

PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA EN ESPAÑA: ESTADO ACTUAL DE UN MODELO A FORTALECER*

ANTONIO FANLO LORAS
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de La Rioja

INTRODUCCIÓN.—I. EL MODELO ESPAÑOL DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA: 1. *Planes hidrológicos de cuenca*: a) Objeto. b) Ámbito territorial. c) Contenido. d) Elaboración, coordinación y aprobación. e) Características del modelo español de planificación hidrológica. 2. *El Plan Hidrológico Nacional*.—II. EL MODELO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA. SU CONFUSA TRANSPOSICIÓN AL DERECHO ESPAÑOL: 1. *Los planes de gestión y los programas de medidas de la Directiva Marco del Agua*. 2. *El precedente catalán de los planes de gestión y los programas de medidas*. 3. *La confusa transposición al Derecho español de la DMA no debe desnaturalizar nuestro modelo de planificación hidrológica, sino fortalecerlo*.

RESUMEN

El trabajo resalta las características del sistema de planificación hidrológica de la Ley de Aguas de 1985, de naturaleza normativa, con examen detenido del problema del ámbito territorial de los planes hidrológicos de cuenca, cuestionado por alguna reciente sentencia. Se analizan las singularidades de los planes de gestión y de los programas de medidas previstos en la Directiva Marco del Agua, cuya transposición al Derecho español no se ha hecho correctamente, razón por la que queda desfigurada la naturaleza de nuestros planes hidrológicos y alterada la competencia para su aprobación.

Palabras clave: planes hidrológicos de cuenca; Plan Hidrológico Nacional; trasvases; demarcaciones hidrográficas; programas de medidas; Directiva Marco del Agua.

ABSTRACT

This paper emphasizes the characteristics of the river basin management planning in the 1985 Spanish Water Act, with a normative nature, making a thorough study of the problem of its territorial scope, as it has been questioned by some recent sentences. The specialties of the river basin plans and the programmes of measures regulated in the Water Framework Directive, which has been transposed incorrectly into domestic Spanish Law, are analysed. This incorrect transposition of the WFD is reason why the legal nature of river basin plans has been distorted and the competence for its approval has been altered.

Key words: river basin plans; National Hydrological Plan; inter-basin transfer; river basin district; programmes of measures; European Water Framework Directive.

* El presente trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación BJU 2002-01997, «Modelos de la intervención económica administrativa. Algunos ejemplos sectoriales: aguas, transporte aéreo e industria vitivinícola», financiado por la Dirección General de Investigación del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Su contenido fue expuesto en el II Congreso Nacional de Derecho de Aguas, celebrado en Murcia en noviembre de 2005, si bien en la presente publicación se ha suprimido, por razones exclusivas de espacio, un apartado dedicado a la experiencia reciente y situación actual de los planes hidrológicos de cuenca y del Plan Hidrológico Nacional, tras la derogación del trasvase del Ebro.

INTRODUCCIÓN

No pretendo hacer un estudio pormenorizado de la planificación hidrológica, tarea hace tiempo realizada por A. EMBID¹ y otros autores², en cuyos trabajos se abordan los aspectos jurídicos relevantes de esta técnica de intervención administrativa. Mi propósito en esta ocasión es otro. Abordaré dos cuestiones que guardan estrecha relación entre sí y deben exponerse de manera sucesiva y separada, de acuerdo con el marco normativo temporalmente aplicable, pues si se olvida el proceso de las sucesivas reformas legislativas en materia de aguas (la de 1999, la de 2001 y la de 2003, que transpone la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre de 2000, del Parlamento y del Consejo, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas —en adelante, Directiva Marco del Agua o DMA— y que será aplicable a los planes hidrológicos que deben estar vigentes en 2009), un lector poco avisado pudiera llegar a la conclusión paradójica de que existe una falta casi absoluta de acomodo de la planificación hidrológica aprobada con el marco normativo vigente.

Y es que, en efecto, los actuales planes hidrológicos de cuenca se elaboraron de acuerdo con el modelo originario resultante de la Ley de Aguas de

¹ Son fundamentales la serie de trabajos de A. EMBID IRUJO, *La planificación hidrográfica: régimen jurídico*, Tecnos, Madrid, 1991; «Los medios de una política hidráulica finisecular», en *Política Hidráulica*, Ed. MOPT, Madrid, 1992, págs. 213 y ss.; «El Plan Hidrológico Nacional como norma», en EMBID (Dir.), *El Plan Hidrológico Nacional*, Civitas, Madrid, 1993, págs. 23-61; «La planificación hidrológica en la actualidad. Consideraciones desde una perspectiva jurídica», en EMBID (Dir.), *Planificación hidrológica y política hidráulica (El Libro Blanco del Agua)*, Civitas, Madrid, 1999, págs 69-108.

² Entre otros, el trabajo pionero de MARTÍNEZ USEROS, «La planificación hidrológica», en *Actas I Congreso Nacional de Derecho de Aguas*, Murcia, 1982, págs. 527 y ss., y, con una perspectiva histórica, GALLEGO ANABITARTE/MENÉNDEZ REXACH/DÍAZ LEMA, *Derecho de Aguas en España*, MOPU, Madrid, 1986, tomo I, págs. 590 ss. También, GÓMEZ-FERRER, «La planificación hidráulica: aspectos jurídicos», en *Ley de aguas: análisis de la jurisprudencia constitucional*, MAP, Madrid, 1990; ORTIZ DE TENA, *Planificación hidrográfica*, Marcial Pons, Madrid, 1994; por su carácter de síntesis, es muy clarificador la voz «Planificación hidrológica», escrita por Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, en *Enciclopedia Jurídica Básica* de Civitas, tomo III, y el excursus sobre planificación hidrológica recogido en las págs. 273-285 de su magistral *Derecho de Aguas*, Civitas, Madrid, 1997. Además, BERMEJO VERA (Dir.), *Constitución y planificación hidrológica*, Civitas, Madrid, 1995; DEL SAZ, *Aguas subterráneas, aguas públicas (el nuevo Derecho de aguas)*, Marcial Pons, 1990, págs. 163-191, con un sugerente prólogo de GARCÍA DE ENTERRÍA, en el que manifiesta su escepticismo sobre el papel central confiado por el legislador a la planificación hidrológica; DELGADO PIQUERAS, *Derecho de aguas y medio ambiente*, Tecnos, Madrid, 1992, págs. 168-187; «La planificación hidrográfica en la Directiva marco comunitaria del agua», en E. PÉREZ PÉREZ (Coord.), *Aplicación en España de la Directiva Europea marco de aguas*, Ecoiuris, 2003, págs. 67-94; SÁNCHEZ MORÓN, «Sobre la planificación hidrográfica. Con especial referencia a la cuenca del Júcar», en M. SÁNCHEZ MORÓN/F. DELGADO PIQUERAS/S. JIMÉNEZ IBÁÑEZ, *Planificación hidrológica y nuevos regadíos: problemas jurídicos de la cuenca del Júcar*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 1994, págs. 81-136; FANLO LORAS, *La gestión del agua en España: experiencias pasadas, retos futuros*, Universidad de La Rioja, 2001, en particular las págs. 36-47, relativas a los planes hidrológicos. Recientemente, GONZÁLEZ IGLESIAS, *Planificación y aguas públicas: el Plan Hidrológico Nacional*, Atelier, Barcelona, 2004. Desde una perspectiva técnica no jurídica, NADAL NASARRE, *Introducción al análisis de la planificación hidrológica*, MOPT, Madrid, 1993.

1985 y sus normas de desarrollo, si bien el Decreto 1664/1998, de 24 de julio, por el que fueron aprobados, introdujo conceptos claves no contemplados en 1985 (los caudales ambientales como una restricción general de los sistemas de explotación). Conceptos asumidos por la reforma de 1999, que además incorporó por adelantado determinadas categorías procedentes de la, entonces, propuesta de DMA, aprobada en el 2000. Más tarde, en 2001, se aprobó el Plan Hidrológico Nacional (Ley 10/2001, de 5 de julio) y, a finales de 2003, se transpuso —en la práctica es una traslación o copia, como en su momento se verá— la DMA a nuestro ordenamiento, sin olvidar el Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, de modificación parcial de la Ley del Plan Hidrológico Nacional (que deroga el trasvase del Ebro), y su posterior tramitación como ley, que ha culminado con la aprobación de la Ley 11/2005, de 22 de junio, de modificación parcial de aquella Ley, que cierra, por el momento, el pendular proceso de reformas legislativas.

Hechas las anteriores consideraciones, expongo en síntesis el plan que seguiré. En primer lugar, pretendo resaltar las características jurídicas esenciales del modelo de planificación hidrológica concebido originariamente por el legislador de 1985, haciendo un detenido examen de la cuestión del ámbito territorial de los planes, cuestión afectada por alguna reciente sentencia (apartado I). En segundo lugar, pretendo identificar, por comparación, cuáles son las singularidades del modelo de planificación establecido por la DMA y constatar que su transposición al Derecho español, a finales de 2003, ha sido deficiente y altera aspectos esenciales de nuestro modelo (apartado II).

I. EL MODELO ESPAÑOL DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

La planificación, como técnica abstracta, constituye un proceso de racionalización de la actuación de una organización cualquiera tendente al logro de una serie de *objetivos*, a cuyo fin se disponen determinados *comportamientos* y se programan las *medidas* oportunas para alcanzarlos³. Éste es, en síntesis, el esquema estructural del plan como técnica instrumental: objetivos —causa legitimadora—, medios —jurídicos y materiales— y actuaciones a realizar con el fin de lograr dichos objetivos⁴. La idea de planificación acoge, no obstante, muy diversas manifestaciones que van desde la simple programación de inversiones, obras u actividades a aquellas otras con clara vocación ordenadora de la realidad sobre la que se proyecta, que delimitan los derechos de los ciudadanos y, en consecuencia, también el alcance de las potestades administrativas⁵.

³ Sobre el concepto jurídico de planificación como técnica de actuación administrativa, S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo Económico*, I, Civitas, Madrid, págs. 324 y ss.

⁴ *Ibid.*, págs. 327-331.

⁵ Ésta es la razón por la que se considera que la planificación administrativa, al delimitar los derechos de los ciudadanos y el ejercicio de las potestades administrativas, constituye un mecanismo esencial de autolimitación de los poderes públicos que aporta garantías

La planificación hidrológica es una manifestación concreta de la técnica abstracta de la planificación, razón por la que comparte sus elementos estructurales. Como ha señalado LUGARESÍ⁶, los planes hidrológicos tienen tres componentes o finalidades: la cognoscitiva, la normativa y la técnico-operativa. La *cognoscitiva* resulta imprescindible en el caso de un recurso escaso, irregular y vulnerable; la *normativa* es obligada para la ordenación del uso y la protección del recurso, y la *técnico-operativa* concreta las actuaciones programadas para garantizar el cumplimiento de la ordenación del uso y protección del recurso. Como se verá luego, cualquiera de los contenidos obligatorios de los planes hidrológicos puede reconducirse a alguna de estas tres finalidades.

La justificación de la planificación hidrológica deriva de las singulares características del agua como recurso natural imprescindible para la vida: la necesidad de ordenar su aprovechamiento y proteger su calidad, teniendo en cuenta la escasez relativa del recurso y la irregularidad de su distribución en el espacio y en el tiempo. Es la propia escasez del recurso, junto a las demandas crecientes, la razón última de la planificación (Sebastián MARTÍN-RETORTILLO)⁷. No ha de sorprender que las declaraciones internacionales del llamado *soft law* en la materia recomienden a las autoridades competentes establecer los correspondientes planes para garantizar una adecuada administración del agua (Principio 8 de la *Carta Europea del Agua*, del Consejo de Europa, 1968).

La Ley de Aguas de 1985 hace de la planificación el instrumento clave de la gestión del agua, que cuenta con sobresalientes antecedentes entre nosotros, el más destacado «la formación de un plan de aprovechamiento general coordinado y metódico de las aguas... a los efectos de su mejor aprovechamiento», encomendado a las Confederaciones Hidrográficas (en 1926)⁸. Corresponde al Estado, en los términos establecidos en dicha Ley, «la planificación hidrológica a la que deberá someterse toda la actuación sobre el dominio público hidráulico» (art. 1.4 TRLAg). Es, en opinión de

de certeza y seguridad jurídica para los administrados; en fin, que supone un límite a la discrecionalidad administrativa. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo económico*, pág. 331. En relación con la planificación hidrológica, EMBID IRUJO, *La planificación...*, pág. 21; Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho de Aguas*, pág. 276.

⁶ N. LUGARESÍ, *Le acque pubbliche*, Guiffè Editore, Milano, 1995, pág. 391. El autor se hace eco del contenido del artículo 17 de la Ley núm. 183, de 18 de mayo de 1989, para la defensa del suelo, según el cual «il piano de bacino ha valore de piano territoriale di settore ed è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e la corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato».

⁷ En relación con la planificación hidrológica y su significado, Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Problemas actuales de la ordenación jurídica de los recursos hidráulicos*, COPLANARH, Caracas, 1976, págs. 46-51.

⁸ Sobre estos antecedentes, GALLEGO ANABITARTE/MENÉNDEZ REXACH/DÍAZ LEMA, *Derecho de Aguas en España*, MOPU, Madrid, 1986, tomo I, págs. 590 y ss.; EMBID IRUJO, *La planificación...*, págs. 25 y ss. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho de aguas*, pág. 273, se refiere a los muy distintos modelos de planificación existentes «desde hace muchos años» entre nosotros. Véase, asimismo, el *Libro Blanco del Agua*, Ministerio de Medio Ambiente, 1998, epígrafe 5.1: Antecedentes históricos del proceso planificador, págs. 794 y ss.

EMBID, la «segunda gran decisión de la Ley», tras la primera, relativa a la declaración de demanialidad de todas las aguas, sean superficiales o subterráneas, pues constituye «el mecanismo indispensable para la aplicación de la Ley de Aguas»⁹.

Lo relevante jurídicamente es que el plan constituye un supuesto de remisión normativa. Es un instrumento —de contenido complejo, como he recordado— que concreta las previsiones genéricas y abstractas de la Ley a la realidad de cada cuenca, que «territorializa»¹⁰ el Derecho de aguas, acomodándolo a las características hidrológicas propias de cada cuenca hidrográfica. Los planes hidrológicos no son meros instrumentos (técnicos) de programación de obras (como lo fueron los primeros, caso del Plan Nacional de Canales de Riego y Pantanos, de 1902). Son, sobre todo, instrumentos normativos¹¹ que, a partir del análisis y diagnóstico de las características de la cuenca, ordenan la gestión y protección del agua como recurso natural y establecen el programa de actuaciones necesarias para alcanzar ese objetivo. De ahí su contenido complejo, integrado por muy variados documentos de naturaleza diversa. Y es que, en efecto, no deben confundirse las previsiones normativas relativas al contenido obligatorio de los planes con aquellas partes o documentos del plan que son propiamente la parte normativa del mismo, aquellas donde se integran sus determinaciones de contenido normativo. Pero sobre esta cuestión volveré más adelante.

La planificación —dice la Ley de Aguas— se realizará mediante los planes hidrológicos de *cuenca* y el Plan Hidrológico *Nacional*. Tras la STC 227/1988 queda confirmado que los planes de cuenca pueden ser *intercomunitarios* (aquellos que se extienden a todo o parte del territorio de varias Comunidades Autónomas) o *intracomunitarios* (aquellos que se extienden a las cuencas internas de una sola Comunidad Autónoma). Esta distinción —con implicaciones competenciales obvias— está implícita en la Ley de Aguas, pero su recepción expresa se produce en el artículo 71 del RAPA, una vez despejadas las dudas del modelo organizativo y competencial por la citada STC 227/1988.

Estos diferentes instrumentos planificadores tienen un objeto, un ámbito territorial, un contenido y un procedimiento de elaboración diferentes, que paso a examinar muy sumariamente, advirtiendo que me referiré a la redacción originaria de los preceptos de la LAg de 1985, puesto que la elaboración y aprobación de los vigentes planes hidrológicos se han producido de acuerdo con dicho marco legal¹².

⁹ EMBID IRUJO, *La planificación...*, pág. 56.

¹⁰ GALLEGO ANABITARTE/MENÉNDEZ REXACH/DÍAZ LEMA, *Derecho de Aguas en España*, MOPU, Madrid, 1986, tomo I, pág. 662, calificativo que ha hecho fortuna, pese a la equívoca tesis sostenida acerca de la naturaleza de mera «instrucción» interna de los planes.

¹¹ La naturaleza normativa de los planes hidrológicos ha sido señalada por la doctrina. Por todos, EMBID, *La planificación...*, págs. 218 y ss. El Consejo Nacional del Agua, en su informe sobre las propuestas de los planes hidrológicos de cuenca (abril de 1998), los califica de «verdaderos *instrumentos jurídico-administrativos*», para resaltar la diferencia de naturaleza respecto de aquellos meramente «técnicos» del pasado (epígrafe 1.4, pág. 10).

¹² Obvio la discusión acerca de la prioridad temporal de los planes hidrológicos de cuenca sobre el nacional, así como del Plan Nacional de Regadíos, aprobado por el Real

El alcance absolutamente condicionante de la planificación —según Sebastián MARTÍN-RETORTILLO— tiene un grave punto de debilidad si los planes no llegan a aprobarse (o —añado yo— si desarrollan insuficientemente los supuestos de remisión normativa previstos), pues la Ley no ha previsto normas de aplicación directa en ausencia de plan, circunstancia que compromete la propia efectividad de la Ley¹³. Este inconveniente real y la valoración negativa del mismo han de contextualizarse en el tiempo. Han transcurrido quince años (1985-1998) hasta que el Gobierno de la nación, mediante el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, ha aprobado los planes hidrográficos de las cuencas intercomunitarias (Guadiana I y II, Guadalquivir, Tajo, Norte I, II y III, Segura, Ebro, Júcar, Duero, Sur), incluido el de las cuencas internas de Cataluña. Años más tarde lo han sido el de las Islas Baleares (Real Decreto 378/2001, de 6 de abril) y el plan de las cuencas internas de Galicia-Costa (Real Decreto 103/2003, de 24 de enero). Con anterioridad, el Gobierno de Canarias aprobó los planes hidrográficos insulares de Tenerife —Decreto 319/1996, de 23 de diciembre—, Gran Canaria —Decreto 82/1999, de 6 de mayo—, Fuerteventura —Decreto 81/1999, de 6 de mayo—, La Palma —Decreto 166/2001— y Lanzarote —Decreto 167/2001, de 30 de julio—. Finalmente, por Ley 10/2001, de 5 de julio, se aprueba el Plan Hidrológico Nacional. Con ello quedaba completado el marco institucional de la planificación del agua, de acuerdo con las previsiones de la Ley de Aguas de 1985.

1. Planes hidrográficos de cuenca

a) Objeto.

De acuerdo con el antiguo artículo 38 de la Ley, «la planificación hidrogrfica tendrá por objetivos generales conseguir la mejor satisfacción de las demandas de agua y 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», precepto predicable tanto de los planes de cuenca como del nacional. En esta norma queda reflejada la doble dimensión del agua como *recurso productivo* y como *recurso natural* a proteger, armónicamente considerada, atendidas las singularidades hidrogrficas de España.

Decreto 329/2002, de 5 de abril. En la doctrina, véanse EMBID, *El Plan Hidrológico Nacional como norma*, págs. 49 y ss., y, con opinión diferente, BERMEJO VERA (Dir.), *Constitución..., in totum*. En el LBA pueden encontrarse las referencias de los pronunciamientos del Congreso de los Diputados y del Senado sobre estas cuestiones (págs. 814-816).

¹³ Esta circunstancia llevó a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO a mostrarse escéptico sobre la técnica planificadora —de la que él mismo ha sido convencido defensor— y a relativizarla, dudando de su viabilidad por la complejidad técnica de la misma (un proyecto excesivamente ambicioso) y la falta de preparación de la Administración para realizarla. *El Derecho de aguas*, pág. 273; las dudas sobre su operatividad real, en págs. 274-276.

Por esa razón considero innecesario el añadido introducido en 1999, tributario del modelo ambientalista impulsado por la DMA, que sitúa como primer objetivo «el buen estado ecológico»¹⁴. Innecesario dado que ya se menciona la protección de la calidad del agua y la protección del medio ambiente (la referencia a la «armonía» puede entenderse como una alusión implícita al desarrollo sostenible) y los demás recursos naturales (fauna, flora y ecosistemas dependientes del agua). Más aún, podría resultar —inadecuadamente aplicado— perturbador, pues la prioridad de esa finalidad podría comprometer la satisfacción de la demanda (dada las peculiaridades del régimen hídrico de nuestro país), salvo que se sigan incrementando los recursos, se economice drásticamente su empleo y se racionalice su uso. La consideración de los caudales ecológicos como «una restricción que se impone con carácter general a los sistemas de explotación» exigirá, si se quieren mantener las demandas, incrementar los recursos disponibles mediante obras de regulación o suprimir aprovechamientos incompatibles o, al menos, reducirlos mediante consumos más eficientes.

b) *Ámbito territorial.*

El ámbito territorial de los planes hidrológicos aprobados coincide con el de las Confederaciones Hidrográficas [ámbito que podía agrupar «una o varias cuencas hidrográficas indivisas», según el artículo 20.3 LAg (ahora 22.2 TRLAg)], de acuerdo con la delimitación establecida, previa la habilitación legal correspondiente, por el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo. Conviene resaltar esta equivalencia de ámbitos territoriales, que cabe justificar por razones históricas y de eficacia. Al referirse a las Confederaciones Hidrográficas no se incluyen, por razones obvias, el ámbito territorial de las cuencas internas de *Cataluña* (antes Pirineo Oriental), el de *Galicia* (incluida en la del Norte), cuyos servicios se habían traspasado en 1985 y 1986, respectivamente, ni el de la Confederación Hidrográfica del Sur, territorio correspondiente a cuencas internas de *Andalucía*, que previsiblemente habría de traspasarse de manera inmediata. Esa «inmediatez» se ha demorado hasta 2004.

La inclusión del territorio de las cuencas internas del *País Vasco* dentro del ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica del Norte, en particular dentro del ámbito territorial del Plan Hidrológico Norte III, fue motivo de un conflicto de competencias planteado por el Gobierno vasco ante el Tribunal Constitucional, resuelto a su favor por la STC 227/1988, FJ 35. Según el Alto Tribunal, en el artículo 1.1 y en el 2.1.c) del Real Decreto

¹⁴ Sobre el significado de esta reforma, SÁNCHEZ MORÓN, «Aspectos ambientales de la modificación de la Ley de Aguas», en EMBID (Dir.), *La reforma de la Ley de aguas*, Civitas, Madrid, 2000, págs. 87-111; ÁLVAREZ CARREÑO, «La calidad ambiental de las aguas como eje vertebrador de la nueva normativa comunitaria», en E. PÉREZ PÉREZ (Coord.), *Aplicación en España de la Directiva Europea marco de aguas*, Ecoiuris, 2003, pág. 107.

650/1987 no se distingue «entre cuencas intercomunitarias y extracomunitarias (y) sólo pueden entenderse conformes con el bloque de constitucionalidad si se interpretan en el sentido de que los ámbitos territoriales definidos en los mismos no incluyen las aguas intracomunitarias del País Vasco», puesto que «la competencia estatal no puede extenderse a las cuencas intracomunitarias».

Esta doctrina constitucional es irreprochable en el caso concreto, pues si bien el País Vasco no había recibido el traspaso correspondiente del servicio, éste era previsible que llegaría de manera inmediata (como había sucedido ya con Cataluña y Galicia) y, asumida la competencia en materia de aguas por su Estatuto (art. 10.11 EAPV), el Gobierno vasco había planteado la necesaria *vindicatio potestatis*.

Esa doctrina no era aplicable, sin embargo, a las cuencas intracomunitarias de otras Comunidades Autónomas, como era el caso de *Cantabria*, parte, también, en el recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 227/1988, por existir, en aquel momento, un límite o techo competencial en materia de aguas, siquiera fuera transitorio. En esas mismas circunstancias se encontraban *Asturias* y *Murcia*, aunque no *Andalucía* y la Comunidad Valenciana, pues estas últimas habían asumido en sus Estatutos competencias en la materia (en el caso valenciano, por la vía del artículo 150.2 CE, mediante la LO 12/1982, de 20 de agosto, que convalidó la extralimitación del texto estatutario original). Sin embargo, ni *Andalucía* ni la Comunidad Valenciana han planteado, en ningún momento, una vindicación formal de su competencia sobre sus respectivas cuencas internas¹⁵.

Existían, pues, motivos fundados para que la delimitación del ámbito territorial de las Confederaciones Hidrográficas y de los planes hidrológicos fuera la establecida en 1987. Hay que situarnos en aquel contexto temporal. La falta de título competencial en unos casos, la falta de traspaso del servicio en otros, unido a la pequeña dimensión relativa de algunas cuencas internas (insuficiente para crear una administración del agua propia), explican la aceptación pacífica del *statu quo*, derivado de la gestión de las Confederaciones Hidrográficas de territorios que incluyen cuencas inter-

¹⁵ Confirma esta aceptación del *statu quo* la pretensión de la Comunidad Valenciana de contar con una mayor representación en la Junta de Gobierno y en el Consejo del Agua de la Confederación Hidrográfica del Júcar, pues en modo alguno se impugna la integración de las cuencas internas valencianas en dicho organismo de cuenca, sino el alcance de su representación (STS de 20 de mayo de 1993, Arz. 3421). El Supremo rechaza la pretensión, pues una cosa es la «representación proporcional» (a tanta superficie y población, tanta representación) y otra distinta es la representación «en función» de esos criterios. En la aceptación de la corrección del número de representantes que le hubiera correspondido influye que «hubiera sido ilógico ignorar que una parte considerable de la Confederación Hidrográfica del Júcar corresponde a cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente en la Comunidad Autónoma Valenciana o que parte de la población de la provincia de Alicante dentro del territorio de la Confederación del Júcar se abastece de agua procedente de la cuenca del Segura». En la STS de 15 de julio de 1993 (Arz. 6194) será la Unión Sindical de Usuarios del Júcar la que reclame una mayor representación propia y de la Comunidad Valenciana en los órganos confederales, y en la STS de 19 de febrero de 1998 (Arz. 1599), la Diputación Provincial de Valencia quien la reclama para dicha Comunidad, con igual resultado negativo.

nas de las Comunidades Autónomas litorales. Ésta era la situación de las Confederaciones Hidrográficas (y de los correspondientes planes hidrográficos) del Norte (que incluye cuencas internas de Cantabria y Asturias), del Guadiana (que incluye las cuencas de los ríos Piedras, Odiel y Tinto, que son cuencas internas de Andalucía), del Guadalquivir (que incluye las cuencas de los ríos Guadalete y Barbate, que son cuencas internas de Andalucía)¹⁶, Sur (íntegramente cuencas internas de Andalucía), Segura (que incluye cuencas internas de Murcia), Júcar (que incluye cuencas internas de la Comunidad Valenciana) y la misma del Ebro (que incluye la cuenca endorreica de Gallocanta, de Aragón y otras internacionales)¹⁷.

En ningún momento, sin embargo, ha existido, o por lo menos no ha trascendido en todos estos años, conflicto competencial por esta situación. No ha de extrañar por ello que, en 1988, al iniciarse el proceso de elaboración de los planes hidrológicos con la preparación de la documentación básica, las Confederaciones Hidrográficas tomaran como referencia el ámbito territorial delimitado por el Real Decreto 650/1987. Y ninguno de ellos suscitó problema alguno a las Comunidades Autónomas afectadas. Incluso el País Vasco, pese a la rotunda afirmación de su competencia por la STC 227/1988, participó en la elaboración del Plan Norte III, cuya aprobación por el Consejo del Agua se produjo el 29 de junio de 1994 (un día antes de que se hiciera efectivo el traspaso del servicio, aprobado por el Real Decreto 1551/1994, de 8 de julio, razón por la que el Gobierno vasco expresamente solicitó a la Junta de Gobierno de la Confederación Hidrográfica del Norte que, con carácter transitorio y en tanto procedía a la elaboración del plan de sus cuencas internas, se incluyeran éstas en dicho Plan Norte III). Y éste es el Plan que sigue aplicándose pues todavía hoy, once años después del traspaso del servicio, el País Vasco no ha aprobado el plan hidrológico de sus cuencas internas. No obstante, el que está elaborando en este momento lo hace de acuerdo con las exigencias de la DMA. Tampoco las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha y Valenciana han manifestado reivindicación alguna en esos años respecto de la gestión de sus cuencas internas.

He de señalar, no obstante, que la inclusión de las cuencas internas de la Comunidad Valenciana en el Plan Hidrológico del Júcar había sido criticada por algunos autores¹⁸. Su crítica no había trascendido los círculos

¹⁶ El Real Decreto 2129/2004, de 29 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 650/1987, por el que se definen los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos, mantiene la configuración tradicional de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, que incluye las cuencas de los ríos Guadalete y Barbate, que en realidad son cuencas internas de Andalucía, a las que añade las ciudades de Ceuta y Melilla. Este Decreto se aprueba nueve días después de haberse dictado la STS de 20 de octubre de 2004, que anula el Plan del Júcar, por extralimitación competencial del Estado.

¹⁷ Sobre ello, la comunicación de A. EZQUERRA, «Plan Hidrológico del Ebro», recogida en las Actas de este Congreso.

¹⁸ Me refiero al libro de M. SÁNCHEZ MORÓN/F. DELGADO PIQUERAS/S. JIMÉNEZ IBÁÑEZ, *Planificación hidrológica y nuevos regadíos: problemas jurídicos de la cuenca del Júcar*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 1994. Con anterioridad había defendido este criterio DELGADO PIQUERAS, «Representación de intereses y delegación

académicos, por la aceptación del *statu quo* que mostraban las Comunidades Autónomas interesadas. Este planteamiento doctrinal, en línea con la STC 227/1988, es, sin embargo, el que fundamenta la STS de 20 de octubre de 2004 (Arz. 8004), que ha declarado nulos diversos artículos de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico del Júcar, aprobado por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, determinaciones que fueron publicadas mediante la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 13 de agosto de 1999, así como declara que el artículo 2.7 del Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, que fija el ámbito territorial del Plan Hidrológico del Júcar, no es disconforme a Derecho siempre que se interprete en el sentido de que el ámbito territorial definido en el mismo no incluye en ningún caso las aguas intracomunitarias de la Comunidad Valenciana ni las de Castilla-La Mancha.

Como he razonado en un trabajo anterior, no comparto el fallo de esta sentencia¹⁹, pues entiendo que no ha valorado suficientemente todas las circunstancias del caso y ha obviado algo que me parece fundamental, la falta de *vindicatio potestatis* de sus titulares. La proyección del contenido de este fallo al resto de las cuencas intracomunitarias, *strictu sensu* consideradas, hace saltar por los aires buena parte de la planta organizativa del agua, dificulta la funcionalidad del modelo resultante y la aplicación del concepto de demarcación hidrográfica exigido por la DMA. Así lo reconoce un documento de trabajo interno del Ministerio de Medio Ambiente, *Notas sobre información y procedimiento para la delimitación de Demarcaciones Hidrográficas*, de mayo de 2005, donde se habla de

territorial de la Confederación Hidrográfica del Júcar», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 6 (1989), págs. 255-265. Adviértase que, según la tesis de estos autores, el ámbito de un plan hidrológico de cuenca sólo debe extenderse a una cuenca, sin confundir este extremo con el ámbito de los organismos de cuenca, que puede extenderse a una o varias cuencas. En consecuencia, aun en los casos de un organismo de cuenca cuyo ámbito territorial se extienda a varias cuencas (intercomunitarias, obviamente), ha de elaborarse un plan hidrológico distinto y separado para cada una de ellas (págs 93 y ss.). Esta interpretación estrictamente literal de la Ley de Aguas queda desmentida por el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, de definición de los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos (que admite planes hidrológicos que incluyen diversas cuencas, con independencia ahora del problema de las cuencas intracomunitarias). El RAPA no contradice este criterio reglamentario, sin perjuicio de que cuando existan varios planes hidrológicos en el ámbito territorial de un organismo de cuenca haya de constituirse una Comisión de Planificación Hidrológica por cada uno de los planes previstos, de acuerdo con el artículo 56.

¹⁹ FANLO LORAS, «La sorpresiva e inesperada anulación por el Tribunal Supremo del Plan Hidrológico de la cuenca del Júcar (Comentario crítico de urgencia)», *Revista Aranzadi Constitucional*, núm. 17 (2005), págs. 13-32. En sentido igualmente crítico, J. MELGAREJO MORENO/A. MOLINA JIMÉNEZ/M. A. BLANES CLIMENT, «Análisis jurídico-económico de la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004 por la que se anulan diversos artículos del Plan Hidrológico de la cuenca del Júcar», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 7 (2005). En sentido laudatorio, I. GALLEGO CÓRCOLES, «Crónica de una invalidez anunciada: notas sobre la STS de 20 de octubre de 2004, que anula parte del Plan Hidrológico del Júcar», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 659 (2005), y N. GARRIDO CUENCA/L. ORTEGA ÁLVAREZ, «La sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004, que anula parte del Plan Hidrológico del Júcar. Una decisión clarificadora sobre la distribución de competencias en materia de aguas», núm. 167 de esta REVISTA (2005), págs. 195-221.

«... obviar los *efectos criticables*, desde el punto de vista de la organización administrativa, de la Sentencia de 20 de octubre de 2004 del Tribunal Supremo sobre el Plan Hidrológico del Júcar, se propone que de la forma que el Ministerio de Medio Ambiente considere procedente (por ejemplo en el trámite de audiencia que debe realizarse sobre el proyecto de delimitación de demarcaciones hidrográficas) quede formalmente establecida una manifestación expresa de las Comunidades Autónomas afectadas sobre la aceptación de la inclusión de lo que ya son cuencas internas en el ámbito de la Demarcación Hidrográfica del Júcar. Una vez establecido esto, deberían llevarse a cabo las actuaciones procedentes para que o bien tuviera lugar una *aceptación específica* de la gestión de estas cuencas hidrográficas por las Comunidades Autónomas afectadas (lo que implicaría el llevar a cabo su transferencia de funciones y servicios), o bien que se llevara a cabo una *encomienda de gestión* de las correspondientes Comunidades autónomas a la Administración General del Estado, lo que exigiría, dados los términos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la suscripción de un convenio entre la Administración General del Estado y estas Comunidades Autónomas» (las cursivas son mías).

En lógica coherencia con este planteamiento, la propuesta de delimitación de Demarcaciones Hidrográficas, competencia de la Administración General del Estado, fija la del Júcar, con su configuración tradicional (la del Real Decreto 650/1987), más las aguas costeras correspondientes. Esta propuesta parece decantarse por la fórmula de la *encomienda de gestión*, en línea con lo que yo mismo había sugerido²⁰. Atendiendo a razones de eficacia y funcionalidad, ¿acaso la titularidad de la competencia sobre las cuencas internas impide su gestión compartida con los órganos de las Confederaciones Hidrográficas donde están representadas las Comunidades Autónomas? El principio de cooperación, reiteradamente recordado por el Tribunal Constitucional, como inherente al funcionamiento de nuestro modelo de Estado complejo, no sólo no lo impide, sino que lo propicia y exige. Una de las fórmulas posibles de cooperación (SSTC 15/1998, 40/1998, 110/1998, entre otras) es la creación de *órganos mixtos*, que en el caso de la gestión del agua ya existen, las Confederaciones Hidrográficas. En este sentido, en fechas posteriores a la STS de 20 de octubre de 2004, el Gobierno de la Generalidad Valenciana se apresuró a adoptar un acuerdo en el que manifiesta que el ejercicio de sus competencias en materia de aguas lo realiza mediante su integración en los órganos de gobierno y planificación de la Confederación Hidrográfica del Júcar.

Esta manifestación, a la vista de la sentencia, no parece suficiente. En aquel trabajo hablaba de la necesidad de una ley estatal que admitiera esta

²⁰ FANLO LORAS, «La sorpresiva...», págs. 30 y 31.

específica encomienda, manteniéndose, obviamente, la titularidad de la competencia regional. Ley que, añadido ahora, debiera resolver algunas cuestiones que constituyen la *ratio* del recurso contra el PH del Júcar: la adecuada representación en los organismos de cuenca de las Comunidades Autónomas que se acojan a esta fórmula de encomienda y la cobertura específica de las transferencias de recursos entre cuencas del *mismo ámbito territorial* del plan hidrológico, aunque sean intracomunitarias. Pues, en efecto, esta cuestión está salvada en el artículo 45.1.c) TRLAg en cuanto reserva al Plan Hidrológico Nacional «la previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de *distintos* planes hidrológicos de cuenca».

La *encomienda de gestión* permite tramitar un único plan que incluya, de manera integrada, las cuencas intercomunitarias e intracomunitarias. Pero es necesario que la referida ley estatal, por razones de claridad y seguridad jurídica, contemple expresamente la cuestión relativa a la posibilidad de trasvases entre el ámbito territorial de las cuencas hidrográficas intercomunitarias a las intracomunitarias o a la inversa.

Otra opción más garantista para los intereses de los usuarios *strictu sensu* de la cuenca del Júcar sería, manteniendo la opción integradora en un único organismo de cuenca, que se establecieran dos planes hidrográficos diferenciados, el Plan Júcar I y el Plan Júcar II, limitado éste a las cuencas internas de la Comunidad Valenciana o a aquellos ámbitos territoriales necesarios por razones de explotación racional de los recursos. Esta opción no constituye novedad alguna, pues ya se reconoce esta diversidad de ámbitos territoriales de los planes en el caso de la Confederación Hidrográfica del Norte (Planes I, II y III) y, en particular, en el caso del Guadiana (Planes I y II), dado que parte del ámbito territorial del Guadiana II se corresponde en realidad con cuencas internas y territorios vertientes de Andalucía, objeto de reciente traspaso²¹.

²¹ Real Decreto 1560/2005, de 23 de diciembre (BOE de 24 de diciembre de 2005), sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las cuencas andaluzas vertientes al litoral atlántico (Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir y del Guadiana). Si ningún reparo constitucional suscita el traspaso de las cuencas de los ríos Tinto, Odiel y Piedras, así como las intercuenas correspondientes de vertido directo al Atlántico, antes adscritas al Guadiana (dado que se trata de cuencas internas en sentido geográfico estricto), distinta es mi opinión en cuanto a las «cuencas hidrográficas vertientes a las *aguas de transición* del tramo internacional del río Guadiana, hasta su desembocadura» (apartado B.5), que comprenden la(s) «cuenca(s) hidrográfica(s) vertiente(s) al tramo internacional del río Guadiana, dentro de la provincia de Huelva, desde la confluencia del río Chanza, incluida la cuenca de éste, hasta su desembocadura en el mar». En realidad, se trata, en estrictos términos geográficos, de subcuencas pertenecientes a la cuenca del río Guadiana, con la particularidad de la fragmentación de la misma, por su penetración en el territorio portugués y su posterior función como frontera. Ello no es óbice para la consideración *unitaria* de los ámbitos territoriales españoles, desde el punto de vista de la planificación, gestión y protección. Por esa razón, el Estado se reserva importantes funciones [el otorgamiento de concesiones y autorizaciones de acuerdo con el apartado C) del Decreto], si bien se encomiendan otras funciones a la Junta de Andalucía, algunas de las cuales —en mi criterio— quiebran el principio de unidad de gestión de la cuenca [apartado B.5, en particular las letras a) —régimen de desembalses de los aprovechamientos hidráulicos—

La delimitación de dos ámbitos territoriales diferenciados en la planificación del organismo de cuenca del Júcar supondría, entre otras consecuencias jurídicas, que las transferencias de recursos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca estarían reservadas a la ley [como exige el artículo 45.1.c) TRLAg y como se deduce ahora del concepto de transferencia establecido en el artículo 3.b) de la LPHN], bien a la Ley del Plan Hidrológico Nacional o a una ley singular. En el plano orgánico, la existencia de dos planes hidrológicos requiere que se constituya, para cada uno de ellos, una Comisión de Planificación Hidrológica encargada de elaborar el respectivo plan que elevará a la aprobación del Pleno del Consejo del Agua de la Demarcación, de acuerdo con el artículo 56 RAPA.

Cuestión distinta es que se apuren todas las consecuencias competenciales y orgánicas derivadas de la interconexión de cuencas. Me refiero a la defensa del principio según el cual «allá donde lleguen las aguas transferidas convierten en intercomunitario el ámbito territorial intracomunitario beneficiario de la misma», con el alcance que he defendido en anterior trabajo²². En tanto no se reforma el marco normativo vigente, esta consecuencia, al menos en el plano organizativo, cuenta con el rechazo expresado del Tribunal Supremo, que ha negado el derecho del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura a integrarse en los órganos de gestión y planificación de la Confederación Hidrográfica del Tajo, al rechazar, de acuerdo con el principio de gestión y de unidad de cuenca, que «los usuarios de aguas “trasvasadas” sean usuarios de la cuenca de que aquélla procede» y, en consecuencia, no tienen derecho a participar en aquellos órganos²³.

y c)], pues en modo alguno justifica dicha segregación su consideración de cuencas vertientes a las «aguas de transición» que no afectan a otra Comunidad Autónoma, como recoge el Preámbulo del Decreto, por tratarse de aguas de una misma cuenca. Si este discutible criterio asumido por este Decreto se generaliza a otras cuencas es previsible una fragmentación de la planta actual de la Administración del agua.

²² FANLO LORAS, «La Administración hidráulica en el Plan Hidrológico Nacional», en EMBID IRUJO (Dir.), *El Plan Hidrológico Nacional*, Civitas, Madrid, 1993, págs. 102-105; también, en «La sorpresiva...», págs. 31 y 32.

²³ En la STS de 25 de septiembre de 2000 (Arz. 7691), el Tribunal Supremo casa la sentencia de la Audiencia Nacional de 6 de noviembre de 1995, que había admitido el derecho de los usuarios de aguas trasvasadas, integrados en el Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura, a participar en la Comisión Central de Explotación del citado acueducto, rechazada por la Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y del Medio Ambiente en 1992. La *ratio decidendi* de la sentencia del Tribunal Supremo niega que el principio de participación de los ciudadanos suponga el derecho a formar parte de todos los órganos de la Administración Pública, y en el caso de dichos usuarios ya existe una representación de las Confederaciones Hidrográficas del Sur de España, Segura, Júcar y Guadiana, organismos que representan a aquellos usuarios, en dicha Comisión.

La STS de 25 de noviembre de 2002, Arz. 10627, confirma otra del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que había desestimado el recurso presentado por el citado Sindicato contra la composición de la Junta de Explotación, de la Asamblea de Usuarios y del Consejo del Agua de la Confederación Hidrográfica del Tajo, al no integrar a los usuarios de las aguas trasvasadas. Como queda señalado, partiendo del principio de gestión y unidad de cuenca, que se considera indivisible, se afirma que «los usuarios de las aguas del trasvase no son usuarios de la cuenca en sentido propio, sino de aguas trasvasadas, sin que sin esa

Aún cabe considerar otra vía jurídica para obviar las consecuencias organizativas disfuncionales a las que conduce la STS de 20 de octubre de 2004. Me refiero a la inclusión expresa en los proyectos de reforma de los Estatutos de Autonomía de que las cuencas internas de una Comunidad Autónoma puedan gestionarse, junto con las intercomunitarias próximas, por las Confederaciones Hidrográficas, órganos de integración mixta Estado-Comunidades Autónomas. Sin embargo, una previsión de este tenor no se contempla, por ejemplo, en la Proposición de Ley de reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana, que no altera el contenido —con otra numeración— del actual artículo 31.16 (*DOCD*, Serie B-196-1, 15 de julio de 2005)²⁴.

c) *Contenido.*

El artículo 40 LAg (reforma de 1999) establece el contenido obligatorio de los planes hidrológicos. Se trata —con la terminología propia de la planificación urbanística, en la que se inspira— de las *determinaciones* que necesariamente deben tener los planes. Éstas son las siguientes:

- a) El inventario de los recursos hidráulicos.
- b) Los usos y demandas existentes y previsibles.

decisión político-jurídica que estuvo en su origen hubieran podido utilizarlas». El Tribunal rechaza que sea «el origen de las aguas el que determina la pertenencia a una cuenca». Así resulta del marco normativo vigente, que no ha contemplado este supuesto de participación, pues «todos los preceptos que regulan la participación de los usuarios de su cuenca se refieren a su respectiva cuenca, en ningún caso a cuenca distinta. Y como de su regulación específica se comprueba las aguas trasvasadas sólo pertenecen a la cuenca del Segura cuando son trasvasadas, perteneciendo en tanto a la cuenca del Tajo, y en la ley rige el principio de unidad e indivisibilidad de cuenca... lo que hace imposible la participación en un organismo de la Administración hidráulica de otra cuenca hidrográfica, a menos que *se diese el supuesto normativo habilitante*, que no es este caso, tal como venimos diciendo, en que se es usuario de aguas procedentes del trasvase de otra cuenca». Bien claro deja el Supremo que esa participación no está hoy prevista, pero que podría estarlo si *se diese el supuesto normativo habilitante*.

Por lo demás, el concepto de aguas excedentarias trasvasadas es el criterio determinante que justifica la participación de sus usuarios en el organismo de la cuenca que las recibe y en los órganos que deben adoptar las decisiones sobre ellas. Señala, al final de su Fundamento de Derecho Séptimo, que «desde el momento en que se produce la transferencia de los recursos hidráulicos, que es lo previsto en la Ley de Aguas, de una cuenca (hidrográfica, natural) a otra distinta, en virtud de un régimen específico, que produce el desgajamiento de la procedencia de las aguas, parece coherente con ello que los usuarios de esas aguas, en cuanto sólo son excedentarias, podrán formar parte de los organismos de su propia cuenca, de aquella en que se utilizan y de los organismos, en este caso, de la Comisión Central de Explotación del Acueducto del trasvase Tajo-Segura, que han de adoptar las decisiones sobre esas aguas trasvasadas, pero no de los organismos propios de la cuenca de procedencia». Llamativo es que ahora el Tribunal admita el derecho de los usuarios de aguas trasvasadas a «formar parte» de la referida Comisión Central, cuando en la anterior sentencia de 25 de septiembre de 2000, e idéntico Ponente, lo había rechazado.

²⁴ Sobre la problemática que ha suscitado la referencia a la gestión del agua en los proyectos de reforma de los Estatutos de Autonomía, véase el excelente trabajo de A. GARRORONA, «El Derecho de Aguas ante la reforma de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía», en Actas de este Congreso.

- c) Los criterios de prioridad y de compatibilidad de usos, así como el orden de preferencia entre los distintos usos y aprovechamientos
- d) La asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación o recuperación del medio natural.
- e) Las características básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío que aseguren el mejor aprovechamiento del conjunto de recursos hidráulicos y terrenos disponibles.
- g) Los perímetros de protección y las medidas para la conservación y recuperación del recurso y entorno afectados.
- h) Los Planes hidrológico-forestales y de conservación de suelos que hayan de ser realizados por la Administración.
- i) Las directrices para recarga y protección de acuíferos.
- j) Las infraestructuras básicas requeridas por el Plan.
- k) Los criterios de evaluación de los aprovechamientos energéticos y la fijación de los condicionantes requeridos para su ejecución
- l) Los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos.

Estas previsiones fueron desarrolladas reglamentariamente por los artículos 72 a 89 RAPA, en los que se concretan cada uno de esos contenidos obligatorios. Además, la Orden Ministerial de 24 de septiembre de 1992 dictó instrucciones y recomendaciones técnicas complementarias para la elaboración de los planes hidrológicos de cuencas intercomunitarias.

En cuanto a dichos contenidos ha de resaltarse una distinción fundamental. No debe confundirse el carácter obligatorio de los contenidos del plan con el valor normativo intrínseco que tenga cada uno de ellos. Ello es importante a los efectos de la correcta identificación de las determinaciones de contenido normativo típicas e ineludibles de los planes como instrumentos de ordenación de la gestión del agua, esto es, aquellos que en verdad constituyen los supuestos de remisión normativa de la Ley. No todo el contenido de los planes tiene naturaleza normativa, sino sólo aquellos supuestos expresos de remisión normativa de la Ley al plan, que integran las disposiciones normativas del mismo y que deben ser publicadas como tales. A tal objeto, es oportuno recordar el triple componente *cognoscitivo*, *normativo* y *técnico-operativo* característico de los planes (LUGARESI)²⁵, distinción de extraordinaria relevancia para diferenciar los distintos componentes estructurales de todo plan.

²⁵ LUGARESI, *ob. cit.*, pág. 391.

Entre los elementos *cognoscitivos* imprescindibles para una adecuada planificación deben incluirse, al menos, los siguientes: el inventario de recursos hídricos; los sistemas de explotación de recursos; el volumen y distribución temporal de demandas y su estimación actual y futura; el balance de recursos y demandas consolidadas; las características de calidad de las aguas.

Entre los elementos *normativos* se han de incluir: la tabla clasificatoria de usos; los criterios de prioridad y de compatibilidad de usos; las condiciones y requisitos para la declaración de utilidad pública de las distintas clases de usos; la asignación y reserva de recursos disponibles; los objetivos de calidad; las características básicas de la ordenación de los vertidos y normas de tipo general para alcanzar los objetivos de calidad; los perímetros de protección (y el régimen específico de protección); los acuíferos sobreexplotados o en proceso de salinización; los criterios de evaluación de los aprovechamientos energéticos y las reservas de agua y terrenos.

Entre los elementos *técnico-operativos* han de incluirse: los procedimientos y líneas de actuación para conseguir los objetivos de calidad; la previsión de programas de actuación para eliminar la contaminación por sustancias peligrosas o prioritarias; los métodos de riego más adecuados y condiciones de drenaje exigibles; las adaptaciones para lograr la racional utilización de recursos naturales; las características generales de las transformaciones en regadío; las áreas de actuación y características básicas para la conservación de suelos y corrección hidrológico-forestal; los planes hidrológico-forestales; las infraestructuras básicas; programas de estudios para la delimitación de zonas inundables.

d) *Elaboración, coordinación y aprobación.*

La *elaboración* de los planes hidrológicos intercomunitarios corresponde al organismo de cuenca, a través de la Oficina de Planificación y del Consejo del Agua de la cuenca, regulado reglamentariamente en los artículos 95 a 101 RAPA. Interesa destacar el proceso secuenciado, en dos etapas, en las que queda garantizada la participación de los Departamentos ministeriales afectados y de las Comunidades Autónomas, así como de las entidades y particulares interesados²⁶.

La elaboración de los planes hidrológicos en *coordinación* con las diferentes planificaciones sectoriales es un principio consagrado en nuestra legislación de aguas (art. 38.4 LAg, actual 41.4 TRLAg). Es el caso de la ordenación urbanística del territorio, la medioambiental²⁷, la energética, la

²⁶ El proceso tuvo las siguientes fases: la elaboración de la documentación básica; el proyecto de directrices; las directrices; la propuesta de plan sometida a la aprobación del Consejo del Agua. Estas reglas, en cuanto resulten de aplicación, constituyen criterios homogéneos de actuación para la redacción de los planes hidrológicos de cuencas intracomunitarias (art. 102 RAPA).

²⁷ En relación con la ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente, véase SÁNCHEZ MORÓN, «Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en el antepro-

de regadíos²⁸. Una problemática que merecería un tratamiento monográfico que desborda el objeto de esta ponencia. La legislación contempla mecanismos orgánicos y funcionales para asegurar esa coordinación, que, sin embargo, no resulta sencilla, por razones obvias. El Tribunal Constitucional ha destacado, en su sentencia 227/1988, la virtualidad coordinadora que tiene la participación externa de las distintas Administraciones en el procedimiento de elaboración de los planes, así como la finalidad coordinadora de la integración de las Comunidades Autónomas en el Consejo del Agua de la cuenca. El grado de coordinación real existente no ha sido satisfactorio.

La *aprobación* final de los planes, considerados como una unidad, corresponde al Gobierno de la nación, incluidos los de las cuencas intracomunitarias, competencia justificada en la naturaleza materialmente coordinadora del acto de aprobación, como ha señalado la STC 227/1988.

e) *Características del modelo español de planificación hidrológica.*

Los planes hidrológicos son instrumentos jurídico-administrativos de naturaleza normativa que ordenan la gestión y protección del agua como recurso natural, a partir del análisis y diagnóstico de las características de las cuencas. Tienen como finalidad satisfacer las demandas de agua para los distintos usos (primacía de la consideración del agua como recurso económico y de los aspectos cuantitativos de la gestión del agua, por razones hidrológicas obvias, para cuyo fin deben incrementarse las disponibilidades del recurso), pero ese objetivo debe alcanzarse en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales, razón por la que debe protegerse su calidad, economizarse su empleo y racionalizarse su uso (dimensión cualitativa y medioambiental del recurso, en garantía de la cual se ha introducido por el Gobierno, en el acto de aprobación de los planes, el fundamental concepto de caudales ambientales, como restricción general de los sistemas de explotación).

Adviértase, no obstante, que, de acuerdo con el marco legislativo vigente, el contenido medioambiental de los planes hidrológicos está limitado a la consecución de objetivos de calidad en función de los usos a los que vaya destinada el agua (objetivo acorde con el enfoque sectorial de las Directivas europeas vigentes en ese momento), así como a garantizar los caudales ambientales que se establezcan. Sin embargo, aunque los planes tienen unos horizontes temporales para la consecución de sus objetivos, éstos

yecto de Plan Hidrológico Nacional», en EMBID (Dir.), *El Plan Hidrológico Nacional*, Civitas, Madrid, 1993, págs. 115-145. En relación específicamente a la planificación medioambiental no puedo sino remitirme a la excelente comunicación de GARCÍA URETA recogida en las Actas de este Congreso.

²⁸ DELGADO PIQUERAS, «Planificación hidrológica y planificación agraria. Consideraciones jurídicas», en EMBID (Dir.), *Planificación hidrológica y política hidráulica (El Libro Blanco del Agua)*, Civitas, Madrid, págs. 145-219. Desde una perspectiva económica, SUMPISI VIÑAS, «Gestión del agua y política agraria», en el mismo libro, págs. 257-273.

son demasiado amplios (horizonte a diez y a veinte años) y falta un calendario constrictivo preciso que asegure el cumplimiento de las actuaciones y programas de medidas necesarios para alcanzarlos. Como más adelante se expondrá, la DMA establece como objetivo de calidad el buen estado del agua, sea cual sea el uso al que vaya destinada, y fija un calendario preciso de obligaciones, antes incluso de que entre en vigor.

2. *El Plan Hidrológico Nacional*

Las referencias al Plan Hidrológico Nacional son muy escuetas en la Ley de Aguas²⁹. Se reducen, en esencia, a que comparte objetivos con los planes hidrológicos de cuenca (en especial, los de conseguir «el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial») y las relativas a su contenido (coordinación de los planes hidrológicos de cuenca; solución para sus posibles alternativas; previsión y condiciones de las transferencias de recursos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca, y modificaciones que se prevean en los usos que afecten a aprovechamientos de abastecimiento a poblaciones y regadíos), que se aprobará por ley e implicará la adaptación de los planes hidrológicos de cuenca (art. 43 LAg, actual 45 TRLAg). Importante, desde el punto de vista procedimental, es que el proyecto debe ser informado, antes de su aprobación por el Gobierno, por el Consejo Nacional del Agua (art. 18.1 LAg, actual 20.1 TRLAg). En el plano formal, la declaración como obras hidráulicas de interés general de las infraestructuras necesarias para las transferencias de recursos sólo podrá realizarse por la norma legal que apruebe o modifique el Plan Hidrológico Nacional (art. 44.4 LAg, actual 46.4 TRAg). Adviértase que la aprobación por ley del llamado Plan Hidrológico Nacional es una cuestión de orden interno nacional, en virtud de la autorreserva de ley establecida en el artículo 45 TRLAg.

II. EL MODELO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA. SU CONFUSA TRANSPOSICIÓN AL DERECHO ESPAÑOL

1. *Los planes de gestión y los programas de medidas en la Directiva Marco del Agua*

La DMA establece como instrumentos para la consecución de los objetivos de calidad (buen estado del agua) los *planes de gestión*³⁰ de cuencas y

²⁹ Para una consideración jurídica del Plan Hidrológico Nacional, véanse las consideraciones que recoge EMBID, *La planificación...*, en particular págs. 73-74, 102-119, 154-158 y 209-217, y EMBID (Dir.), *El Plan Hidrológico Nacional*, Civitas, Madrid, 1993.

³⁰ Las primeras versiones al castellano de la propuesta de Directiva Marco del Agua utilizan la denominación de «*planes de gestión*» de cuencas. Sin embargo, la versión final utiliza la expresión «planes hidrológicos», que es más apropiada con nuestra terminología legal. Esa equiparación terminológica tal vez ha contribuido a ocultar que no es posible

los *programas de medidas*, que deben elaborarse y aprobarse atendiendo a la diversidad de condiciones y necesidades de cada una de las demarcaciones hidrográficas que se delimiten por los Estados miembros. El objeto de las páginas que siguen es indagar qué son, respectivamente, tales instrumentos, cuál es su naturaleza y qué relación guardan entre sí, aspectos que no quedan suficientemente claros en la Directiva. Ello resulta imprescindible para articularlos adecuadamente en el Derecho español.

Para responder a estos interrogantes resulta imprescindible conocer sus antecedentes. En este sentido, debo recordar que la *Propuesta de DMA*, de 26 de febrero de 1997 [COM (97) 49 final, 97/0067 (SYN)], establece como objetivo general alcanzar un buen estado de las aguas a través de «una gestión en función de las cuencas fluviales; una evaluación de las características de cada cuenca fluvial; el control del estado de las aguas superficiales y subterráneas de la cuenca fluvial; el establecimiento de *programas de medidas* para alcanzar el objetivo; el resumen de todos los elementos anteriores en un “*plan de gestión de cuenca fluvial*” y consultas públicas sobre este plan».

La *Propuesta de DMA* concebía los *programa de medidas*³¹ como «el elemento central de los planes de gestión de cuenca fluvial establecidos por la Propuesta marco». De acuerdo con esta concepción, el texto originario del artículo 13 de la Propuesta de Directiva (actual art. 11) decía: «Los Estados miembros garantizarán en cada distrito de cuenca fluvial el establecimiento de un programa de medidas encaminado a alcanzar los objetivos ambientales establecidos en el art. 4. Los programas de medidas *formarán parte* de los planes de gestión de cuenca previstos en el artículo 16 (actual art. 13)». Esto es, los programas constituyen el elemento central de los planes, forman parte de los mismos, siendo su contenido de naturaleza normativa, administrativa o de acción, a la vista del contenido del entonces artículo 13 de la Propuesta.

Los programas de actuación son instrumentos tradicionales de las políticas europeas de medio ambiente. Basta recordar los «programas de ac-

equiparar el modelo de planes de la DMA con nuestros planes hidrológicos. Tal vez no se ha reparado lo suficiente sobre esta cuestión, lo que ha podido suscitar interpretaciones erróneas. Los planes de la DMA parece que sólo son meros instrumentos *informativos*. Pero ello no quiere decir que deban serlo también en el Derecho español. La ambigüedad o falta de perfil del modelo de la Directiva no tiene por qué trasladarse a nuestro ordenamiento jurídico. En virtud del principio de autonomía institucional, el cumplimiento de la DMA no requiere, sin embargo, que deba alterarse la naturaleza jurídica de nuestros planes hidrológicos.

Otro tanto ocurre con la traducción de «cuenca» referida a los planes. «Cuenca» es la traducción que se corresponde con la expresión francesa de *district hydrologique*. Pero adviértase que los planes de gestión deben extenderse a la «demarcación hidrográfica», que comprende la cuenca, las aguas de transición y las costeras, por lo que hubiera sido preferible que la versión definitiva de la DMA se refiriese a los «planes de gestión de las demarcaciones hidrográficas».

³¹ Téngase en cuenta que en la Comunicación de la Comisión *Política de aguas de la Comunidad Europea* [COM (96) 59 final, de 21 de febrero de 1996] ya aparecen mencionados como instrumentos claves los planes integrados de las cuencas fluviales, uno de cuyos elementos son los programas de medidas. FANLO LORAS, «La protección de las aguas», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 153 (1997), págs. 30-31.

ción» de carácter general aprobados por el Consejo de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente (vigente el VII Programa de Medio Ambiente). El antecedente inmediato, no obstante, de los «programas de medidas» de la DMA está en el «programa» de la Directiva de sustancias peligrosas (76/464/CEE, de 18 de mayo de 1976), que los Estados miembros debían elaborar para *reducir* la contaminación de las aguas producida por sustancias de la Lista II (la llamada lista «gris»)³². Los programas de aquella Directiva son sustituidos en la DMA por los programas de medidas previstos en el artículo 13 de la Propuesta (apartado 3.1).

La consideración de los programas de medidas como *parte central* de los planes de gestión se suprimirá, sin embargo, en la posición común adoptada por el Consejo, en 1998³³. Esta supresión produce una relativa desvinculación entre ambos instrumentos, lo que dificulta percatarse de la estrecha e indisoluble relación que guardan entre sí.

De acuerdo con el artículo 11.2 DMA, cada programa de medidas incluirá las «medidas básicas», previstas en el artículo 11.3, y, cuando sea necesario, las «medidas complementarias», concebidas y aplicadas con carácter adicional para lograr los objetivos ambientales establecidos en el artículo 4 DMA. La parte B del Anexo VI contiene una lista no exhaustiva de posibles medidas complementarias. El contenido de estas medidas básicas y complementarias recogidas en las disposiciones citadas es diverso: va desde las medidas legislativas en sentido estricto o reglamentarias adoptadas a nivel nacional para la totalidad del territorio de un Estado miembro, para una demarcación o parte de ella, hasta simples actos administrativos, ejecución de infraestructuras, actuaciones, etc.

Así, por ejemplo, las medidas necesarias para cumplir la normativa europea sobre protección de las aguas [art. 13.3.a) DMA] requiere, en principio, de medidas legislativas y reglamentarias generales o cuya concreción se confía a los planes hidrológicos. Son necesarias, además, medidas administrativas concretas (autorizaciones, registros, actuaciones de control, de seguimiento, etc.). Estas medidas ya estaban previstas y eran exigibles en la legislación de algunos Estados miembros. Y eso mismo ocurre con las demás medidas previstas en el artículo 13.3 DMA, la mayoría de las cuales ya estaban recogidas en el Derecho de aguas español, con anterioridad a la propia DMA. Es el caso de la planificación hidrológica, del Registro de Aguas, del sistema de concesiones demaniales o las autorizaciones de vertidos, de contenido objetivo más extenso en nuestro Derecho que el derivado de la Directiva de sustancias peligrosas³⁴.

No cabe prejuzgar el contenido y naturaleza de las medidas concretas

³² Sobre el significado de la Directiva de sustancias peligrosas, véase E. ALONSO GARCÍA, *El Derecho ambiental de la Comunidad Europea*, vol. I: *El marco constitucional de la política comunitaria de medio ambiente. Aplicación de la legislación ambiental comunitaria*, Civitas, Madrid, 1993, y FANLO LORAS, «La protección de las aguas», págs. 24-26.

³³ No he encontrado (o no he podido encontrarla), en el complejo y, en ocasiones, opaco proceso de elaboración de las Directivas, la justificación de esa supresión.

³⁴ Sobre ello, FANLO LORAS, «La protección de las aguas», págs. 31-34, y FANLO LORAS, «La protección de la calidad de las aguas...», págs. 3526-3529.

que cada Estado miembro debe adoptar, pues dependerá del grado de institucionalización de su Derecho de aguas, de su situación de partida previa. Al tratarse de una Directiva, los Estados están obligados a alcanzar el resultado establecido (buen estado de las aguas), pero —pese al detallismo excesivo de la DMA en determinados aspectos— no están predeterminados las medidas o instrumentos concretos que deba aplicar cada Estado miembro, de acuerdo con el principio de autonomía institucional. Caben, pues, muy diferentes actuaciones, en función, como queda señalado, de la realidad legislativa y administrativa previa existente en cada Estado.

En este sentido, resulta significativa la sorprendente simplicidad de la transposición *francesa* de las normas relativas a los programas de medidas de la DMA. Según la Ley 2004-338, de 21 de abril de 2004, de transposición de la citada Directiva, «los programas de medidas y las decisiones administrativas en el ámbito del agua deben ser compatibles con las disposiciones de los Planes Directores de Ordenación y Gestión de las Aguas (SDAGE)» (art. 212-1.XI del *Code de l'environnement*). Y añade: «la autoridad administrativa establece y revisa periódicamente para cada cuenca o grupo de cuencas un programa plurianual de medidas que contribuyan a la realización de los objetivos y las disposiciones del SDAGE. Este programa así como su revisión periódica serán informados por el Comité de Cuenca» (art. 212-2-1 *Code de l'environnement*). Ya no hay más referencias al programa de medidas en la Ley de transposición.

En el caso del *España*, la mayor parte de los contenidos de los programas de medidas están incorporados a normas legislativas o reglamentarias generales (TRLAg y normas reglamentarias) o forman parte de las determinaciones de contenido normativo de los planes [caso de las previstas en el artículo 13.3, letras *a*), *c*), *d*), *e*), *f*), *g*), *h*), *i*), *j*), *k*) y *l*), DMA] y no era necesario transponerlas a nuestro Derecho, repárese bien en esta afirmación; otras son parcialmente nuevas, como la relativa a la aplicación del principio de recuperación de costes [art. 13.3, letra *b*), DMA], dado que ya existe en nuestro Derecho un régimen económico-financiero aplicable al dominio público hidráulico, aunque con ciertas insuficiencias, especialmente en el terreno de su aplicación efectiva³⁵.

De lo expuesto con anterioridad puede concluirse que la DMA reserva a los programas de medidas aquellas actuaciones de contenido regulador³⁶, normativas o de implementación secuenciada imprescindibles para asegurar la consecución de los objetivos ambientales fijados por los planes de gestión de cada una de las demarcaciones hidrográficas delimitadas por los Estados miembros.

Pero, junto a la dimensión «ordenadora» o «normativa» de los programadas de medidas, ha de resaltarse la idea de «programación estratégica»

³⁵ En relación con el régimen económico-financiero resulta imprescindible EMBID IRUJO, «Condicionamientos jurídicos de una política de precios del agua», en EMBID (Dir.), *Precios y mercados del agua*, Civitas, Madrid, 1996, págs. 23-116 y la bibliografía allí citada. Véase un resumen de esta problemática en FANLO LORAS, *La gestión del agua...*, pág. 49-54.

³⁶ DELGADO PIQUERAS, «La planificación hidrológica en la Directiva marco comunitaria del agua», en E. PÉREZ PÉREZ, *Aplicación en España...*, pág. 87.

o de «implementación secuenciada», esto es, la previsión precisa de plazos y modos de conseguir los objetivos a cumplir previamente predeterminados, aspecto en el que es muy deficitario nuestro modelo de planificación hidrológica. Es indudable que este componente dotará a nuestro modelo de planificación del elemento técnico-operativo (coercitivo o constrictivo, si se quiere) imprescindible para garantizar los resultados perseguidos en los plazos preestablecidos.

En cuanto a los *planes de gestión*, la regulación de la DMA es muy escueta, limitada a exigir que deben elaborarse planes de gestión para cada una de las demarcaciones hidrográficas que se delimiten (art. 13.1 DMA), con las particularidades de las internacionales compartidas por Estados miembros o con países extracomunitarios. El contenido de los planes incluirá la *información* prevista en el Anexo VII de la DMA. Cabe la posibilidad de aprobar programas y planes de gestión más detallados relativos a subcuencas, sectores, cuestiones específicas o categorías de aguas. Y, finalmente, la DMA establece la fecha en que los planes «se publicarán» (22 de diciembre de 2009), así como las de su revisión y actualización (22 de diciembre de 2015), y las siguientes cada seis años.

Si se analiza el contenido obligatorio de los planes de gestión del Anexo VII de la DMA, recogido en el cuadro comparativo incluido al final de este trabajo, puede constatarse que prácticamente todos ellos (salvo el apartado A.5) se refieren a contenidos de naturaleza —en la terminología que ya nos es conocida— *cognoscitiva* o meramente *informativa*, pues respecto del contenido de los programas de medidas, que acaban de ser analizados, tan sólo se exige la inclusión de un «resumen» (informativo, en consecuencia) que incluya, de acuerdo con el artículo 11.3, los modos de conseguir los objetivos ambientales.

En dicho Anexo VII, el único contenido al que pudiera atribuirse naturaleza normativa es, como queda señalado, el del apartado A.5 (lista de los objetivos ambientales), y ello siempre que la palabra «lista» no se entienda en sentido literal, pues en ese caso también cabría calificar su naturaleza de meramente informativa. La «lista» puede que incluya, por el contrario, la relación de objetivos ambientales para las aguas superficiales, subterráneas y las zonas protegidas, previamente caracterizadas según las condiciones de referencia que les correspondan, así como las prórrogas, objetivos menos rigurosos y excepciones que el plan de gestión debe establecer y justificar, de acuerdo con el artículo 4, apartados 4, 5, 6 y 7, DMA.

Es comprensible, a la vista de lo expuesto, que se haya calificado el modelo de planificación de la DMA como de contenido meramente *informativo* (DELGADO PIQUERAS y CARO-PATÓN)³⁷, por el predominio del conte-

³⁷ Han resaltado el contenido predominantemente informativo de los «nuevos» planes DELGADO PIQUERAS, «La transposición...», pág. 204, y CARO-PATÓN CARMONA, «La Directiva marco de aguas y su transposición al Derecho español: análisis jurídico general», de próxima publicación en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, que conozco gracias a la amabilidad de su autora. Esta autora señala expresamente que «nuestros planes de cuenca han transformado su naturaleza perdiendo en gran medida su labor reguladora (que pasa a los programas de medidas) para convertirse en un conjunto de análisis y documentos informativos».

nido cognoscitivo o informativo de los planes de gestión y la atribución de los contenidos «normativos» a los programas de medidas. Sin embargo, esta valoración debe matizarse para evitar conclusiones precipitadas, cuando se proyectan sobre el modelo español de planificación hidrológica. De una parte, los planes de gestión tienen reservadas en la DMA funciones de naturaleza «reguladora» o «normativa», como establecer los objetivos ambientales para las distintas masas de agua, caracterizadas según las condiciones de referencia que procedan; o fijar las prórrogas y excepciones para el cumplimiento de los objetivos ambientales (art. 4, apartados 4, 5, 6 y 7, DMA), o, finalmente, fijar los motivos para no aplicar el principio de recuperación de costes (art. 9.4 DMA).

Es preciso resaltar que los planes de gestión y los programas de medidas no son instrumentos contrapuestos, sino estrechamente interdependientes, pues, como ha quedado apuntado, los programas de medidas «*formaban parte*» de los planes de gestión, en la *Propuesta* inicial de DMA, constitúan su «*elemento central*». Y es que la técnica planificatoria incluye, como elementos estructurales necesarios e indisolubles que forman una unidad, los elementos informativos-cognoscitivos, normativos y técnico-operativos, como he señalado con anterioridad.

Por todo ello, cabe relativizar la naturaleza meramente *informativa* de los planes de gestión por el contenido necesariamente ambiguo que, con frecuencia, tienen las Directivas (explicable por la pretensión de dar cobertura a la diversidad de modelos planificatorios de los distintos Estados miembros), cuando no es contradictorio o falto de rigor, en estrictos términos jurídicos. En este sentido, es oportuno recordar que, ante las previsibles dificultades de aplicación de la DMA (de extraordinaria complejidad, como el tiempo ha confirmado), los Estados acordaron una estrategia común para su implementación [Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC)]. Sin embargo, las *Guías* aprobadas, al margen de que carecen de fuerza vinculante, son muy vagas y genéricas. No es una excepción la *Guía 11*, relativa al *proceso de planificación*, en la que apenas se dedican un par de páginas a la tipología de planes y en las que no se encontrará respuesta a los problemas aquí examinados, por el enfoque predominantemente funcionalista e interactivo del proceso de planificación, alejado de las categorías jurídicas³⁸.

En definitiva, no cabe sacralizar el modelo de plan de gestión de la DMA, de naturaleza meramente informativa, pues no cabe entenderlo desligado de las determinaciones de contenido normativo y técnico-operativo, propias de los programas de medidas. Un plan meramente «informativo» carece de virtualidad aplicativa. La tradicional ambigüedad, imprecisión y

³⁸ Se trata de la *Guidance document n.º 11, Planning process*, elaborada por el Grupo de Trabajo 9, liderado por España. La Sección 2 está dedicada a «General scope, functions and types of planning processes». Tampoco nos sirve, en relación con la configuración de planes y programas de medidas, el meritorio documento *Directiva 2000/60/CE. Análisis de transposición y procedimientos de desarrollo*, elaborado por los servicios del Ministerio de Medio Ambiente en abril de 2003, en el que se recogen las aportaciones de distintos grupos de trabajo constituidos para esa específica finalidad.

falta de rigor jurídico de las Directivas no pueden servir —antes al contrario— para proyectarlas al Derecho español con el efecto de alterar, al amparo de una hipotética exigencia de la DMA, nuestro modelo de planes hidrológicos. Su naturaleza *normativa* (para ser más precisos, su naturaleza compleja: cognoscitiva, normativa y técnico-operativa, como he señalado) es aceptada sin discusión y sus determinaciones obligatorias, exigibles también a los planes de las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias, tienen naturaleza básica, según la STC 227/1988.

Cuestión distinta es que, en el orden interno, el legislador estatal deba identificar con rigor las determinaciones de contenido normativo, imprescindibles para garantizar las nuevas exigencias de la Directiva añadidas a las ya existentes, que deben formar parte esencial de los planes hidrológicos (y ser aprobados, en consecuencia, por el Gobierno de la nación), y aquellas otras ajenas al contenido obligatorio del plan, de la competencia de otras Administraciones, aunque también necesarias para conseguir los objetivos ambientales.

Para finalizar este apartado, es necesario mencionar el amplio proceso de participación del público en el proceso de elaboración de los planes de gestión al que se refiere el artículo 14 DMA, suficientemente cubierto en España por mecanismos de participación orgánica formalizada de los interesados, así como mecanismos de participación funcional (información pública y audiencia)³⁹.

2. *El precedente catalán de los planes de gestión y los programas de medidas*

Es oportuno resaltar que Cataluña fue pionera en la incorporación de las instituciones de la DMA a la Ley 6/1999, de 12 de julio, de ordenación, gestión y tributación del agua (en particular su Título IV, relativo a la planificación hidrológica, artículos 25 a 36), que se adelantó no sólo a la transposición del Estado, sino a la propia aprobación final de la Directiva. Esta Ley ha sido derogada por el Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, pero no se han modificado los preceptos relativos a la planificación, razón por la que citaré los preceptos vigentes, teniendo en cuenta que dicho contenido procede de la Ley de 1999.

Su artículo 20 establece que integran la planificación hidrológica del Distrito de Cuenca Fluvial⁴⁰ de Cataluña el plan de gestión, los programas de medidas y los programas de control. Por su parte, el artículo 21.1 dispo-

³⁹ Sobre la participación en la Directiva Marco del Agua, P. IBÁÑEZ, «La participation du public et l'eau en droit communautaire», *Environnement*, núm. 7 (julio 2005), págs. 91-94; en la misma revista, P. IDOUX, «Les eaux troubles de la participation du public», págs. 83-90, y FANLO LORAS, «Le modèle espagnol de participation du public à la gestion de l'eau: mythe, réalité et défis immédiats», págs. 77-82.

⁴⁰ El empleo de la expresión «Distrito de Cuenca Fluvial» se explica porque las versiones castellanas iniciales de la Propuesta de Directiva utilizaban este término, mientras que la versión final utiliza la expresión «demarcaciones hidrográficas».

ne que «el *Plan de gestión* debe prever, además de las *determinaciones obligatorias* que resulten de la legislación en materia de aguas, los requerimientos cualitativos, cuantitativos y económicos de la utilización del recurso, los instrumentos necesarios para proteger los sistemas hídricos y los criterios para calificar un proyecto o una obra hidráulica de interés prioritario para la Generalidad». Destaco que la Ley catalana asume, como no podía ser de otra forma, las «determinaciones obligatorias» que la legislación estatal de aguas fije para los planes hidrológicos de sus cuencas internas.

Y en cuanto al *programa de medidas*, establece que «*forma parte del Plan de gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña*» (art. 22.1), configuración que, como se recordará, era la recogida en la Propuesta de DMA. Y añade el artículo 22.2 que «el programa de medidas... concreta las prescripciones del Plan de Gestión del Distrito de cuenca y fija las actuaciones dirigidas a...», y sigue un extenso listado de objetivos⁴¹. Entre dichas actuaciones las hay que corresponden sin ninguna duda a la Administración regional, tanto en las demarcaciones internas como en las intercomunitarias (caso, por ejemplo, de los programas de «abastecimientos de las poblaciones»), si bien otras tienen que ver con el contenido obligatorio de los planes hidrológicos. Por ejemplo, las previstas en los párrafos *c)*, *d)*, *g)* y *m)*. No obstante, en relación con estas últimas, pudiera tratarse simplemente de las actuaciones operativas (de mera ejecución) para llevar a cabo las determinaciones de contenido normativo incluidas en los planes.

⁴¹ El artículo 22.2 incluye, entre estas actuaciones, las dirigidas a:

- a) La obtención de un inventario de los recursos hídricos en calidad y cantidad.
- b) El abastecimiento de las poblaciones.
- c) La determinación, la recuperación y la protección de los caudales ecológicos.
- d) La recuperación, la protección y la mejora de la calidad de las aguas.
- e) La recuperación, la conservación y la mejora de los ecosistemas vinculados al medio hídrico.
- f) El establecimiento de un registro de zonas protegidas.
- g) El control de las captaciones y vertidos.
- h) El ahorro, la optimización y la mejora de la eficiencia del uso del agua.
- i) La prevención y la defensa contra las inundaciones.
- j) El saneamiento y la depuración de las aguas residuales, incluyendo la descarga de sistemas unitarios.
- k) La reutilización del agua procedente de estaciones depuradoras de aguas residuales.
- l) La gestión de los lodos procedentes de sistemas públicos de potabilización y de saneamiento de aguas residuales.
- m) La previsión de los colectores básicos de aguas pluviales.
- n) El análisis económico del ciclo del agua en general y por sectores desglosándolo, al menos, en doméstico, industrial y agrícola.
- o) La concreción del ámbito territorial de las EIA cualificadas.
- p) El fomento de la difusión, la formación y la sensibilización en materia de ordenación y gestión del agua.
- q) En general, la gestión de las masas de agua.

Si recojo esta mención de la legislación de Cataluña es porque considero que este precedente ha podido condicionar la transposición estatal de la DMA y que algunas de las reglas recogidas en el TRLAg pueden obedecer, en el plano competencial, al respeto de las opciones previas adoptadas por la legislación catalana. Sin embargo, no puede ignorarse que el Tribunal Constitucional consideró básicos los contenidos de la planificación hidrológica, tal como estaban recogidos en el entonces artículo 40 LAg. Es cierto que el artículo 21.2 de la norma catalana salva las «determinaciones obligatorias que resultan de la legislación en materia de aguas», pero al calificar determinados contenidos como propios de los programas de medidas pudieran quedar segregados de los planes, así como alterado el régimen competencial para aprobarlos.

3. *La confusa transposición al Derecho español de la DM no debe desnaturalizar nuestro modelo de planificación hidrológica, sino fortalecerlo*

La Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y sociales, transpuso la DMA unos días después del 22 de diciembre de 2003, fecha límite para ello⁴². El temor a una sanción por incumplimiento del deber de transposición tal vez explique la utilización, a última hora, de ese inadecuado cauce normativo de la Ley de «acompañamiento».

En lo que afecta a los planes de gestión y a los programas de medidas, considero que no ha existido «transposición», en sentido técnico, sino simple *traslatio* o copia íntegra del contenido del Anexo VII DMA, que se ha añadido —reestructurado— al contenido del antiguo artículo 40 LAg, resultando el extensísimo —y confuso— artículo 42 TRLAg, que altera nuestro modelo de planificación hidrológica. El efecto acumulativo puede comprobarse en el *Cuadro evolutivo del contenido de los planes hidrológicos*, incluido al final de este trabajo.

Considero que la transposición pudiera haberse hecho —como en Francia— con unos ligeros retoques en el antiguo artículo 40 LAg, llevando a las normas reglamentarias o a las instrucciones técnicas de coordinación la prolija documentación, de naturaleza informativa, que deben recoger los planes, aspecto que no hay que confundir con sus determinaciones de contenido normativo. Y es que nuestro modelo de plan hidrológico no es contrario a la Directiva —antes al contrario—, aunque sí requería ciertos añadidos para incluir lo no previsto: caracterización de las masas de aguas según las condiciones de referencia para garantizar su buen estado; análisis económico del uso del agua para la aplicación del principio de recupe-

⁴² Las primeras valoraciones de la transposición de la DMA las han hecho DELGADO PIQUERAS, «La transposición de la Directiva Marco de Aguas en España», núm. 165 de esta REVISTA (2004), págs. 181-213, y CARO-PATÓN CARMONA, «La Directiva marco de aguas y su transposición al Derecho español: análisis jurídico general», de próxima publicación en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, que conozco gracias a la amabilidad de su autora.

ración de costes; sustitución de los objetivos de calidad según los usos por el del buen estado y sus excepciones.

La transposición realizada denota una deficiente comprensión del modelo planificador de la Directiva y de nuestro modelo, pues consagra la separación formal de planes y programas de medidas y desnaturaliza nuestro modelo de planificación hidrológica, en cuanto instrumento jurídico-administrativo de naturaleza normativa. El sistema resultante es confuso en el plano conceptual y se proyecta, con consecuencias disfuncionales, en el plano competencial, al vaciar parcialmente el contenido sustantivo de los planes sujeto a la aprobación del Gobierno, como luego se verá.

La transposición ha incurrido en injustificadas reduplicaciones, como pone de manifiesto la lectura de los artículos relativos a los programas de medidas [41.2, 42.1.g), 92.bis.2 y 92.quater], que debieron haberse evitado. En otros casos se ha incurrido en contradicciones. Así, en el artículo 42.1.g) TRLAg, al referirse al resumen del programa de medidas que debe incluirse en el plan hidrológico, se copia el contenido de las medidas básicas, previstas en el artículo 11.3 DMA, y, sin embargo, se afirma, en el artículo 92.quater.3.a), que las medidas básicas «se establecerán *reglamentariamente*».

Los planes hidrológicos y los programas de medidas quedan configurados como realidades distintas. Así, de acuerdo con el artículo 41.2 TRLAg, los programas de medidas se elaboran *previamente* a los planes (aunque, en realidad, su elaboración corre simultánea con la de los planes); se *coordinan e integran* en el plan; en especial, se *coordinan* los programas de medidas de aguas *costeras* y de *transición*, elaborados por la Administración General del Estado o por las Comunidades Autónomas que participen en el Consejo del Agua de la Demarcación y cuenten con litoral. Un *resumen* de los programas de medidas (a efectos meramente informativos) forma parte del contenido obligatorio de los planes [art. 42.1.g) TRLAg]. La finalidad de los programas de medidas es la consecución de los objetivos ambientales previstos (art. 41.2 y, en igual sentido, el 92.quater.2 TRLAg); los programas deben ser «especificados» en los planes hidrológicos y «concretar las actuaciones y las previsiones necesarias para alcanzar los objetivos medioambientales» (art. 92.bis.2 TRLAg). Quedarán integradas por las «medidas básicas y complementarias que, en el ámbito de sus competencias, se aprueban por las Administraciones competentes en la protección de las aguas» (art. 92.quater.4 TRLAg), precepto que para nada se refiere al procedimiento de su elaboración ni si cabe la participación del público⁴³.

Ambos instrumentos tienen *plazos* de aplicabilidad distintos. Así, los programas de medidas deben ser «aprobados» antes del 31 de diciembre de 2009 (su actualización en el 2015 y su revisión cada seis años) y estar operativos en 2012 (Disposición Adicional 11.^a.2). Los planes hidrológicos habrán de «revisarse» (pues ya tenemos planes plenamente operativos en España) para que entren en vigor antes del 31 de diciembre de 2009 (Dis-

⁴³ DELGADO PIQUERAS, «La transposición...», pág. 207.

posición Adicional 11.^a.6). Pero en 2006 debe haberse establecido un calendario y un programa de trabajo para su revisión; en 2007 debe fijarse el esquema provisional de los temas importantes; y en 2008 debe estar elaborado el proyecto de plan hidrológico (Disposición Adicional 12.^a).

La separación entre planes hidrológicos y los programas de medidas produce otras disfunciones, en el plano competencial, al atribuir su aprobación a diferentes Administraciones. En efecto, «el programa de medidas se integrará por las medidas básicas y las complementarias que, en el ámbito de sus competencias, aprueben las Administraciones competentes en la protección de las aguas», de acuerdo con el artículo 92.4. Dicha disposición resulta equívoca pues, como he advertido, la mayor parte de los programas de medidas básicas (*ex art. 13.3 DMA*) forman parte de las determinaciones de contenido normativo de los planes hidrológicos y, en consecuencia, deben seguir su mismo régimen de aprobación (aprobación inicialmente por el Consejo del Agua de la Demarcación y final por el Gobierno de la nación)⁴⁴.

Por Administración competente debe entenderse, en el caso de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias, las Confederaciones Hidrográficas, y en las intracomunitarias, las Comunidades Autónomas. En ambos casos, la aprobación final de los planes, siempre corresponde al Gobierno de la nación.

Ahora bien, a la vista del contenido de planes y programas, el meollo

⁴⁴ Una muestra reciente de las disfunciones competenciales que suscita esta transposición la encontramos en el reciente Real Decreto 1560/2005, de 23 de diciembre (*BOE* de 24 de diciembre de 2005), sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las cuencas andaluzas vertientes al litoral atlántico (Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir y del Guadiana). Este Decreto atribuye [en su apartado B.4.b)] la «elaboración y la determinación de actuaciones y de *programa de medidas* a incluir en los planes hidrológicos de demarcación relativas a las cuencas hidrográficas correspondientes a los ríos Guadalete y Barbate e intercuenas entre el límite de los términos municipales de Tarifa y Algeciras y el límite con la cuenca del Guadalquivir (cuencas internas de Andalucía antes adscritas a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir) y de los ríos Tinto, Odiel y Piedras y las cuencas correspondientes de vertido directo al Atlántico (cuencas internas de Andalucía antes adscritas a la Confederación Hidrográfica del Guadiana)». Aun cuando se trata de cuencas *internas* andaluzas, ya he señalado que algunos de los contenidos de los programas de medidas forman parte del contenido obligatorio de los planes, de naturaleza básica, cuya aprobación final corresponde al Gobierno de la nación [así lo recoge el apartado C.c) para todos los planes hidrológicos, de acuerdo con el artículo 40 TRLAg], razón por la que la competencia de la Junta debiera considerarse, en ese caso, una mera «propuesta». Asimismo, atribuye «la *propuesta* de actuaciones y de *programas de medidas* a incluir en los planes hidrológicos de demarcación» de las cuencas hidrográficas andaluzas vertientes al tramo internacional del río Guadiana, dentro de la provincia de Huelva, desde la confluencia del río Chanza, incluida la cuenca de éste, hasta su desembocadura en el Atlántico. Esta última subcuenca pertenece en sentido estricto a la cuenca del Guadiana, sin perjuicio de que concurra la circunstancia de que esté ubicada —la subcuenca— íntegramente en Andalucía, razón por la que el Estado se reserva la concesión de recursos hidráulicos, las autorizaciones de vertidos a cauces públicos y las relativas al uso o aprovechamiento del dominio público hidráulico, la resolución de los actos relativos a la policía de aguas y cauces, así como la aplicación del régimen sancionador en materia de aguas. Esta pertenencia a la cuenca del Guadiana explica que en este caso sólo se hable de «propuesta» de programa de medidas.

de la cuestión (evidenciado por el artículo 22 del Texto Refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña) es determinar qué contenidos forman parte necesaria del plan hidrológico y cuáles son los programas de medidas ajenos al mismo, esto es, que no tienen la consideración de determinaciones de contenido normativo del plan y son susceptibles de ser elaborados, aprobados y ejecutados por otras Administraciones. Ese deslinde es el que resulta confuso tras la transposición realizada.

En efecto, la observación atenta del *Cuadro evolutivo* referido incluido al final de este trabajo permite constatar visualmente cómo parte del contenido obligatorio de los planes [art. 40, letras e), g), i), f), k), l) y j), LAG] ha pasado a integrar los programas de medidas [art. 42.1.g), letras d'), i'), k'), l'), m', n') y o')]. Para CARO-PATÓN⁴⁵, «el contenido obligatorio de los planes de nuestra legislación anterior a la transposición se ha separado en dos partes. Por un lado, todos los aspectos relativos a los estudios, inventarios, análisis, etc., que siguen formando parte de la nueva planificación; y por otro lado, la práctica totalidad del anterior contenido ordenador que ha pasado a los programas de medidas. Podemos afirmar que nuestra planificación se ha plegado a la prevista por la DMA, que es fundamentalmente *información* si bien corresponde a los planes adoptar algunas decisiones». Para la autora, los planes son documentos fundamentalmente *informativos*, al perder la función reguladora, que ha pasado a los programas de medidas, cambio que inicia para ella la necesaria flexibilización de nuestro sistema de planificación.

Sin embargo, no comparto esta valoración que supone aceptar la separación formal entre planes hidrológicos y programas de medidas que quiebra e ignora la íntima conexión que existe entre ambas realidades, pues el plan hidrológico, en nuestra legislación de aguas, es un documento complejo de elementos cognoscitivos, normativos y técnico-operativos, sin los cuales el plan carece de virtualidad ordenadora de la realidad. El plan es un conjunto unitario integrado por documentos de naturaleza distinta, pero interrelacionada, que adquieren su sentido por relación a los demás, a condición —claro está— de que implemente adecuadamente las remisiones normativas confiadas.

Pero, con independencia de la supuesta «desnaturalización», los planes hidrológicos siguen conservando importantes contenidos normativos relativos a los usos y demandas existentes; criterios de prioridad y compatibilidad de usos y orden de preferencia; asignación y reserva de usos; caudales ecológicos; reservas naturales fluviales; sistema de explotación único [art. 42.1.b), a', b', c' y d', TRLAG]. Como tienen contenido normativo la mayor parte de los supuestos que ahora han pasado a formar parte del programa de medidas⁴⁶, extremo que fue determinante para reconocer su naturaleza básica por la STC 227/88. En definitiva, entiendo que la DMA no impone ni

⁴⁵ CARO-PATÓN CARMONA, «La Directiva marco...».

⁴⁶ Cabe admitir que «las infraestructuras básicas» [art. 42.1.g).o') TRLAG] pasen a integrar un programa de medidas específico, dada su naturaleza técnico-operativa, así como que en los demás supuestos puedan identificarse, junto a los elementos normativos, otros técnico-operativos. Pero ello no debiera llevar, por las razones expuestas, a segregarlos, con las consecuencias apuntadas en el plano competencial.

justifica una desnaturalización de nuestro modelo de planificación hidrológica, de naturaleza normativa, en los términos ya señalados, razón por la que debiera rectificarse el sistema confuso establecido.

La disfunción en el plano competencial es especialmente patente —en mi opinión— en el caso de los programas de medidas relativos a las *aguas costeras y transición*, cuestión que tiene, además, su proyección organizativa relacionada con la configuración de la demarcación hidrográfica⁴⁷. En efecto, estos programas serán «elaborados por la Administración General del Estado o por las Comunidades Autónomas que participen en el Comité de Autoridades Competentes de la demarcación y que cuenten con litoral» (art. 41.2, párrafo tercero, TRLAg). La inadecuada separación de los programas de medidas y los planes está en la base y se proyecta sobre esta atribución competencial que considero equivocada, pues quiebra el principio de unidad de gestión en la fijación de los objetivos de calidad para toda la demarcación.

La fijación de los objetivos de calidad de las aguas costeras y las aguas de transición debe hacerse, en el marco del plan de la demarcación (si se quiere, dentro de ese específico programa), por el Consejo del Agua de la Demarcación, en el que están representadas todas las Administraciones con competencia en esas aguas. No cabe una elaboración «externa» de la Administración competente (sea de la Administración General del Estado o de la Comunidad Autónoma costera) y, fijados por ésta los objetivos de calidad, éstos se «coordinan» para su integración en el plan. No es posible, sin romper el principio de unidad de planificación de la cuenca o demarcación⁴⁸, admitir la posibilidad de que para partes concretas de la misma (aguas costeras, aguas de transición) los objetivos de calidad los fije una Administración distinta del órgano de planificación de la demarcación. Entiendo, por ello, que el Consejo del Agua de la Demarcación es, por su composición y funciones, un órgano de coordinación. Y, en consecuencia, en su seno deben fijarse los objetivos de calidad, sin perjuicio de que la *ejecución* de los programas pertinentes corresponda a las Comunidades Autónomas litorales (para las aguas costeras y las de transición⁴⁹) y a la Confederación Hidrográfica (para las aguas de la cuenca).

⁴⁷ Sobre esta cuestión, FANLO LORAS, «La adaptación de la Administración Pública Española a la Directiva Marco Comunitaria del Agua», en PÉREZ PÉREZ (Coord.), *Aplicación en España...*, págs. 153-178. También, con planteamientos parcialmente diferentes, CAROPATÓN CARMONA, «La Directiva marco...».

⁴⁸ CARO-PATÓN CARMONA sostiene que «para las demarcaciones, como nuevo ámbito espacial, ya no rige el principio de unidad de gestión o de gestor único» («La Directiva marco...»). Comparto esta valoración en su sentido literal (la gestión), pero no en cuanto a la *planificación*, pues los objetivos de calidad deben adoptarse de manera conjunta para toda la demarcación en el seno del Consejo del Agua de la Demarcación.

⁴⁹ Conviene recordar que la DMA y la Ley de Costas utilizan criterios distintos para delimitar las aguas de transición y la extensión de la zona del dominio marítimo-terrestre. La DMA utiliza el criterio de la «salinidad» del agua (parcialmente salinas por su proximidad a las aguas costeras, pero con notable influencia de flujos de agua dulce, art. 2.6 DMA), mientras que la Ley de Costas emplea para deslindar el dominio público marítimo-terrestre en los *márgenes de los ríos* el criterio de la «sensibilidad a las mareas» [art. 3.1.a) LCo]. Adviértase que dichas normas persiguen finalidades diferentes, razón por la que sus criterios no son plenamente coincidentes.

En conclusión, no puede confundirse el contenido obligatorio de los planes con las determinaciones de contenido normativo inherentes al plan hidrológico. El plan forma un todo, una unidad global de sentido con elementos cognoscitivos, normativos y técnico-operativos, esto es, medidas para alcanzar los objetivos perseguidos. Lo normativo sólo se predica de ciertos elementos del plan. Pero esos elementos deben existir para que el plan cumpla su función ordenadora querida y encomendada por la ley. Constituyen su parte «normativa». Pero ésta requiere del complemento de un programa de medidas adecuadas a los objetivos a alcanzar. Por eso, los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas no son meros documentos «informativos», como algunos han sostenido. No han perdido la sustancia normativa, depositada ahora en los programas de medidas. Los planes seguirán siendo un ejemplo prototípico de «remisión normativa» de la ley al plan, que, rectificada la confusa transposición realizada, saldrán fortalecidos.

CUADRO EVOLUTIVO DEL CONTENIDO DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS

<p>Artículo 40 Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, reformada por la Ley 46/1999, de 13 de diciembre</p> <p><i>Los planes hidrológicos de cuenca comprenderán obligatoriamente:</i></p> <p>a) <i>El inventario de los recursos hidráulicos.</i> b) <i>Los usos y demandas existentes y previsibles.</i> c) <i>Los criterios de prioridad y de compatibilidad de usos, así como el orden de preferencia entre los distintos usos y aprovechamientos</i> d) <i>La asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación o recuperación del medio natural.</i> e) <i>Las características básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío que aseguren el mejor aprovechamiento del conjunto de recursos hidráulicos y terrenos disponibles.</i> g) <i>Los perímetros de protección y las medidas para la conservación y recuperación del curso y entorno afectados.</i> h) <i>Los Planes hidrológico-forestales y de conservación de suelos que hayan de ser realizados por la Administración.</i> i) <i>Las directrices para recarga y protección de acuíferos.</i> j) <i>Las infraestructuras básicas requeridas por el Plan.</i></p>	<p>Anexo VII: Planes hidrológicos, Directiva de Cuenca, Marco de Aguas, 2000/60/CE, del Parlamento y del Consejo, de 23 de octubre de 2000</p> <p>A. Los planes hidrológicos de cuenca incluirán los elementos siguientes:</p> <p>1. Una descripción general de las características de la demarcación hidrográfica como se estipula en el artículo 5 y el Anexo II, que comprenderá:</p> <p>1.1. Para las aguas superficiales:</p> <ul style="list-style-type: none"> — mapas con la localización y límites de las masas de agua; — mapas de las ecoregiones y tipos de masas de agua superficial dentro de la cuenca hidrográfica; — identificación de las condiciones de referencia para los tipos de masas de agua superficiales. <p>1.2. Para las aguas subterráneas:</p> <ul style="list-style-type: none"> — mapas con la localización y límites de las masas de agua subterránea. <p>2. Un resumen de las presiones e incidencias significativas de las actividades humanas en el estado de las aguas superficiales y subterráneas, que incluya:</p> <ul style="list-style-type: none"> — una estimación de la contaminación de fuente puntual; — una estimación de la contaminación de fuente difusa, incluido un resumen del uso del suelo; — una estimación de las presiones sobre el estado cuantitativo del agua, incluidas las extracciones; — un análisis de otras incidencias de la actividad humana sobre el estado del agua. <p>3. La identificación y elaboración de mapas de las zonas protegidas como establecen el artículo 6 y el Anexo IV.</p>	<p>Artículo 42 Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de junio, Texto Refundido de la Ley de Aguas, modificado por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, y por la Ley 11/2005, de 22 de junio</p> <p>1. Los planes hidrológicos de cuenca comprenderán obligatoriamente:</p> <p>a) La descripción general de la demarcación hidrográfica, incluyendo:</p> <p>a') Para las aguas superficiales tanto continentales como costeras y de transición, mapas con sus límites y localización, ecoregiones, tipos y condiciones de referencia. En el caso de aguas artificiales y muy modificadas, se incluirá asimismo la motivación conducente a tal calificación.</p> <p>b') Para las aguas subterráneas, mapas con localización y límites de las masas de agua.</p> <p>c') El inventario de los recursos superficiales y subterráneos incluyendo sus regímenes hidrológicos (40.a) y las características básicas de calidad de las aguas (40.e).</p> <p>b) La descripción general de los usos, presiones e incidencias antrópicas significativas sobre las aguas, incluyendo:</p> <p>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 (40.b).</p> <p>b') Los criterios de prioridad y de compatibilidad de usos, así como el orden de preferencia entre los distintos usos y aprovechamientos (40.c).</p> <p>c') La asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación y recuperación del medio natural (40.d). A este efecto se determinarán:</p>
--	--	---

<p>k) <i>Los criterios de evaluación de los aprovechamientos energéticos y la fijación de los condicionantes requeridos para su ejecución</i></p> <p>l) <i>Los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos.</i></p>	<p>4. Un mapa de las redes de control establecidas para los objetivos del artículo 8 y del Anexo V, así como una presentación en forma de mapa de los resultados de los programas de control llevados a cabo con arreglo a las citadas disposiciones relativa al estado de las:</p> <p>4.1. Aguas superficiales (ecológico y químico). 4.2. Aguas subterráneas (químico y cuantitativo). 4.3. Zonas protegidas.</p> <p>5. Una lista de los objetivos medioambientales establecidos en el artículo 4 para las aguas superficiales, las aguas subterráneas y las zonas protegidas, incluida, en particular, la identificación de los casos en los que se haya recurrido a sus apartados 4, 5, 6 y 7, y la información complementaria exigida en dicho artículo.</p> <p>6. Un resumen del análisis económico del uso del agua de conformidad con el artículo 5 y el Anexo III.</p> <p>7. Un resumen del programa o programas de medidas adoptado en virtud del artículo 11 que incluya los modos de conseguir los objetivos establecidos con arreglo al artículo 4:</p> <p>7.1. Un resumen de las medidas necesarias para aplicar la legislación comunitaria sobre protección del agua. 7.2. Un informe sobre las acciones prácticas y las medidas tomadas para la aplicación del principio de recuperación de los costes del uso del agua de conformidad con el artículo 9.</p> <p>7.3. Un resumen de las medidas tomadas para cumplir los requisitos estipulados en el artículo 7.</p> <p>7.4. Un resumen de los controles sobre la extracción y el embalse del agua, incluida la mención de los registros e identificación de las excepciones efectuadas en virtud de la letra e) del apartado 3 del artículo 11.</p> <p>7.5. Un resumen de los controles previstos para los vertidos de fuente puntual y otras actividades con incidencia en el estado del agua conforme a lo dispuesto en las letras e) y i) del apartado 3 del artículo 11.</p> <p>7.6. Una identificación de los casos en que se hayan autorizado vertidos directos en las aguas subterráneas conforme a lo dispuesto en la letra j) del apartado 3 del artículo 11.</p>	<p>* <i>Los caudales ecológicos, entendiéndose como tales los que mantiene como mínimo la vida piscícola que de manera natural habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera (Ley 11/2005).</i></p> <p>* <i>Las reservas naturales fluviales, con la finalidad de preservar, sin alteraciones, aquellos tramos de ríos con escasa o nula intervención humana. Estas reservas se circunscribirán estrictamente a los bienes de dominio público hidráulico (Ley 11/2005).</i></p> <p>d) <i>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 (Ley 11/2005).</i></p> <p>c) La identificación y mapas de las zonas protegidas.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>f) Un resumen del análisis económico del uso del agua, incluyendo una descripción de las situaciones y motivos que puedan permitir excepciones en la aplicación del principio de recuperación de costes.</p> <p>g) Un resumen de los Programas de Medidas adoptados para alcanzar los objetivos previstos, incluyendo:</p> <p>a) Un resumen de las medidas necesarias para aplicar la legislación sobre protección del agua, incluyendo separadamente las relativas al agua potable.</p> <p>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.</p> <p>c) Un resumen de controles sobre extracción y almacenamiento del agua, incluidos los registros e identificación de excepciones de control.</p>
---	--	--

<p>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, sin perjuicio de la competencia estatal exclusiva en materia de vertidos con origen y destino en el medio marino (40.e).</p> <p>e) Una identificación de casos en que se hayan autorizado vertidos directos a las aguas subterráneas.</p> <p>f) Un resumen de medidas tomadas respecto a las sustancias prioritarias.</p> <p>g) Un resumen de las medidas tomadas para prevenir o reducir las repercusiones de los incidentes de contaminación accidental.</p> <p>h) Un resumen de las medidas adoptadas para masas de agua con pocas probabilidades de alcanzar los objetivos ambientales fijados.</p> <p>i) Detalles de las medidas complementarias consideradas necesarias para cumplir los objetivos medioambientales establecidos, incluyendo los permisos de protección y las medidas para la conservación y recuperación del recurso y entorno afectados (40.g)</p> <p>j) Detalles de las medidas tomadas para evitar un aumento de la contaminación de las aguas marinas.</p> <p>k') Las directrices para recarga y protección de acuíferos (40.i).</p> <p>l') Las normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío que aseguren el mejor aprovechamiento del conjunto de recursos hidráulicos y terrenos disponibles (40.f).</p> <p>m') Los criterios de evaluación de los aprovechamientos energéticos y la fijación de los condicionantes requeridos para su ejecución (40.h).</p> <p>n') Los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos (40.l).</p> <p>o) Las infraestructuras básicas requeridas por el plan (40.j).</p>	<p>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 ex-</p>
<p>7.7. Un resumen de las medidas tomadas conforme al artículo 16 sobre las sustancias prioritarias.</p> <p>7.8. Un resumen de las medidas tomadas para prevenir o reducir las repercusiones de los incidentes de contaminación accidental.</p> <p>7.9. Un resumen de las medidas adoptadas de conformidad con el apartado 5 del artículo 11 para masas de agua con pocas probabilidades de alcanzar los objetivos fijados en el artículo 4.</p> <p>7.10. Detalles de las medidas complementarias consideradas necesarias para cumplir los objetivos medioambientales establecidos.</p> <p>7.11. Detalles de las medidas tomadas para evitar un aumento de la contaminación de las aguas marinas de conformidad con el apartado 6 del artículo 11.</p> <p>8. 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.</p> <p>9. Un resumen de las medidas de información pública y de consulta tomadas, sus resultados y los cambios consiguientes efectuados en el plan.</p> <p>10. Una lista de autoridades competentes con arreglo al Anexo I.</p> <p>11. Los puntos de contacto y procedimientos para obtener la documentación de base y la información a la que se refiere el apartado 1 del artículo 14, y en particular los detalles de las medidas de control adoptadas conforme a las letras g) e i) del apartado 3 del artículo 11 y los datos reales de control recogidos según lo dispuesto en el artículo 8 y el Anexo V.</p> <p>B. La primera actualización del plan hidrológico de cuenca y todas las actualizaciones subsiguientes incluirán asimismo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Un resumen de todos los cambios o actualizaciones efectuados desde la publicación de la versión precedente del plan hidrológico de cuenca, incluido un resumen de las revisiones que hayan de efectuarse en virtud de los apartados 4, 5, 6 y 7 del artículo 4. 2. Una evaluación de los progresos realizados en la consecución de los objetivos medioambientales, inclui- 	<p>7.7. Un resumen de las medidas tomadas conforme al artículo 16 sobre las sustancias prioritarias.</p> <p>7.8. Un resumen de las medidas tomadas para prevenir o reducir las repercusiones de los incidentes de contaminación accidental.</p> <p>7.9. Un resumen de las medidas adoptadas de conformidad con el apartado 5 del artículo 11 para masas de agua con pocas probabilidades de alcanzar los objetivos fijados en el artículo 4.</p> <p>7.10. Detalles de las medidas complementarias consideradas necesarias para cumplir los objetivos medioambientales establecidos.</p> <p>7.11. Detalles de las medidas tomadas para evitar un aumento de la contaminación de las aguas marinas de conformidad con el apartado 6 del artículo 11.</p> <p>8. 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.</p> <p>9. Un resumen de las medidas de información pública y de consulta tomadas, sus resultados y los cambios consiguientes efectuados en el plan.</p> <p>10. Una lista de autoridades competentes con arreglo al Anexo I.</p> <p>11. Los puntos de contacto y procedimientos para obtener la documentación de base y la información a la que se refiere el apartado 1 del artículo 14, y en particular los detalles de las medidas de control adoptadas conforme a las letras g) e i) del apartado 3 del artículo 11 y los datos reales de control recogidos según lo dispuesto en el artículo 8 y el Anexo V.</p> <p>B. La primera actualización del plan hidrológico de cuenca y todas las actualizaciones subsiguientes incluirán asimismo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Un resumen de todos los cambios o actualizaciones efectuados desde la publicación de la versión precedente del plan hidrológico de cuenca, incluido un resumen de las revisiones que hayan de efectuarse en virtud de los apartados 4, 5, 6 y 7 del artículo 4. 2. Una evaluación de los progresos realizados en la consecución de los objetivos medioambientales, inclui-

<p>presa, se incluirán las determinaciones pertinentes para el plan hidrológico de cuenca derivadas del plan hidrológico nacional.</p> <p>i) Un resumen de las medidas de información pública y de consulta tomadas, sus resultados y los cambios consiguientes efectuados en el plan.</p> <p>j) Una lista de las autoridades competentes designadas.</p> <p>k) Los puntos de contacto y procedimientos para obtener la documentación de base y la información requerida por las consultas públicas.</p> <p>2. La primera actualización del plan hidrológico, y todas las actualizaciones posteriores, comprenderán obligatoriamente:</p> <p>a) Un resumen de todos los cambios o actualizaciones efectuados desde la publicación de la versión precedente del plan.</p> <p>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 periodo del plan anterior y una explicación de los objetivos medioambientales no alcanzados.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>da la presentación en forma de mapa de los resultados de los controles durante el periodo del plan anterior y una explicación de los objetivos medioambientales no alcanzados.</p> <p>3. 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.</p> <p>4. Un resumen de todas las medidas adicionales transitorias adoptadas en virtud del apartado 5 del artículo 11 desde la publicación de la versión precedente del plan hidrológico de cuenca.</p>	
---	---	--

LEYENDAS:

- XXXXXX: Correspondencia con artículo 40 LAg-1999.
- XXXXX: Está en DMA, no en artículo 40 LAg-1999.
- XXXXX: No está en DMA, sí en artículo 40 LAg-1999.
- XXXXX: No está en DMA y no se ha recogido en IRLAg-2003
- XXXXXX: Ley 11/2005.

Los subrayados son nuestros.