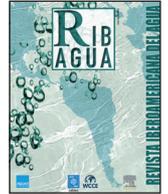


RIBAGUA

www.elsevier.es/ribagua



Tribuna CODIA

La planificación hidrológica en España

L. Sandra Ardiles

Directora General del Agua. MAGRAMA.

RESUMEN

El sistema español de gobernanza del agua afronta los nuevos retos que plantea el siglo XXI —mayor demanda de agua, menor disposición de recursos, aumento de los estándares de calidad— desde la planificación hidrológica por demarcaciones hidrográficas. Es en el marco de la planificación donde se estudian las nuevas demandas y los recursos disponibles, y donde se priorizan y planifican las acciones que deben llevarse a cabo: desde aumentar la regulación de los ríos teniendo en cuenta los efectos del cambio climático, hasta intensificar las actuaciones para incorporar nuevos recursos no convencionales al ciclo del agua (como la desalación, la regeneración, o la reutilización).

La Directiva Marco del Agua de la Unión Europea añade al enfoque tradicional de satisfacción de la demanda un nuevo enfoque que pretende alcanzar el buen estado ecológico en todas las masas de agua. Es también en la planificación el ámbito donde se programan las medidas de mejora de la calidad de las aguas para garantizar la salud de los ecosistemas acuáticos y sus servicios asociados, asegurando el equilibrio entre las presiones derivadas de los usos del agua y el correcto funcionamiento del medio hídrico.

Es, igualmente, la planificación el marco en el que se incardinan las actuaciones de gestión de los fenómenos meteorológicos extremos —sequías e inundaciones, tan típicas en los climas de corte mediterráneo—, una de las principales amenazas tanto para la seguridad del suministro como para la seguridad de bienes y personas a través de los Planes Especiales para la gestión de sequías e inundaciones.

El presente artículo describe el proceso de planificación hidrológica en España, con especial énfasis en los procesos de participación pública previos a la adopción de los planes hidrológicos.

© 2015 IAHR y WCCE. Publicado por Elsevier España, S.L.U. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

The hydrological planning in Spain

ABSTRACT

The Spanish Water governance system faces new challenges of the twenty-first century —greater water demand, lower availability of resources, increased quality-standards from planning Hydrological River Basin Districts—. It is in the context of planning where new demands and available resources are studied and where actions to be carried out are prioritized and planned: from increasing river regulation taking into account the effects of climate change, to step up actions to incorporate new unconventional resources to the water cycle (such as desalination, reclamation or reuse).

The Water Framework Directive of the European Union adds to the traditional approach to meeting the demand, a new approach that aims to achieve good environmental status in all bodies of water. It is also in this context area where planning measures to improve water quality are scheduled to guarantee health of aquatic ecosystems and their associated services, ensuring the balance between the pressures of water uses and the healthy status of water environment.

Planning is also the framework in which extreme meteorological phenomena –such as floods and droughts, so typical in Mediterranean climates– and a major threat to both security of supply and security of goods and people– are incardinated through the Special Plans for managing droughts and floods.

This article describes the process of hydrological planning in Spain, with special emphasis on public participation processes leading to the adoption of hydrological plans.

© 2015 IAHR y WCCE. Published by Elsevier España, S.L.U. This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

1. Introducción

Las singularidades de nuestro país, que hacen que no sea infrecuente que, mientras media España sufre inundaciones, la otra media lucha contra la sequía, han sido determinantes para que hayamos sido pioneros a la hora de gestionar nuestra agua.

Ya los romanos y los árabes fueron conscientes de la necesidad de construir grandes infraestructuras para conseguir que el agua llegara a los núcleos habitados o al campo, al darse cuenta de que, ya entonces, el agua de la que disponían era insuficiente para atender las necesidades de los no muchos miles de habitantes que por aquel entonces poblaban este país.

El paso hacia una sociedad moderna en la España de finales del siglo XVIII vino de la mano de una política hidráulica que hizo de las nuevas infraestructuras la base sobre la que desarrollar una sociedad en crecimiento, impulsando el incremento poblacional —en prácticamente un siglo la población se multiplicaría por seis—, el desarrollo y la apertura de la agricultura a los mercados, así como el nacimiento de nuevas industrias, lo que se tradujo en un aumento del 2.400% del consumo.

Siempre sobre la base de la planificación, varios hitos marcan la regulación del agua en nuestro país: el primero y más relevante, la aprobación de la Ley de Aguas de 1879, a la que siguió, en 1902, la aprobación del primer Plan Nacional de Obras Hidráulicas o la creación, en 1926, de las Confederaciones Sindicales Hidrográficas, que tenían como función prioritaria la planificación y el aprovechamiento de las aguas de la cuenca.

Ya en 1933, bajo la inspiración de Manuel Lorenzo Pardo, se diseñó el Plan Nacional de Obras Hidráulicas con la idea de que sentase las bases de una política hidráulica basada en las necesidades reales del país. Ese Plan jamás fue aprobado, pero ha sido la base e inspiración del Plan Peña Boeuf de Obras Públicas, que sí fue aprobado (1940) y que ha sido el precursor de la planificación hidrológica posterior, porque fue el primero en incorporar una visión multidisciplinar del aprovechamiento de los recursos hídricos. De hecho, la mayoría de las grandes obras hidráulicas que se han construido en España desde entonces (presas de regulación, grandes zonas regables e incluso trasvases como el ATS), ya se contemplaban en el Plan de 1933.

Tras más de un siglo de vigencia, la Ley de 1879 fue derogada por la de 1985, que fue reformada parcialmente en 1999 y que estuvo en vigor hasta la aprobación en 2001 del texto refundido de la Ley de Aguas que otorga a la planificación hidrológica un papel dominante a la que queda vinculada toda actuación sobre el dominio público hidráulico y sobre las aguas.

La incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario en el ámbito de la política de aguas, más conocida como la Directiva Marco del Agua (DMA), añade al enfoque tradicional de satisfacción de la demanda un nuevo enfoque que pretende alcanzar el buen estado ecológico en todas las masas de agua.

Es decir, la planificación hidrológica, que inicialmente se concibió como una mera relación de obras (1902), tras la incorporación

de la Directiva comunitaria, permitió establecer objetivos medioambientales homogéneos para todos los Estados miembros.



El paso hacia una sociedad moderna en la España de finales del siglo XVIII vino de una política hidráulica que hizo de las nuevas infraestructuras hidráulicas la base sobre la que desarrollar una sociedad en crecimiento. Canal de Castilla. Foto: Álvaro López.

2. Singularidades de la gestión del agua en España

Compartimos, pues, con el resto de los Estados miembros, objetivos comunes, pero nuestro país presenta una serie de singularidades que nos han exigido un mayor esfuerzo a la hora de aprobar nuestros planes de cuenca. Esas singularidades derivan del hecho de que los planes españoles, además de tratar de alcanzar los objetivos ambientales comunes a todos los países europeos, deben también atender los objetivos socioeconómicos de satisfacción de las demandas para los diferentes usos. La consecución simultánea de ambos objetivos es un reto en sí mismo de muy compleja solución, en particular en las cuencas con escasez hídrica estructural, como sucede en buena parte de las españolas.

Y es que España es una **singularidad hidrológica** en el contexto europeo por razones objetivas justificadas. Somos un país árido o semiárido en casi tres cuartas partes de nuestro territorio. Padece una irregularidad espacial y temporal de los recursos: en España, en la mayoría de las ocasiones, las precipitaciones no se concentran donde se concentra la demanda. Hay zonas con precipitaciones medias anuales cercanas a 2.000 mm y otras en torno a los 200 mm. Y, en la mayor parte de España, las lluvias en verano —cuando la demanda es mayor— son muy escasas. Sin embargo, la demanda es muy alta y la garantía en el suministro es una cuestión estratégica. De ahí que, en nuestro país, desempeñen un papel clave las infraestructuras de regulación que proporcionan 4/5 partes del agua que consumimos.

La gestión del agua en España incorpora, además, las actuaciones de **gestión de los fenómenos meteorológicos extremos** —sequías e inundaciones, tan típicas en los climas de corte mediterráneo—,

una de las principales amenazas tanto para la seguridad del suministro como para la seguridad de bienes y personas.

Superficie:	509.000 km ²
Precipitación media anual:	649 mm
Precipitación media anual Vigo (NO de España)	1.909 mm
Precipitación media anual Almería (SE de España)	196 mm
Escorrentía media anual:	220 mm
Escorrentía media anual cornisa cantábrica (N de España)	700 mm/año
Escorrentía media demarcación del Segura (SE de España)	< 50 mm

Figura 1. Datos de hidrología en España.

A las singularidades hidrológicas hay que sumar las organizativas y jurídicas derivadas de nuestro modelo constitucional de organización territorial política y jurídica. Así, por un lado, somos el Estado de la UE que tiene que presentar el mayor número de planes hidrológicos, dado que el territorio de nuestro país está dividido en **25 demarcaciones hidrográficas**. Cifra con la que doblamos o triplicamos el número de planes hidrológicos a realizar en relación a otros grandes Estados europeos. Se da, además, la circunstancia de que la mayor parte de las demarcaciones engloban **cuencas intracomunitarias** en las que la planificación es responsabilidad de las comunidades autónomas. Aunque en estas cuencas la aprobación final de los planes corresponde al Gobierno, la coordinación desde el Estado es más compleja. A ello hay que sumar que la mayor parte de las grandes cuencas españolas forman parte de **demarcaciones internacionales**,

compartidas con Francia (Ebro, Cantábrico oriental, Distrito Fluvial de Cataluña) y con Portugal (Miño-Sil, Tajo, Duero, Guadiana).

Desde una perspectiva legal, también es importante destacar que la planificación hidrológica española no es indicativa, sino que es **jurídicamente vinculante y cuenta con fuerza normativa**. Es aprobada por el Gobierno mediante Real Decreto, norma reglamentaria que no se limita a aprobar el plan hidrológico, sino que incorpora un extenso y detallado anexo normativo donde se regulan multitud de cuestiones, tales como la definición de masas de agua, los objetivos ambientales, los caudales ecológicos, la asignación y reserva de recursos y los programas de medidas.

3. Los primeros planes hidrológicos

La Ley de Aguas española de 1985 consagra una nueva planificación hidrológica que se venía ideando desde años atrás, y que ha de realizarse en dos niveles: a través de planes hidrológicos individualizados por cuencas hidrográficas, sin límites administrativos, sino puramente hidrográficos, y para todo el país, mediante un plan hidrológico nacional. Esta planificación tenía como objetivos esenciales la satisfacción de las demandas de agua y el equilibrio y armonización del 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.

La DMA, por su parte, ha supuesto, desde su aprobación el año 2000, una revolución en la práctica de la planificación hidrológica europea, influyendo, además, en otros ámbitos geográficos fuera de la Unión Europea.

Recogiendo, en cierta forma, el procedimiento de planificación hidrológica español, mediante un mecanismo cíclico a desarrollar por cuencas hidrográficas, la DMA lo asume como el mecanismo general que todos los Estados miembros de la Unión Europea han de aplicar para alcanzar unos determinados objetivos ambientales, que se sitúan como un límite objetivo a las presiones que la actividad socioeconómica ejerce sobre las aguas.



Figura 2. Mapa que muestra las 25 demarcaciones hidrográficas españolas, a las que corresponden otros tantos planes hidrológicos.

Con todo ello, la planificación hidrológica en España ha tenido que ajustarse a las exigencias comunitarias y adoptar unos nuevos planes hidrológicos que atienden esos nuevos requisitos. Así, recientemente, entre los años 2011 y 2015, se han venido aprobando nuevos planes hidrológicos de cuenca que reemplazan a los anteriores de 1998. En el portal web del actual Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente: (<http://www.magrama.gob.es/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/planificacion-hidrologica/default.aspx>) se pueden consultar los 25 nuevos planes hidrológicos (Fig. 2) que se están ultimando en España como fruto de la implantación de la DMA.

Es importante señalar, antes de seguir adelante, que el ejemplo español es muy complejo, y se diferencian cuencas y demarcaciones de competencia estatal de otras que, por no superar el ámbito territorial de una sola comunidad autónoma, sus competencias en esta materia han sido parcialmente, o casi totalmente, asumidas por la propia comunidad autónoma. En adelante se expone el caso general, básicamente aplicable a las demarcaciones intercomunitarias cuyas competencias son ejercidas por el Estado a través de la correspondiente Confederación Hidrográfica, que ejerce las funciones de autoridad de cuenca.



Foto: Álvaro López.

4. La planificación hidrológica en la Unión Europea

La nueva planificación hidrológica derivada de la DMA está enfocada al logro de unos determinados objetivos ambientales, que se concretan en evitar el deterioro adicional y en la idea de alcanzar el *buen estado* de las aguas, o situaciones equivalentes. Para ello, se ha de llevar a cabo una planificación hidrológica para cada demarcación hidrográfica que identifique los problemas que actualmente impiden el logro del objetivo mencionado, los agentes causantes de esos problemas y que programe medidas para su remedio.

En este proceso aparecen algunas novedades relevantes. En primer lugar, esta planificación se realiza para el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas, concepto que supera al de cuenca hidrográfica por incorporar, junto a las aguas continentales (superficiales y subterráneas), una franja de aguas costeras y de transición, con anchura aproximada de una milla náutica, cuyo estado estaría afectado por las presiones que se ejercen desde el continente. En segundo lugar, el proceso es muy participativo, y exige la amplia difusión de la información y la existencia de largos periodos de consulta pública. Finalmente, hay que destacar que es un proceso tutelado por la Comisión Europea, que busca una correcta y homogénea implementación de la DMA en toda la Unión Europea y que, dado el caso, puede forzar la acción de los Estados miembros reclamando sanciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Como se ha dicho, el ámbito territorial de los planes hidrológicos son las demarcaciones hidrográficas, que, en numerosas situaciones, se extienden más allá de un solo país o Estado miembro de la Unión Europea. En el caso español, por ejemplo, las demarcaciones del Miño-Sil, Duero, Tajo y Guadiana se comparten entre España y Portugal (Fig. 2). Aunque la DMA prevé la existencia de planes únicos para las demarcaciones internacionales, la obligación es que, al menos, cada uno de los Estados prepare la parte nacional que le corresponde y, adicionalmente, se establezcan los mecanismos pertinentes para el apropiado encaje de las diversas partes nacionales.

Siguiendo el enlace http://ec.europa.eu/environment/water/index_en.htm se puede encontrar un gran número de documentos relacionados con la implementación de la DMA en Europa a través de los correspondientes planes hidrológicos.

5. Desarrollo del proceso de planificación

El proceso de planificación hidrológica debe completarse cada seis años, con cierre en los años 2009, 2015, 2021 y así sucesivamente. A lo largo de esos seis años se deben acometer los diversos trabajos, que se esquematizan en la figura 3.

El proceso de aprobación de los planes exige observar un procedimiento reglado marcado por la propia Directiva Marco del Agua en el que se pueden distinguir tres etapas:

1.^a etapa: consiste en la **elaboración de un calendario y un programa de trabajo sobre la elaboración del plan**, en el que se debe incluir una declaración de las medidas de consulta que habrán de ser adoptadas y que requiere un plazo de consulta pública de seis meses.

2.^a etapa: consiste en la **elaboración de un esquema provisional de temas importantes que se plantean en la cuenca hidrográfica en materia de gestión de aguas** que contendrá la descripción y valoración de los principales problemas actuales y previsibles de la demarcación relacionados con el agua y las posibles alternativas de actuación, todo ello de acuerdo con los programas de medidas elaborados por las administraciones competentes. También se concretarán las posibles decisiones que puedan adoptarse para determinar los distintos elementos que configuran el Plan y ofrecer propuestas de solución a los problemas enumerados. Al igual que la etapa anterior, requiere un plazo de consulta pública de seis meses.

3.^a etapa: **elaboración del proyecto del plan hidrológico**. Los organismos de cuenca elaborarán la propuesta de proyecto de plan hidrológico y el informe de sostenibilidad ambiental.

Dicha propuesta de proyecto estará a disposición del público durante un plazo no inferior a seis meses para la formulación de observaciones y sugerencias.

Ultimadas las consultas, los organismos de cuenca realizarán un informe sobre las propuestas, observaciones y sugerencias que se hubiesen presentado e incorporarán las que, en su caso, consideren adecuadas a la propuesta de proyecto de plan hidrológico, que requerirá el informe preceptivo del Consejo del Agua de la demarcación.

En total, para superar las tres primeras etapas, los distintos documentos tienen que pasar por un periodo de consulta pública no inferior a los 18 meses, lo que pone de manifiesto el carácter inclusivo y participativo del proceso planificador, pero también la complejidad en su elaboración y tramitación.

Además, la tramitación, hasta la adopción final por el Gobierno mediante Real Decreto, requiere el informe del Consejo Nacional del Agua, consultas a los Ministerios, la aprobación preceptiva del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y el informe del Consejo de Estado. Este proceso, más garantista que el seguido en el resto de los países miembros de la UE, dota de una mayor seguridad

jurídica, aunque requiere un plazo mucho mayor para la aprobación definitiva de cada Plan.

En los párrafos siguientes se detalla el proceso completo, que se resume en la figura 3.

En esta figura, aparecen cuatro bandas horizontales, con cajas de distintos colores y tonos, que representan distintos conjuntos de actividades que deben llevarse a cabo. El tiempo transcurre de izquierda a derecha, es decir, el orden de ejecución de los trabajos va también de izquierda a derecha.

Las cajas de color azul representan el proceso de planificación propiamente dicho. En esta banda, se diferencian unos “Documentos Iniciales” que constituyen una suerte de documentación básica de partida; un documento intermedio denominado “Esquema de Temas Importantes” a desarrollar en dos fases: una inicial a través del Esquema provisional de Temas Importantes (EpTI) y otra segunda con la consolidación del documento final del Esquema de Temas Importantes (ETI). El Esquema, apoyándose en los documentos iniciales, trata de identificar los principales problemas que, a la altura de vuelo de la planificación hidrológica, deben resolverse con el Plan que finalmente se establezca; también trata de identificar las causas de los problemas, sus responsables y las posibles alternativas para su solución de acuerdo con los programas de medidas que sea posible abordar.

Por último, a partir de lo establecido en el ETI, el plan hidrológico desarrolla los procedimientos de solución de los problemas a resolver. También, en este caso, se cuenta con una versión inicial (propuesta de proyecto) y una final (proyecto) que es la que se somete al proceso de aprobación. Proceso que, en España, requiere el acuerdo del Consejo de Ministros para adoptar un Real Decreto aprobatorio que se publica en el Boletín Oficial del Estado.

Como se ha explicado anteriormente, la participación pública es una exigencia formal que debe ser atendida. En particular mediante el sometimiento a consulta pública de los documentos que se van preparando a lo largo de todo el proceso. La banda de cajas amarillas representa la consulta pública que, durante un tiempo no inferior a seis meses, se requiere para la consolidación de los Documentos Iniciales, del Esquema de Temas Importantes y del plan hidrológico propiamente dicho.

Aunque no es un requisito explícito de la DMA, los planes hidrológicos se someten en España, y en algunos otros Estados europeos, al procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica que se indica en la banda inferior de la figura, con cajas verdes. Comoquiera que

los planes hidrológicos que persigue la DMA son unos planes con exclusivos objetivos ambientales, no parece claro que, de forma genérica, la evaluación ambiental estratégica resulte exigible. No obstante, comoquiera que la planificación hidrológica en España no renuncia al logro sinérgico de otros objetivos socioeconómicos, de satisfacción de demandas y de mitigación de los efectos indeseados de fenómenos hidrometeorológicos adversos, como son las inundaciones y las sequías, objetivos cuya consecución puede llevar asociado el planteamiento y la consideración de infraestructuras hidráulicas, los planes españoles sí deben claramente someterse a evaluación ambiental estratégica conforme a la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente, transpuesta al ordenamiento jurídico interno español mediante la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Este procedimiento de evaluación (banda de cajas verdes en la figura 3) se inicia con un documento que el órgano promotor (el organismo o autoridad de cuenca a la que se refiere el Plan) envía a la Autoridad Ambiental (en el caso español, la Secretaría de Estado de Medio Ambiente en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente) explicando la intención de planificar y la orientación que puede tener el Plan, por ello, este documento de inicio de la evaluación ambiental se produce simultáneamente al EpTI, ya que dicho documento del proceso de planificación ya apunta inicial y provisionalmente cuáles son los problemas a resolver y las posibles soluciones. Con esta información, la Autoridad Ambiental produce un Documento de Alcance que describe los contenidos y profundidad con que deberá desarrollarse el Estudio Ambiental Estratégico que debe acompañar el Plan Hidrológico. El Documento de Alcance también puede incluir recomendaciones sobre la identificación de los agentes a los que deben dirigirse las consultas públicas.

El mencionado Estudio o Informe Ambiental Estratégico acompaña el Plan Hidrológico durante su fase de consulta pública y, como cierre del proceso de evaluación, atendiendo a todos los antecedentes y, en particular, a los resultados de las consultas, la Autoridad Ambiental adopta la Declaración Ambiental Estratégica estableciendo requisitos que deberán quedar incorporados en el Plan Hidrológico antes de su aprobación final. Los dos tonos de verde utilizados en esta banda diferencian los documentos que corresponde preparar al promotor (verde claro) de los que corresponde redactar a la Autoridad Ambiental (verde intenso).

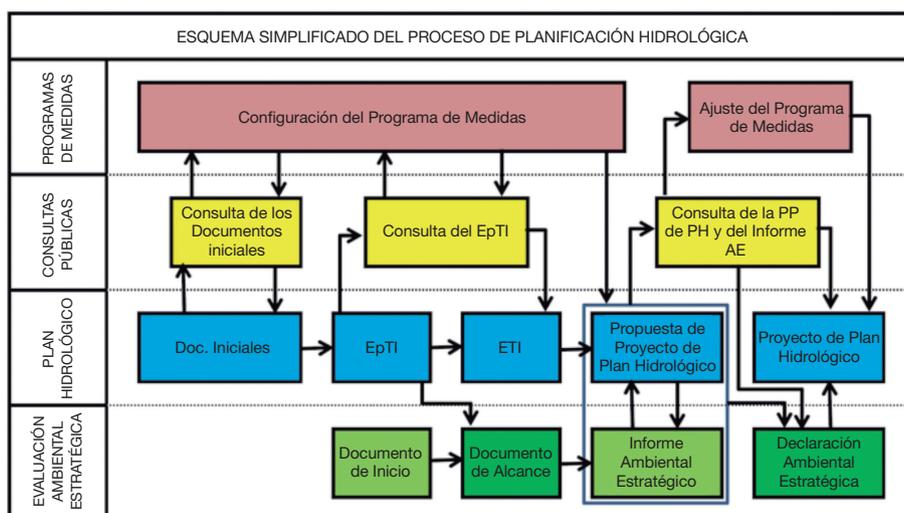


Figura 3. Despliegue del proceso de planificación hidrológica. EpTI: Esquema provisional de Temas Importantes; ETI: Esquema de Temas Importantes.

La banda superior de la figura 3, coloreada en tono salmón, hace referencia a los programas de medidas. Estos programas de medidas son las acciones que las diversas autoridades competentes sobre el territorio de la demarcación deben abordar para alcanzar los objetivos de la planificación hidrológica conforme a lo previsto en el plan hidrológico. Dichas acciones pueden ser instrumentos normativos o infraestructuras a construir, entre los primeros podemos citar restricciones a determinadas autorizaciones o concesiones para la utilización de las aguas como, por ejemplo, la implantación de regímenes de caudales ecológicos; como ejemplo de infraestructura a construir puede citarse la materialización de una red de colectores que conduzcan las aguas residuales a una planta para su adecuado tratamiento, previo al vertido.

Para configurar el programa de medidas es importante que se disponga de los adecuados mecanismos de cooperación entre las diversas autoridades con competencias concurrentes sobre el territorio de una demarcación hidrográfica y el organismo de cuenca que redacta el plan hidrológico. Estas competencias, en el caso español, están repartidas en los distintos niveles de la Administración, desde la local competente, por ejemplo, en el ciclo urbano del agua, las comunidades autónomas con variadas competencias sobre ordenación territorial, agricultura y medio ambiente y la Administración General del Estado. Para ello, en España, se han creado los denominados Comités de Autoridades Competentes (artículo 36 bis del texto refundido de la Ley de Aguas).

Los programas de medidas no dejan de ajustarse a lo largo de todo el proceso, de acuerdo tanto a las necesidades del plan hidrológico como a las capacidades de las distintas administraciones públicas. Por ello, al final del proceso, antes de que el proyecto de plan hidrológico se eleve al Gobierno para su aprobación, se requiere la expresión de conformidad del Comité de Autoridades Competentes de la correspondiente demarcación.

Seguidamente, se van a exponer las características básicas de los principales documentos previamente mencionados.



La Directiva Marco del Agua añade, al enfoque tradicional de satisfacción de la demanda, un nuevo enfoque que pretende alcanzar el buen estado ecológico en todas las masas de agua. Foto: Álvaro López.

6. Documentos iniciales

Dentro de lo que hemos denominado *documentos iniciales* del proceso de planificación hidrológica se identifican dos documentos diferenciados. El primero de ellos, denominado Programa, Calendario y Fórmulas de Consulta, responde al requisito que se establece en el artículo 14.1.a) de la DMA y, para el caso español, en los artículos 76 y 77 del Reglamento de la Planificación Hidrológica, aprobado

mediante el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio. El segundo, denominado Estudio General de la Demarcación, viene a responder a los contenidos previstos en el artículo 5 de la DMA y, para el caso español, en el artículo 78 del mencionado Reglamento de la Planificación Hidrológica.

El propósito del documento *Programa, calendario y fórmulas de consulta* es dar a conocer al público interesado, con tiempo suficiente, el cronograma con el que se pretenden desarrollar todos los trabajos del ciclo de planificación. Debe tener el detalle suficiente para que la participación y consulta públicas queden aseguradas.

Evidentemente, el documento explicativo debe incorporar el correspondiente diagrama temporal de desarrollo de los trabajos, de las fases de consulta, de la intervención de distintos órganos colegiados (Fig. 4) y, en fin, de toda aquella información relevante que deba quedar programada como parte del proceso.

En el caso español, singularmente, los organismos de cuenca intercomunitarios formularon un proyecto específico de organización y procedimiento a seguir para hacer efectiva la participación pública en el proceso de planificación. Dicho proyecto debe incluir, al menos, los siguientes contenidos:

- Organización y cronogramas de los procedimientos de información pública, consulta pública y participación activa del plan hidrológico.
- Coordinación del proceso de evaluación ambiental estratégica del plan hidrológico y su relación con los procedimientos anteriores.
- Descripción de los métodos y técnicas de participación a emplear en las distintas fases del proceso.

Este documento debe estar a disposición del público, a fin de recabar sus observaciones, al menos durante seis meses, y no más tarde de tres años antes de la fecha requerida para la adopción del plan hidrológico.

7. Estudio General de la Demarcación

El Estudio General de la Demarcación, requerido por la normativa española, viene a corresponder con el estudio de caracterización de la demarcación que requiere el artículo 5 de la DMA. Este estudio pretende establecer la documentación básica de la demarcación en tres bloques de contenido: 1) análisis de las características de la demarcación; 2) estudio de las repercusiones de la actividad humana en el estado de las aguas, y 3) análisis económico del uso del agua.

El análisis de las características de la demarcación incluye la descripción del marco administrativo, físico y biótico de la demarcación, así como del modelo territorial, incluyendo el paisaje y el patrimonio hidráulico, la localización y límites de las masas de agua superficial y subterránea, y las estadísticas hidrológicas necesarias para la adecuada evaluación cualitativa y cuantitativa de los recursos hídricos.

El estudio de las repercusiones de la actividad humana debe incluir el inventario de las presiones sobre las masas de agua, tanto superficial —ríos, lagos, aguas de transición y costeras— como subterránea; entendiendo como tales repercusiones aquellas acciones derivadas de la acción humana que afectan o pueden afectar al estado de las masas de agua (extracciones, vertidos, obras que afectan a la continuidad del cauce, puertos en aguas costeras) y la valoración de los impactos, es decir, del efecto que se deja sentir en las redes de seguimiento como consecuencia del efecto de las presiones, que habrán sido identificadas.

Por último, el análisis económico debe proporcionar información para analizar la previsible evolución de las presiones, en

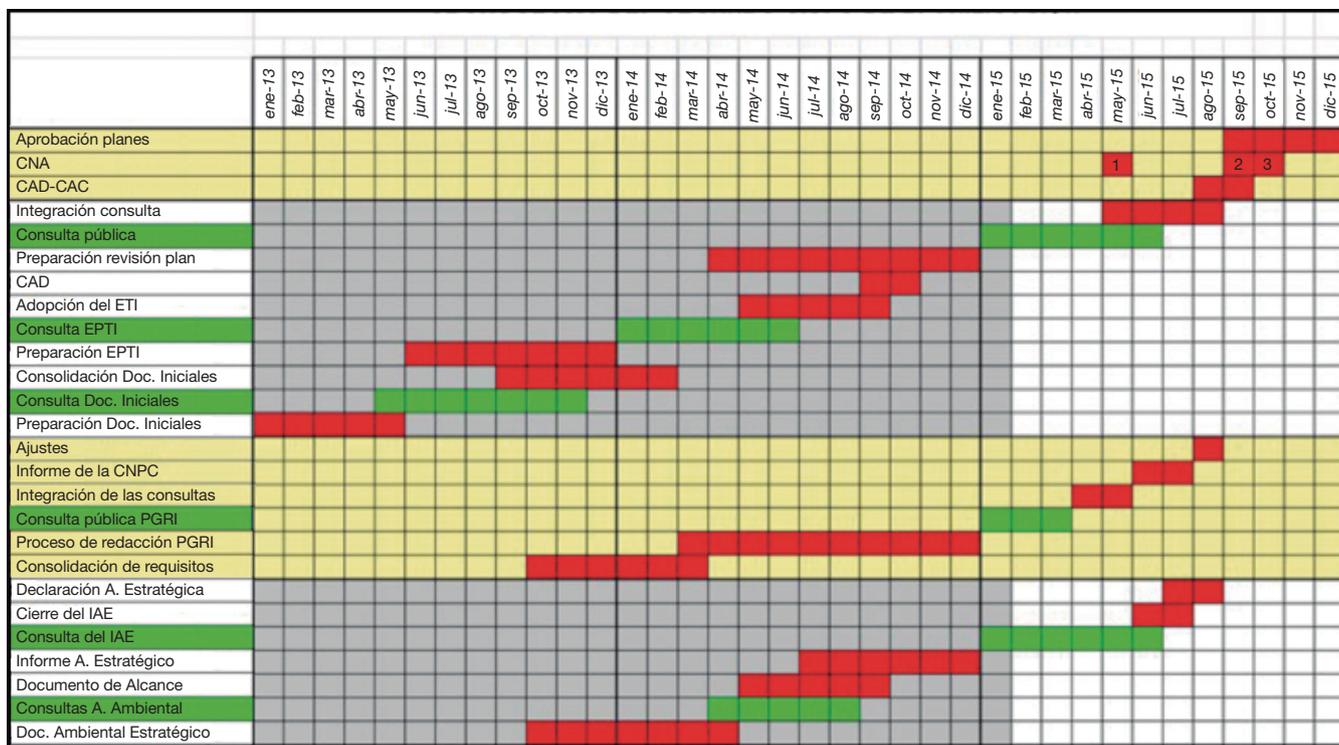


Figura 4. Ejemplo de cronograma esquemático del proceso de planificación para el segundo ciclo. Situación a finales de enero de 2015.

especial en lo que se refiere a la evolución en la utilización y consumo de las aguas para distintos usos (abastecimiento, industria, regadío y otros); también debe aportar información sobre el grado con que los usuarios del agua contribuyen al coste de los servicios que reciben para que sirva de referencia a la viabilidad o conveniencia de usar determinados instrumentos económicos, como tarifas por la captación y el vertido, para contribuir al logro de los objetivos de la planificación, especialmente, al logro de los objetivos ambientales bajo el prisma de dos principios, recogidos expresamente en la DMA, el de que “quien contamina paga” y el de “recuperación del coste de los servicios del agua” incluyendo los costes ambientales no internalizados y los costes del recurso.

La figura 5 pretende resumir todo lo expuesto anteriormente. La banda horizontal de distintos colores representa un río que atraviesa los ambientes indicados por las fotografías que tiene debajo. El río nace en las montañas, atraviesa zonas de bosque natural, zonas urbanas, zonas de cultivos y, finalmente, desemboca en el mar. Los límites de cambio de clase a aplicar en los indicadores de evaluación del estado no pueden ser iguales en la zona de cabecera, donde aparece la foto de la montaña, que en otras zonas más bajas. Previsiblemente, comparando en condiciones naturales las aguas de cabecera con las del tramo bajo, tendremos aguas más frías y oxigenadas, donde proliferará una ictiofauna claramente distinta de la que ocupa los tramos bajos, menos oxigenados, más caudalosos y, posiblemente, con una producción primaria más importante.

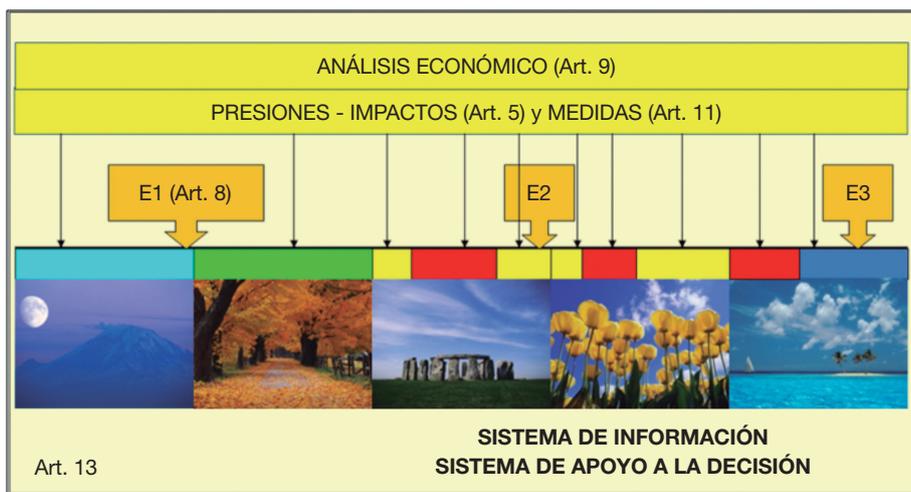


Figura 5. Esquema del estudio de caracterización, evaluación de objetivos e integración del programa de medidas en el proceso de planificación. Los números de los artículos se corresponden con los de la Directiva Marco del Agua.

La existencia de distintos valores para evaluar el estado en condiciones naturales, es decir, la existencia de unas condiciones de referencia distintas, determina la existencia de distintos tipos de masas de agua dentro de este río. A ello responden los distintos colores de la barra horizontal que representa al río.

En toda la extensión de la demarcación, o a lo largo de distintas demarcaciones, tendremos representadas las diversas tipologías. La instalación y explotación de una red de monitoreo nos permitirá acumular datos para evaluar el estado. Por otra parte, el inventario exhaustivo de las presiones nos permitirá identificar e individualizar aquellas estaciones de monitoreo que ofrecen datos libres de las presiones de la actividad humana, es decir, en condiciones de referencia, útiles para calibrar el sistema de valoración del estado.

Aquellas otras estaciones de monitoreo que se encuentren afectadas por presiones significativas, permitirán diagnosticar el deterioro debido a la presión. Una vez que este modelo de presiones e impactos haya quedado ajustado, será posible realizar una estimación del estado de aquellas masas de agua que, aún careciendo de estación de control para su diagnóstico directo, sean evaluadas a través del resultado de la modelización realizada sobre el efecto de las presiones.

En conjunto, este Estudio General de la Demarcación debe ofrecer una imagen completa del estado de todas las masas de agua, en unos casos por valoración directa y en otros por modelación numérica más o menos sofisticada, según sea el caso. El modelo presiones-impactos así configurado es un elemento esencial y básico del proceso de planificación porque, a partir de su aplicación en fases posteriores del proceso, se pueden calcular los objetivos ambientales que podrán o no alcanzarse de acuerdo con las medidas que sea posible materializar y de las tendencias que sigan las presiones.

De acuerdo con el calendario de la DMA, este informe, cuya primera edición debía haberse completado antes de final de 2004, debe actualizarse antes de final de 2013 y, posteriormente, cada seis años.

8. Esquema de Temas Importantes

El Esquema de Temas Importantes es un documento intermedio del proceso de planificación que se construye en dos fases separadas por un periodo de consulta pública que, al menos, deberá prolongarse durante seis meses (Fig. 3).

El propósito de este documento es identificar los problemas que deberán quedar resueltos con el plan hidrológico anticipando la discusión de posibles alternativas. Para ello, el documento debe identificar, describir y valorar los citados problemas, tanto actuales como previsibles. Debe también identificar las presiones que causan esos problemas y los agentes vinculados a las mismas. Sobre ese diagnóstico ha de valorar posibles alternativas de solución conforme a los programas de medidas que, razonablemente, sea posible considerar; involucrando también a los responsables para la ejecución de esas medidas.

En síntesis, el objeto del trabajo que conduce a la preparación del ETI es poder concluir concretando las posibles decisiones que puedan adoptarse para configurar el plan hidrológico en la siguiente fase del proceso.

Para la preparación del Esquema de Temas Importantes (Fig. 6) se cuenta con diversos documentos de apoyo entre los que merece un lugar destacado el Estudio General de la Demarcación junto con las metodologías presión-impacto, mencionados anteriormente. Así mismo, se dispone de los documentos del plan hidrológico del ciclo anterior, es decir, el plan hidrológico que se está revisando, y de la participación activa que sea capaz de promover el organismo de

cuenta promotor, conforme al documento inicial de Programa, Calendario y Fórmulas de Consulta, antes citado, para con todo ello componer el EpTI.



Figura 6. Diagrama para la preparación del Esquema de Temas Importantes.

Este EpTI debe contener toda la información relevante y pertinente para posibilitar una efectiva y eficaz discusión, durante un tiempo no inferior a seis meses, que permita analizar la correcta identificación de los problemas y seleccionar la alternativa que se estime más adecuada para que, posteriormente, el plan hidrológico la desarrolle.

Superada la fase de consulta, el órgano de cuenta promotor deberá consolidar la versión definitiva del EpTI, que pierde así el adjetivo de “provisional”. Para ello, de acuerdo con el cronograma antes explicado, se podrá contar también con el Documento de Alcance de la evaluación ambiental estratégica que la Autoridad Ambiental habrá producido en el marco del proceso de evaluación ambiental estratégico que acompaña el proceso de planificación.

Dada la relevancia de este Esquema de Temas Importantes, que consolida las directrices con las que deberá desarrollarse el plan hidrológico, para su consolidación formal se requiere el informe preceptivo del Consejo del Agua de la demarcación.

Los Consejos del Agua son unos órganos colegiados de cada demarcación hidrográfica que se crean en España para fomentar la información pública, consulta y participación activa en la planificación hidrológica. Es el órgano que, finalmente, elevará al Gobierno el proyecto de plan hidrológico. Están presididos por el presidente del organismo de cuenta y participan, como vocales, representantes de distintos sectores de la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas que participan en el ámbito territorial de la demarcación, de las Entidades Locales, de los usuarios con una participación no inferior a un tercio del total de vocales y, por último, representantes de asociaciones y organizaciones que actúan en defensa de intereses ambientales, económicos y sociales relacionados con el agua.

De acuerdo con el calendario establecido por la DMA, el EpTI en materia de gestión de las aguas debe ponerse a disposición del público al menos con dos años de antelación respecto a la fecha prevista para la aprobación del nuevo plan hidrológico.

9. El plan hidrológico

El último elemento del proceso es el plan hidrológico, que de manera semejante al Esquema de Temas Importantes, también se elabora en dos etapas separadas por un periodo de consulta pública de, al menos, seis meses de duración (Fig. 3).

Los contenidos que deben incorporar los planes hidrológicos europeos se detallan en el artículo 13 de la DMA que, a su vez, remite al anexo VII de la Directiva. En el caso español, a estos contenidos se unen los propios derivados de asumir el objetivo adicional, específico de la planificación hidrológica española, de satisfacción de las demandas de agua. Con todo ello, los contenidos mínimos que deben reunir los planes hidrológicos de cuenca se especifican en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Aguas; contenidos cuyas características, posteriormente, se desarrollan en el Título primero del Reglamento de la Planificación Hidrológica y, con mucho mayor detalle, en la Instrucción de Planificación Hidrológica, aprobada mediante la Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre. Todos estos documentos normativos se pueden encontrar publicados en el portal web del Boletín Oficial del Estado, en: www.boe.es

Atendiendo a todo ello, el contenido mínimo que deben incorporar los planes hidrológicos puede resumirse en:

- La descripción general de la demarcación hidrográfica, incluyendo el inventario de los recursos superficiales y subterráneos, con sus regímenes hidrológicos y las características básicas de calidad de las aguas.
- Una descripción general de los usos, presiones e incidencias antrópicas significativas sobre las aguas, incluyendo 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, con un resumen del uso del suelo, y otras afecciones significativas de la actividad humana. La descripción general de los usos debe incluir, además, la asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación y recuperación del medio natural, con la determinación de los caudales ecológicos, esto es, los caudales que mantienen, como mínimo, la vida piscícola que, de manera natural, habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera.
- La identificación y mapas de las zonas protegidas.
- 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.
- 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.
- Un resumen de los programas de medidas adoptados para alcanzar los objetivos previstos.
- Un resumen de las medidas de información pública y de consulta tomadas, sus resultados y los cambios consiguientes efectuados en el plan.
- 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.

Todos estos contenidos se incorporan en los planes a través de un extenso y amplio número de documentos. Los ejemplos sobre esta cuestión pueden explorarse en las páginas web de los distintos organismos de cuenca promotores de los planes como, por ejemplo, la de la Confederación Hidrográfica del Duero, en:

<http://www.chduero.es/Inicio/Planificaci%C3%B3n/Planenrevisi%C3%B3n1521/PropuestaPlanHidrologico2015/tabid/652/Default.aspx>

También cuenta, complementariamente, con un potente sistema de información para facilitar la consulta y descarga de los datos de base utilizados en la preparación del plan hidrológico:

http://www.mirame.chduero.es/DMAduero_09/index.faces

En cualquier caso, a través del portal del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, puede accederse a los sitios web de los 25 planes hidrológicos españoles:

<http://www.magrama.gob.es/es/agua/participacion-publica/Consulta.aspx>

La estructura formal de los planes hidrológicos de cuenca españoles debe responder a lo indicado en el artículo 81 del Reglamento de la Planificación Hidrológica, y constar de una *memoria* donde aparezcan incorporados los contenidos antes señalados, para lo que puede ir acompañada de los anejos que se considere necesario, y de una *normativa* que incorpore los contenidos del plan que tienen ese carácter y que formarán parte de lo que se publique en el Boletín Oficial del Estado anexo al real decreto aprobatorio. A modo de ejemplo, puede seguir usándose el caso del Plan Hidrológico del Duero, aprobado mediante el Real Decreto 478/2013, de 21 de junio, y publicado en el Boletín Oficial del día 22 de junio de 2013: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-6761

Dentro del procedimiento de elaboración, una vez que se ha establecido la propuesta de borrador del plan hidrológico, esta se somete a consulta pública durante un periodo no inferior a seis meses, acompañada del Estudio Ambiental Estratégico (Fig. 3). Conforme al calendario de la DMA, esto debe ocurrir con una antelación mínima de un año respecto a la fecha con que se prevea aprobar el plan.

Ultimadas las consultas, los organismos de cuenca promotores realizarán un informe sobre las propuestas, observaciones y sugerencias que se hubiesen presentado durante el periodo de participación, e incorporarán a los documentos del plan aquellas que consideren adecuadas. Así mismo, en esta fase final de consolidación del plan, deberán integrarse las determinaciones ambientales que hayan quedado fijadas por la Autoridad Ambiental en la Declaración Ambiental Estratégica.

La propuesta de proyecto de plan hidrológico que haya sido consolidada por el organismo de cuenca deberá ser informada por el Consejo del Agua de la Demarcación correspondiente y, por último, dicha propuesta, con la conformidad del Comité de Autoridades Competentes, será elevada al Gobierno a través del Ministerio que reúna las competencias sobre el agua (actualmente, el de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente).

Una vez que los planes son recibidos en el ministerio competente para completar su tramitación, hasta su adopción por el Gobierno reunido en Consejo de Ministros, se requieren diversos informes previos, todos ellos dirigidos a asegurar la bondad del proceso y su seguridad jurídica.

El proceso culmina con la publicación en el Boletín Oficial del plan aprobado. Sin embargo, existen otras obligaciones adicionales de comunicación a otros Estados miembros de la Unión Europea que puedan estar afectados y, en especial, a la propia Comisión Europea mediante un procedimiento formal de *reporting*, que debe completarse antes del 23 de marzo del año siguiente al que señala la aprobación (2009, 2015, 2021).

10. Los programas de medidas

Para alcanzar los objetivos requeridos por la planificación hidrológica y, especialmente, para alcanzar los objetivos ambientales exigidos por el artículo 4 de la DMA, es preciso llevar a cabo una serie de medidas que reduzcan, mitiguen o eliminen el efecto de las presiones sobre las masas de agua.

Una vez que se ha dispuesto de un adecuado soporte para explicar la relación entre presiones e impactos, es posible simular el efecto de las medidas sobre los objetivos ambientales considerando su eficacia en la reducción de las presiones (Fig. 5).

La DMA distingue una serie de medidas de obligatoria aplicación, a las que denomina medidas básicas, y que corresponden a diferentes tipos de acciones (ver artículo 11.3 de la DMA), con objeto de cumplir la normativa comunitaria sobre protección de las aguas, aplicar el principio de recuperación de costes, fomentar un uso eficaz y sostenible del agua, proteger el agua destinada a su uso como potable, el control de captación, etc.

Si una vez que ya han sido aplicados todos estos tipos de medidas obligatorias se observa que no puede alcanzarse el buen estado (objetivo ambiental básico perseguido) y que no resulta justificable usar algunas de las excepciones al logro de los objetivos previstas en el propio artículo 4 de la DMA, deben aplicarse otras medidas que la propia directiva denomina *complementarias*, por ser concebidas y aplicadas, con carácter adicional, a las medidas básicas obligatorias para alcanzar los objetivos ambientales, y que figuran en el anexo VI, parte B, de la DMA.

Cabe destacar que, para apoyar la preparación de los programas de medidas que deben acompañar los planes hidrológicos, el Centro de Estudios Hidrográficos de la Administración española preparó una guía técnica (García Cantón y otros, 2012) que ha sido y está siendo ampliamente utilizada.

A todas estas medidas, dirigidas al logro de los objetivos ambientales, se une, en el caso español, otro tipo de actuaciones dirigidas, esencialmente, a mejorar la atención de las demandas de agua. Son mayoritariamente acciones dirigidas a incrementar el recurso disponible mediante la construcción de infraestructuras hidráulicas que, tradicionalmente, han formado parte de las infraestructuras básicas que acompañaban los planes hidrológicos. En este sentido, es claramente relevante el listado de inversiones que acompaña el Plan Hidrológico Nacional, de 2001, como anexo II, donde para cada cuenca se detallan actuaciones que quedaban declaradas como de interés general y que, por consiguiente, podrían ser abordadas por la Administración General del Estado.

La operativa para configurar el programa de medidas parte de una fluida comunicación con las autoridades competentes, bien sea a través del antes mencionado Comité de Autoridades Competentes o mediante la habilitación de grupos de trabajo nombrados por el propio comité. En la figura 7, se muestra un diagrama de este proceso que parte de la reunión de las medidas básicas y complementarias requeridas conforme a la necesidad de resolver los problemas que se hayan identificado y conforme también a las posibilidades inversoras de los agentes implicados.

Una vez que el conjunto de medidas ha sido inicialmente definido, debe verificarse su eficacia respecto a los objetivos ambientales que deben alcanzarse. Si no se obtiene una satisfactoria explicación de los objetivos perseguidos, deberán realizarse sucesivos ajustes en el programa de medidas hasta que pueda acreditarse el debido cumplimiento de objetivos.

En un segundo análisis debe valorarse el encaje ambiental de este conjunto de medidas, labor que se realiza en el ámbito del Estudio Ambiental Estratégico. Si existen dificultades, es posible incorporar nuevas medidas destinadas a mitigar o compensar los efectos que puedan resultar ambientalmente desfavorables de las medidas originales.

Superado este segundo análisis, debe abordarse una valoración sobre la idoneidad de las medidas en relación con la evolución previsible de los recursos hídricos como consecuencia del cambio climático. Básicamente, dos efectos son los considerados: una previsible reducción de los recursos naturales y la previsible elevación del nivel del mar. La valoración numérica de estos efectos es resultado de trabajos realizados por la Oficina Española de Cambio Climático con el apoyo del ya citado Centro de Estudios Hidrográficos (CEDEX, 2012).

Debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con las políticas que desarrollan las diversas Administraciones y, especialmente, en atención a sus prioridades presupuestarias, los programas de medidas que incluyen multitud de actuaciones resultan relativamente inestables. Por ello, es necesario habilitar instrumentos ágiles, operativos y fiables que permitan valorar el efecto de las medidas sobre el logro de los objetivos de la planificación hidrológica, tanto teniendo en cuenta los objetivos ambientales como los objetivos socioeconómicos.

La utilización de estas herramientas de apoyo, de soporte a la decisión, refuerza la objetividad del proceso de planificación y el conocimiento de los sistemas que se simulan. La comparación de datos simulados con datos medidos puede dar una idea del grado de aproximación o de bondad de las simulaciones. La figura 8 esquematiza un sistema de explotación integrado por masas de agua superficial y subterránea, elementos de infraestructura hidráulica, demandas de distintos tipos y series de recursos naturales. La simulación del comportamiento de estos sistemas mediante las adecuadas herramientas permite cuantificar los objetivos ambientales y las garantías con que pueden satisfacerse las demandas, bajo distintas hipótesis o configuraciones del sistema, de acuerdo con las medidas que puedan o no materializarse.

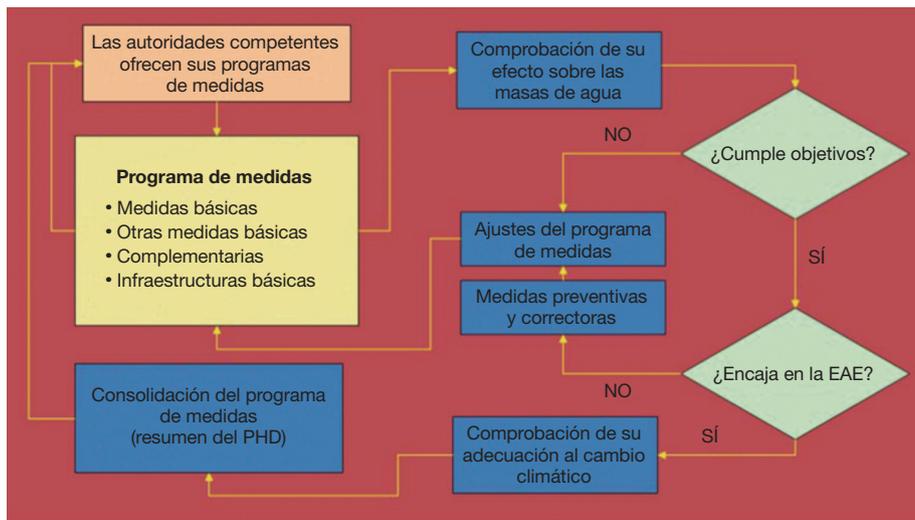


Figura 7. Construcción de los programas de medidas a integrar en el plan hidrológico.

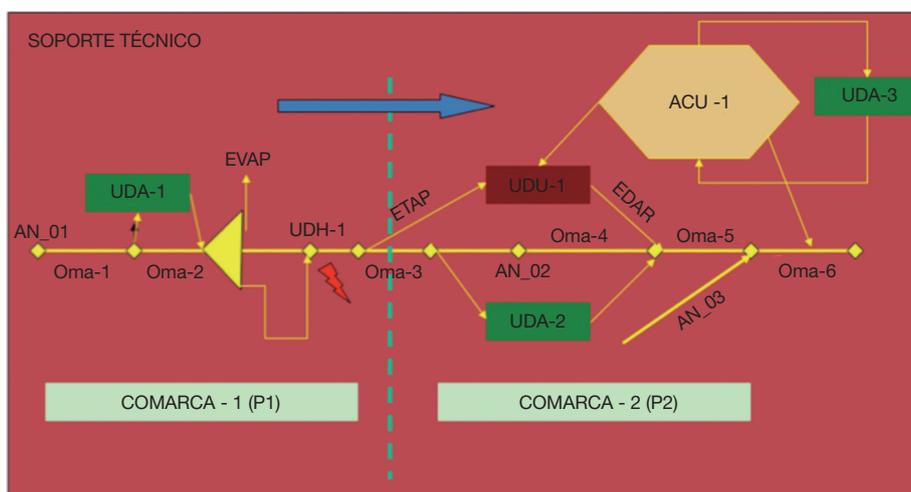


Figura 8. Esquema de simulación de un sistema de explotación para valorar el cumplimiento de objetivos ambientales (Oma) y de satisfacción de las demandas (UD).

En España, existe una larga tradición en el uso de este tipo de herramientas, básicas para el apoyo de los procesos de planificación hidrológica (Solera y otros, 2014).

Un factor muy importante a la hora de establecer el programa de medidas es su coste. Es importante que el plan hidrológico en general, y el programa de medidas en particular, mantengan una debida racionalidad económica, lo que obliga a conocer los límites económicos de lo que puede y no puede tener cabida. En la mayor parte de los casos, es preciso establecer un corte en el listado del programa, desplazando aquellas medidas que no tienen encaje económico a futuras revisiones del plan o, simplemente, descartándolas.

Para establecer cortes en el listado, las medidas deberán estar ordenadas de acuerdo con criterios objetivos de coste/eficacia o coste/beneficio, sin perjuicio de que puedan intervenir otros criterios de priorización.

El plan hidrológico debe incorporar un resumen del programa de medidas. Este resumen es un elemento clave del plan, puesto que reúne las actividades planificadas a llevar a cabo, programando, con la aprobación del plan, el camino a seguir por las Administraciones públicas y los particulares administrados durante los seis años del ciclo de planificación.

11. La evaluación ambiental estratégica

Vistos los elementos clave que configuran el plan hidrológico, merece un apartado diferenciado el proceso de evaluación ambiental estratégica a que se somete el plan hidrológico. Cabe destacar, que a diferencia de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, que evalúan la idoneidad o no de un determinado proyecto ya redactado, aquí se plantea un proceso paralelo a la preparación del plan, que interactúa constantemente para que los aspectos ambientales sean debidamente considerados desde las primeras fases del proceso.

El proceso de evaluación nace con la Directiva 2001/42/CE, relativa a los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente que, inicialmente, fue transpuesta al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril. Con esta norma, y con el apoyo de una Guía no oficial de aplicación de citada Ley, se desarrolló la evaluación ambiental estratégica de los planes hidrológicos españoles del primer ciclo. No obstante, en diciembre de 2013, se aprobó una nueva ley de evaluación ambiental (Ley 21/2013, de 9 de diciembre) que derogó a la anterior de 2009 y que

introduce algunas modificaciones en el procedimiento, respecto al que se desarrolló en el primer ciclo de planificación. Esta nueva ley carece de reglamento y, por otra parte, la antigua guía de aplicación carece ahora de utilidad.

En este nuevo proceso de evaluación ambiental, que es el que se está usando para la preparación de los planes hidrológicos del segundo ciclo que deben aprobarse antes de finalizar el año 2015, se distinguen diversos actores y distintas fases en el proceso, tal y como se ha descrito inicialmente dentro del contexto general del ciclo de planificación (Fig. 3) y como se detalla particularmente en la figura 9.

Básicamente, hay que distinguir dos actores, el promotor, que en este caso se identifica con la autoridad de cuenca que prepara el plan hidrológico, es decir, con las confederaciones hidrográficas de las cuencas intercomunitarias, y por otra parte, la autoridad ambiental, que controla el proceso y está ejercida por el Secretario de Estado de Medio Ambiente, dentro del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Para el caso particular de las demarcaciones intracomunitarias españolas, la autoridad ambiental puede ser ejercida por los órganos correspondientes de la propia comunidad autónoma.

Adicionalmente, y por analogía con la evaluación de los proyectos, puede considerarse un órgano sustantivo, que es quien tiene la potestad para aprobar el plan y que, en este caso, está representado por los servicios técnicos del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

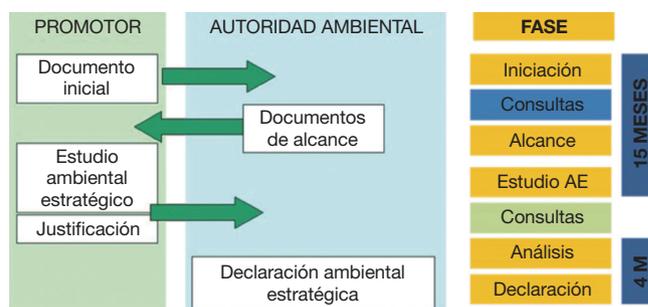


Figura 9. Esquematización del proceso de evaluación ambiental estratégica que acompaña al de planificación hidrológica.

El proceso arranca con la remisión del documento inicial preparado por el órgano promotor a la autoridad ambiental. A partir de la recepción de ese documento se inicia una tramitación que deberá completarse, en no más de 15 meses, con la puesta a disposición pública del estudio o informe, que de ambas formas aparece denominado en la propia Ley, ambiental estratégico.

Este documento inicial debe exponer las bases para orientar la evaluación, explicando los objetivos de la planificación; el previsible alcance y contenidos del plan a evaluar; el desarrollo previsible del plan, y los potenciales impactos ambientales que se deriven del mismo, tomando en consideración el cambio climático y las incidencias previsibles sobre otros planes sectoriales o territoriales concurrentes.

El órgano sustantivo (Dirección General del Agua del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente) debe recibir esta documentación, analizar su bondad y, si lo estima pertinente, dirigirla a la autoridad ambiental. La autoridad ambiental, tras realizar consultas a las Administraciones públicas que considere afectadas y a otros interesados, debe elaborar y remitir al promotor y al sustantivo el documento de alcance que ha de servir de base para preparar el estudio ambiental estratégico.

Todos los documentos del proceso se van haciendo públicos a través del portal informático del sistema SABIA (<http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental/>) que conduce a un esquema de tramitación como el que se muestra en la figura 10 para el ejemplo del proceso de evaluación del plan hidrológico del Guadalquivir.

El Estudio Ambiental Estratégico ha de incorporar una serie de contenidos obligatorios que aparecen citados en el artículo 20 y anexo IV de la Ley de Evaluación Ambiental, con las matizaciones y alcance que hayan quedado establecidos en el Documento de Alcance.

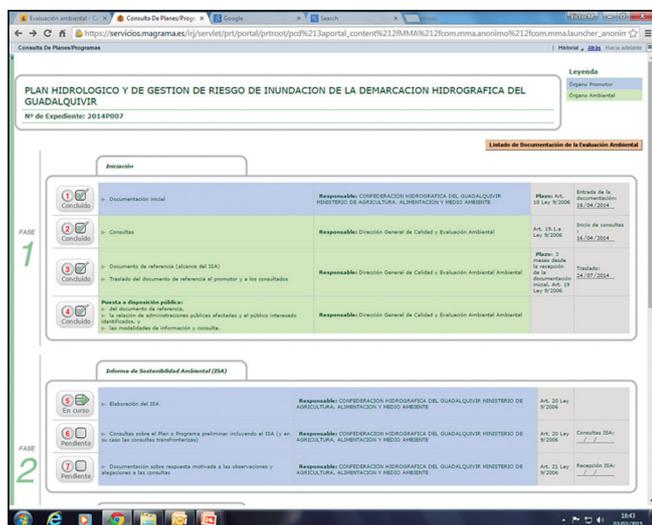


Figura 10. Portal informático del sistema SABIA de evaluación ambiental.

Este Estudio Ambiental Estratégico es la pieza clave del proceso, y sirve, esencialmente, como soporte objetivo para apoyar la sección de alternativas que se estudiaban en el ETI y que deberán matizarse en el propio plan hidrológico.

De este análisis de alternativas, que se produce tras la disección de alternativas del ETI, se obtendrán informaciones complementarias muy relevantes para la configuración final de programa de medidas. En particular, mediante la identificación de medidas que en

su caso puedan resultar necesarias para mitigar los efectos indeseados de otras medidas que hayan sido seleccionadas. Para ello, las soluciones alternativas en discusión, soluciones que habrán sido pensadas para resolver los problemas que el propio ETI identifica, se enfrentan a una matriz de indicadores objetivos que habrá sido propuesta a partir del documento de alcance y que valora los potenciales efectos de la solución en estudio sobre aspectos ambientales estratégicos referidos a: 1) aire y clima; 2) vegetación, fauna, ecosistemas y biodiversidad; 3) patrimonio geológico, suelo y paisaje, y 4) agua, población y salud humana.

El estudio ambiental estratégico se somete a consultas junto a la propuesta de proyecto de plan hidrológico (Fig. 9 y Fig. 3). Últimas las consultas, se prepara el expediente final que el promotor deberá enviar nuevamente a la autoridad ambiental y que consta de: la propuesta ajustada de plan hidrológico una vez integrados los resultados de las consultas; la nueva versión del estudio ambiental estratégico tras integrar los resultados de las consultas; un informe explicativo de los resultados de la información pública y las consultas realizadas; en su caso, también de las consultas transfronterizas (para el caso de las demarcaciones internacionales), y un documento resumen que describa la forma en que se han integrado en el plan los aspectos ambientales, el estudio ambiental estratégico, la forma en que este último se adecúa a las exigencias del documento de alcance y, finalmente, la forma en que se han tenido en cuenta los resultados de las consultas.

Una vez recibido el expediente, la autoridad ambiental formulará la Declaración Ambiental Estratégica, que tiene la naturaleza de informe preceptivo y determinante, y podrá incluir nuevas determinaciones, medidas o condiciones finales que deberán incorporarse en el plan que finalmente se adopte. La Declaración Ambiental será publicada por la autoridad ambiental en el Boletín Oficial del Estado dentro del plazo de quince días desde su formulación.

12. Evaluación de los planes por la Comisión Europea

Como se ha explicado inicialmente, una de las cuestiones relevantes de este proceso de planificación hidrológica es la tutela y el apoyo al que está sometido por parte de la Comisión Europea. Ciertamente, la adopción de la DMA ha supuesto un cambio sustancial en el enfoque de la política europea del agua y también en los procedimientos y en la terminología. Conceptos como el de estado o el de masa de agua y muchos otros que van apareciendo en la DMA no contaban con un entendimiento común o generalizado en la Unión Europea. Por ello, a partir del año 2001, se creó la denominada Estrategia Común de Implantación, que ha dado lugar a la producción de un amplio conjunto de documentos guía que pretenden favorecer el entendimiento y la implementación común de la directiva.

Todos estos documentos guía son públicos y pueden descargarse desde el portal web que la Comisión Europea ha habilitado a tal efecto:

https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp?FormPrincipal:_idcl=FormPrincipal:_id3&FormPrincipal_SUBMIT=1&id=a3c92123-1013-47ff-b832-16e1caaa9a&javax.faces.ViewState=r00ABXVyABNBTGphdmEubGFuZy5PYmPlY3Q7kM5YnxBzKWwCAAB4cAAAAAN0AAE0cHQAky9qc3AvZXh0ZW5zaW9uL2dhaS9uYXZpZ2F0aW9uL2NvbnRhaW5lci5qc3A=

La figura 11 muestra una primera tabla de documentos explicativos a los que puede accederse desde el anterior enlace. Desde los primeros documentos publicados en 2004 a los más recientes publicados en 2015 se reúnen unos 40 documentos, algunos de gran significación. Resulta especialmente relevante la guía de reporting (Comisión Europea, 2015), manual para llevar a cabo la comunicación de los planes hidrológicos a la Comisión Europea.

Por otra parte, la Comisión Europea valora, episódicamente, los resultados alcanzados en la implementación común de la DMA y, esencialmente, valora el nivel de cumplimiento alcanzado con los planes hidrológicos que los distintos países van completando. Así pues, podemos diferenciar dos procesos, el de *reporting* desde los Estados miembros a la Comisión y el de análisis de resultados por la propia Comisión Europea, que se desarrollan seguidamente.

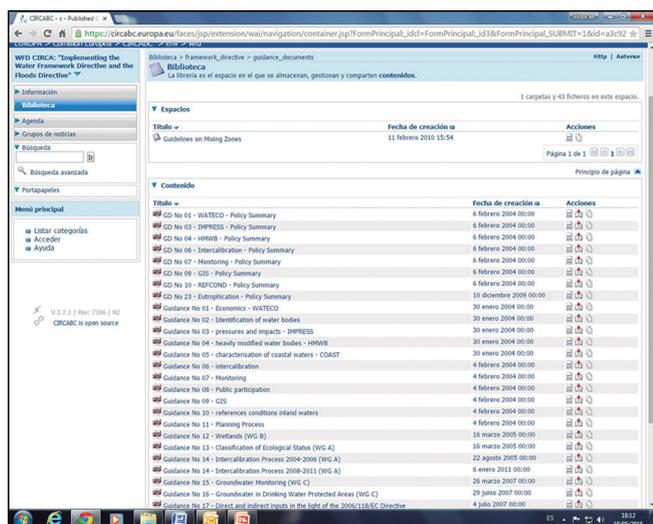


Figura 11. Vista del portal web CIRCA donde la Comisión Europea ofrece libre acceso para descargar los documentos guía elaborados en el marco de la estrategia común de implantación de la DMA.

13. El proceso de reporting

De acuerdo con el artículo 15 de la DMA, los Estados miembros de la Unión Europea quedan obligados a enviar a la Comisión y a cualquier otro Estado miembro interesado, ejemplares de los planes hidrológicos de cuenca y de sus actualizaciones subsiguientes. En el marco del actual ciclo de planificación, que debe dar lugar a que la aprobación de los nuevos planes revisión de los anteriores tenga lugar antes de final del año 2015, la comunicación debe efectuarse antes de final de marzo de 2016.

Como es sabido, en Europa se producen más de un centenar de planes hidrológicos de demarcación o de partes nacionales de planes hidrológicos de demarcaciones internacionales, y obviamente aparecen redactados en los diversos idiomas que se utilizan en los Estados miembros. Por consiguiente, reunir y analizar toda esta información es un trabajo enorme y sumamente complejo, plagado de dificultades por la dimensión de los documentos y diversas heterogeneidades en los planteamientos, no solamente por las cuestiones de idioma, que tampoco son despreciables.

Por todo ello, se ha preparado un sistema de comunicación electrónico basado en la cumplimentación de una base de datos que incorpora información espacial y alfanumérica de acuerdo con los requisitos que se establecen en el nuevo documento guía para el reporting de 2016 (Comisión Europea, 2015) antes mencionado.

La información así reportada se reúne en el sistema WISE (*Water Information System for Europe*: <http://water.europa.eu>) que se desarrolla con vocación de llegar a ser un sistema distribuido de acuerdo a los principios de la Directiva 2007/2/CE, de 14 de marzo, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire).

14. Informes de implementación

A partir de la información recopilada desde los Estados miembros mediante el reporting de los correspondiente planes hidrológicos y de otros análisis desarrollados por la propia Comisión Europea, episódicamente la Comisión prepara los informes a los que se refiere el artículo 18 de la DMA. Dichos informes se encuentran publicados y disponibles en el portal web de la Comisión antes mencionado: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl_reports.htm se han publicado en 2007, 2009, 2012 y 2015.

Entre los contenidos de dichos informes destaca el análisis de los planes hidrológicos presentados, incorporando sugerencias para la mejora de los futuros planes. El informe del 2012 analizaba el conjunto de planes del primer ciclo, que debían haberse aprobado y publicado antes de final de 2009. Con esta valoración, la comisión publicó un interesante documento de orientaciones para la futura política europea del agua, fue el denominado Blueprint, que condujo a una comunicación de la comisión al Parlamento Europeo, al consejo y a otros órganos sobre las orientaciones de la política del agua. Lamentablemente, los planes hidrológicos españoles no pudieron ser tenidos en cuenta para la redacción del Blueprint, sin embargo, sí que han podido formar parte del cuarto informe de implementación publicado en 2015, que anexa el informe referido a España: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/4th_report/MS%20annex%20-%20Spain_es.pdf

El citado informe, en su capítulo 14, lista una serie de recomendaciones para la mejora de los planes hidrológicos en el segundo ciclo de planificación. Entre ellas, cabe destacar las siguientes:

- Garantizar, lo antes posible, un marco adecuado y unas redes de monitoreo lo suficientemente dotadas como para completar la valoración del estado ecológico y químico, así como el potencial ecológico de las masas de agua superficial y valorar el estado cuantitativo y químico de las masas de agua subterránea.
- Desarrollar un plan para asegurar el control de las extracciones de agua, mediante la actualización del registro de aguas y la instalación de equipos medidores.
- Incorporar en los planes una adecuada justificación de las excepciones al logro de los objetivos ambientales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4 de la DMA.
- Asegurar una explicación adecuada del vínculo presiones-impactos-medidas, mejorando el proceso de selección de las medidas para alcanzar los objetivos ambientales.
- Valorar las necesidades cualitativas y cuantitativas de agua para las zonas protegidas, especialmente, para el caso de las zonas que forman parte de la Red Natura 2000.
- Clarificar los estudios de recuperación del coste de los servicios y abordar la modificación de la política tarifaria que se usa en España.

Con todo ello, los planes hidrológicos del segundo ciclo, que deberán aprobarse antes de finalizar el año 2015, tratan de atender e incorporar las mejoras señaladas, en la medida en que resulta posible y también en la medida en que se entiende que el diagnóstico que realiza la Comisión Europea es el correcto.

15. Conclusiones del primer ciclo de planificación

La aprobación del primer ciclo de planificación, no solo nos ha permitido mejorar notablemente el conocimiento de nuestras cuencas, sino que también ha sentado las bases para incrementar la protección del medio ambiente, sin duda, uno de los ámbitos donde existe mayor margen de mejora en la planificación y gestión tradicional del agua en España.

Así, por primera vez, se incorpora un **enfoque medioambiental** al proceso de **planificación hidrológica** que condiciona la toma de decisiones y la asignación de recursos con la finalidad de equilibrar los objetivos de calidad de las masas de agua con los objetivos de atención efectiva de las demandas de agua. Así, en los nuevos planes, se evalúan las presiones e impactos a que están sometidas las masas de agua y las zonas protegidas asociadas; se valora su estado ecológico y químico; y se plantean los objetivos (horizontes temporales) para alcanzar el buen estado, necesariamente asociados a un Programa de Medidas que se desarrolla en respuesta a esas presiones, impactos y estado de las masas. Dentro de este enfoque medioambiental, y aunque no es exigido por la DMA, en España existe la obligación legal de fijar caudales ecológicos, herramientas de gestión ambiental caracterizadas como un régimen con diversas componentes (mínimos, máximos, distribución temporal, caudales generadores y tasas de cambio), entendidos como una restricción previa al uso, y que contribuyen a alcanzar el buen estado de las masas de agua. En los planes del primer ciclo se determina, por ejemplo, un régimen de caudales mínimos en 2.665 masas de la categoría río, un 62% del total de masas de esa categoría existente.

La elaboración de los planes del primer ciclo ha permitido, por otro lado, un amplio **avance en el conocimiento y caracterización de nuestras masas de agua**, zonas protegidas y sistemas de explotación; ha hecho posible el uso y desarrollo de herramientas y modelos que mantienen a España en la primera línea tecnológica del sector del agua y ha contribuido a impulsar y armonizar el conocimiento en algunos aspectos menos tenidos en cuenta tradicionalmente en la gestión de nuestros recursos hídricos, tales como los aspectos económicos de los servicios del agua, los elementos ecológicos y biológicos que permiten caracterizar el estado de las masas, etc.

El análisis de los planes hidrológicos del primer ciclo permite, también, dar una imagen global de la **caracterización de los recursos hídricos en España**. Así, puede destacarse que, en el conjunto de las 25 demarcaciones hidrográficas españolas, se han definido 5.150 masas de aguas superficiales (SWB) y 748 masas de aguas subterráneas (GWB). La distribución de las SWB entre naturales, muy modificadas y artificiales, así como entre las diferentes categorías existentes (ríos, lagos, aguas de transición y aguas costeras), puede verse en la figura 12, que muestra también el tamaño medio de las masas.

Los planes hidrológicos nos dan igualmente una **estimación del agua utilizada en España**. En concreto, y considerando los usos tradicionalmente considerados como consuntivos (abastecimiento, agrario, industrial y recreativo) se estima una utilización media

anual de unos 30.000 hm³ de agua, de los que en torno al 75% son de origen superficial (unos 23.000 hm³) y algo menos del 25% (unos 7.000 hm³) son de origen subterráneo. Por usos sobresale claramente el agrario (regadío y ganadería) con unos 23.000 hm³ (por encima del 75% del total), seguido del abastecimiento urbano (incluido el uso industrial conectado a la red) con algo más de 5.000 hm³ (cerca del 17% del total utilizado). El uso industrial no conectado a la red representa una cifra media anual de unos 1.200 hm³, mientras que el recreativo, de difícil estimación en algunos planes, no llega a los 200 hm³/año.

Los planes del primer ciclo establecen también **nuevos repartos de agua** en las cuencas españolas con la finalidad de asegurar el mejor aprovechamiento, planteando acciones de ahorro e incremento de la disponibilidad, para mejorar la atención de las demandas de agua respetando las restricciones ambientales y con la finalidad de dar cobertura jurídica al sistema concesional que define el uso y aprovechamiento de nuestros recursos hídricos.

Pero, además, el primer ciclo de planificación hidrológica ha reforzado al carácter solidario, participativo y consensual que ha caracterizado, tradicionalmente, la gestión y reparto del agua en España, poniendo de manifiesto que, con un buen soporte técnico –como el que ofrecen los planes– con participación y con responsabilidad política es posible alcanzar grandes acuerdos en materia de gestión de agua.



En nuestro país desempeñan un papel clave las infraestructuras de regulación que proporcionan 4/5 partes del agua que consumimos. Foto: Álvaro López

Número de masas de agua por categoría y tamaño medio de las mismas

Categoría masas	Masas naturales	Masas muy modificadas		Masas artificiales	Total de masas	
	Número		Número	Número	Número	Tamaño medio (km / km ²)
Ríos	3.627	No embalses	331	17	4.381	19,8
		Embalses	406			
Lagos	227		61	41	329	3,8
Transición	120		60	–	180	5,5
Costeras	210		50	–	260	105,9
SUPERFICIALES	4.184		908	58	5.150	
SUBTERRÁNEAS					748	482,8

* Ríos (excluyendo muy modificados por embalses): longitud en km.

Lagos, transición, costeras y masas de aguas subterráneas: superficie en km².

Figura 12. Masas de agua en España.

16. Segundo ciclo de planificación

En paralelo al impulso de la etapa final de elaboración, tramitación y aprobación de los planes del primer ciclo, se decidió comenzar con la revisión y actualización de los planes, con el objetivo de acompañar nuestro proceso de planificación al legalmente establecido por la Directiva Marco del Agua. En este sentido, la publicación en el BOE de 30 de diciembre de 2013 de la apertura del periodo de seis meses de consulta pública de los Esquemas de Temas Importantes de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias (en esa misma fecha o poco después se hizo también en las intracomunitarias, excepto en Canarias), marcó un hito significativo, porque, por primera vez desde la implantación de la DMA, se cumplía el plazo legalmente establecido de puesta a disposición pública de los principales documentos del proceso de planificación.

A lo largo del año 2014, se han intensificado los trabajos de revisión, actualización y mejora de los planes, lo que culminó con la publicación en el BOE de 30 de diciembre de 2014 de la apertura del periodo de seis meses de consulta pública de las Propuestas de Proyecto de Revisión del Plan Hidrológico y del Proyecto de Plan de Gestión del Riesgo de Inundación y Estudio Ambiental Estratégico de las Demarcaciones Intercomunitarias (se encuentran también en consulta pública los correspondientes a las demarcaciones intracomunitarias, excepto Cataluña y Canarias).

Es evidente que este proceso de puesta en marcha del segundo ciclo de planificación se produce en un contexto singular, derivado del retraso sufrido por la aprobación de los planes en las dos anteriores legislaturas, y que ha provocado que los planes hidrológicos del primer ciclo tengan un recorrido muy reducido para su implementación y el análisis de su eficacia. Coinciden, además, con la valoración, análisis y propuesta de mejoras que la Comisión Europea está realizando de dichos planes del primer ciclo. Esto ha exigido un especial esfuerzo en el que es justo destacar el trabajo llevado a cabo por las Oficinas de Planificación Hidrológica y por otras unidades de los Organismos de Cuenca.

A partir de la valoración de los planes hidrológicos efectuada por la Comisión Europea se han recibido una serie de recomendaciones y oportunidades de mejora para posteriores ciclos de planificación, algunas de las cuales ya se han incorporado a los planes actualmente en consulta pública, mientras que en otras se sigue trabajando con la vista puesta en los sucesivos ciclos de planificación.



Por usos de agua en España sobresale claramente el agrario. Foto: Álvaro López.

Unas recomendaciones que han ido dirigidas a:

Mejorar en la integración de los objetivos y principios de la DMA en el proceso planificador español

Avanzar mediante una mejor y más equilibrada integración de los objetivos ambientales junto con los objetivos tradicionales de

atención de las demandas. El punto clave, a este respecto, es que los objetivos ambientales de las masas de agua no pueden fijarse sin tener en consideración la organización de la distribución del agua para atender usos socioeconómicos, por más que esos usos deban desarrollarse en un adecuado marco de sostenibilidad.

Esa búsqueda de equilibrio debe ser progresiva y acorde con el estado económico actual y futuro. En este sentido, algunas medidas correctoras se pueden poner en marcha en este ciclo, en tanto que algunas otras no se pondrán en funcionamiento o no surtirán efecto hasta ciclos posteriores al segundo. Además, esa corrección debe combinarse con el juego de las excepciones al cumplimiento de los objetivos ambientales que habilita la DMA y del que los demás socios comunitarios han hecho uso.

Mejorar la conexión entre la caracterización de las masas de agua, estado, presiones y medidas para corregir dichas presiones

Se trata de actividades clave para evaluar el estado en el que se encuentran las masas de agua, poder asignar objetivos ambientales e identificar las medidas necesarias para su consecución o, cuando ello no sea posible, para acogerse a las excepciones que establece la directiva.

Los progresos en este terreno —que se van a notar en el próximo ciclo, aunque es un ámbito en el que se va a tener que seguir trabajando en ciclos venideros— nos van a permitir identificar mejor las medidas más adecuadas para corregir las presiones que provocan el deterioro del estado de las masas de agua y establecer, con más precisión, objetivos ambientales para todas las masas de agua. Al hilo de lo anterior, se está ultimando la adopción de la normativa técnica que fija los criterios de evaluación del estado de las masas de agua, normativa que no estaba en vigor durante el anterior ciclo de planificación.

Actuar sobre las redes de seguimiento que monitorizan el progreso hacia la consecución de los objetivos ambientales de la DMA

Resulta necesario potenciar los programas de seguimiento del estado de las masas de agua, para que las redes de medida existentes en España, tanto de cantidad como de calidad de las aguas, operen adecuadamente en todo momento, proporcionen información fiable y están respaldadas por un sistema de financiación sólido que garantice su correcto funcionamiento y mantenimiento. El mejor clima presupuestario permitirá evaluar la habilitación de partidas presupuestarias destinadas, precisamente, a sufragar los gastos de renovación, ampliación, mantenimiento y explotación de las redes de medida.

Profundizar en el empleo de las excepciones al cumplimiento de los objetivos de la DMA, en particular en relación con las nuevas infraestructuras hidráulicas

El segundo ciclo ofrece a España la posibilidad de hacer un uso más inteligente y ajustado de las excepciones del artículo 4 de la DMA, según el cual, en determinados casos, se puede justificar el no alcanzar los objetivos ambientales. Destaca, en particular, el artículo 4.7, relativo al deterioro adicional del estado por cambios hidromorfológicos, tales como la construcción de infraestructuras de regulación. De cara al segundo ciclo, se está trabajando en la redacción de una guía para la correcta aplicación del artículo 4.7 de la DMA en las cuencas intercomunitarias. Guía que también será orientativa para el resto de cuencas que cae fuera del ámbito competencial de la Administración General del Estado.

Además, la mejor identificación de los objetivos ambientales a que también nos hemos comprometido nos permitirá revisar la manera en la que las excepciones han sido abordadas por algunos planes de cuenca del primer ciclo y justificarlas mejor en los planes del segundo ciclo. Este será un avance muy significativo, no solo para mejorar nuestro grado de cumplimiento de la directiva, sino también para equilibrar los objetivos socioeconómicos con los ambientales.

Avanzar en la incorporación de las áreas protegidas en los planes

Los planes del segundo ciclo van a suponer un avance significativo a la hora de tener en cuenta las necesidades ambientales de los ecosistemas de España incluidos en la Red Natura que dependen del agua, dado que ahora, a diferencia de lo que sucedía en el pasado, se dispone de la información obrante en los nuevos planes de gestión y uso de los espacios naturales. Esa información, que generan las comunidades autónomas, se va a volcar en los planes del segundo ciclo, de modo que estos planes tengan también en consideración las necesidades ambientales de estos espacios protegidos.

Profundizar en la aplicación del principio de recuperación de costes

El segundo ciclo nos va a permitir avanzar en la política de recuperación de los costes ambientales. No obstante, la política económica del agua es, sin duda, un terreno en el que no solo España, sino el conjunto de la UE, se sigue debatiendo. Las diferencias entre países y entre cuencas condiciona la aplicación homogénea de las herramientas económicas para la gestión de la demanda. No en vano el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) apela al principio de subsidiariedad para reconocer el derecho de los Estados a elegir las herramientas que en esta materia mejor se adecúen a las singularidades nacionales y regionales.

España, y por lo que al agua en alta se refiere, se ha comprometido a que los planes del segundo ciclo incorporen una estimación homogénea del grado de recuperación de costes, incluyendo la parte correspondiente a los servicios de los costes ambientales totales que no hayan sido previamente internalizados. Para ello se va a seguir el modelo elaborado por la propia Comisión Europea. A partir de aquí, habrá que ver cuáles son las herramientas más adecuadas para avanzar en la materialización de este principio de recuperación de costes.

Un segundo ciclo de planificación en el que, al margen de adoptar las medidas pertinentes para seguir avanzado en esas recomendaciones que nos hacía la Unión Europea, vamos a seguir trabajando en la consecución de cuatro objetivos fundamentales: la garantía del suministro, alcanzar el buen estado de nuestras masas de agua, la gestión adecuada de los fenómenos extremos y la mejora de la gobernanza de nuestras cuencas para conseguir un uso más eficaz y sostenible del agua.



Foto: Álvaro López.

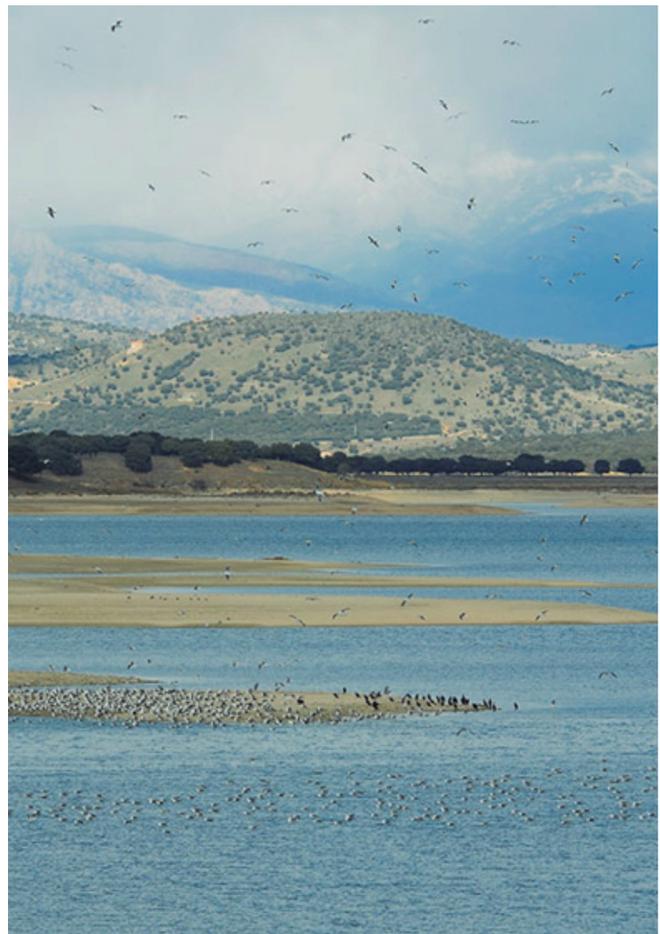
17. Los planes de gestión del riesgo de inundación y la planificación hidrológica

Además, en paralelo a la revisión de los planes hidrológicos, estamos elaborando los **planes de gestión del riesgo de inundación** que deberán estar aprobados antes de que acabe 2015, coincidiendo en el tiempo con el segundo ciclo de planificación hidrológica.

Los planes deberán establecer los objetivos y medidas para la reducción de las consecuencias negativas asociadas al fenómeno de inundación a través de una serie de programas de prevención, protección y recuperación de daños. Es decir, se trata de acordar una serie de pautas dirigidas a garantizar la seguridad de las personas y de los bienes mediante la correcta gestión de los riesgos asociados a los fenómenos meteorológicos extremos.

Y estamos llevando a cabo igualmente, donde resulta preciso, la revisión de los **Planes Especiales de Sequía** aprobados en 2007, que han permitido considerar las sequías como un componente normal de nuestro clima, introduciéndolo de lleno en la planificación, y evitando una gestión basada en las medidas de emergencia.

18. Conclusiones



Los planes persiguen también la mejor integración de la protección de los espacios de la Red Natura 2000 en nuestra política del agua. Foto: Álvaro López.

La puesta al día de nuestras obligaciones en materia de plazos y la escrupulosa observancia de los requisitos jurídicos que ordenan el proceso de elaboración y tramitación de la planificación nos proporcionan cierta tranquilidad de cara al segundo ciclo de planificación.

En las pasadas reuniones de 30 de septiembre y de 28 de octubre, el Consejo Nacional del Agua informó favorablemente de los proyectos de Real Decreto de aprobación de los planes hidrológicos del segundo ciclo de todas las demarcaciones hidrográficas tanto intercomunitarias como intracomunitarias. Se prevé que se aprueben por el Consejo de Ministros antes de final de año, cumpliendo los plazos establecidos en la DMA. España podrá empezar la próxima legislatura habiendo conseguido algo que no ocurría desde hace muchos años, adecuar nuestro ritmo de planificación al del resto de los países europeos.

Por eso, en este momento de revisión de los planes, quiero, desde esta tribuna, reivindicar el trabajo de los técnicos de la Administración hidráulica, cuyo conocimiento y profesionalidad han permitido sentar las bases para la puesta en marcha de un proceso planificador que ha de transformar la ordenación de los recursos hídricos en España. Un proceso que, ahora de cara al segundo ciclo, va a servir para seguir profundizando, por un lado, en aquellos aspectos que refuercen la transparencia en la planificación y que fomenten la participación ciudadana y, por otro lado, en aquellos otros que nos permitan mejorar el contenido y el enfoque de nuestros planes para transitar hacia la senda de la sostenibilidad en la gestión del agua. Es la única vía para armonizar crecimiento, desarrollo y protección medioambiental en el actual contexto de adap-

tación al cambio climático en el que se desenvuelve la planificación hidrológica.

De cara al segundo ciclo, avanzaremos progresivamente en la búsqueda del equilibrio entre la garantía del suministro y la protección ambiental. Hemos puesto en marcha un cambio gradual que nos permitirá progresar en la mejor definición de los objetivos ambientales para nuestros ríos, lagos y aguas subterráneas; y en la mejor integración de la protección de los espacios de la Red Natura 2000 en nuestra política del agua. Pero debemos mejorar, sobre todo, en la correcta justificación de las excepciones al cumplimiento de los objetivos ambientales por razones socioeconómicas, de acuerdo con las herramientas que proporciona la propia Directiva Marco del Agua. Es la llave para la sostenibilidad que nos proporciona el legislador. En un país como España, con problemas de escasez y con el peso específico que tiene la agricultura, es la única vía para justificar que necesitamos el agua para ciertos usos que son irrenunciables por razones socioeconómicas.

El reto es hacer el camino de manera conjunta. Preparar, con el concurso de todos y apoyándonos en el rigor del conocimiento de los técnicos, las decisiones que nos permitan definir las soluciones más acertadas y buscar los consensos necesarios para hacer de la política del agua una política de solidaridad y respeto. Una política de servicio público, una política que nos lleve hacia la gestión sostenible del agua como apuesta de futuro para que un bien tan preciado para nuestra vida y para nuestro entorno —y al que no siempre damos su merecido valor— esté asegurado para todos en todo el territorio sin menoscabo de nuestro medio ambiente.