



Comentarios de WWF/Adena sobre la propuesta de Ley para la transposición nacional de la Directiva Marco de Agua (DMA) de la UE en España

10 Noviembre 2003

Hoy, se reúne el Consejo Nacional del Agua para debatir la propuesta gubernamental para la transposición de la Directiva Marco de Agua. WWF/Adena es miembro de este Consejo, y ha preparado este análisis para que los demás asistentes conozcan nuestra opinión y la consideren durante el debate.

0. Conclusiones

WWF/Adena considera la propuesta de transposición de la Directiva Marco de Agua prevista por el Gobierno como incompleta, incoherente, sin ambición para lograr los objetivos previstos y deficiente en su tramitación. Por tanto, la transposición prevista infringe la DMA.

La transposición legal prevista por el Gobierno español no supondrá ningún cambio significativo en lo que se refiere a las estructuras administrativas, los procedimientos (participativos) y las prioridades de gestión, actualmente plasmadas en el Plan Hidrológico Nacional (PHN), todos ellos factores decisivos que en la actualidad impiden mantener y mejorar el estado ecológico y químico de las aguas. En este sentido, WWF/Adena considera que no se podrán lograr los objetivos de la DMA con la propuesta de transposición.

A pesar de haber tenido 3 años para la transposición, el Ministerio pretende solucionar la adaptación legal en un plazo de 6 meses (de Julio a Diciembre 2003), consultando a los interesados solo un mes y medio antes del plazo.

WWF/Adena realiza un centenar de comentarios legales, y considera que existen 31 artículos de la nueva Ley posiblemente infrinjan las obligaciones de transposición derivadas de 12 artículos de la DMA, tanto en su forma como en sus contenidos. Destacamos de la propuesta de Ley los siguientes aspectos:

- las definiciones son inadecuadas y, a veces manipuladas, si se comparan con la Directiva.
- establece plazos incorrectos para cumplir la Directiva y elude muchos plazos previos.
- manipula los objetivos de la Directiva en cuanto a la protección, los humedales, los tóxicos, el posible deterioro de las aguas y otros aspectos.
- no asegura una coherencia con la gestión de aguas costeras.
- permite una mayor contaminación de los acuíferos que la Directiva.
- beneficia a los actuales proyectos del PHN.
- reduce las posibilidades de acceso a la información y la participación de los interesados.

La transposición podría ser incompleta al existir una elevada probabilidad de que no se desarrollen los reglamentos y las modificaciones administrativas antes del 22 de Diciembre de 2003.

1. El papel de la Directiva Marco de Agua en España

WWF/Adena se compromete con una adecuada implementación de la Directiva en España que aproveche todo su beneficio potencial para cambiar positivamente la gestión del agua en España. Percibimos la Directiva como la primera Directiva de “desarrollo sostenible” que reconcilia todos los procesos naturales y actividades humanas que influyen en el ciclo del agua.

Si se llega a implementar adecuadamente, de conformidad con la Directiva, la legislación de transposición considerará la base ecológica del ciclo del agua, y para ello será necesaria una mejor integración entre una amplia serie de sectores y la escala geográfica a través de la gestión sostenible de las cuencas, incluyendo en ellas las aguas de transición y costeras.

Una mejor gestión de los ríos y de los hábitats costeros y de las llanuras de inundación permitirá mantener y restaurar una serie de funciones necesarias para el ser humano, incluyendo la disminución de inundaciones, control de la contaminación, mantenimiento de la biodiversidad, agua en calidad y cantidad necesaria, la reducción de conflictos sociales y económicos, la promoción del desarrollo rural y el soporte para mejorar la calidad de vida.

La gestión de las cuencas requerirá la participación activa de una amplia serie de interesados – siendo este un concepto mucho más amplio que el de “usuarios” -, que pueden asumir responsabilidades para una implementación efectiva y práctica, si se les permite introducir sus ideas de una forma abierta, transparente y participativa desde el inicio de la planificación.

Ante la gravedad de los problemas asociados a la gestión del agua en España – contaminación, sobreexplotación de los recursos, elevada ilegalidad, fragmentación de ecosistemas, desaparición de riberas y humedales, invasión de especies exóticas, etc. - es incuestionable que hace falta cambiar los principios rectores de la actual política de aguas para poder lograr los objetivos marcados por la Directiva.

En este sentido, WWF/Adena esperaba que la transposición legal marcara este cambio necesario en lo que se refiere a las ineficaces y divididas estructuras administrativas, los procedimientos (participativos) y las prioridades de gestión, actualmente plasmadas en el Plan Hidrológico Nacional (PHN).

Tal y como se relata a continuación, ninguno de estos cambios se producirá a través de la modificación legal “continuista” que está tramitando el Gobierno español. Adicionalmente, WWF/Adena considera que existe una serie de aspectos que infringen las obligaciones de transposición, tanto en su forma como en sus contenidos.

2. El proceso de transposición legal

La transposición legal es uno de los primeros pasos que debe dar el Reino de España en la aplicación correcta de la DMA. Este proceso se inició formalmente con la aprobación de la DMA, el 22 de Diciembre de 2000, y debe finalizarse antes el 22 de Diciembre de 2003; es decir que ha habido 3 años para realizar este proceso adecuadamente.

A pesar de haberse contado con tres años para su transposición, no es hasta Julio de 2003, cuando el Ministerio de Medio Ambiente expone en la Comisión Permanente del Consejo Nacional del Agua y en su página web (www.mma.es) un documento interpretativo, remitiéndolo también a los demás miembros del Consejo Nacional del Agua (CNA), a pesar de

que WWF/Adena ya se había puesto en contacto con el Director General de Obras Hidráulicas en Diciembre de 2002, sin recibir respuesta ninguna a su propuesta de colaboración.

El 14 de Julio 2003, WWF/Adena expresó al Ministerio de Medio Ambiente (MMA) su preocupación referente al documento de transposición legal de la Directiva Marco de Agua (DMA) de la UE que el Ministerio había remitido a los miembros del Consejo Nacional del Agua, en cuanto a los siguientes aspectos:

- La interpretación reduccionista que se hace de la Directiva Marco del Agua, interpretándola como una mera norma medioambiental adjunta a la gestión del agua que ya se realiza en España (y realizando en consecuencia unas pequeñas modificaciones del Título V de dicha ley), cuando la DMA viene a dar un enfoque nuevo a la gestión del agua basado, en la conservación del estado ecológico y químico del recurso como premisa de actuación y la consecución de un “buen” estado (ecológico y químico) de todas las masas de agua de una demarcación hidrográfica.
- La escasa voluntad de afrontar la tan necesaria reforma institucional de las Confederaciones Hidrográficas hacia una administración eficaz, superando los actuales déficit y lagunas de gestión, de modo que las mismas tengan todos los recursos y poderes necesarios para actuar de forma coherente con la DMA y asegurar la consecución de sus objetivos.
- La complaciente interpretación que se hace de los actuales sistemas de información y consulta públicas, eludiendo el deber de "promover la participación activa" del Art.14 DMA.

Sin haber tenido respuesta a estos comentarios, WWF/Adena accedió a los documentos que en Septiembre 2003 se distribuyeron en la reunión de la Comisión Permanente¹ del CNA²:

- DMA: Análisis de transposición y procedimientos de desarrollo. Septiembre de 2003.
- Ley de Aguas. Texto refundido resultante de la transposición de la DMA.
- Ley del PHN. Modificaciones resultantes por transposición de la DMA.

WWF/Adena remitió, con fecha de 14 de Octubre de 2003, un informe provisional al MMA, el cual incluyó un total de 37 comentarios sobre las propuestas legales y el procedimiento previsto. No hubo ninguna respuesta del Ministerio sobre estos comentarios, pero tras un nuevo debate en la Comisión Permanente (15 de Octubre de 2003), WWF/Adena recibió el día 3 de Noviembre de 2003 una nueva versión de las propuestas legales, que recoge 3³ de los 37 comentarios previamente realizados, y que se somete a aprobación como “Propuesta del Informe sobre la Transposición de la Directiva 2000/60/CE del Consejo Nacional del Agua” el día 10 de Noviembre de 2003.

Como ya se ha explicado inicialmente, el presente Informe incluye el centenar de comentarios de WWF/Adena sobre la propuesta actual de transposición.

3. Comentarios sobre el procedimiento

En cuanto al procedimiento, WWF/Adena considera que el limitado debate, con reuniones de la Permanente del CNA y una web de información y posibilidad de comentarios unidireccionales

¹ WWF/Adena no es miembro de esta Comisión Permanente, ni ninguna organización no gubernamental ambiental tiene voto en ella.

² WWF/Adena tuvo acceso a estos documentos el día 25 de Septiembre de 2003, tras una petición por correo electrónico cursada el día 24 de Septiembre de 2003.

³ 1. incluyendo a ONGs ambientales entre los miembros de los Consejos de Agua, 2. estableciendo un plazo para la entrada en vigor del principio de no deterioro, y 3. incluir un resumen de los controles de extracción del agua en los Planes Hidrológicos.

(de los interesados al Ministerio sin ninguna respuesta) no se puede acoger a las previsiones de la DMA de fomentar una “*participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación⁴ de la presente Directiva*” (énfasis del autor). WWF/Adena desconoce la participación activa de otros interesados, pero nuestra organización no fue incluida en este procedimiento a pesar de haberlo solicitado expresamente.

En el mismo sentido, sería inadecuado realizar la transposición a través de enmiendas a la Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social⁵, lo que en la práctica limita mucho las posibilidades de debate en el Parlamento, además de eludir los informes preceptivos del Consejo de Estado y del Consejo Económico y Social requeridos para Proyectos de Ley. Esta parece ser una de las dos vías de transposición⁶ actualmente barajadas por el Gobierno.

Es igualmente importante considerar que el Consejo Nacional del Agua, órgano consultivo para la gestión del agua, no ha sido consultado sobre la propuesta legislativa hasta el día 10 de Noviembre de 2003, siendo esta consulta obligatoria al tratarse de una materia incluida en el Art.20.1.c) TRLA. Este considerable retraso en la consulta puede limitar enormemente la posibilidad de adaptar el texto legal a los comentarios que pudieran salir del debate en el CNA.

Finalmente, los textos legales constituyen probablemente una transposición incompleta (con fecha límite de 22 de Diciembre de 2003), al haberse delegado una serie de cuestiones importantes a la redacción de Reglamentos específicos (de los cuales aún se desconocen sus trámites y fechas de aprobación). En este aspecto, la DMA establece en su Art. 24.1. claramente que “los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias... a más tardar el 22 de diciembre de 2003”. En concreto se encuentran a faltar los siguientes aspectos:

- Art.35.2 TRLA⁷: La determinación de la organización y procedimientos de la participación pública en relación con el Consejo del Agua, a pesar, que el artículo 14 de la DMA dispone claramente como debe llevarse a cabo del proceso de participación pública en la planificación
- Art. 41.2. El procedimiento para la elaboración y revisión de los planes hidrológicos de cuenca.
- Art. 92ter.1. La determinación de las condiciones técnicas definitivas de cada uno de los estados de las masas de agua, así como los criterios para su clasificación.

Independientemente del posible incumplimiento temporal, la transposición vía reglamentos sustrae el debate en el Parlamento, reduciendo posiblemente la transparencia y participación activa en la redacción de los mismos.

4. Comentarios sobre los textos legales propuestos

⁴ El subrayado no procede del texto legal de la Directiva (Art. 14.1.), pero se entiende que la participación activa no sólo corresponde a la elaboración de los Planes, sino también al proceso de transposición legal y otras fases.

⁵ conocida como la “Ley de Acompañamiento a los Presupuestos”, presentada en el Congreso el día 14 de Octubre de 2003, publicada en el BOCCGG el 16 de Octubre de 2003 (121-000174) y con un plazo para enmiendas en el Congreso al articulado del día 31 de Octubre de 2003.

⁶ La otra vía podría ser a través de un real decreto ley, que tampoco se caracteriza por ser una vía de transposición participativa.

⁷ “Corresponde al Consejo del Agua promover la información, consulta y participación pública en el proceso planificador, y elevar al Gobierno, a través del Ministerio de Medio Ambiente, el plan hidrológico de la cuenca y sus posteriores revisiones. Asimismo, podrá informar las cuestiones de interés general para la demarcación y las relativas a la gestión de las aguas y a la mejor ordenación, explotación y tutela del dominio público hidráulico. A tales efectos, reglamentariamente se determinará la organización y procedimiento para hacer efectiva la participación pública”.

4.1. Comentarios sobre el texto legal propuesto para la Ley de Aguas

La propuesta de reforma de la Ley de Aguas traspone una serie de aspectos de la Directiva sólo incompleto, mal o los excluye por completo. Entre los textos a transponer destaca la ausencia de la transposición de todos los anexos técnicos, de los cuales sólo se han transpuesto la especificación de las áreas protegidas (Anexo IV DMA), y parcialmente los requerimientos para los Planes de Cuenca (Anexo VII DMA).

4.1.1. Definiciones

En cuanto a las definiciones de la DMA, sólo una parte de ellas se transponen correctamente. Hay definiciones que se modifican sin explicación, y otras que se omiten. Entre la inadecuada transposición de definiciones destacan las siguientes:

- **“Usos del agua”**: Mientras que la DMA establece un claro vínculo entre los “servicios del agua” y los “usos del agua” (Art. 2.39) DMA), la propuesta actual desvincula los usos de los servicios. En la definición propuesta se habla de “distintas clases de utilización del recurso” (Art. 42bis.k) sin definir este concepto poco transparente.
- **“Usos del agua y principio de recuperación de costes”**: Mientras que la Directiva relaciona el principio de recuperación de costes a “los servicios relacionados con el agua” y al nivel de los “hogares” (Art. 9.1. DMA), la propuesta del Gobierno lo limita al “abastecimiento” de “poblaciones” (Art. 42bis.k).
- **“Masas de agua”**: Mientras que la Directiva detalla las definiciones a las masas de agua y sus estados, la propuesta de Ley lo pospone a un Reglamento posterior. esta situación se puede considerar grave al:
 - existir ya especificaciones técnicas detalladas en la DMA que difícilmente se verán modificadas en los próximos años. En este sentido, no se entiende la necesidad de posponer la definición de los estados.
 - La propuesta de Ley no incluye ni siquiera una referencia a la necesidad de establecer la tipología, la delimitación de masas de agua, de lugares y condiciones de referencia para la intercalibración, o sobre el sistema de clasificación basado en condiciones de referencia con estado y potencial ecológico, los tres tipos de monitoreo o la presentación de los resultados.
 - Sin estas definiciones, sin embargo, es difícil juzgar si los objetivos y niveles de protección de la Ley española serán iguales que la DMA.
 - Sin estas definiciones, no hay ninguna garantía de que en España se realice una aproximación homogénea e implementación en los plazos necesarios:
 - debido a que algunas Comunidades Autónomas (CCAA) pueden desarrollar procedimientos diferentes de los previstos por el Ministerio de Medio Ambiente (cuyas acciones técnicas están coordinadas por el CEDEX). De hecho, el País Vasco y Cataluña ya están realizando trabajos sobre tipos de agua y condiciones de referencia que pueden estar en conflicto con algunos requisitos de la DMA.
 - puede llevar a confusión y desacuerdos entre las Confederaciones Hidrográficas y las CCAA.
 - puede crear problemas de coordinación y coherencia relativo a las cuencas transfronterizas entre España y Portugal.
 - puede posponer la aplicación de estos trabajos por parte de CCAA que quieran esperar a las definiciones legales en España antes de proceder.

4.1.2. Plazos de cumplimiento

El plazo de la Disposición adicional undécima (nTRLA) hace referencia a la fecha de 31 de Diciembre de 2015 para alcanzar los objetivos de la Directiva, cuando correctamente debería referirse al 22 de Diciembre correspondiente.

Muchos otros plazos establecidos en la DMA se obvian en la propuesta de transposición:

- los plazos para los pasos de preparación de los Planes de Cuenca y las consultas públicas asociadas.
- La vigencia de 6 años de los Planes no está especificada en la propuesta de Ley.
- Los plazos para los informes para la Comisión Europea no se especifican o se especifican mal en varios casos:
 - No se especifica el plazo de 22 de Diciembre de 2004 para el Análisis de Impactos y Presiones.
 - No se especifica el plazo de 22 de Diciembre de 2006 de los Programas de Monitoreo.
- No se especifica el plazo de 22 de Diciembre de 2003 para la designación de la Autoridad Competente, ni se especifica la información necesaria incluida en el Anexo I DMA.
- Tampoco se establecen los plazos para la entrada en vigor de los programas de seguimiento.
- No se establece el plazo para el establecimiento del Registro de Zonas Protegidas (nuevo Art.99bis TRLA).

4.1.3. El objetivo principal de buen estado de las aguas

En la presente transposición hay una confusión entre el “objeto” (Art. 1 DMA) y el “objetivo” (Art. 45 DMA) de la Directiva, transponiendo su “objeto” (Art. 1 DMA) como “objetivos” (Art. 40, 92 y nuevo 92bis TRLA).

La DMA (Art. 1. a) – e)) establece una clara primacía de los objetivos medioambientales por encima de otros objetivos de la planificación hidrológica. Esta jerarquización no se ve transpuesta en el Art. 40.1 TRLA.

Hay una serie de objetivos de la DMA cuyo texto se ha cambiado ligeramente en el proceso de transposición, infringiendo con ello posiblemente al espíritu y las determinaciones de la DMA:

- **“Deterioro”**: A pesar de que la DMA especifica como objeto ”todo deterioro adicional” (Art. 1.a) DMA), la propuesta de Ley sólo habla de “prevenir el deterioro” (Art.92.a) TRLA).
- **“Contaminación de acuíferos”**: A pesar de que la DMA especifica como objeto para el agua subterránea que ”evite nuevas contaminaciones” (Art. 1. DMA), la propuesta de Ley sólo habla de “evitar su contaminación adicional” (Art.92.d) TRLA). Este cambio de objetivo puede tener vínculos con la inadecuada transposición de las limitaciones para vertidos (Art. 100 y 102 TRLA).
- **“Humedales”**: A pesar de que la DMA se refiere a la protección y mejora de los ecosistemas acuáticos y humedales con las palabras ”ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos” y “con respecto a sus necesidades” (Art. 1.a) DMA), la propuesta de Ley modifica estos textos a “ecosistemas terrestres y humedales que dependan de modo directo de los acuáticos” y “en relación

con sus necesidades de agua” (Art.92.a) TRLA). Estas modificaciones no clarifican el texto original y no hay razón para modificar el texto original.

- “**Acumulación de compuestos tóxicos**”: La ampliación de los objetivos por el apartado 92.g TRLA es positiva, pero no parece que exista una coordinación interna con el artículo 102 TRLA.
- “**Tratados internacionales para prevenir la contaminación marina**”: El nuevo Art. 92.f) TRLA define como objetivo el alcanzar los objetivos fijados en los tratados internacionales. Este objetivo está en clara contradicción con la DMA, ya que los objetivos de la DMA son superiores: la Directiva requiere la eliminación de contaminación, mientras que algunos Convenios sólo requieren una reducción en su uso a través de fases.
- “**Protección a largo plazo**”. Mientras que el Art. 1.b) establece “la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles”, la propuesta de transposición omite este concepto y se inventa un nuevo objetivo: “garantizando un suministro suficiente en buen estado” (Art. 92.b) TRLA).
- “**Buen estado**”: Este mismo objetivo “garantizando un suministro suficiente en buen estado” (Art. 92.b) TRLA) y similar para Art. 92bis.1.A)II. (“alcanzar un buen estado de las mismas”), infringe la DMA al contradecir la obligación de prevenir el deterioro de las aguas que se encuentren en un muy buen estado (Art. 1 a) DMA).

Resulta asimismo sorprendente que como “objetivo de la planificación hidrológica” se mantenga el incremento de “las disponibilidades del recurso” (Art. 40.1), sin referencia a las necesarias justificaciones para ello en contradicción con varios artículos de la DMA que promueven exactamente lo contrario, como por ejemplo el Artículo 11 DMA y la inmensa mayoría de las medidas incluidas en el Anexo VI DMA, en el cual los “proyectos de construcción” y las “plantas de desalinización” figuran solamente en los apartados xi) y xii), muy por detrás de otras medidas de la llamada “nueva cultura del agua”.

En el mismo sentido de lo expresado referente al Art. 42.1.II.a), resulta insuficiente que se haya mantenido el precio del agua fijado en el Art. 114 TRLA, y que el Gobierno no haya hecho una transposición proactiva utilizando los elementos incluidas en los Art. 11.3.c) y 49 DMA sobre el control de las demandas.

El Art. 23 TRLA tampoco incluye una función específica de los organismos de cuenca en relación a la prevención del deterioro y el buen estado de las aguas.

En el Capítulo III (Autorizaciones y Concesiones) se eluden las referencias necesarias sobre la prevención del deterioro y el buen estado de las aguas superficiales y subterráneas como condición para las concesiones. Deberían incluirse estas referencias en los artículos 61.2 (otorgamiento de concesiones), 61.7. (caudales ecológicos), 62.1. (orden de preferencia de usos), 79.2. (aprovechamiento de cauces) y al menos 102 (limitaciones medioambientales a las autorizaciones y concesiones). Igualmente, debería incluirse este concepto al hablar de las zonas húmedas (Art. 117 TRLA).

Resulta redundante y contradictorio incluir dos artículos sobre “objetivos de protección” (Art. 92 TRLA) y “objetivos medioambientales” (nuevo Art. 92bis TRLA) con un elevado nivel de solapamiento.

Adicionalmente, el Art. nuevo 92bis.3. TRLA (masas de agua muy afectadas por la actividad humana) elude que los objetivos medioambientales menos rigurosos sólo se pueden aplicar

cuando cumplan una serie de condiciones establecidas en el Art. 4.5.a) – d) de la DMA. La transposición amplía notablemente las posibilidades de aplicar objetivos ambientales menos rigurosos y descuida también que las provisiones del artículo 4.5 están supeditadas a las del 4.8 y 4.9, aspecto que ante las numerosas intervenciones de infraestructura previstas en el PHN se puede considerar como escandaloso. La transposición ignora igualmente los artículos 4.6 y 4.7 de la DMA.

4.1.4. Aguas subterráneas

La definición de “aguas subterráneas” de la propuesta de Ley no parece completamente compatible con la DMA:

- Mientras que la DMA (Art. 2.2)) abarca todas las aguas subterráneas, la Ley incluye en el concepto de “recurso unitario” sólo a las “aguas subterráneas renovables” (Art. 1.3. TRLA).
- Mientras que la DMA (Art. 3.1)) establece previsiones para el “caso de que las aguas subterráneas no correspondan plenamente a ninguna cuenca hidrográfica”, la Ley habla de “acuíferos que no correspondan plenamente a ninguna demarcación en particular” (nuevo Art. 16bis.3. TRLA).

En cuanto a los permisos, los artículos 100 y 102 TRLA parecen infringir claramente las previsiones de la DMA.

El Art.100.1 TRLA permite vertidos “que se realicen directamente... en las aguas continentales, así como el resto del dominio público hidráulico” [Nota: incluyéndose las aguas subterráneas (renovables)], contradiciendo “la prohibición de vertidos directos de contaminantes en las aguas subterráneas” (Art.11.3.j) DMA).

La posibilidad de autorizar a través del Art.102 un vertido que “pueda dar lugar a la infiltración o almacenamiento de sustancias susceptibles de contaminar los acuíferos o las aguas subterráneas” es incompatible con los objetivos de la DMA Art.4.1.b)i) “evitar o limitar la entrada de contaminantes en las aguas subterráneas” y “Art. 4.1.b)iii) “los estados miembros habrán de aplicar las medidas necesarias para invertir toda tendencia significativa...”. Como mínimo, este artículo requiere una especificación correspondiente al último artículo citado.

En la propuesta de Ley, se echa de menos una referencia a la Directiva de Evaluación de Impactos Ambientales de Planes y Programas.

4.1.5. Aguas costeras

El principal problema radica en que la DMA comprende también las aguas costeras con lo que, a partir de la reforma, la Ley de Aguas se aplicará éstas, o lo que es lo mismo, sobre las aguas costeras se proyectarán dos legislaciones la Ley de Aguas y la Ley de Costas.

El Proyecto de TRLA incluye diferentes denominaciones que no se corresponden ni con la Ley de Costas, ni con la DMA, llevando a la confusión. Así el nuevo Art. 16bis define “zona marina” y “aguas costeras” en sus puntos 2 y 4, “vertidos marinos”, “aguas marinas” y “medio marino” en el nuevo Art. 108bis TRLA.

WWF/Adena opina que debe adoptarse una nomenclatura uniforme y que ésta ha de ser la contenida en la DMA.

Por lo que respecta al Proyecto de TRLA, el empleo indistinto de los conceptos de “cuenca hidrográfica” y “demarcación hidrográfica”, que se han introducido sin la adecuada sistemática, da un resultado incoherente. Valgan los siguientes ejemplos:

- Se prevé que los organismos de cuenca (con competencia sobre la cuenca, no la demarcación hidrográfica) sean los órganos encargados de elaborar, realizar el seguimiento y la revisión, del plan hidrológico de cuenca (artículo 23.1.a) TRLA), plan que alcanza a toda la demarcación según dispone la DMA, no sólo a la cuenca. Con lo que resulta que un órgano con competencia parcial —tanto en sentido material como territorial— es el encargado de la planificación global.
- Para transponer la DMA no basta con la mera superposición a los organismos de cuenca de un órgano de coordinación (Comité de Autoridades Competentes) y el cambio de apellido del Consejo del Agua de la Cuenca, que pasa a llamarse Consejo del Agua de la Demarcación, es necesario cambiar el sistema en su conjunto, porque la DMA crea las demarcaciones hidrográficas como unidades de gestión.
- El artículo 41 TRLA vuelve a asignar la elaboración del plan hidrológico de cuenca al organismo de cuenca correspondiente, que sólo es competente sobre una parte de las aguas y territorio de la demarcación.
- Igualmente sucede con el Programa de Medidas, que según la DMA debe aprobarse uno para cada demarcación; pues bien, el TRLA (art. 41.2) no precisa quién es el competente para aprobarlo, además emplea el plural y alude a las varias administraciones competentes; todo ello incumpliendo flagrantemente el artículo 11.1 de la DMA.
- Por otro lado, muchas de las referencias que el TRLA hace genéricamente a «las aguas» son de alcance dudoso, dado que originalmente eran sólo las aguas pertenecientes al dominio público hidráulico, (ej. Artículo 20.1c) TRLA).
- Finalmente, conviene tener en consideración que muchas de las actuales delimitaciones competenciales podrán verse alteradas por los límites de las masas de aguas transicionales y costeras (p.e. rías interiores con competencias autonómicas). Posiblemente se requiere una mayor definición de las necesidades de coordinación de lo que ofrece el Art.35.5 TRLA.

Creemos que la mejor forma de armonizar el sistema es crear los nuevos organismos a que se refiere la DMA con competencias para la protección de la calidad de ambos tipos de aguas: continentales y costeras. Dejando la gestión en los actuales organismos.

Esto, tácitamente modificaría la LC y obligaría a la interpretación de algunos artículos para hacerlos compatibles con la DMA y el nuevo TRLA , pero daría unidad al sistema de protección de las aguas.

4.1.6. Contenidos de los planes hidrológicos de cuenca

El Art. 42.A TRLA parece no transponer adecuadamente una serie de aspectos:

- El Art. 42.1.I.a)⁸ confunde al lector, al no especificar que se deberían incluir los límites y localización “de las masas de agua”, ni los tipos “de masas de agua”. El texto original de la DMA es más claro (al referirse a las masas de agua) que el propuesto que puede llevar a confusiones.
- El Art. 42.1.II.a) incluye el concepto de “demanda” no previsto en la DMA, y al tratarse de una descripción de la situación actual su inclusión parece inadecuada, en particular

⁸ “Para las aguas superficiales, mapas con sus límites y localización, ecorregiones, tipos y condiciones de referencia”.
existentes y previsibles.¶

cuando la DMA requiere la aplicación de medidas de control del uso del agua por parte de la industria, agricultura y doméstico para la prevención del deterioro y la consecución del buen estado ecológico.

- El Art. 42.1.II.c) reitera este concepto por mencionar la asignación y reserva para usos y demandas futuros, que puede llegar a hipotecar los objetivos medioambientales y no corresponde a una situación actual. Debido a la subordinación a los objetivos de calidad, este aspecto debería analizarse en un paso posterior de los planes.
- El Art. 42.2.a) elude las especificaciones dadas por la DMA en cuanto al resumen de los cambios, especificándose los aspectos referentes a los apartados 4-7 del Art. 4 DMA.

En diferentes casos, la propuesta de Ley utiliza el término de “demanda” para fijar los derechos al agua, cuando por lo contrario, la Directiva establece claramente el control de estas demandas cuando sea necesario para alcanzar los objetivos de la misma.

Los aspectos referidos al Programa de Medidas están muy insuficientemente transpuestos en los Art. 41-43 TRLA:

- La DMA establece en su Art. 11.1 que sólo se elaborará un Programa por Demarcación. En este sentido, no comprende la necesidad de coordinar “de forma expresa” (Art. 41.2 TRLA) sólo las medidas referentes a las aguas costeras y de transición.
- La DMA incluye muchas más especificaciones sobre “vertidos” de lo que se recoge en los artículos mencionados de la propuesta de reforma del TRLA.
- En los artículos 41-43 TRLA no se describen adecuadamente las fases de preparación de los programas de medidas, la información necesaria para el análisis, el seguimiento y la clasificación del estado.
- No se establece un plazo para la elaboración del reglamento sobre el procedimiento de elaboración (Art. 41.2 TRLA). Sumando estas incógnitas y retrasos a la escasa información contenida en el artículo 42 y las vagas referencias a la coordinación administrativa, WWF/Adena considera que no están en marcha las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas para lograr los objetivos de la DMA.

En cuanto al Art. 42 TRLA, incluye la obligación expresa de incluir “las determinaciones pertinentes para el plan hidrológico de cuenca derivadas del plan hidrológico nacional”(Art. 42.1.VIII). Este artículo parece infringir a la DMA ya que contradice las previsiones de establecer un plan de cuenca con su programa de medidas basado en el análisis de la cuenca. Las previsiones del PHN pueden sólo utilizarse a través de las cláusulas de derogación de la DMA, teniendo asimismo en cuenta que el PHN no se ha basado sobre los análisis y estudios requeridos bajo la DMA.

4.1.7. Acceso a la información

En cuanto al “acceso a la información”, la DMA establece claramente en el Art.14.1.c) que “previa solicitud se permitirá el acceso a los documentos y a la información de referencia utilizados para elaborar el plan hidrológico de cuenca”.

El Proyecto de TRLA no recoge este derecho y tampoco está comprendido en la Ley 38/95, pues los “calendarios”, “programas de trabajo”, “esquema provisional”, proyectos de plan”, .. enumerados en el artículo 14 de la DMA pertenecen a la categoría de “documentos o datos inconclusos que se refieran a comunicaciones o deliberaciones de las Administraciones públicas” y no están amparados por la Ley 38/95.

Hay que revisar el Art. 15 TRLA y modificar el párrafo segundo, para que el “público” tenga acceso a la documentación mencionada en el artículo 14 de la DMA, pues, en la redacción actual tan sólo los “miembros de los órganos de gobierno” pueden acceder a esta documentación.

4.1.8. Participación de los interesados

La DMA habla de “participación de los interesados”, otras directivas son más amplias y hablan del público, siguiendo el Convenio de Aarhus. Así la de acceso a la información *Directiva 2003/4/C* o la de participación en la toma de decisiones ambientales *Directiva 2003/35/CE*.

El texto propuesto sigue restringiendo notablemente la participación, y mantiene el sustantivo "usuarios" que no respeta, por restrictivo, la DMA.

Como ejemplos valgan las siguientes citas:

- En el artículo 14.1 TRLA (Principios rectores de la gestión en materia de aguas) se mencionan los “usuarios” en vez de “interesados” al hablar de los principios rectores de la gestión.
- En el artículo 18.1 TRLA (Régimen jurídico básico aplicable a las CCAA) asigna a los “usuarios” un tercio de representación en los órganos colegiados de las Administraciones hidráulicas autonómicas; en vez de “interesados”.
- Art. 19 TRLA (Consejo Nacional del Agua) no menciona a los "interesados". En su caso, debería mencionar expresamente a las “organizaciones protectoras (defensoras) del medio ambiente”.
- Art. 27.c) TRLA (Composición de Junta de Gobierno) asigna una correspondencia de representación a los usuarios, excluyendo a otros interesados.
- Resultaría muy conveniente que en los artículos 31, 32, 33 y 34 TRLA se dejase de hablar de usuarios, y se hablase de interesados. La representación de los interesados no se debe ceñir exclusivamente a los órganos centrales del organismo, quizás tengan más relevancia en los descentralizados.

En relación con la “elaboración de los planes hidrológicos de cuenca”, del Art. 41.2º.3º y ss. del Proyecto de TRLA, no es suficiente hablar de “adecuada información y consulta pública” ó de “participación pública”, sin mencionar la documentación que comprende. Es necesario:

- incluir la “participación activa” con acceso a la documentación citada, ya exigida por WWF/Adena a propósito del artículo 15 del TRLA, y,
- recoger expresamente el plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones por escrito, porque así lo exige la DMA Art. 14.1º y 2º.

Como el artículo 14 de la DMA habla de “información y consulta pública” para la aplicación de la totalidad de la Directiva, WWF/Adena cree más adecuado que, por sistemática, estos derechos se reconozcan en el artículo 15 del TRLA.

4.1.9. Consulta pública

El texto propuesto (Art. 41.2. TRLA) remite a un reglamento posterior.

WWF/Adena considera que, si este reglamento no entra en vigor antes del 22 de Diciembre de 2003, no se han transpuesto en tiempo las especificaciones de la DMA

4.1.10. Seguimiento

En cuanto al nuevo Art.92ter.2 TRLA establece unas previsiones para los Programas de Seguimiento que sólo abarcan unas cuestiones generales del Art.8 DMA, sin ni siquiera incluir las previsiones del mencionado artículo e ignorando por completo el Anexo V DMA.

Tampoco se establecen los plazos para la entrada en vigor de los programas de seguimiento.

4.1.11. Contaminación

Se echa de menos una aplicación de una aproximación combinada referente a la contaminación de las fuentes puntuales y difusas (Art. 10 DMA).

En la definición del artículo 93 del Proyecto de TRLA debiera hacerse mención expresa del “dominio público marítimo-terrestre” y de “las aguas costeras”, sin que sea suficiente referirse al entorno del dominio público hidráulico.

Los permisos incluidos en el Art. 100.1. sobre vertidos “que se realicen directamente... en las aguas continentales, así como el resto del dominio público hidráulico” contradicen claramente las previsiones de la DMA.

Parece que ha habido una confusión en la comprensión de los conceptos de :

- sustancias prioritarias que presenten un riesgo significativo; y
- sustancias peligrosas prioritarias.

Del artículo 16 de la DMA.

Pues el artículo 92 del Proyecto de TRLA *Objetivos de protección* habla de:

“... reducir progresivamente ... las pérdidas de sustancias prioritarias, ”

Cuando lo procedente sería reducir las sustancias prioritarias porque presentan un riesgo significativo para el medio acuático

Error que se contiene, igualmente, en el artículo 92 bis del Proyecto de TRLA a propósito de las aguas superficiales, en que se habla de “...*suprimir las ... pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias*”.

4.1.12. Vertidos

Vertidos en aguas continentales

WWF/Adena cree que deberían haberse recogido las obligaciones que impone la DMA como la “prohibición de entrada de contaminantes en el agua” (artículo 11.3 g) que en modo alguno aparecen en el Proyecto de TRLA.

No hay que olvidar que la autorización de vertidos tierra-mar es competencia de las Comunidades Autónomas.

Vertidos en aguas marinas.

La DMA impone la obligación de “adoptar todas las medidas adecuadas para que no aumente la contaminación marina” (artículo 11.6) que en modo alguno aparece recogida en el Proyecto de TRLA

Habría que armonizar esta norma con la Ley de Puertos e informar de estas prohibiciones a la Dirección General de Marina Mercante que es la competente para autorizar vertidos mar-mar.

En las actuales autorizaciones de vertidos no se tiene en cuenta el concepto de calidad de las aguas que impone la DMA y los vertidos que se autorizan contaminan las aguas.

Por lo que:

- deben recogerse los nuevos conceptos y prohibiciones;
- deben plantearse, simultáneamente soluciones alternativas, sistemas de recogida, ...

4.1.13. Coordinación internacional

La nueva disposición adicional duodécima TRLA (Regulaciones internacionales) establece que la DMA “se aplicará sin perjuicio de lo que dispongan las Leyes reguladoras de las relaciones internacionales, los acuerdos o los convenios suscritos con otros países”.

Esta redacción es claramente incompatible con las previsiones de la DMA, ya que en numerosos aspectos medioambientales, éstos Convenios o Acuerdos aseguran límites o niveles de protección por debajo de aquellos asegurados en los acuerdos internacionales. En el caso de España, esta disposición tiene aún menos sentido, ya que los países con cuencas compartidas forman igualmente parte de la Unión Europea y están obligados a aplicar la DMA.

4.1.14. Otras consideraciones

En general, el término “Administración hidráulica” debería sustituirse por el de “Administración hídrica” o, “Administración del agua”, ya que el adjetivo “hidráulico” hace referencia al movimiento del agua, no al agua directamente.

De igual forma, sería preferible hablar de gestión del “agua” que no de “las aguas”. Es una cuestión estilística, pero que incide en la idea de la unidad del recurso.

Igualmente, y ante el debate sobre el uso del agua que actualmente se está viviendo en España, sorprende que la reforma del TRLA no especifique una mayor jerarquización en la preferencia de los usos, especialmente referente a los diferentes tipos de regadíos, ni mencione los “campos de golf”, cuya ubicación exacta parece confusa.

4.2. Comentarios sobre las modificaciones propuestas para la Ley del PHN

Entre las modificaciones propuestas, falta cualquier referencia a los objetivos de no deterioro y buen estado de las aguas requeridos por la DMA, que podría ser necesario incluirlo en los artículos 2 (Objetivos de la Ley), 16 (Condiciones técnicas), 26 (caudales ambientales), así como en las Disposiciones adicionales cuarta (Plan Especial del Alto Guadiana), séptima (Plan integral de mejora de la calidad del río Tajo) y décima (Plan Integral de Protección del Delta del Ebro).

En la propuesta de Ley, se echa de menos una referencia a la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001, Relativa a la evaluación de los

efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, DOCE L 197/32, de 21 de julio de 2001, que debe trasponerse antes del 21 de julio de 2004.