

JUSTIFICACIÓN JURÍDICA DEL PLAN ESPECIAL DEL ALTO GUADIANA

1. BASE JURÍDICA GENERAL.-

Como ya se ha indicado en este documento, la disposición adicional cuarta de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, ordenó la formación de un Plan Especial del Alto Guadiana. La finalidad de esta previsión legal era, en los términos de la disposición adicional citada, “mantener un uso sostenible de los acuíferos de la cuenca alta del Guadiana”. A esos efectos en esta disposición se prevé un desarrollo del régimen jurídico de un conjunto de actuaciones consistente en:

- “a) La reordenación de los derechos de uso de aguas, tendente a la recuperación ambiental de los acuíferos.
- b) La autorización de modificaciones en el régimen de explotación de los pozos existentes.
- c) La concesión de aguas subterráneas en situaciones de sequía.
- d) Otras medidas tendentes a lograr el equilibrio hídrico y ambiental permanente de esta cuenca”.

El texto legal reseñado no contiene ninguna precisión sobre el procedimiento y forma de aprobación del Plan Especial por lo que debe de acudir al saber común sobre la planificación hidrológica presente en el derecho español desde la promulgación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, para decidir sobre lo que debe ser contenido y procedimiento de realización de esa planificación. Bien es verdad que con posterioridad a la Ley 10/2001, de 5 de julio, tuvo lugar la trasposición al derecho español por el art. 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre 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 de actuación en el ámbito de la política de aguas, texto que fija distintos objetivos medioambientales para las masas de agua subterránea y que deben necesariamente tenerse en cuenta en la configuración del Plan Especial.

Finalmente, debe reseñarse la reciente promulgación del Real Decreto-Ley 9/2006, de 15 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en las poblaciones y en las explotaciones agrarias de regadío en determinadas cuencas hidrográficas cuya disposición adicional segunda contiene unas “medidas urgentes de aplicación al Alto Guadiana” que deben ser necesariamente tenidas en cuenta en la configuración del Plan Especial e, igualmente, existe en el mismo Real

Decreto-Ley una disposición adicional tercera que está referida a la actuación de los Centros de Intercambio de Derechos de uso de aguas cuya constitución ha sido autorizada por el Consejo de Ministros y, por tanto, sus disposiciones son directamente aplicables al Plan Especial del Alto Guadiana dado que la constitución del Centro de Intercambio de Derechos de la Confederación Hidrográfica del Guadiana fue autorizado por el Consejo de Ministros por acuerdo de 15 de octubre de 2004.

2. PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN Y CONFIGURACIÓN DEL PLAN ESPECIAL DEL ALTO GUADIANA.

2.1 Líneas generales.

Como se ha dicho anteriormente, es el saber común sobre la Planificación hidrológica el que se ha tomado de modelo ante la falta de decisiones sustantivas en la disposición adicional cuarta de la Ley 10/2001, de 5 de julio, mencionado. Por ello se ha considerado necesario y conveniente que el Plan conste de una Memoria, un Presupuesto, unos Programas Sectoriales y unas Normas del Plan y que dicho Plan sea objeto de aprobación por parte del Consejo de Ministros, tras la correspondiente tramitación.

2.2 Tramitación.

Comenzando por la tramitación, ésta es decisivamente determinada por lo previsto en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Precisamente por Resolución de 28 de agosto de 2006, la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente, decidió el sometimiento del Plan al trámite de evaluación ambiental. Es claro que los trámites previstos en esta Ley deberán ir cumpliéndose y que, finalmente, existirá intervención del Consejo de Estado que deberá emitir dictamen previo a la aprobación por parte del Gobierno al tratarse de un texto de naturaleza jurídica reglamentaria, ordenado a una norma de rango legal como lo es la disposición adicional cuarta de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (art. 22.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado y art. 24.2, por remisión, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

2.3 Relación entre Administraciones.

Dado que el Plan Especial del Alto Guadiana guarda evidente relación con políticas públicas de competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha, está prevista la suscripción de un convenio entre la Administración General del Estado y la Junta de Comunidades, a efectos de regular la colaboración entre ambas Administraciones a los efectos de conseguir de la forma más eficaz posible, el cumplimiento de los objetivos que la Ley del Plan Hidrológico Nacional fija para este Plan. El Convenio se fundamentará en lo previsto en el artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Como órgano derivado de este Convenio, está prevista la creación de un Consorcio con

competencias de impulso, seguimiento y gestión de determinadas actuaciones previstas en el Plan.

2.4 Contenido.

De conformidad con lo que viene considerándose contenido de los planes hidrológicos, se ha confeccionado una Memoria del Plan en la que se contiene un análisis técnico de la situación existente que incluye un Estudio Hídrico y se lleva a cabo un diagnóstico sobre el tipo de soluciones que permitirían una adecuación de la situación existente a los principios del desarrollo sostenible y del uso racional de los recursos naturales.

También existen unos Programas sectoriales relacionados con los distintos aspectos de la acción pública en el ámbito territorial del Alto Guadiana. La relación de Programas Sectoriales se contiene en las Normas del Plan sobre las que se razonará posteriormente.

El Plan Especial se aprueba, como se ha dicho, por Real Decreto del Gobierno de la Nación. El Real Decreto consta de un Preámbulo y de una serie de artículos. Como Anexo nº 1 figurarán las Llamadas Normas del Plan, y los Programas Sectoriales así como la Memoria y el Presupuesto serán los siguientes Anexos del mismo (del 2 al 8). Se prevé la publicación de todos ellos en el Boletín Oficial del Estado.

3. CONTENIDO DEL REAL DECRETO APROBATORIO DEL PLAN ESPECIAL DEL ALTO GUADIANA.

El Real Decreto aprobatorio consta de nueve artículos, dos disposiciones adicionales y dos finales. Su contenido tiene por objeto acotar la finalidad del Plan (arts. 1 con referencia fundamental a los distintos documentos que contienen el Plan y 2, en el que se especifica en sintonía con la Directiva marco comunitaria el objeto del Plan), facilitar su lectura y aplicación (art. 3 relativo a determinadas definiciones), acotar el ámbito territorial al que se va a aplicar (art. 4, pues la Ley 10/2001, de 5 de julio, no indicó qué es lo que debía entenderse por Alto Guadiana), fijar su duración temporal, prever la existencia de un Consorcio entre la Administración General del Estado y la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha (art. 6), así como una serie de artículos dedicados a prever la dinámica del Plan (arts, 7, 8, y 9 relativos al seguimiento de la ejecución del Plan, previsión de la forma de revisión y modificación y dotación económica).

Las disposiciones adicionales se dedican a la regulación del derecho de consulta a los documentos del Plan (primera) y a los efectos sobre las políticas sectoriales que se sigan en el ámbito territorial afectado por el Plan (segunda).

Las disposiciones finales contienen las previsiones habituales sobre entrada en vigor (primera) y habilitación para el desarrollo reglamentario (segunda).

4. CONTENIDO DE LAS NORMAS DEL PLAN ESPECIAL DEL ALTO GUADIANA.

Como se ha dicho anteriormente, el Anexo I contiene las Normas del Plan Especial. Estas normas constituyen la quintaesencia de la justificación de la consideración normativa del Plan. Cumplen un papel semejante al de las Normas de los Planes Hidrológicos de cuenca que fueron objeto de publicación en el BOE en distintos momentos del año 1999 una vez que por Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio tuviera lugar la aprobación de la gran mayoría de los Planes Hidrológicos de cuenca. Puede decirse que estas Normas constituyen la reducción a precepto, a estatuto (con la regulación de los consiguientes derechos y deberes de los ciudadanos afectados por la aprobación del Plan Especial del Alto Guadiana), del discurso más general y fundamentalmente técnico que se contiene en los distintos Programas sectoriales a que se ha hecho referencia.

Las normas se inician con un artículo primero en el que se narran las distintas técnicas mediante las cuales va a actuar el Plan Hidrológico del Guadiana.

La primera técnica prevista por las normas es la de la ejecución de los Planes de Ordenación de extracciones a cuyos efectos se ordena la elaboración o la revisión, en su caso. Se dispone la sustitución de captaciones individuales preexistentes por captaciones comunitarias de forma congruente a la regulación del Texto refundido de la Ley de Aguas.

Otra forma de actuación es la transformación de los derechos privados en concesionales. No existía, hasta ahora, procedimiento hábil regulado legalmente para conseguir tal resultado siendo, además, expresamente prohibida –excepto, curiosamente, en situaciones de sequía- el otorgamiento de concesiones allí donde hubiera declaración de sobreexplotación de acuíferos (cfr. la disposición adicional séptima del Texto Refundido de la Ley de Aguas). Ahora, el Real Decreto Ley 9/2006 supra cit., da base legal suficiente para que pueda llevarse a cabo esta transformación de derechos privados en concesionales si así lo desea su titular, configurándose un procedimiento y un contenido de las concesiones a otorgar que las Normas del Plan reflejan desarrollando las previsiones del Real Decreto Ley 9/2006 en su estricto contenido para conseguir la finalidad de mejor gestión perseguida.

Otra técnica es la adquisición administrativa de derechos de uso de aguas y de terrenos. La Ley 46/1999, de 13 de diciembre, por la que se reformó la Ley 29/1985, de 2 de agosto, introdujo la regulación de los Centros de Intercambio de Derechos de uso de aguas. El Real Decreto Ley 9/2006 ha dado nuevas posibilidades de actuación a esos Centros y es en base a este fundamento legal como existen en las Normas algunos artículos dedicados a prever la forma de actuación del Centro de Intercambio de Derechos de uso de agua del Guadiana. Se fijan, así, prioridades de actuación así como se prevé la formación de instrumentos en los que se consignan precios de adquisición del recurso. Igualmente y en ciertas circunstancias se prevé la adquisición de terrenos, todo ello con el objetivo general de conseguir, a través de la reducción de consumos y de la dedicación de caudales al medio ambiente que la adquisición llevaría consigo, el buen estado de las masas de agua subterránea y de las superficiales a ellas asociadas. Obviamente también puede alguna parte de los volúmenes adquiridos por el Centro ser cedidos a otros usuarios o a la Comunidad

Autónoma de Castilla La Mancha tal y como autoriza la disposición adicional tercera del Real Decreto Ley 9/2006.

Finalmente, existen algunas regulaciones sobre la celebración de contratos de cesión de derechos de uso de agua que son complementarias de las existentes en la legislación general de aguas y motivadas por la situación ambiental tan delicada que se vive en el Alto Guadiana, lo que sirve de perfecta justificación a las mismas teniendo en cuenta, además, la aprobación por medio de Real Decreto del Gobierno de la Nación.

Otra técnica de actuación que previó la disposición adicional cuarta de la Ley 10/2001, de 5 de julio, fue la autorización de modificaciones en el régimen de explotación de los pozos existentes. Sin duda alguna el objetivo de la Ley fue clarificar y facilitar la actuación administrativa en este terreno, a veces discutida por los particulares en función de la dificultad de aplicación de la disposición transitoria tercera 3 del Texto Refundido de la Ley de Aguas. A esos efectos, la disposición adicional segunda apartado 2 del Real Decreto Ley 9/2006 repetidamente citada, ha sido decisiva para que las Normas del Plan puedan fijar con claridad lo que se consideraría modificación de las condiciones de aprovechamiento con el consiguiente paso del régimen privado al público y lo que sería susceptible de ser autorizado por la Confederación Hidrográfica del Guadiana.

También se refirió la disposición adicional cuarta de la Ley 10/2001, de 5 de julio como contenido del Plan Especial del Alto Guadiana a la concesión de aguas subterráneas en situaciones de sequía. Sin duda era la equívoca redacción de lo que hoy es disposición adicional séptima del Texto Refundido de la Ley de Aguas (con origen también en la Ley 46/1999, supra cit) el origen de esta disposición del PHN, con lo que el legislador hacía una llamada a la necesaria aparición de normas que facilitaran la actuación de la Administración Hidráulica. Las Normas del Plan en este sentido mantienen la generalidad de la prohibición de otorgamiento de concesiones dada la delicada situación hídrica del Alto Guadiana pero, no obstante, permiten su otorgamiento cuando quien las solicite adquiera por medio del contrato de cesión de derechos de uso de aguas o a través del Centro de Intercambio de Derechos de Uso de Agua, el porcentaje que sobre el volumen precisado fije la Confederación Hidrográfica del Guadiana determinándose ese porcentaje en atención a las condiciones técnicas y ambientales que concurran y dedicándose a la recuperación ambiental de las masas de agua subterránea y de los ecosistemas a ellas asociados.

Finalmente se cumple el último objetivo de la disposición adicional cuarta de la Ley 10/2001, de 5 de julio, con un conjunto normativo (contenido en el capítulo IV de las Normas), en el que se reducen a proposiciones normativas distintas de las técnicas de actuación previstas en algunos de los Programas sectoriales del Plan. De esa manera se contienen normas sobre la recarga de masas de agua subterránea, la reutilización de aguas residuales, la gestión de las masas de agua subterránea no declaradas en riesgo y el control de la actividad de sondeo.