

LA EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA LEGISLACIÓN DE AGUAS Y EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN

ELENA ROMÁN BARREIRO

COORDINADORA DE ÁREA
DIRECCIÓN GENERAL DEL AGUA



1

9 DE JUNIO DE 2015



ÍNDICE

- Planteamiento general
- Especial referencia a la legislación de aguas
 - I. Etapa inicial
 - II. Después de la Directiva Marco del Agua
 - III. Primer ciclo de Planificación Hidrológica
 - IV. Segundo ciclo de Planificación Hidrológica
 - Mención a la normativa de los Planes



• PLANTEAMIENTO GENERAL

- **Nivel internacional:** la concepción actual de participación pública en materia de medioambiente surge con la Declaración de Río de Janeiro de 1992. Posteriormente, se desarrolla en el Convenio de Aarhus de 1998.
- **Nivel europeo:** Directiva Marco del Agua de 2000. Programas de acción comunitarios.
- **España:** Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medioambiente y Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.



ESPECIAL REFERENCIA A LA LEGISLACIÓN DE AGUAS

I. ETAPA INICIAL:

La gestión del agua en España viene marcada por la creación de las **Confederaciones Hidrográficas** (primer tercio siglo XX), momento a partir del cual se reconoce que la gestión del agua debe ser participada.

A partir de la promulgación de la Ley de Aguas de 1985 comienza a institucionalizarse la participación pública a través de los **órganos de planificación y gestión** de las Confederaciones Hidrográficas: Juntas de Explotación, Comisiones de Desembalse, Asambleas de Usuarios...



En 1991 se crea el **Consejo Nacional del Agua**, órgano de participación con representación de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Organismos de cuenca, organizaciones profesionales, económicas y ecologistas de ámbito nacional y los Entes Locales.

También existen otros de órganos de participación pública: los **Consejos del Agua en cada cuenca hidrográfica**.





II. DESPUÉS DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA

Se amplía la esfera de participación pública a todos los interesados y no solo a los usuarios. Este proceso se lleva a cabo a través de los **planes hidrológicos de cuenca**:

“Para garantizar la participación del público en general, incluidos los usuarios, en el establecimiento y actualización de los planes hidrológicos de cuenca, es necesario facilitar información adecuada de las medidas previstas y de los progresos realizados en su aplicación, a fin de que el público en general pueda aportar su contribución antes de que se adopten las decisiones finales sobre las medidas necesarias” (Punto 46 del preámbulo de la Directiva)



III. PRIMER CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

- Durante el primer ciclo, se han aprobado todos los planes de cuenca con vigencia 2009/2015.
- No se ha cumplido con los plazos establecidos por la Unión Europea lo cual ha derivado en sanciones para España.
- La participación pública en el proceso de planificación hidrológica tiene su reflejo en las distintas etapas del mismo:
 - **Primera etapa:** elaboración de un calendario y programa de trabajo. Consulta pública por **6 meses**.
 - **Segunda etapa:** esquema provisional de temas importantes. Consulta pública por **6 meses**.



- **Tercera etapa:** elaboración del proyecto del plan hidrológico. La propuesta de proyecto de plan hidrológico estará a disposición del público durante un plazo no inferior a **6 meses** para que todo interesado pueda formular las observaciones que estime oportunas.





IV. SEGUNDO CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

- La participación pública se completa con las sesiones de los **Consejos del Agua** de cada demarcación hidrográfica y con la del **Consejo Nacional del Agua**, en uno y otro caso son oídos los representantes de las distintas Administraciones Públicas y los representantes de quienes tienen intereses en la Planificación Hidrológica.
- Durante este periodo se reciben comentarios, observaciones y propuestas que pretenden mejorar los textos propuestos y recoger aspectos que no se han tenido en cuenta.



IV. SEGUNDO CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

- El **30 de diciembre de 2013** se publicó en el BOE la apertura del periodo de 6 meses de consulta pública de los Esquemas de Temas Importantes de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias.
- A **finales de 2013** se redactó el Documento inicial de la Evaluación Ambiental Estratégica que fue sometido a consulta pública durante los **tres primeros meses de 2014**.
- Actualmente, una vez redactados los distintos planes hidrológicos de cuenca se han sometido a información pública **durante el primer semestre del 2015** junto con los Informes de Sostenibilidad Ambiental de las evaluaciones ambientales estratégicas correspondientes. La previsión para dichos planes es que se aprueben a **finales de 2015**.



IV. SEGUNDO CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

- Durante el mes de **julio y agosto de 2015** tendrá lugar el estudio e informe de las distintas alegaciones recibidas durante el período de información pública y se recogerán en los distintos planes aquellas que se entiendan necesarias o que representan una aclaración o mejora del contenido inicialmente propuesto.
- Durante el mes de **septiembre** se reunirán los Consejos del Agua de la Demarcación y el Consejo Nacional del Agua para informar los respectivos planes hidrológicos. En uno y otro caso tendrá lugar el debate de las cuestiones que preocupen a usuarios y público en general lo que constituye una manifestación más del proceso de participación pública.



IV. SEGUNDO CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

- Durante el proceso del segundo ciclo iniciado en 2013 se han realizado y se realizan numerosas jornadas, congresos, talleres, conferencias o exposiciones en los que bien la Administración Pública, bien determinados colectivos que representan a sectores interesados están propiciando el debate, el intercambio de ideas y, en definitiva, la participación pública necesaria en el proceso de planificación hidrológica.





- Determinaciones normativas Planes Hidrológicos

- Recursos hidráulicos: bienes de dominio público hidráulico (definido por art. 2 TRLA)

- Disposiciones que han incorporado los mandatos de la DMA, cuyas determinaciones deben cumplir los PH:

- **Texto Refundido Ley de Aguas.**

- **Reglamento de Dominio Público Hidráulico.**

- **Reglamento de Planificación Hidrológica.**



Contenido normativo de los PH (artículo 81.b) RPH)

- I. Identificación y delimitación de masas de agua superficial: determinación del ámbito territorial o físico, denominación de las masas.
- II. Condiciones de referencia: enumeración de los parámetros técnicos esperados.
- III. Designación de aguas artificiales y aguas muy modificadas: determinación del ámbito territorial o físico, denominación de las masas.
- IV. Identificación y delimitación de masas de agua subterránea: determinación del ámbito territorial o físico, denominación de las masas
- V. Prioridad y compatibilidad de usos: establecer el rango de prioridad de los distintos usos, con 2 limitaciones:
 - Caudal ecológico como restricción general del sistema de explotación
 - Uso de abastecimiento (prioritario según establece TRLA)



Contenido normativo de los PH

VI. Regímenes de caudales ecológicos: restricción a los sistemas de explotación (art. 59,7 TRLA), límite a la hora de otorgar concesiones y autorizaciones para compatibilizar aprovechamiento y respeto al medio ambiente (art 98 TRLA).

VII. Definición de los sistemas de explotación: no se aprecia contenido normativo.

VIII. Asignación y reserva de recursos: determinación de recursos reservados para cada uso y asignación concreta de los mismos (apartado con mayor contenido normativo).

IX. Definición de reservas naturales fluviales: enumeración de reservas, establecimiento de normas adicionales (si fueran necesarias).

X. Régimen de protección especial: delimitación de perímetros de protección, enumeración y descripción del régimen



Contenido normativo de los PH

XI. Objetivos medioambientales y deterioro temporal del estado de las masas de agua: no se aprecia contenido normativo para los ciudadanos, pero son un claro mandato para autoridades públicas competentes.

XII. Condiciones para las nuevas modificaciones o alteraciones: no se aprecia contenido normativo para los ciudadanos, pero son un claro mandato para autoridades públicas competentes.

XIII. Organización y procedimiento para hacer efectiva la participación pública: no se aprecia contenido normativo.



DETERMINACIONES DE CONTENIDO NORMATIVO DEL PLAN HIDROLÓGICO DE UNA DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA (Propuesta)

CAPÍTULO I: Definición de las masas de agua

Sección I. Masas de agua superficial

Sección II. Masas de agua subterránea

CAPÍTULO II: Criterios de prioridad y compatibilidad de usos

CAPÍTULO III: Régimen de caudales ecológicos y otras demandas ambientales

CAPÍTULO IV: Asignación y reserva de recursos

CAPÍTULO V: Régimen de protección

CAPÍTULO VI: Objetivos medioambientales y modificación de las masas de agua

CAPÍTULO VII: Medidas de protección de las masas de agua

Sección I. Medidas relativas a la alteración de las condiciones morfológicas de las masas de agua

Sección II. Medidas para la utilización del dominio público hidráulico.



Sección III. Medidas para la protección del estado cuantitativo y cualitativo de las masas de agua

Sección IV. Protección contra las inundaciones y las sequías

Sección V. Régimen económico financiero de la utilización del dominio público hidráulico

CAPÍTULO VIII: Programa de Medidas

CAPÍTULO IX: Organización y procedimiento para hacer efectiva la participación pública



ANÁLISIS DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO Sentencia Tribunal Supremo RCA N° 318/2013, 4 julio 2014

DEMANDA	<ul style="list-style-type: none"> • UPA- Andalucía presenta recurso contencioso administrativo contra el RD 355/2013, aprueba PH Guadalquivir: <ul style="list-style-type: none"> - Vulneración de la participación pública - No se ha emitido el informe preceptivo del Patronato del Parque Natural de Doñana ni del Consejo de Participación del Espacio Natural de Doñana.
DETERINACIONES	<ul style="list-style-type: none"> • El informe preceptivo que prevé el artículo 3 de la Ley 91/1978, del Parque Natural de Doñana, previsto para las “zonas de protección o pre-parque”, no se refiere a la elaboración PH sino a las “actuaciones que puedan modificar la cantidad o calidad de las aguas subterráneas o superficiales aportadas al Parque Natural” • Del marco normativo por el que se regula el procedimiento de elaboración y revisión de PH, se constata que la participación pública es esencial y que se hace efectiva mediante el trámite de información pública. • Ninguna norma impone la repetición del trámite de información pública cuando tras la primera se hubieran introducido modificaciones tras valorar las observaciones y puntos de vista puestos de manifiesto en dicho trámite. Por lo tanto, el trámite de información pública no debe repetirse una y otra vez hasta que todos los intervinientes en el procedimiento estén de acuerdo.
SENTENCIAS	<ul style="list-style-type: none"> • La sala de lo contencioso - administrativo del Tribunal Supremo, dicta Sentencia desestimatoria, declarando el Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica del Guadalquivir conforme con el ordenamiento jurídico.



ANÁLISIS DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO Sentencia Tribunal Supremo RCA N° 328/2013, 2 julio 2014

DEMANDA	<ul style="list-style-type: none">• Asociación de Productores de Energía Hidroeléctrica URWATT presenta recurso contencioso administrativo contra el RD 478/2013, aprueba el PH de la parte española de la DH Duero:<ul style="list-style-type: none">- solicitando declarar contrario a Derecho los artículos 26 (apartados 3, 4 y 5), 28 a 31, 34, 35, 45, 47 y 55 del referido plan, alegando que son nulos de pleno derecho.
DETERMINACIONES	<ul style="list-style-type: none">• Existe conformidad a Derecho de los arts. 26, 28 a 31, 34, 35, 45, 47 y 55 mencionados.• Razonabilidad de las normas relativas a los regímenes de caudales ecológicos.• Justificación técnica de las medidas.• Participación de los interesados en el uso de las aguas en los procedimientos de planificación.• Competencia decisoria de la Administración para la consecución de los objetivos generales de la planificación hidrológica.• No cabe invocar una capacidad de consenso a los titulares de intereses particulares que cercene la genérica aptitud de la Administración para planificar en función de los intereses generales.• No es exigible que el Plan prevea la indemnización a los concesionarios de uso industrial para producción de energía eléctrica en el supuesto de tomas y detracciones de caudales aguas arriba de su concesión.• Sujeción de las concesiones al plazo concesional máximo de 75 años legalmente establecido, pero siempre dentro de este máximo encomienda su determinación a las previsiones del PH.• Posible reducción de dicho plazo por la vía reglamentaria.
SENTENCIAS	<ul style="list-style-type: none">• La sala de lo contencioso - administrativo del Tribunal Supremo, dicta Sentencia desestimatoria.



ANÁLISIS DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO Sentencia Tribunal Supremo RCA N° 345/2013, 11 julio 2014

DEMANDA	<ul style="list-style-type: none"> • La compañía EON Generación, S.L. presenta recurso contencioso administrativo contra el RD 399/2013, de 7 de junio, aprueba el PH de la DH Cantábrico Occidental, solicitando su nulidad de pleno derecho o, subsidiariamente, la anulabilidad del régimen de caudales ecológicos <ul style="list-style-type: none"> - se ha prescindido del procedimiento legalmente establecido para fijar caudales ecológicos. - no se ha emitido el informe del Ministerio de Industria, Energía y Turismo. - no se prevén indemnizaciones por la revisión de las concesiones hidráulicas o prórrogas del plazo concesional a favor de los concesionarios de las explotaciones eléctricas. - vulneración del Reglamento de Dominio Público Hidráulico.
DETERMINACIONES	<ul style="list-style-type: none"> • No es nulo por ausencia de memoria económica, puesto que existe un análisis del impacto económico del plan en la memoria de análisis de impacto normativo. • No es nulo por la determinación de los caudales en contra del criterio legal, ya que no resulta exigible que el cálculo de los caudales ecológicos se efectúe tramo a tramo. • No es nulo por omisión del informe del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, habiendo sido requerido en dos ocasiones, por lo que se entiende que no tenía nada que objetar a lo proyectado. • No infringe el art. 65 TRLA, por no establecer previsión indemnizatoria respecto de las concesiones preexistentes que deban ser revisadas para adecuarlas al Plan, porque ese resarcimiento es exigible <i>ex lege</i>, y para apreciar el daño y determinar su alcance debe haber una previa constatación de que el nuevo Plan exija esa adecuación con efectos negativos sobre las concesiones preexistentes.
SENTENCIA	<ul style="list-style-type: none"> • La sala de lo contencioso - administrativo del Tribunal Supremo, dicta Sentencia desestimatoria, declarando el Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Occidental, conforme con el ordenamiento jurídico.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN
Y MEDIO AMBIENTE

JORNADA TÉCNICA SOSTENIBILIDAD SOCIAL DE LOS EMBALSES Y PRESAS

**Gracias por su
atención**