácter la labor de completar y publicar las normas técnicas de seguridad previstas en el Reglamento, aunque éste incluya disposiciones transitorias que permiten aplicar las existentes en la actualidad.

### **3. REGULACIÓN DEL REGISTRO**

Como es natural, la regulación específica del Registro de Seguridad deberá desarrollarse mediante una Orden Ministerial, que ha de definir su contenido (Art. 363.1) y que podría también contener los criterios y métodos en relación con el sistema de procedimiento reglamentario e informático que, en pura lógica debería darle soporte. Adicionalmente, Vigilancia e Inspección de Presas ha de desarrollar el contenido del Registro de Entidades Colaboradoras, que puede tratarse independientemente o de manera conjunta desde el punto de vista informático.

Hay dos aspectos fundamentales que deben tenerse muy presentes a la hora de definir ambos registros. El primero de ellos es el de que se aplican sobre un conjunto de entidades con características muy diferentes ya que, evidentemente, no pueden ser tratadas de igual manera, desde el punto de vista de la cantidad de información a almacenar, las grandes presas frente a otras infraestructuras de complejidad mucho menor. El Registro debe establecer un contenido mínimo exigible, pero debe también ser flexible, de manera que pueda almacenar datos adicionales de interés tanto a efectos técnicos como estadísticos que esta preparando Vigilancia e Inspección de Presas.

Además, ha de tenerse en cuenta que, al contrario que otros registros oficiales como el de Aguas, o el de la Propiedad, el Registro de Seguridad de Presas y Embalses debe tener constancia de toda la documentación y las actuaciones técnicas y administrativas que se producen a lo largo de la vida de una presa o balsa, que pueden llegar a ser muy numerosas y a generar volúmenes muy importantes de documentación de trabajo. Parece ineludible la inclusión de un sistema de gestión documental directamente asociado al sistema de información estrictamente administrativo.

Además, debe tenerse en cuenta que el ámbito geográfico afectado por una posible rotura de presa puede ser muy extenso, incluyendo, en algunos casos centenares de kilómetros de cauces aguas abajo. Este hecho incide en la necesidad de que una parte de la información almacenada en el Registro deba poderse consultar por el público. Es necesario, como consecuencia, establecer una conexión con la página web del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino con las de las Administraciones Autonómicas competentes y seleccionar la información a incluir en ellas. Por último, el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino debe establecer la información que ha de remitirse anualmente por todas las Administraciones Públicas con competencias en materia de seguridad de presas y embalses, a efectos estadísticos, para la elaboración y mantenimiento de un Registro Nacional (Art. 363.3).

Con todo ello se plantea una nueva colección de tareas, a realizar tanto por la Dirección General del Agua –Vigilancia e Inspección de Presas– como por las Administraciones Autonómicas, con el fin de definir los contenidos de los diferentes Registros y desarrollar e implantar los sistemas informáticos que permitirán el almacenamiento de esta información y su mantenimiento y consulta. Inspección y Vigilancia de Presas de la Dirección General del Agua está desarrollando parte de estas tareas, como la digitalización de los documentos almacenados en las cajas rojas y el resto de documentos de seguridad de presas o balsas, así como el análisis técnico y estadístico de datos.

Dentro del Registro, y no con carácter menos importante, debe establecer la gestión asociada con la conformación del Registro de Entidades Colaboradoras que constituirá un instrumento esencial para el desarrollo e implantación de un sistema general de control de la seguridad de las presas que tiene antecedentes de interés en otros sistemas como los asociados con el control de seguridad de las centrales nucleares o las inspecciones técnicas de vehículos o edificios.

#### **4. ARTICULACIÓN ADMINISTRATIVA**

Vigilancia e Inspección de Presas está trabajando en la articulación, definición y gestión de las tareas encomendadas por el nuevo Reglamento. Naturalmente, un aspecto esencial es la constitución de la Comisión Técnica de Seguridad de Presas, definida en el Art. 361 del Reglamento, pero con independencia de esta Comisión parece necesaria la creación de un servicio específico en la Dirección General encargado de la gestión del Registro y dotado con los medios técnicos y humanos necesarios que dependa de Vigilancia e Inspección de Presas, ya que es éste el encargado de la seguridad de las mismas y la que actualmente viene dando cobertura al actual GISPE.

Como se ha dicho anteriormente, será necesario definir específicamente dentro de las competencias de la Administración Central en esta materia, el papel que deban jugar las Confederaciones Hidrográficas que son, sin duda, las unidades administrativas con mayor cercanía a la realidad de cada una de las cuencas y, por tanto, los interlocutores naturales de los titulares de presas, embalses y balsas.

Un aspecto particularmente importante de la puesta en marcha del Registro de Seguridad es el asociado con la repercusión económica que conlleva. Con independencia de ello será necesario establecer criterios para evaluar la capacidad de los titulares para asumir las nuevas obligaciones que les impone el Reglamento en los términos reflejados en el Art. 367. Así como todos los que hemos venido trabajando en el mundo de las presas conocemos de esta solvencia para los titulares de las grandes presas, existen dudas razonables por lo que se refiere a los de las balsas.

#### **5. CONCLUSIONES**

La modificación del Reglamento del Dominio Público Hidráulico en materia de seguridad de presas, embalses y balsas impone, en la misma línea ya puesta en marcha por la Administración en otras actividades, la necesidad de incidir aún más en las labores asociadas

con la seguridad de la población y los pequeños pero reales riesgos que para ésta supone la existencia de estas infraestructuras.

Probablemente con buen criterio, el Reglamento plantea plazos estrictos para poner en marcha todo un nuevo sistema de control de la seguridad cuyo núcleo principal es el Registro de Seguridad de Presas y Embalses y que define obligaciones para la Administración Central y las Autonómicas en este sentido.

La experiencia adquirida con la aplicación de normas similares anteriores demuestra claramente que es imprescindible acometer un conjunto de tareas que tienen carácter urgente, y que en absoluto pueden clasificarse de sencillas. Las más destacadas son las siguientes:

- Desarrollo y aprobación de las tres normas técnicas de seguridad previstas en el Reglamento.
- Identificación e inventario de las estructuras sujetas a la nueva norma.
- Identificación de los titulares de estas estructuras y comunicación a los mismos de sus obligaciones.
- Establecimiento de los contenidos y estructura de información del Registro y análisis, desarrollo e implantación del sistema informático en el que debe apoyarse.
- Publicación de la orden ministerial correspondiente al Registro de Seguridad y de Entidades Colaboradoras de la Administración Hidráulica.
- Establecimiento de las condiciones técnicas, jurídicas y económicas que deben cumplir las Entidades Colaboradoras de la Administración en materia de Seguridad de Presas. Publicación de la orden ministerial que les de carácter oficial y desarrollo e implantación del Registro especial.
- Establecimiento de las condiciones, procedimientos y plazos para que los titulares de presas y balsas puedan cumplir las nuevas obligaciones que les impone el Reglamento y publicación de la orden ministerial.
- Creación de la estructura necesaria para la gestión del Registro en la Dirección General del Agua y, posiblemente, en las Confederaciones Hidrográficas.
- Intensificación de las tareas de inspección y revisión que ya estaban definidas en la normativa anterior, con el fin de asegurar el cumplimiento de los plazos inicialmente previstos.

Con todo ello, se plantea una labor de innegable interés para la seguridad pública y que requiere un esfuerzo decidido por parte de todas las Administraciones Públicas.