

# PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA: LA VERDAD OFICIAL CONTESTADA

Abel La Calle

Abogado



Cuando yo uso una palabra -insistió Humpty Dumpty con un tono de voz más bien desdenoso- quiere decir lo que yo quiero que diga..., ni más ni menos. - La cuestión -insistió Alicia- es si se puede hacer que las palabras signifiquen tantas cosas diferentes. - La cuestión -zanjó Humpty Dumpty- es saber quien es el que manda..., eso es todo.

Lewis Carroll, *A través del espejo y lo que encontré allí*, 1871  
Ilustración de John Tenniel para la edición de 1871

## 1. Introducción

La elaboración en España de los primeros planes hidrológicos 2009-2015 derivados de la Directiva marco del agua empezó tarde y en no pocos casos aún no había terminado cuando ya empezaron los anuncios para participar en el segundo ciclo de 2015-2012.

Esa primera generación trajo cambios importantes, se amplió el conocimiento oficial sobre las aguas y sus ecosistemas, la difusión de la información medioambiental, se incorporaron interesados a la participación que hasta ahora estaban excluidos, se adaptó el lenguaje técnico a los nuevos términos y se cambiaron algunos argumentos. Sin embargo las buenas prácticas en la elaboración de los planes no abundaron y las existentes parecen efímeras, ejemplo de ello ha sido el caso de las cuencas internas de Cataluña. La ausencia más notable tal vez sea la de los cambios en la cultura del agua, la concepción y el paradigma que sigue dominando las relaciones con el agua y sus ecosistemas, un detalle que puede dar cuenta de ello es el

mantenimiento del mismo discurso político que salvo excepciones como la de Cristina Narbona, responden a concepciones obsoletas o a metáforas populistas o demagógicas.

Los resultados positivos del primer ciclo de planificación hidrológica han sabido a poco, esa podría ser la síntesis coloquial de lo que se ha apreciado en el Observatorio de Políticas de Agua de la Fundación Nueva Cultura del Agua.

Ha habido una queja extendida entre los que hemos sido consultados por primera vez en la planificación hidrológica y es la que se expresa con la pregunta de si tiene sentido participar, hacer alegaciones y, de alguna forma, darle legitimidad democrática a una decisión final que seguramente no se la merece. La duda no es nueva en otros ámbitos pero en la nueva planificación hidrológica comporta interesantes aspectos porque uno de sus principales objetivos era precisamente lograr una participación pública activa y real.

La idea que mueve este texto es que el nuevo régimen jurídico de participación pública y las obligaciones de documentar todo el proceso de planificación, aunque parezcan haber traído un considerable «ruido» en la comunicación entre las Autoridades y la ciudadanía, también pueda servir para contestar la verdad oficial cuando es necesario.

De una forma limitada estas páginas pretenden realizar una aproximación al nuevo proceso de producción de la que se podría llamar la verdad oficial de la planificación hidrológica, la forma en la que puede producirse ahora el forzamiento de dicha verdad oficial y la importancia de las alegaciones y su contestación para evidenciar su posible falsedad.

Antes de entrar en materia quiero agradecer las aportaciones al texto de Francesc La Roca, Josep Espluga, Daniel Barbé, Gabriel Borrás, Leandro del Moral y Francisco Javier Martínez.

## **2. La planificación hidrológica de la Directiva marco del agua**

La política del agua, entendida como la acción (u omisión) gubernamental en materia de aguas, ha evolucionado en la Unión Europea hasta dotarse de instrumentos generales de planificación hidrológica por demarcaciones hidrográficas, contando así con una herramienta destinada a racionalizar y armonizar la intervención pública de los Estados miembros con el objetivo de alcanzar la protección y el uso sostenible de las aguas y sus ecosistemas asociados<sup>1</sup>.

Los planes de gestión o planes hidrológicos de cuenca son el principal instrumento de la planificación hidrológica y sus objetivos, contenido y proceso de elaboración están regulados en términos generales por el Derecho de la Unión Europea. Estos planes se hallan funcionalmente ligados a dos instrumentos complementarios que son el Programa de medidas y el Programa de seguimiento<sup>2</sup>. Han de ser instrumentos vinculantes para la Administración y los administrados. El contenido del Plan es amplio y de naturaleza diversa pero en cualquier

---

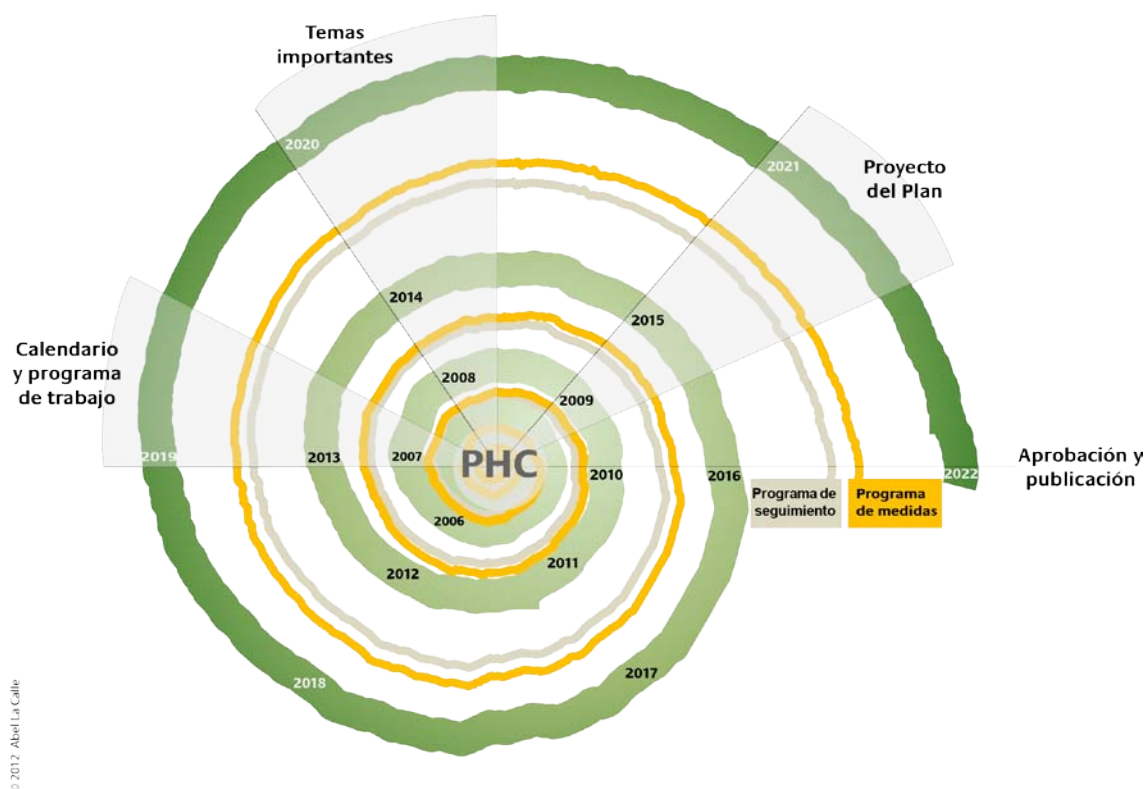
<sup>1</sup> Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, DO L 327 de 22.12.2000. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:ES:NOT>

Abel La Calle, «El nuevo marco jurídico que introduce la Directiva marco de aguas en la Unión Europea», en Federico Aguilera y Pedro Arrojo (Coord.), *El agua en España. Propuestas de futuro*, Fundación Alternativas, 2003, pp. 69-124.

<sup>2</sup> Artículos 5, 13 y 14 (plan y tramitación), 11 y 8 (programa de medidas y seguimiento) de la Directiva 2000/60/CE.

caso ha de tener carácter normativo, al menos en la medida en la que delimite y declare el estado de las masas de agua, declare y delimite zonas protegidas, establezca objetivos y excepciones, o programe medidas para la consecución de los objetivos de la Directiva marco del agua<sup>3</sup>. La adaptación española ha establecido de manera expresa el contenido normativo mínimo de estos planes<sup>4</sup>.

El proceso de elaboración de los planes hidrológicos sigue una serie de pasos predefinidos, encadenados y obligatorios<sup>5</sup>. En ellos, se identifica, clasifica y valora la situación de las masas de agua (análisis y estudios previos), se jerarquiza la importancia de los problemas y se elige, entre la estrategias posibles, la manera de afrontarlos (esquema de temas importantes), y se selecciona, entre las tácticas viables, el conjunto de medidas más rentable (programa de medidas), así como las conductas que serán obligatorias (normativa general del plan). Se añade además un sistema de control y corrección continuo (programa de seguimiento), para conocer la evolución de las aguas y los ecosistemas asociados y cambiar las medidas si es necesario. Todo el proceso está jalonado con sucesivas obligaciones de participación pública para la difusión y acceso a la información, la consulta pública y el acceso a la justicia. El proceso de planificación es cíclico y se actualiza o revisa cada seis años como una espiral en la que se trata de proteger las aguas, sus ecosistemas y lograr un uso sostenible de ellos.



**Ciclo de la planificación hidrológica y fases de consulta** (Directiva 2000/60/CE)

<sup>3</sup> Artículo 13.4 y anexo VII de la Directiva 2000/60/CE.

<sup>4</sup> Artículo 81.2 del Real Decreto 907/2007.

<sup>5</sup> Artículos 13, 14 y 15 de la Directiva 2000/60/CE y artículos 76 a 83 del Real Decreto 907/2007.

Como toda acción de gobierno, la planificación hidrológica no se realiza en un espacio vacío de intereses y poderes privados, sino en el centro mismo de unas relaciones de poder<sup>6</sup> intrincadas y no siempre sutiles.

Si se observa con perspectiva la política del agua en España podría sorprender la desigualdad existente en el estatus de participación que ostentan los distintos interesados. Los mayores defensores de los intereses privados, los beneficiarios de la explotación del agua como recurso económico, las oligarquías de regantes y las grandes compañías hidroeléctricas, ostentan una participación privilegiada en la toma de decisiones y reciben abundantes subvenciones y ayudas de Estado directa e indirectamente. Sin embargo, los mayores defensores de los intereses generales, organizaciones no gubernamentales ambientales, de consumo, recreativos, etc., acaban de incorporarse a la participación pública en este ámbito con una representación mínima y prácticamente sin ayudas para realizar su labor. Para comprobar la afirmación basta de un lado revisar la composición de los órganos de las Confederaciones hidrográficas y agencias autonómicas, y de otro lado comprobar la inexistencia de recuperación de costes del recurso y ambientales o del mantenimiento del carácter gratuito del otorgamiento de las concesiones de uso privativo del agua.

Los grupos de presión son una realidad generalizada -seguramente consustancial- de todo sistema institucional por lo que la respuesta en este y otros ámbitos radica, no tanto en tratar de suprimir su existencia, como en establecer medidas de control y procesos y órganos de participación transparentes, abiertos e igualitarios para todas las partes interesadas. Ejemplo de la preocupación generalizada por este problema se encuentra en las recomendaciones políticas surgidas para Río + 20 según la cual ante la necesidad de que las concesiones que se realicen respecto del equilibrio entre las necesidades hídricas de la sociedad y de los ecosistemas «debe mediar la ciencia, y no los grupos de presión»<sup>7</sup>.

En la política del agua española no sólo no se han adoptado medidas de control para limitar el poder de los grupos de presión sino que se mantiene el estatus privilegiado de los grupos citados a pesar de las exigencias de participación igualitaria tanto del Derecho de la Unión Europea como del Derecho español<sup>8</sup>.

Estas relaciones de poder subyacentes al proceso de planificación hidrológica pueden percibirse como evidentes en muchos casos para los observadores directos pero no siempre resulta claras para observadores ajenos a esa realidad, ni fácilmente demostrables cuando se accede a la justifica para tratar de anular sus efectos. Esta situación produce un gran frustración y una sensación de impotencia de la ciudadanía preocupada por la defensa del medio ambiente.

---

<sup>6</sup> Relaciones de poder en el sentido en que las resumió Michel Foucault es decir «cualquier tipo de relación en la que uno intenta dirigir la conducta del otro» (Entrevista de Raúl Fornet-Betancourt, Helmut Becker y Alfredo Gómez-Müller con Michel Foucault el 20 de enero de 1984. *Internationale Zeitschrift Fur Philosophie, Concordia*, n.6, 1984, pp. 99-116. Versión traducida al español accesible en <http://catedras.fsoc.uba.ar/heler/foucaltetica.htm> [consultada 11 de diciembre de 2012, 10:20 GMT])

<sup>7</sup> Río + 20 documento de política. Seguridad hídrica para un planeta bajo presión. Transición a la sostenibilidad: retos y soluciones, Planeta bajo presión: nuevos conocimientos para forjar soluciones. 28-29 de marzo de 2012. <http://www.planetunderpressure2012.net/>

<sup>8</sup> Artículo 14 de la Directiva 2000/60/CE, artículos 10.3 del Tratado de la Unión Europea y artículo 21 de la Carta de Derechos fundamentales y los artículos 9.2, 23.1 y 14 de la Constitución española.

En el escenario que ha producido la Directiva marco del agua, al establecer un nuevo marco jurídico para la planificación hidrológica, cabe preguntarse en qué medida se han ganado nuevos instrumentos para detectar y acreditar la vulneración de los intereses generales.

### 3. La producción de la verdad oficial

Para indagar en el proceso planificador interesa reconocer el procedimiento seguido y las distintas funciones gubernamentales presentes, al menos las más importantes. Cabe distinguir la función analítica (indaga y afirma la versión oficial de lo que acontece); la función estratégica (elige los objetivos y la forma de responder a lo que ocurre); la función táctica normativa (regula conductas); y táctica programática (dispone las medidas y el momento de su ejecución); así como una función de control de la aplicación (seguimiento de los efectos de las medidas y la aplicación de las normas). Transversal a todas ellas está la función de gobernanza que despliega para cada una las fases (difusión y acceso a la información, consulta pública y acceso a la justicia ambiental).

Planificación hidrológica			
Fase		Contenido	Función
Estudios previos		Caracterización, presiones e impactos humanos y economía del uso del agua	Análisis
Elaboración	Inicio	Calendario y un programa de trabajo para la elaboración del plan	Estrategia
	Estrategias	Esquema provisional de los temas importantes para la gestión de aguas. EAE: Documento referencia	
		PM: Propuesta incluida caudales ecológicos	Táctica
	Proyecto	Proyecto de PHC y resumen de medidas EAE: Informe de sostenibilidad ambiental	
Decisión		Aprobación (aportaciones y respuestas) Publicación y difusión del PHC EAE: Memoria ambiental	Aprobación
Seguimiento y evaluación		Aplicación de medidas, seguimiento del estado de las masas de agua y evaluación intermedia del programa de medias	Aplicación

PHC: Plan Hidrológico de Cuenca / PM: Programa de medidas / EAE: Evaluación ambiental estratégica  
Fuente: Elaboración propia

A través de este procedimiento y en el ejercicio de esas funciones gubernamentales se produce lo que se denomina en el presente trabajo «verdad oficial» de la planificación hidrológica, es decir la definición de los problemas y la decisión sobre las soluciones a adoptar.

Se ha tomado la expresión «verdad oficial» para identificar aquello que el poder gubernamental produce en sus decisiones, una verdad que está colonizada, determinada e

incluso imaginada por el poder. Ésta es una concepción inspirada en el análisis sobre la verdad de Michel Foucault<sup>9</sup>.

#### **4. La incorporación de conocimientos y saberes**

Como ya se ha avanzado, la verdad oficial de la planificación hidrológica, se produce, construye o fabrica en un marco institucional, jurídico y de poder dado, que en la actualidad pretende formalmente integrar otros conocimientos y saberes para que sea percibida como válida por cumplir con la legalidad, justa por tomar en consideración todas las opiniones y así poder alcanzar una mayor eficacia.

El proceso de producción de esta verdad oficial en la planificación hidrológica que establece la Directiva marco del agua, contempla la obligación para las Autoridades competentes de incorporar los citados conocimientos científicos y técnicos, y los saberes de las partes interesadas y el público. Se trata normalmente de una incorporación controlada o filtrada porque los autores de dichos conocimientos y saberes no tienen libertad de actuación en el proceso de producción de la verdad oficial, están sujetos a los protocolos y decisiones de las Autoridades intervinientes. Téngase en cuenta que una consultora que realiza los trabajos científicos y técnicos del plan, aunque esté en juego su credibilidad profesional, tiene una dependencia del poder adjudicador que le ha contratado que va más allá de lo económico, de otro lado el bienestar profesional de un técnico de la Administración que debe informar el plan depende de la Autoridad que lo dirige, y por último, las partes interesadas aunque algunas tienen posibilidades de influir en la decisión de manera privilegiada, la mayoría están sometidas a unas formas preestablecidas y limitadas de intervención en el proceso.

La incorporación del conocimiento científico y técnico se tendría que llevar a cabo, especialmente, en la identificación, caracterización y condiciones de referencia de las masas de agua<sup>10</sup>; la identificación de las presiones y evaluación de los impactos producidos por la actividad humana en las masas de agua<sup>11</sup>; el análisis económico del uso del agua para tener en cuenta la recuperación de costes de los servicios relacionados con el agua y estudiar la combinación más rentable de las medidas necesarias para alcanzar los objetivos medioambientales<sup>12</sup>; el establecimiento de programas de seguimiento del estado de las aguas para obtener una visión general coherente y completa<sup>13</sup>; establecimiento de los programas de medidas para alcanzar los objetivos medioambientales<sup>14</sup>; descripción general de las características de la demarcación<sup>15</sup>; determinación del estado de las masas de agua<sup>16</sup>; la

---

<sup>9</sup> «Lo importante, creo, es que la verdad no está fuera del poder, ni sin poder (no es, a pesar de un mito, del que sería preciso reconstruir la historia y las funciones, la recompensa de los espíritus libres, el hijo de largas soledades, el privilegio de aquellos que han sabido emanciparse). La verdad es de este mundo; está producida aquí gracias a múltiples imposiciones. Tiene aquí efectos reglamentados de poder. Cada sociedad tiene su régimen de verdad, su política general de la verdad: es decir, los tipos de discursos que ella acoge y hace funcionar como verdaderos; los mecanismos y las instancias que permiten distinguir los enunciados verdaderos a falsos, la manera de sancionar unos y otros; las técnicas y los procedimientos que son valorizados para la obtención de la verdad; el estatuto de aquellos encargados de decir qué es la que funciona como verdadero.» Michel Foucault, *Microfísica del Poder*, Madrid, 1979.

<sup>10</sup> Artículo 5.1 primer guión en relación con el anexo II de la Directiva 2000/60.

<sup>11</sup> Artículo 5.1 segundo guión en relación con el anexo II de la Directiva 2000/60.

<sup>12</sup> Artículo 5.1 tercer guión en relación con el anexo III de la Directiva 2000/60.

<sup>13</sup> Artículo 8.1 de la Directiva 2000/60.

<sup>14</sup> Artículo 11.1 de la Directiva 2000/60.

<sup>15</sup> Artículo 13.4 en relación con el anexo VII.A.1 de la Directiva 2000/60.

determinación de los objetivos medioambientales y la determinación y justificación de sus excepciones<sup>17</sup>; el resumen del análisis económico<sup>18</sup>; y el resumen de los programas de medidas para conseguir los objetivos de la planificación y en especial los medioambientales<sup>19</sup>.

La incorporación de otros conocimientos y saberes de las partes interesadas y el público debería tener lugar en general en todos los mencionados en el párrafo anterior en virtud de la obligación del fomento de la participación pública activa de todas las partes interesadas en la aplicación de la Directiva marco del agua<sup>20</sup>; y en particular dentro del ciclo de planificación hidrológica en las tres consultas previstas para la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca<sup>21</sup>.

La obligación de tener en cuenta estos conocimientos y saberes del público se documenta a través del deber de publicar con el plan hidrológico de cuenca un resumen de las medidas de información pública y de consulta tomadas, sus resultados y los cambios consiguientes efectuados en el plan<sup>22</sup>. Información que también debe de incluirse conforme a la evaluación ambiental estratégica, poniendo a disposición del público, además del plan, una declaración que resuma, entre otros extremos, cómo se han tomado en consideración los resultados de la participación del público<sup>23</sup>. En ambos casos se trata de otorgar transparencia sobre el cumplimiento de la obligación, establecida en el Convenio de Aarhus 1998, de tener debidamente en cuenta resultados del procedimiento de participación del público<sup>24</sup>. La adaptación española de la Directiva marco del agua establece la necesidad de tener en cuenta las consultas realizadas en el proyecto de Plan hidrológico de cuenca<sup>25</sup>. Además, conforme a la aplicación del procedimiento administrativo común español, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales<sup>26</sup>.

## **5. La presunción de legalidad**

La exigencia jurídica de que se tengan en cuenta estos conocimientos y saberes a la producción de lo que se ha llamado la verdad oficial, no garantiza su incorporación real o efectiva. La experiencia sobre la recurrencia en el incumplimiento de las normas en este y otros campos ha dado suficientes muestras de su débil eficacia. Sin embargo la presunción de legalidad de los actos administrativos<sup>27</sup> que establece el marco jurídico e institucional en el que se inscribe el proceso de planificación, se extiende a todas las exigencias jurídicas de

---

<sup>16</sup> Artículo 13.4 en relación con el anexo VII.A.4 de la Directiva 2000/60.

<sup>17</sup> Artículo 13.4 en relación con el anexo VII.A.5 de la Directiva 2000/60.

<sup>18</sup> Artículo 13.4 en relación con el anexo VII.A.6 de la Directiva 2000/60.

<sup>19</sup> Artículo 13.4 en relación con el anexo VII.A.7 de la Directiva 2000/60.

<sup>20</sup> Artículo 14.1 primera frase de la Directiva 2000/60.

<sup>21</sup> Artículo 14 de la Directiva 2000/60.

<sup>22</sup> Anexo VII.A.9 de la Directiva 2000/60.

<sup>23</sup> Artículo 9 de la Directiva 2001/42.

<sup>24</sup> «Cada Parte velará por que, en el momento de adoptar la decisión, se tengan debidamente en cuenta los resultados del procedimiento de participación del público» Artículo 7 en relación al 6.8 del Convenio de Aarhus de 1998.

<sup>25</sup> Artículo 80.1 del Real Decreto 907/2007.

<sup>26</sup> Artículo 86.3 de la Ley 30/1992.

<sup>27</sup> Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa, conforme al artículo 57.1 de la Ley 30/1992.

dichos actos. Así cuando se aprueba el plan hidrológico de cuenca se presume, salvo prueba en contrario, que se ha producido la incorporación de estos conocimientos y saberes. Por tanto, la verdad oficial es la única válida jurídicamente, mientras no sea revisada por dicho poder o el poder judicial.

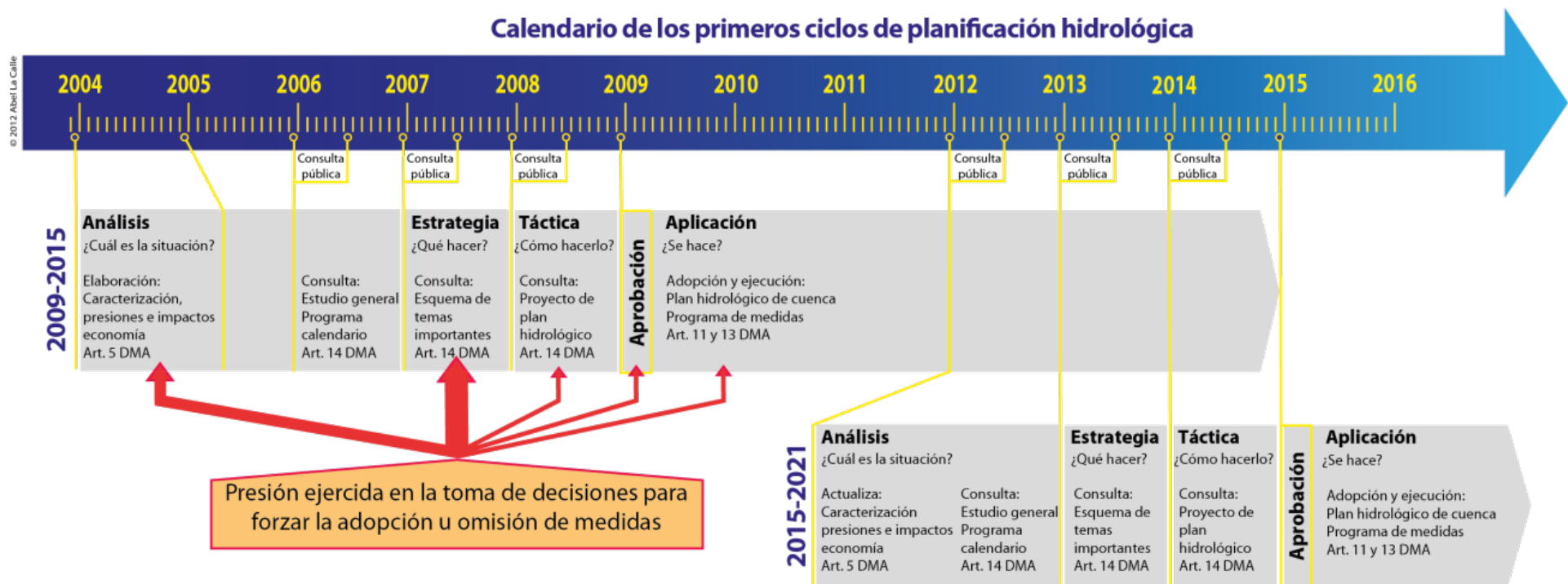
Este proceso de producción de la verdad oficial tampoco garantiza que los conocimientos científicos y técnicos que sirven de base para su formulación se hayan elaborado conforme a los métodos que de forma general y coherente se hallen aceptados en cada una de las disciplinas científicas y técnicas concernidas. De hecho no existe ningún sistema de evaluación externa, independiente y participativa para ello. La evaluación ambiental estratégica de la planificación hidrológica difícilmente puede calificarse de independiente, prueba de ello es la ínfima repercusión que está teniendo en la elaboración de estos primeros planes de la Directiva marco del agua.

La verdad oficial es por tanto el fruto de una relación entre el poder, el conocimiento y los saberes, en la que el primero generalmente coloniza a los segundos. No obstante, aunque se produzca esta colonización o asimilación controlada, no debe olvidarse que la Autoridad, por el mero hecho de cumplir sólo formalmente estos trámites, obtiene una mayor legitimidad porque la ley, la presume más plural, transparente y democrática.

## **6. El forzamiento de la verdad oficial**

Imagínese una Autoridad planificadora que por la presión de distintos grupos de intereses prevé construir una presa en un determinado tramo de un río. El problema es que esta medida no puede adoptarla sin que venga avalada por una serie de decisiones, entre ellas la que lo ampare el plan hidrológico que, por otra parte, debe proteger dicho río. Cuando dicha Autoridad elabora el plan y analiza y estudia la caracterización, el estado y las presiones e impactos del referido tramo de río, es momento en el que debería estar ejerciendo únicamente una función analítica, constatar lo que ocurre. Sin embargo, atendiendo a su interés previo, altera su objetividad para facilitar la ejecución de la medida que le interesa, es decir actúa anteponiendo su voluntad forzada de construir una presa (función programática). Sometido a este prejuicio, en el mejor de los casos omitirá valores ambientales existentes o exagerará las alteraciones humanas que lo han deteriorado. En el peor de los casos, falseará el estado de ese tramo de río para que su protección ambiental no suponga un obstáculo al embalse deseado.





*Calendario de los primeros ciclos de planificación hidrológica y momentos de forzamiento. Elaboración propia.*

La figura pretende ilustrar en qué momentos (destino de las flechas rojas) y con qué intensidad (ancho de las flechas) influyen en el ejemplo señalado las relaciones de poder en la adopción u omisión de las medidas a adoptar en la planificación hidrológica.

La secuencia lógica y jurídicamente vinculante de la planificación hidrológica convierte así en momentos espacialmente críticos los dos primeros pasos, las funciones de análisis y estrategia (que responden a las preguntas ¿cuál es la situación? y ¿qué hacer?), en ellos está el núcleo de la decisión planificadora, ya que condicionan de manera esencial las normas y medidas que se adopten. Por esta razón si el planificador se ve empujado a adoptar u omitir una determinada medida se verá tentado de alterar el análisis de la situación o la decisión sobre la estrategia de respuesta para desviar el proceso hacia la medida u omisión prevista de antemano. Podría decirse que constituye el núcleo de la verdad oficial de la planificación hidrológica.

## **7. La contestación de la verdad oficial**

Desde una perspectiva ciudadana esta verdad oficial se mejora en la medida en la que incorpora el conocimiento científico y técnico y los saberes de las partes interesadas y el público. Sin embargo, también puede empeorar la visibilidad de las presiones ejercidas pues esta incorporación provoca que los mecanismos de influencia de los intereses privados, se hagan más sutiles, se disfrazen mejor de racionalidad, abundancia de datos técnicos y apariencia objetiva, para evitar el control del público que interviene en los procesos y de los órganos de fiscalización democrática.

Los procesos de participación pública pueden desvelar estos mecanismos de influencia o relaciones de poder subyacentes, en la medida en la que averiguan lo que se va a hacer se documentan y explicitan las respuestas a las observaciones del público, pero no lo hacen de manera directa e inmediata, sino que, generalmente, requieren de un análisis crítico detallado para hacerlos reconocibles.

La contradicción que puede darse entre las observaciones del público y la respuesta que necesariamente debe consignar en el Plan la Autoridad competente<sup>28</sup>, ofrece la posibilidad de encontrar la verdad parresia que elogió Michel Foucault<sup>29</sup>, libre y enfrentada al poder, aunque lo que esté en juego en estos casos no sea la vida. No obstante, generalmente no resulta fácil determinar cuándo estamos ante dicha verdad parresia, para comprobarlo es necesario un esfuerzo de análisis crítico debido a la citada sutileza de los mecanismos de las relaciones de poder subyacentes y la complejidad que rodea estas decisiones.

Si hasta ahora se han centrado las reflexiones sobre la producción de la verdad oficial, los mecanismos que fuerzan o falsean su correspondencia con lo que acontece y las posibles estrategias para desvelarlos. Debería ahora, aunque sea brevemente,

---

<sup>28</sup> Una de las garantías más importantes de los procesos de participación pública es la obligación de la Autoridad competente de responder a las alegaciones u observaciones realizadas en dicho proceso y de explicitar como se han tenido en cuenta.

<sup>29</sup> «la parresia es una actividad verbal en la cual un hablante expresa su relación personal a la verdad, y arriesga su vida porque reconoce que decir la verdad es un deber para mejorar o ayudar a otras personas (como a sí mismo). En la parresia, el hablante usa su libertad y elige la franqueza en lugar de la persuasión, la verdad en vez de la falsedad o el silencio, el riesgo de muerte en vez de la vida y la seguridad, la crítica en vez de la adulación y el deber moral en vez del interés propio y la apatía moral.» *Discourse and Truth: the Problematization of Parrhesia*, Berkeley, octubre-noviembre de 1983.

Ver: <http://foucault.info/documents/parrhesia/>

Concretamente: <http://foucault.info/documents/parrhesia/foucault.DT1.wordParrhesia.en.html>

reflexionarse sobre la identificación de las relaciones de poder subyacentes en esos mecanismos.

Se ha expuesto más arriba que en la participación pública puede encontrarse el hilo del que tirar para desvelar la falta de correspondencia entre la verdad oficial y lo que realmente acontece. Así mismo puede identificarse el mecanismo utilizado para influir en la decisión definitiva, siguiendo el mismo recorrido que debería haber realizado el planificador para adoptarla. Sin embargo no resulta fácil reconocer la forma en han actuado esas relaciones de poder subyacentes para influir sobre la decisión final. No obstante, si puede ayudar a identificar quienes han ejercido esas relaciones de poder partiendo de un criterio sencillo: quienes ejercen relaciones de poder buscan un beneficio, un provecho, por tanto analizando quienes obtienen un beneficio particular con la decisión y cuentan con capacidad para influir en ella, tienen muchas probabilidades de haberla ejercido.

En suma si se pregunta quiénes son aquellos sujetos que cuentan con posibilidades de influir en la decisión y han obtenido o van a obtener beneficiados de manera particular de la misma, se estará probablemente ante los responsables de la decisión viciada.

A continuación se recogen análisis críticos partiendo del planteamiento esbozado hasta aquí de distintas demarcaciones hidrográficas y con diferentes mecanismos de alteración de la verdad oficial con las que se han burlado la prioridad de la protección ambiental que pretende el Plan de gestión o plan hidrológico de cuenca.

## 8. Caso: La Balsa del Sapo

La Balsa del Sapo es el nombre con el que se conoce a dos lagunas situadas en la zona central del Campo de Dalías (Almería) junto a la población de Las Norias de Daza (El Ejido). Ocupan una superficie superior a las 50 ha cada una y con una profundidad mayor de 12 metros y están separadas entre sí por una estrecha mota de tierra. Son un testigo expreso de las contradicciones de una sociedad que se niega a enfrentarse a un realidad obstinada<sup>30</sup>.



Nota: Imágenes tomada de <http://maps.google.es> el 17 de julio de 2012

<sup>30</sup> Abel La Calle Marcos y Francisco Javier Martínez Rodríguez, «La Balsa del Sapo. Una realidad obstinada», Cuides, 10, Abril de 2013, pp. 211-239.  
<http://www.publicacionescajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/cuaderno-interdisciplinar-de-desarrollo-sostenible-cuides/10/10-585.pdf>

El origen de estas lagunas tiene lugar a finales del siglo XX y está motivado en las extracciones masivas de arcillas realizadas en una zona endorreica, cuyo hueco ocuparon las aguas procedentes de las aportaciones del acuífero, los retornos de los regadíos y las escasas precipitaciones de su cuenca. Las aportaciones del acuífero a pesar de sufrir una intensa sobreexplotación se deben al abandono por salinidad de los sondeos próximos<sup>31</sup>.

La permanencia de estas lagunas ha ocasionado, de un lado que distintas especies protegidas de aves migratorias nidifiquen en la zona y reúna las condiciones para que se haya calificado como Área de Importancia para la conservación de las Aves conforme al Inventario IBA de SEO/BirdLife, y a que esta organización y otras de carácter ambiental pidan que se designe como humedal artificial del Convenio Ramsar, y como Zona Especial para la Conservación de las Aves de la Directiva aves (Directiva 2009/147); de otro lado, la inundación de explotaciones agrícolas e incluso almacenes y viviendas que han llevado a los afectados a exigir a la Administración medidas para paliar, indemnizar y prevenir estos riesgos; la existencia de un problema ambiental debido al grado de contaminación que tienen las aguas que por escorrentías y vertidos llegan a las lagunas; la introducción de especies piscícolas alóctonas sin autorización, cuya pesca para el consumo humano han producido además un riesgo para la salud; y las peticiones de los regantes para que la Administración construya una desalobradora para ofrecerles más recursos.

La Junta de Andalucía se ha encontrado así ante una situación difícil de gestionar. Si constata su condición de masa de agua, sus valores ambientales y su estado de deterioro, se verá abocada a proteger la Balsa del Sapo y adoptar medidas de prevención de la contaminación y de mejora de la calidad de las aguas. Si omite o niega la constatación de su condición de masa de agua, no reconocerá sus obligaciones de caracterización y análisis del estado de deterioro, con lo que tampoco reconocerá la obligación de adoptar medidas de protección y mejora de dichos ecosistemas. Así tan sólo tendrá que adoptar medidas de reducción de los riesgos de inundación que serán bien recibidas por los afectados.

### **8.1. Verdad oficial**

El 14 de setiembre de 2012, el Consejo de Ministros aprobó el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas<sup>32</sup> cuyo contenido ha sido publicado con posterioridad por la Junta de Andalucía<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Antonio Pulido Bosch, Luis Molina, Fernando Sola, Francisco Sánchez Martos y Ángela Vallejos, «Singularidades hidrogeológicas en acuíferos intensamente explotados. La Balsa del Sapo, Campo de Dalías, Almería», X Simposio de Hidrogeología, Granada, 2013.

<sup>32</sup> Real Decreto 1331/2012, de 14 de setiembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, Boletín Oficial del Estado, núm. 223 de 15 de setiembre de 2012.

<http://www.boe.es/boe/dias/2012/09/15/pdfs/BOE-A-2012-11654.pdf>

<sup>33</sup> Orden de 2 de julio de 2013, por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, aprobado por el Real Decreto 1331/2012, de 14 de setiembre.

[http://www.juntadeandalucia.es/boja/2013/138/BOJA13-138-00223-11691-01\\_00030476.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/boja/2013/138/BOJA13-138-00223-11691-01_00030476.pdf)

En el citado Plan la Balsa del Sapo no está entre las masas de aguas superficiales que se identifican en los distintos documentos, por tanto puede concluirse que: las lagunas denominadas Balsa del Sapo no son oficialmente una masa de agua.

Téngase en cuenta que la planificación y gestión del agua se organiza al rededor de la masa de agua como la unidad mínima de gestión<sup>34</sup>. La identificación de una porción de agua como masa de agua constituye el umbral inclusión o exclusión en la realidad de la gestión, el umbral para ser objeto de las obligaciones de protección y uso sostenible. Por tanto, si una porción de agua superficial no se considera diferenciada y significativa y, consecuentemente, masa de agua, no existe para la planificación y gestión de las aguas, no tiene por qué ser objeto de medidas de protección y uso sostenible.

No obstante, los documentos del plan si mencionan la Balsa del Sapo al referirse a las medidas de construcción de una desalobrador de dos hectómetros cúbicos anuales para utilizar sus aguas para el riego<sup>35</sup>, al proyecto de desagüe de las mismas<sup>36</sup> para evitar la inundación de invernaderos y construcciones, y al proyecto de ampliación de la Estación de depuración de aguas residuales de El Ejido<sup>37</sup> que evitaría vertidos en dichas lagunas, así como al referirse a las alegaciones<sup>38</sup>.

## 8.2. Alegaciones

La documentación de la participación pública del Plan Hidrológico de Cuenca muestra como distintas organizaciones no gubernamentales de carácter ambiental reprochan al planificador la insuficiencia del inventario de masas de aguas, es decir la insuficiente identificación de todos los espacios que reúnen las características de masa en la Demarcación hidrográfica, señalando entre las omisiones la citada Balsa del Sapo.

En el Informe sobre alegaciones al Proyecto de Plan Hidrológico se contestan a diversas alegaciones sobre la Balsa del Sapo del Grupo Ecologista Mediterráneo (Código S18-05), Ecologistas en Acción de Adra (Código S22-05) y Acuíferos Vivos (S23-07), con el siguiente tenor literal:

**Resumen de la alegación:** El inventario de masas de agua es claramente insuficiente. No se entiende que se incluya la Albufera de Adra y se dejen fuera la Balsa del Sapo, las lagunas del espacio de Punta Entinas-Sabinar o la desembocadura de Rambla Morales

---

<sup>34</sup> El marco jurídico vigente de la política de aguas de organiza principalmente en los siguientes espacios de mayor a menor: la demarcación hidrográfica unidad principal de gestión (artículo 2.15 de la Directiva 2000/60) , cuenca hidrográfica unidad básica de gestión (artículo 2.15 de la Directiva 2000/60), y la masa de agua unidad mínima de gestión (artículo 2.10 y 2.12 de la Directiva 2000/60).

<sup>35</sup> Memoria, p. 67 y 140, Anejo II Inventario de recursos, p. 96, Anejo III Usos y demandas, p. 33, Anejo VI Asignación y reservas de recursos a usos, p. 158 y 161, Apéndice X.1 Fichas del programa de medidas, p. 40, 53, 61, así como en los listados en los que se incluye esta medida y el Informe de sostenibilidad ambiental, p. 295 y 296.

<sup>36</sup> Apéndice X.1 Fichas del programa de medidas, p. 11 y 19, así como en los listados en los que se incluye esta medida.

<sup>37</sup> Apéndice X.1 Fichas del programa de medidas, p. 44, así como en los listados en los que se incluye esta medida.

<sup>38</sup> Apéndice XI.3 Informe de alegaciones al proyecto de Plan hidrológico, p. 60, 62, 90, 91, 92, 98, 99 y 100,y Apéndice XI.6 Documento de trabajo y conclusiones de los talleres territoriales del Plan Hidrológico, p. 10-13 y 37 paginación del documento pdf.



**Contestación:** La consideración de un humedal como masa de agua parte de la aplicación de criterios que fueron establecidos por el CEDEX y que, de hecho, son menos restrictivos que los contemplados en la DMA y que condujeron, en su momento, a la inclusión de la Albufera de Adra. Por otra parte, señalar que si bien la Balsa del Sapo y la desembocadura de Rambla Morales no figuran como masas al no cumplir tales criterios, sí lo son las lagunas de Punta Entinas-Sabinar, clasificadas como masas de agua de transición: “Charcones de Punta Entinas” (610033) y “Salinas de los Cerrillos” (610034).

### 8.3. Análisis crítico

Sin realizar ninguna revisión científica, técnica o jurídica, llama la atención que un espacio acuático como la Balsa del Sapo no sea considerada una unidad de gestión en materia de aguas, se tiene la impresión de estar ante una negación difícil de comprender y justificar.

Si se analizan las condiciones morfométricas que debe reunir un espacio acuático para tener la consideración de masa de agua se encuentra la falsedad de la verdad oficial en estudio.

La legislación aplicable establece una tipología de masas de agua y uno de estos tipos es la «masa de agua superficial», definida como una parte diferenciada y significativa de agua superficial, como un lago, un embalse, una corriente, río o canal, parte de una corriente, río o canal, unas aguas de transición o un tramo de aguas costeras<sup>39</sup>.

«Los Estados miembros determinarán la situación y los límites de las masas de agua superficial y llevarán a cabo una caracterización inicial de dichas masas de agua de conformidad con la siguiente metodología...» a más tardar el 22 de diciembre de 2004<sup>40</sup>. En la metodología establecida por esta Directiva se faculta a los Estados para que opten entre un sistema preestablecido y simplificado (Sistema A) y un sistema adaptable (Sistema B) que permite una adecuación más amplia a las condiciones biogeográficas diferentes.

En lo que se refiere a la discrecionalidad del Estado para cumplir estos deberes del Derecho comunitario, las Autoridades nacionales no cuentan con ningún margen de discrecionalidad a la hora de determinar la situación y límites de las masas de agua; aunque sí cuentan con cierto margen de discrecionalidad para elegir un sistema u otro de caracterización (A o B).

Con el objeto de realizar una propuesta de clasificación y caracterización metodológica adaptada a España, el CEDEX realizó un documento de estudio denominado «Caracterización de los tipos de ríos y lagos» que ha tenido al menos cuatro versiones desde la primera en junio de 2004, hasta la cuarta en junio de 2005.

---

<sup>39</sup> Artículo 2.10 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, DO L 327 de 22.12.2000.

<sup>40</sup> Artículo 5 y anexo II.1.1 de la Directiva 2000/60/CE.

En este documento de estudio del CEDEX se pone de relieve una flexibilización de los criterios iniciales (superficie igual o superior a 50 ha ó 0,5 km<sup>2</sup>) que ha permitido en las distintas demarcaciones hidrográficas se hayan incluido en la tipología lagos masas de aguas aunque no cumplieran con los criterios morfométricos preestablecidos. Este es el caso de la Albufera de Adra en la Demarcación de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas que son lagunas con una superficie superior a 8 hectáreas y una profundidad mayor de 3 metros<sup>41</sup>.

Con este criterio flexibilizado se redactó el documento elaborado por la Administración General del Estado y asumido por la Administración Autónoma de Andalucía, bajo el título *Demarcación de las Cuenca Mediterránea Andaluza. Informe relativo a los artículos 5 y 6 de la Directiva Marco de Aguas*, 2005. En él se incluyó dentro de esta categoría de lago la Laguna Dulce, la Laguna de la Caldera o las lagunas Nueva y Honda (Albufera de Adra) (Memoria, página 29). Sin embargo, en dicho documento aunque cumplía con los citados criterios morfométricos no se identificó como masa de agua superficial de ningún tipo la Balsa del Sapo.

Si se analizan las **condiciones ecosistémicas** de este espacio acuático y su reconocimiento público, a efectos de merecer la consideración y protección de la planificación y gestión de aguas se encuentra la incongruencia de la verdad oficial en estudio.

En los años noventa, el grupo local de SEO/BirdLife reclamó la protección de las lagunas. Hecho destacable fue que entre 1992 y 1993 constataron que el núcleo principal de reproducción de la malvasía común o cabeciblanca (*Oxyura leucocephala*)<sup>42</sup> se encontró en los humedales del poniente almeriense. La iniciativa de protección llevó a que el 9 de junio de 1993 SEO/BirdLife y el Ayuntamiento de El Ejido firmaran un convenio de colaboración para mejorar el conocimiento, conservación y divulgación de las aves en el término municipal de El Ejido que, para el citado grupo local de SEO, suponía un acuerdo dirigido a la creación de la Reserva Ornitológica de La Cañada de las Norias<sup>43</sup>.

Ese mismo año, SEO/BirdLife incluyó las lagunas en la actualización y revisión del Inventario de Áreas Importantes para la Conservación de las Aves en España en 1998. El Área Importante para la conservación de las Aves los «Humedales del Poniente Almeriense», código IBA 219, comprendía las lagunas de la Balsa del Sapo (Cañada de las Norias) junto a otras lagunas próximas como la Albufera de Adra. Esta inclusión tiene transcendencia en materia de conservación de las aves pues la Comisión Europea ha presentado dicho inventario como prueba científica de infracción ante el Tribunal de Justicia y éste ha declarado en base a ello el incumplimiento de distintos países, entre ellos España<sup>44</sup> por no haber clasificado como ZEPA un número y una superficie

---

<sup>41</sup> CEDEX, *Caracterización de ríos y lagos*, versión 4, junio 2005, página 177.

<sup>42</sup> Especie que se ha incluido en: la categoría en peligro (UICN); en peligro de extinción (Catálogo Español de Especies Amenazadas); el anexo II del Convenio de Berna; en los anexos I y II del Convenio de Bonn; y en el anexo I de la Directiva aves.

<sup>43</sup> José J. Matamala García, José M. López Martos y F. Joaquín Aguilar Delgado, «La Cañada de las Norias Crónica de un nuevo humedal», *La Garcilla*, SEO, n. 87, 1993, p. 17. También en: [http://www.almediam.org/articulos/articulos\\_019.htm](http://www.almediam.org/articulos/articulos_019.htm)

<sup>44</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, Sala Segunda, de 28 de junio de 2007, *Comisión contra España*, C-235/04, Rec. p. I-5450, apartado 35.



suficientes de los territorios más adecuados para la conservación de la aves. En España el Tribunal Supremo también ha valorado su carácter científico ornitológico<sup>45</sup>. No obstante esta constatación, la citada IBA 219 se ha considerado con posterioridad en estado de conservación «muy pobre» en el informe de la entidad de julio de 2012<sup>46</sup>.

En julio de 2005 que se concluyen los trabajos de la *Asistencia técnica para la colaboración y realización del seguimiento y revisión del Plan Hidrológico de la Cuenca del Sur*. En el informe general de esta asistencia se indica que la Balsa del Sapo no disponía en aquel momento de protección especial, aunque presentara «una importante riqueza natural para la avifauna».

En 2007 en el ámbito de la protección ambiental, la Dirección General de la Red de Espacios Naturales Protegidos y Servicios Ambientales, adoptó Resolución el 25 de abril por la que se aprobó la inclusión en el Inventario de Humedales de Andalucía creado por Decreto 98/2004 (BOJA 5-4-2004), de diversos humedales entre los que se encuentra el denominado «Cañada de la Norias»<sup>47</sup>. La superficie del humedal se corresponde con la ocupada por la lámina de agua como puede comprobarse en su delimitación cartográfica realizada sobre la ortoimagen b/n del vuelo de 2001-2002<sup>48</sup>. Como consecuencia de la inclusión en dicho inventario Andalucía propuso su inclusión en el Inventario nacional y el Director General de Medio Natural y Política Forestal del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por Resolución de 20 de noviembre de 2009, y conforme a lo establecido en el Real Decreto 435/2004 del Inventario nacional de zonas húmedas incluye la «Cañada de la Norias» en dicho inventario<sup>49</sup>.

En el citado Plan Hidrológico de Cuenca aprobado en 2012, la Balsa del Sapo se identifica con la denominación de «Cañada de las Norias» como humedal del Inventario Nacional de Zonas Húmedas con el código IH611005 y del Inventario de Humedales de Andalucía con el código 1058006, atribuyéndole una superficie de 137,7 hectáreas<sup>50</sup>. En esa calidad de humedal el Plan lo vincula a la masa de agua subterránea 060.013 Campo de Dalías – Sierra de Gádor<sup>51</sup>, sin que se hayan establecido sus necesidades de agua<sup>52</sup>. En la ficha del humedal casi lo único que recoge es que se halla en un estado de conservación «Muy alterada»<sup>53</sup>. En los documentos señalados se constata que este humedal no está protegido de manera expresa por ninguna figura legal<sup>54</sup>. Resulta

---

<sup>45</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, de cinco de julio de 2012, recurso 1783/2010, ponente Eduardo Calvo Rojas, ROJ: STS 4814/2012, fundamento jurídico segundo.

<sup>46</sup> SEO/BirdLife, Revisión del estado de conservación de los humedales Ramsar en España, publicado con motivo de la celebración de la 11ª Conferencia de las Partes del Convenio de Ramsar, en Bucarest, 6-13 de julio 2012. Ver: [http://www.seo.org/wp-content/uploads/2012/07/Informe-SEO\\_BirdLife-Ramsar-COP11\\_vfinal.pdf](http://www.seo.org/wp-content/uploads/2012/07/Informe-SEO_BirdLife-Ramsar-COP11_vfinal.pdf)

<sup>47</sup> [http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/web/Bloques\\_Tematicos/Patrimonio\\_Natural\\_Uso\\_Y\\_Gestion/Espacios\\_Protegidos/humedales/inventario\\_humedales\\_provincias/resolucion\\_25\\_abril\\_2007.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/web/Bloques_Tematicos/Patrimonio_Natural_Uso_Y_Gestion/Espacios_Protegidos/humedales/inventario_humedales_provincias/resolucion_25_abril_2007.pdf)

<sup>48</sup> [http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/web/Bloques\\_Tematicos/Patrimonio\\_Natural\\_Uso\\_Y\\_Gestion/Espacios\\_Protegidos/humedales/inventario\\_humedales\\_provincias/almeria/CagnadadelasNorias.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/web/Bloques_Tematicos/Patrimonio_Natural_Uso_Y_Gestion/Espacios_Protegidos/humedales/inventario_humedales_provincias/almeria/CagnadadelasNorias.pdf)

<sup>49</sup> <http://www.boe.es/boe/dias/2009/02/14/pdfs/BOE-A-2009-2545.pdf>

<sup>50</sup> Anejo 0 Fichas resumen de las masas de agua, p. 303.

<sup>51</sup> Anejo 4 Zonas Protegidas, p. 77 y 79.

<sup>52</sup> Anejo 5 Caudales Ecológicos, p. 42 y Memoria de necesidades hídricas de humedales p. 21.

<sup>53</sup> Anejo 4.3 Fichas de las Zonas Húmedas, p. 26.

<sup>54</sup> Además de la ficha referida ver Memoria, p. 85.

llamativo que a diferencia de lo que ocurre con las Salinas de Cabo de Gata y las Salinas de Cerrillos, la Cañada de las Norias «no se ha tratado como artificial en la selección de humedales, ya que al estar situado en una cuenca endorreica se considera como un humedal muy alterado»<sup>55</sup>, afirmación que no se justifica ni motiva en el Plan.

Como puede apreciarse del recorrido realizado por los reconocimientos públicos de los valores ambientales de este espacio, resulta de todo punto incongruente la verdad oficial estudiada con la finalidad y el efecto útil de los objetivos de protección y uso sostenible de las aguas y sus ecosistemas asociados.

Si se analizan las **intervenciones públicas** que se han programado y ejecutado por parte de las Autoridades públicas para la gestión de este espacio acuático se encuentra la mayor de las incongruencias de la verdad oficial en estudio.

En 1984 la Confederación Hidrográfica del Sur encargó un estudio sobre «Defensa contra avenidas del Campo de Dalías» en el que se propone el proyecto de 3 presas y un canal de desagüe. En abril de 1990 el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX) realiza un estudio en relación a dicha defensa de avenidas en el Campo de Dalías. Estos estudios ya contemplan el riesgo de inundación de la zona señalada.

En 1998 el Gobierno del Estado, después de una prolongada tramitación, aprobó los Planes hidrológicos de cuenca<sup>56</sup>, cuyos contenidos normativos se publicaron posteriormente a través de distintas órdenes ministeriales. El texto publicado del Plan hidrológico de la Cuenca Sur<sup>57</sup>, en cuyo ámbito territorial se incluían las lagunas de la Balsa del Sapo, no recogió ninguna consideración ni medida respecto de estas lagunas. Aunque según se verá más adelante, en el texto del plan no publicado se recogía la necesidad de realizar diversos estudios al respecto.

Aprobados estos primeros planes hidrológicos de cuenca y ante la perspectiva de una prolongada tramitación hasta la aprobación del Plan Hidrológico Nacional, el Gobierno decidió adoptar una norma urgente para declarar de interés general un numeroso conjunto de obras hidráulicas cuya realización quedarían así a cargo del Estado<sup>58</sup>. En este elenco se recogen entre otras la «Defensa Carcauz balsa del Sapo. Acondicionamiento balsa del Sapo. Desagüe balsa del Sapo».

En 1999 la sociedad estatal *Aguas de la Cuenca del Sur, Sociedad Anónima* (ACUSUR), inició el 15 de abril la tramitación del proyecto «Defensa y recarga del acuífero del poniente almeriense» que comportaba la construcción de un embalse en Celín (Dalías), un sistema general de evacuación de pluviales en la población de El Ejido, una defensa en la rambla de Carcaúz (términos municipales de Vicar y Félix), y

---

<sup>55</sup> Nota a pie de página de la Memoria de necesidades hídricas de humedales p.17.

<sup>56</sup> Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de cuenca, BOE 11/08/1998.

<sup>57</sup> Orden de 6 de septiembre de 1999 por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de Cuenca del Sur, aprobado por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, BOE 17-09-1999.

<sup>58</sup> Real Decreto-Ley 9/1998, de 28 de agosto, por el que se aprueban y declaran de interés general determinadas obras hidráulicas, BOE 29-08-1998.

la adecuación de la Balsa del Sapo, y el desagüe de dicha Balsa (término municipal de El Ejido).

En 2001, el Plan Hidrológico Nacional<sup>59</sup> no recogió ninguna de estas medidas en su anexo II de inversiones. Sin embargo, la modificación de este Plan operada en 2005 incluyó un anexo III con nuevas actuaciones de interés general que comprende para la Cuenca Hidrográfica Sur la actuación: «Desalación en el Poniente Almeriense» y las priorizó en su anexo IV<sup>60</sup>. Es llamativa la imprecisión con que se denomina la actuación, más parece un eslogan que el título de un proyecto, con estos mimbres resulta imposible saber si el legislador era consciente de que dicha actuación comprendía la desalobradora que luego se consideraría incluida.

En julio de 2005 se concluyen los trabajos de la *Asistencia técnica para la colaboración y realización del seguimiento y revisión del Plan Hidrológico de la Cuenca del Sur* contratados años antes<sup>61</sup>. En el informe general de esta asistencia, de un lado, se indica que la Balsa del Sapo no disponía en aquel momento de protección especial, aunque presentara «una importante riqueza natural para la avifauna». De otro lado se recordó que en el Plan Hidrológico de la Cuenca Sur se había incluido un programa de estudios que comprendía, en el horizonte a diez años, las actuaciones de «Defensas ramblas de Carcauz y Carcauz - Balsa del Sapo» y «Desagüe al mar y acondicionamiento de la Balsa del Sapo» dentro de las actuaciones para la defensa y recarga de los acuíferos del Poniente Almeriense. Además se reseñaba que el Proyecto de Planes Integrales de cuenca de Restauración Hidrológico-Ambiental, desarrollado a mediados de la década de los noventa por la Subdirección General de Gestión del Dominio Público Hidráulico del Ministerio de Medio Ambiente, incluía la actuación de Restauración ecológica de la zona singular de la Balsa del Sapo - Cañada de Las Norias (Cañada del Puerco), clave 6 - 40<sup>62</sup>.

En 2009 la Sociedad Estatal Aguas de las Cuencas Mediterráneas, S.A. presentó para su tramitación ambiental el proyecto de la «Desalobradora de la Balsa del Sapo» como «parte de la actuación denominada 'Desalación y obras complementarias para el Campo de Dalías'»<sup>63</sup>. Como podemos comprobar a Acumed parece no gustarle la diferenciación establecida en el Plan Hidrológico Nacional («Desalación en el Poniente Almeriense» y «Actuaciones complementarias de reutilización de aguas residuales en el Campo de Dalías») y opta por una título combinado aún más impreciso. La seguridad

---

<sup>59</sup> Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, BOE 06/07/2001.

<sup>60</sup> Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, BOE 23/06/2005.

<sup>61</sup> Resolución de la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas por la que se anuncia concurso para la contratación de asistencia técnica para la colaboración y realización del seguimiento y revisión del Plan Hidrológico de la Cuenca del Sur. Clave 06.803.207/0411, BOE 02-10-1999. [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-B-1999-18803](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-B-1999-18803)

<sup>62</sup> Informe general de seguimiento y revisión de la Asistencia técnica para el seguimiento y revisión del Plan hidrológico de la Cuenca Sur, julio de 2005, página 240.

<sup>63</sup> Anuncio de resolución del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino por la que se anuncia la Información Pública del Proyecto Informativo "Desalación y Obras Complementarias para el Campo de Dalías. Desalobradora de la Balsa del Sapo (Almería)" y de su Estudio de Impacto Ambiental, BOE 14 de 16 de enero de 2009.

jurídica no es un valor en alza. La Declaración de impacto ambiental favorable se adoptó dos años después en 2011<sup>64</sup>.

El 19 de enero de 2011 la Sociedad Estatal Aguas de las Cuencas Mediterráneas, S.A. y la Agencia Andaluza del Agua, firmaron un convenio para la redacción del proyecto de desagüe de la Balsa del Sapo, el convenio establece que la citada Sociedad Estatal redactará el proyecto constructivo con el objetivo de «resolver los frecuentes episodios de inundaciones que se producen en la actualidad en la zona». Unos meses después la Sociedad Estatal Aguas de las Cuencas Mediterráneas, S.A. licitó la adjudicación del servicio de ingeniería para la redacción del proyecto del túnel de la Balsa del Sapo<sup>65</sup>. Este proyecto contemplaba un estudio de alternativas y un amplio proceso de participación pública y aunque el contrato se adjudicó se ignora la suerte que ha corrido su ejecución.

El Programa de medidas del Plan Hidrológico de Cuenca aprobado definitivamente mantiene la medida de la Desalobrador de la Balsa del Sapo y modifica la media del Proyecto de desagüe de la Balsa del Sapo.

Este recorrido de programación y ejecución de medidas realizadas por las Autoridades públicas ponen de manifiesto lo incongruente que es negar a este espacio el carácter de objeto de la gestión de aguas. La Balsa del Sapo ha sido y es objeto de la gestión pública en materia de aguas con mucha mayor intensidad que muchas de las masas de agua cuyo reconocimiento no se ha dudado.

#### **8.4. Conclusión**

En lo que se refiere al caso analizado, la realidad inmediata y directa de la Balsa del Sapo, el análisis de sus condiciones morfológicas, las características ecosistémicas que se le han reconocido públicamente, y la gestión que se viene programando y ejecutando por las Autoridades públicas de este espacio acuático, producen la manifiesta incongruencia de la negación del carácter de masa de agua a la Balsa del Sapo y la falsedad de que no cumple las condiciones establecidas.

En este caso, el mecanismo que se ha utilizado por parte de las Autoridades públicas para producir una verdad oficial viciada, ha sido tal vez el más simple, el más primario, negar la premisa mayor, negar la existencia del objeto de la gestión, negar la condición de masa de agua, cuya identificación desencadena el resto de las obligaciones de protección y uso sostenible. Se trata del ejercicio de una función analítica viciada de la Autoridad planificadora para omitir obligaciones.

En cuanto a los sujetos beneficiados por esta decisión parece que existen dos beneficiados por esta negación de la realidad, de un lado el sector hortofrutícola que evita tener que internalizar los costes ambientales de su contaminación de suelos y aguas con medidas preventivas y de restauración, de otro lado el partido político que

---

<sup>64</sup> Resolución de 15 de junio de 2011, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se formula declaración de impacto ambiental del proyecto Desalobrador de la Balsa del Sapo, Almería. BOE 155 de 30 de junio de 2011.

<sup>65</sup> Anuncio de la Sociedad Estatal "Aguas de las Cuencas Mediterráneas,S.A." por el que se hace pública convocatoria para la adjudicación del contrato sujeto a regulación armonizada correspondiente al servicio de ingeniería para la redacción del proyecto constructivo del túnel de la Balsa del Sapo (Almería), BOE 51 de 1 de marzo de 2011.

gobierna la Autoridad planificadora que reduce sus riesgos de enfrentamientos con dicho sector.

En términos jurídicos, esta conducta supone al menos, un incumplimiento manifiesto de las obligaciones comunitarias de determinar la situación y los límites de las masas de agua superficial y de llevar a cabo su caracterización el 22 de diciembre de 2004, conforme al artículo 5 en relación al anexo II de la Directiva 2000/60/CE, así mismo se incumple la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para el cumplimiento de los objetivos medioambientales del artículo 4 de dicha Directiva que son aplicables al menos desde el 22 de diciembre de 2009. Además en cuanto humedal incluido en el Inventario Español de Zonas Húmedas, forma parte del Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad a fin de conocer su evolución y, en su caso, indicar las medidas de protección que debe recoger el Plan Hidrológico de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas conforme al artículo 9.3 de la Ley 42/2007.

Así la verdad oficial que niega el carácter de masa de agua a la Balsa del Sapo resulta ser incongruente, incompatible con el Derecho comunitario aplicable y falsa aunque jurídicamente esté vigente y amparada por la presunción de legalidad en el momento en que se realiza este análisis.

## 9. Caso: Las escombreras salinas del Bages

La Comarca del Bages se encuentra en el centro de Cataluña y su historia geológica ha determinado que existan considerables depósitos de evaporitas (sal gema, potasa y yeso) tras la evaporación de una antiguo brazo mar de hace entre 42 y 35 millones de años<sup>66</sup>. Estos depósitos han dado lugar a que la extracción de sal común haya sido una actividad cuyos primeros signos parecen remontarse al Neolítico.

En 1912 en una galería de explotación de sal común en Súria se descubrió que la sal tenía un alto contenido en potasa (cloruro potásico, KCl) sustancia que se utilizaba y se utiliza como fertilizante agrícola y en la fabricación de explosivos. En los años veinte se otorgaron las primeras concesiones mineras para su explotación y constituyó la empresa Minas de Potasa de Súria, SA (Grupo belga Solay)<sup>67</sup>, extendiéndose la explotación a otros lugares de la comarca.

Los problemas por el vertido de residuos salinos no tardaron en aparecer. Antonia Burés Borrás, empresaria de una familia de la burguesía industrial catalana, dirigió una carta el 30 de setiembre de 1926 a las Autoridades denunciando la «impurificación de las aguas del Cardener» que producía la compañía Minas de Potasa de Súria, SA lo que iniciaría una larga historia de conflictos por la contaminación salina de las aguas en la cuenca<sup>68</sup>. En los años ochenta las empresas y concesiones mineras pasaron a manos públicas del Instituto Nacional de Industria<sup>69</sup>. A finales de los años noventa el Instituto Nacional de Industria vendió las empresas del Grupo TENEO<sup>70</sup> al grupo a la multinacional Israel Chemicals Limited<sup>71</sup>, empresa química dentro del grupo Israel Corporation Limited<sup>72</sup>, quien constituyó la sociedad Iberpotash para la extracción, tratamiento y comercialización de la potasa<sup>73</sup>.

En estas explotaciones mineras se extrae la sal mezclada con potasa que se separa por medios físicos y químicos, con este proceso obtienen cloruro potásico (KCl) al 95,5 % y rechazan sal sódica con otros componentes. Este rechazo era devuelto al interior de las galerías hasta los años sesenta en que se empezó a verter en escombreras junto a las explotaciones. Estas escombreras se encuentran sobre terrenos que no fueron previamente impermeabilizados y ni se hallan cubiertas.

---

<sup>66</sup> Ver: <http://ichn.iec.cat/bages/hist-geologica/chist-geologica.htm>

<sup>67</sup> Grupo de industrias químicas fundado por Ernest Solvay en Bélgica, ver: <http://www.solvay.com/>

<sup>68</sup> Carta del Delegado de Servicios Hidráulicos del Pirineo Oriental al Alcalde de Barcelona, de 7 de octubre de 1933, Obras Públicas CV 50/237 1933. Citado por Jordi C. Honey-Roses, en *Ecosystem Services in Planning Practice for Urban and Technologically Advanced Landscapes*, University of Illinois at Urbana Campaign, 2012 (tesis doctoral), p. 31 y siguientes.

<sup>69</sup> El 17 de mayo de 1990 la Administración autorizó la transmisión de los derechos de concesión de explotación propiedad de Minas de Potasa de Súria (Grupo Savoy), SA a Fodina, SA (Grupo INI) que más tarde cambiaría de nombre para denominarse Súria K, S.A.

<sup>70</sup> El 9 de febrero de 2000 la Administración autorizó la transmisión de los derechos mineros de Súria K, S.A. (Grupo INI) a Iberpotash, SA (Grupo ICL).

<sup>71</sup> Israel Chemicals Ltd. (ICL) es una empresa multinacional química creada en 1968 con una importante cuota del mercado internacional de los fertilizantes agrícolas, que para la potasa es del trece por ciento. Ver: [http://en.wikipedia.org/wiki/Israel\\_Chemicals](http://en.wikipedia.org/wiki/Israel_Chemicals) y <http://www.icl-group.com> Consultados el 7 de diciembre de 2012 a las 18:20 GMT

<sup>72</sup> <http://www.israelcorp.com/>

<sup>73</sup> Ver: <http://www.iberpotash.es/>

En la actualidad las dos escombreras abandonadas en Cardona (subcuenca hidrográfica del Cardener) que son de titularidad pública, están siendo objeto de reutilización por la empresa Ercros para la descontaminación de Flix, la Nou quedó eliminada en 2012 y la Vell está siendo explotada en la actualidad estimándose su eliminación para 2020.

En Súria (subcuenca hidrográfica del Cardener), hay dos escombreras propiedad de Iberpotash, la Cabanesses, ha sido clausurada y cubierta, sin embargo la El Fusteret sigue siendo utilizada para los vertidos mineros.

En Balsareny hay una escombrera, la Vilafruns, propiedad de Iberpotash que ha sido objeto de un proyecto de restauración por la Agencia Catalana del Agua.

En Sallent hay dos escombreras propiedad de Iberpotash, la de Botjosa que se halla abandonada y la mayor, más visible y en uso de vertidos, El Caoquelló. En esta última ICL viene vertiendo una media de cinco mil toneladas diarias de residuos salinos.



Escombrera salina del Cogulló (Sallent). Autor: Jordi Badia

Esta acumulación de vertidos salinos ha producido y están produciendo unos impactos ambientales muy importantes, en especial por la salinización de las aguas superficiales y subterráneas, los suelos y atmosférica, junto a los evidentes impactos paisajísticos. De otro lado la empresa Iberpotash (Israel Chemicals Limited) es la única empresa productora de potasa en España y la mayor empresa minera instalada en Cataluña que cuenta con unos 1.200 trabajadores directos entre los pertenecientes a su plantilla como los de empresas contratadas.

En el año 2006 Iberpotash, SA solicitó al Departamento de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalidad de Cataluña, sendas autorizaciones de adecuación ambiental<sup>74</sup> para

---

<sup>74</sup> Las actividades preexistentes a la entrada en vigor de la Ley catalana 3/1998 que tuvo lugar el 30 de junio de 1999, que estuvieran clasificadas en sus anexos I y II y siguieran ejerciendo la actividad a fecha 1 de julio de 2004 debían solicitar la autorización de adecuación ambiental conforme al procedimiento establecido en la Ley catalana 4/2004, desarrollada por el Decreto 50/2005.



las actividades de extracción y tratamiento de recursos minerales en Súria<sup>75</sup>, y de extracción de minerales potásicos y sódicos en Balsareny y Sallent<sup>76</sup>.

En el caso de Súria, la Ponencia Ambiental adoptó una propuesta de resolución el 5 de setiembre de 2006, que fue objeto de alegaciones por Iberpotash, SA y tras una nueva propuesta de la Ponencia Ambiental el Consejero de Medio Ambiente y Vivienda, Francesc Baltasar y Albesa, resolvió el 9 de noviembre de 2006 otorgar a la solicitante la autorización ambiental para la actividad de extracción y tratamiento de recursos minerales en Súria, estableciendo una serie de condiciones ambientales y una fianza de 773 682,28 euros. El anexo descriptivo y de condiciones de dicha resolución fue firmado por la Directora General de Calidad Ambiental, María Comellas y Doñate.

En el caso de Sallent y Balsareny, el Consejero de Medio Ambiente y Vivienda, Francesc Baltasar y Albesa, adoptó una resolución el 6 de febrero de 2007 en la que requería a Iberpotash, SA para que aportara documentación complementaria que incluía actuaciones de corrección ambiental. Iberpotash, SA presentó alegaciones el 6 de marzo de 2007 indicando entre otras cosas que «la salinidad de la cuenca del río Llobregat no era consecuencia exclusiva de la actividad minera de Iberpotash SA». El citado Consejero de Medio Ambiente y Vivienda resolvió el 24 de julio de 2007 tramitar la solicitud y requerir la solicitante a adoptar una serie de medidas correctoras de carácter ambiental.

En este procedimiento se suscitó el debate sobre el alcance de la responsabilidad de las escombreras salinas de Iberpotash, SA en la salinización de las aguas de la cuenca hidrográfica del Llobregat. Para valar esta responsabilidad la Administración Autonómica acudió al Grupo de Mineralogía Aplicada y Medio Ambiente del Departamento de Cristalografía, Mineralogía y Depósitos Minerales de la Facultad de Geología de la Universidad de Barcelona que realizó el informe «Determinación del origen de la salinidad de las surgencias salinas de la cuenca del Llobregat a partir de datos isotópicos y de compuestos orgánicos», informe que fue discutido en sus alegaciones por Iberpotash, SA, alegaciones rebatidas por los autores que lo ratificaron. De forma paralela se suscitó un conflicto a cuenta del traslado de una línea eléctrica para la ampliación de las escombreras en Sallent. El 8 de enero de 2007 el Jefe de Servicio de Energía Eléctrica de la Dirección General de Energía y Minas dictó resolución por la cual se autorizaba la variante de la línea eléctrica aérea de 110 kv SE Sallent - SE Calders con la finalidad de permitir la ampliación de la explotación minera de la empresa Iberpotash, SA. Solicitada autorización municipal, la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Sallent acordó el 21 de marzo de 2007 no admitir a trámite la solicitud de licencia municipal del proyecto «Variante línea D/C 110 kv SE Sallent - SE Calders entre apoyos T.24 y T.29» por tener como finalidad la ampliación de las escombreras salinas que no disponen de licencia municipal de uso del suelo ni de licencia de actividad. Poco después, el 4 de abril de 2007, la citada Junta de Gobierno acordó requerir la suspensión de la ejecutividad de la citada Resolución de 8 de enero de 2007. Con unas elecciones municipales en el ínterin, el 14 de noviembre de 2007 Endesa Distribución Eléctrica, S.L. reiteró la solicitud, y en aquella ocasión se tramitó sometién dose a información pública<sup>77</sup>. Se produjo un debate social amplio que llevó a la

---

<sup>75</sup> Solicitud de 4 de enero de 2006, expediente BA20060055.

<sup>76</sup> Solicitud de 14 de julio de 2006, expediente BA20060228.

<sup>77</sup> Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona de 22 de noviembre de 2007.



Generalidad a crear una Comisión interdepartamental sobre las escombreras salinas de Sallent-Balsareny (Bages).

El 13 de diciembre de 2007 se adoptó el «Convenio de colaboración entre la Agencia Catalana del Agua e Iberpotash, SA para la minimización y recogida de surgencias salinizadas en el área de la cuenca salina potásica de la cuenca del río Llobregat». El objetivo concreto de este convenio, según su texto, fue la colaboración entre ambas para redacción y ejecución de los proyectos constructivos de las captaciones de surgencias en las subcuencas hidrográficas de los ríos Soldevila, d'Or, Conangle y en el curso principal del Llobregat (zona de Pont Nou y en del Polígono de l'Illa) para conducir las al colector general de salmueras.

El 29 de abril de 2008 el Consejero de Medio Ambiente y Vivienda, Francesc Baltasar y Albesa, resolvió otorgar autorización ambiental a Iberpotash, SA para la actividad de extracción y tratamiento de recursos minerales Emrika, localizada en los municipios de Balsareny y Sallent, estableciendo una serie de condiciones ambientales y una fianza de 1 130 128 euros. El anexo descriptivo y de condiciones de dicha resolución fue firmado por la Directora General de Calidad Ambiental, María Comellas y Doñate.

La citada autorización de adecuación ambiental a Iberpotash en Balsareny y Sallent fue recurrida ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que en su sentencia de 11 de octubre de 2011<sup>78</sup>, estimó parcialmente el recurso porque la autorización ambiental no había establecido ni un programa de restauración equivalente al previsto a partir de 2035 en el lapso temporal que discurre de la fecha de la autorización a esa fecha, ni una fianza ajustada al caso en los límites legales. Dicha sentencia ha sido recurrida en casación ante el Tribunal Supremo.

Solicitada al Tribunal Superior de Justicia ejecución provisional de la sentencia, en auto de 4 de enero de 2013, éste la otorgó exigiendo que, aunque no se ejecute todavía, se elabore y se apruebe el citado programa de restauración y que se establezca la indicada fianza ajustada al caso, ambas actuaciones en el plazo de dos meses. Este auto fue recurrido en súplica por Iberpotash, SA y desestimado por dicho Tribunal y posteriormente ha sido recurrido ante el Tribunal Supremo.

La Agencia Catalana del Agua se enfrentó así a un problema de difícil gestión. De un lado las exigencias ambientales la obligan a prevenir y restaurar el deterioro las masas de aguas afectadas por los residuos de sal acumulados y que se siguen produciendo, así como a tener en cuenta la recuperación de los costes ambientales y aplicar el principio de quien contamina paga. Esto supondría adoptar medidas de prevención, restauración e internalización de los costes a cargo de la empresa explotadora. De otro la Generalidad tiene la voluntad de evitar establecer nuevas obligaciones ambientales a la empresa para fomentar su continuidad en territorio catalán, posición que comparte con la propia explotadora, los ayuntamientos afectados y las organizaciones sindicales.

## **9.1. Verdad oficial**

---

<sup>78</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, recurso 377/2008, ponente: Manuel Táboas Bentanachs, ROJ STSJ CAT 12381/2011.

En el Plan de gestión, en su *Anexo X Resultados de las presiones evaluadas en las masas de agua de la demarcación*, se presentan las diferentes fuentes de presión que inciden de forma significativa en las masas de agua del *Distrito de la Cuenca Fluvial de Cataluña* y que, fruto de esta incidencia, pueden condicionar el nivel de calidad. En dicho anexo se dedica un epígrafe específico a las escombreras salinas con el siguiente contenido:

### **ANEXO X.1.3. Escombros salinos**

**Descripción:** Los escombros salinos representan uno de los principales condicionantes de la calidad del agua en la cuenca del río Llobregat. La presencia de montañas salinas, consecuencia del vertido histórico de los recursos salinos provenientes de las explotaciones mineras, provoca una infiltración de agua de elevada salinidad desde los escombros hacia el río y los acuíferos locales.

**Cuantificación:** La superficie ocupada por escombros salinos en la cuenca del Llobregat es de unas 100 ha, con una cantidad estimada de residuos acumulados de unos 70 millones de toneladas (Agència Catalana de l'Aigua, 2007). Mediante un colector de salmueras, las aguas de escorrentía de los escombros son recogidas y enviadas directamente al mar. El colector transporta de media 3,5 hm<sup>3</sup>/año con una concentración media de 120 g/l de cloruros, según datos recogidos entre los años 1981 y 2000 (Agència Catalana de l'Aigua, 2007).

**Localización:** La fuente de presión se concentra en unos pocos municipios del tramo medio del Llobregat y el Cardener. En Cardona, Súria, Sallent y Balsareny es donde se acumulan los escombros que dan lugar a una problemática que afecta a toda la cuenca situada aguas abajo.

Nótese que se menciona el carácter histórico de las escombreras pero sin embargo no se menciona la tendencia de dicha presión, por ejemplo el hecho del incremento continuo de dichos vertidos y la ampliación de la explotación en curso.

En el Programa de medidas<sup>79</sup> cuando en la Memoria describe de manera sintética las medidas que lo componen, así como las actuaciones y los criterios de gestión que lo desarrollan recogen lo siguiente:

Las medidas para la reducción de la contaminación salina de la cuenca del Llobregat están orientadas a mejorar la calidad de los recursos hídricos, reduciendo la incidencia de la salinidad antrópica derivada de la minería de potasa en los ríos Cardener y Llobregat. Para lograr esta meta en el año 2015, se propone que se mejore y se aumente la capacidad del actual colector general de salmueras, se capten y conduzcan al colector general de salmueras las surgencias

---

<sup>79</sup> Para conocer al acto de adopción ver Acuerdo GOV/238/2010, de 23 de noviembre, por el que se aprueba el Programa de Medidas del Plan de Gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña, Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, número 5 766, de 30 de noviembre de 2010. Para acceder a su contenido:

[http://aca-web.gencat.cat/aca/appmanager/aca/aca?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=P29800111661281437822217](http://aca-web.gencat.cat/aca/appmanager/aca/aca?_nfpb=true&_pageLabel=P29800111661281437822217)

salinas detectadas, y se reduzca el impacto ambiental originado por los escombros salinos, tanto los inactivos como los activos, que hay en la cuenca salina del Llobregat<sup>80</sup>.

En la memoria cuando resume las medidas para la reducción de la contaminación salina en la cuenca del Llobregat indica:

Estas representan un volumen de inversión de **182,5 millones de euros**, de los que 125,1 millones de euros corresponden a la Agència Catalana de l'Aigua y los restantes 57,4 millones de euros recaen en otras entidades (empresas, organismos...). El total de la inversión de las medidas se agrupa en 6 grandes tipologías de actuaciones.

- 88 % Colectores de salmueras (1a y 2a Fase). Surgencias salinas. Conexiones efluentes industriales salinos Baix Llobregat
- 4 % Restauración escombrera inactiva de Vilafruns
- 4 % Eliminación escombreras inactivas de Cardona. Medidas correctoras en las escombreras de Súria y Sallent (empresas explotadoras de Cardona, Súria y Sallent)
- 3 % Nuevas surgencias detectadas
- 1 % Restauración Vall Salina de Cardona
- >1 % Estudios para minimizar impactos escombros salinos del Cogulló y del Fusteret

En lo que atañe a la explotación activa específica:

Respecto a las medidas correctoras de las escombreras activas del Cogulló (Sallent), y del Fusteret (Súria) quedan fijadas en las respectivas autorizaciones ambientales vigentes.

En lo que se refiere a la asunción de los costes de las medidas la Memoria indica:

De las actuaciones citadas en el párrafo anterior, dos están en servicio y el resto están programadas y planificadas para el periodo 2009-2015. De estas actuaciones, cuatro están promovidas totalmente por la Agència Catalana de l'Aigua, y le suponen una inversión de 117,9 millones de euros. Otras tres actuaciones las promueven las empresas mineras de Cardona, Súria y Sallent, con la cofinanciación de la Agència Catalana de l'Aigua, lo que supone una inversión total de 14,4 millones de euros. El resto de actuaciones las promueven las mismas empresas explotadoras, sin la cofinanciación de la Agència Catalana de l'Aigua, y suman una inversión de 6,78 millones de euros.

En lo relativo a los costes de explotación resume:

El conjunto de las actuaciones previstas por el Programa de medida para la reducción de la contaminación salina en la cuenca del Llobregat conllevará unos sobrecostes estimados para la explotación y mantenimiento de **1,9 millones de euros** anuales, de los que 1,4 millones de euros corresponden a la Agència Catalana de l'Aigua y el resto a las empresas explotadoras.

Por último, en relación a los criterios normativos y de gestión concluye:

---

<sup>80</sup> Programa de Medidas del Plan de Gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña, Memoria, p. 40.

En referencia a esta medida, se propone la redacción de un plan para la disminución progresiva de los escombros salinos actuales como criterios de gestión, junto con el Departamento de Economía y Finanzas (Dirección General de Energía y Minas), y otros departamentos de la Generalitat de Catalunya (Departamento de Innovación, Universidades y Empresas, y Departamento de Medio Ambiente y Vivienda) implicados por su ámbito competencial.

## **9.2. Alegaciones**

El Plan de gestión de distrito de cuenca fluvial de Cataluña<sup>81</sup> recoge en el Anexo XVIII de participación pública los resultados del proceso de participación llevado a cabo en la elaboración de dicho plan.

En el Apéndice C del Anexo XVIII Análisis de las propuestas surgidas en la mesa de contaminación urbana, industrial y saneamiento, dedica la tabla XVIII C-4 a las escombreras salinas del Bages con la siguiente introducción:

Se presentan las propuestas que hacen referencia a la contaminación por escombros salinos y colectores de salmueras que quedaron pendientes de estudiarse en la sesión de retorno y las que, a pesar de ser competencia de otras administraciones, tienen incidencia en la aplicación de la DMA. Se especifica su valoración final en función de si han sido finalmente integradas en el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Catalunya.

Recoge en dicha tabla, un grupo de alegaciones incorporadas en el plan. Así ocurre con la constitución del Consejo de cuenca del Llobregat, aunque el Gobierno surgido en las elecciones catalanas de finales de 2010 suprimiera esta previsión<sup>82</sup>, la realización de estudios, la inclusión de la escombrera de la Botjosa y Vilafruns en el Plan director de restauración hidrológica ambiental de los escombros salinos en la cuenca del Llobregat<sup>83</sup>, o la necesidad de implicar a todas las fuerzas política en su solución.

En un segundo grupo de alegaciones se explicita de alguna manera su conveniencia aunque no estén incorporadas en el plan de manera completa. Este es el caso la necesidad de evaluar previamente a su adopción, los plazos, eficacia, costes y repercusión de costes de las medidas correctoras, el establecimiento de compromisos transparentes, viables y fiables entre explotadores y las Administraciones, la necesidad de informar sobre la eficacia de las medidas adoptadas y por adoptar.

---

<sup>81</sup> Este plan se corresponde con el Plan hidrológico de cuenca en la terminología de la versión en castellano de la Directiva 2000/60 y su adaptación española en el Real Decreto Legislativo 1/2001. El Plan se aprobó por la Generalidad a través del Decreto 188/2010, de 23 de noviembre, de aprobación del Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña (Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, número 5764, de 26 de noviembre de 2010). Fue el primer plan adoptado en todo el Estado español. El Gobierno del Estado lo aprobó a través del Real Decreto 1219/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña (Boletín Oficial del Estado número 228, de 22 de setiembre de 2011).

<sup>82</sup> Ver Decreto 153/2012, de 20 de noviembre, de modificación de los Estatutos de la Agencia Catalana del Agua, aprobados por el Decreto 86/2009, de 2 de junio, Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, n. 6259, de 22 de noviembre de 2012.

<sup>83</sup> Agencia Catalana del Agua, Plan director de restauración hidrológica y ambiental de los escombros salinos en la cuenca del Llobregat (TM Sallent, Súria y Balsareny), 2007.

Un último grupo de alegaciones es valorada con la frase «fuera del ámbito de regulación del Plan de gestión» se encuentran en este grupo la alegación sobre la reducción y limitación diaria de vertidos a la escombrera y la calificación de dichos vertidos como residuos especiales, la asunción de los costes de restauración por la empresa explotadora.

Nótese en una primera aproximación que este problema ambiental no pudo ser asumido de manera completa en el proceso de participación pública como lo indica el hecho de quedara pendiente en la sesión de retorno que realizó la Agencia Catalana del Agua en la citada mesa de contaminación urbana, industrial y saneamiento. Así mismo llama la atención que se excluya del ámbito del plan las alegaciones sobre medidas de prevención de la contaminación en la fuente.

### **9.3. Análisis crítico**

En 2008 la Agencia Catalana del Agua elaboró un documento de bases para un modelo de gestión del agua en Cataluña 2007-2025 que ya recogía entre los principales problemas ambientales de las cuencas internas catalanas la contaminación de las escombreras salinas del Bages en séptimo lugar por la importancia de su impacto<sup>84</sup>.

En 2009 en los debates del agua, en la sesión dedicada a la Contaminación de las aguas<sup>85</sup> la Agencia Catalana del Agua dio cuenta de las medidas previstas y en ejecución. Las medidas iban dirigidas esencialmente a paliar los impactos. La más importante era la de interceptar las surgencias salinas antes de que llegasen al río y, a través de un colector, verterlas al mar (108 M€). En segundo lugar, pero no menos importante, se trataba de adaptar la Estaciones de tratamiento de las aguas potables de Abrera y San Joan Despí para que pudieran eliminar la contaminación producida por las escombreras salinas (135 M€). A estas medidas se sumaban otras de menor coste como reducir el impacto de las escombreras inactivas (13 M€).

En los citados debates del agua se recogía un informe sobre reflexiones positivas y negativas, en la categoría positiva se hablaba de posibles mejoras futuras, y en la categoría negativa sólo se recogía una «Posible contradicción: ¿entre las medidas ya tomadas se incluye como medida ambiental la ampliación de las minas ya existentes!».

En el documento de resultados de los repetidos debates del agua en relación a la contaminación y el saneamiento se recoge una lista de medidas que podrían contribuir a disminuir la contaminación de las aguas y la referida a la materia que nos ocupa es «reorientar la gestión y explotación de las industrias extractivas de sales y sus residuos (las escombreras salinas). (D). Impermeabilización de la sal». De un lado, la medida tiene un deliberado carácter ambiguo ya que no se especifica en qué consiste dicha reorientación, lo cual no es de extrañar ya que en los documentos de trabajo ya se reconocía que la Generalidad apoyaba la industria en su régimen permisivo actual<sup>86</sup>. De

---

<sup>84</sup> Agencia Catalana del Agua, Bases per a model de gestió de l'aigua a Catalunya 2007-2025, 30 de enero de 2008, p. 4.

<sup>85</sup> Sesión de 24 de febrero de 2009 de los debates del agua

<sup>86</sup> El texto recogía como propuesta «Emprender un programa de reconversión industrial para poder concluir la actividad minera, con tal de favorecer la diversificación económica a corto y medio plazo»

otro lado la medida de impermeabilización, de carácter meramente paliativo es poco viable como se reconocía también en los documentos de trabajo<sup>87</sup>.

En 2009 el informe de sostenibilidad ambiental del Programa de medidas del Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, en su Bloque 3: Mejora de la calidad de las aguas se recogen los objetivos específicos que asume el Programa de medidas comentado sin hacer crítica estratégica ambiental alguna.

Así concluye este breve recorrido en 2010 cuando se aprueba el plan y el programa de medidas en los términos expuestos más arriba.

En el presente caso la Agencia Catalana del Agua en la fase de análisis identificó las masas de agua afectadas, así como las presiones e impactos procedentes de las escombreras salinas, tanto las correspondientes a las explotaciones activas como inactivas, posteriormente también se realizó en el programa de medidas una valoración de costes. En el momento de determinar la estrategia a seguir, aunque introdujo en el debate medidas de acción sobre la fuente del problema (reconversión industrial y diversificación económica de la zona), no fueron objeto de desarrollo ni adopción. Resulta claro que la Agencia quedó condicionada por la posición de la Generalidad de favorecer a la empresa explotadora<sup>88</sup>. El trato de favor a los explotadores mineros se deduce de la inaplicación del carácter de residuo a los vertidos de sal y de la no exigencia de restauración de las escombreras salinas producidas. Téngase en cuenta que aunque la sal vertida pueda tener el carácter de subproducto minero (venta para usos industriales), el ritmo y el volumen de vertido es mucho mayor que el de comercialización, con lo que siempre se produce presiones e impactos por las escombreras en las que se almacenan.

Esta actuación de la Generalidad tiene como beneficiarios en primer lugar a la empresa que obtiene amplios beneficios al no tener que soportar los costes completos de restauración y de eliminación de los residuos. Pero también se ven beneficiados los partidos políticos que desde el Gobierno Autonómico adoptan esta decisión al eludir los problemas que plantea a corto plazo un conflicto con la empresa y, como rehenes de ésta, los Ayuntamientos y sindicatos ante el temor de la deslocalización hacia países en desarrollo en una comarca sin diversificación económica.

#### **9.4. Conclusión**

---

Indicándose que «El actual Gobierno de la Generalidad se ha pronunciado a favor que la actividad industrial minera continúe con las correspondientes actuaciones de medidas correctoras ambientales que origina la propia actividad».

<sup>87</sup> En los documentos producidos por la propia Agencia para los debates del agua se reconocía que «el volumen de las escombreras salinas es de tal magnitud que difícilmente podrán impermeabilizarse».

<sup>88</sup> En el libro “Alternativas para la gestión del agua en Cataluña” (Antonio Estevan y Narcís Prat, Editorail Bakeaz, 2006), y en el capítulo V. Problemática de las escombreras salinas y la salinidad de los ríos catalanes, los técnicos de la Agencia Catalana del Agua realizan una diagnosis pormenorizada de la problemática así como de la medidas a implantar. La claridad de las soluciones, encaminadas fundamentalmente a prevenir la contaminación salina en origen, no tuvieron su reflejo posterior en el Programa de Medidas debido a la posición contraria de la Generalitat.

El análisis del caso realizado por la propia Agencia Catalana del Agua pone de manifiesto la importancia del problema no sólo en la Comarca del Bages, sino para Cataluña, también dan cuenta de esta relevancia el coste de las inversiones que se han realizado y se prevén realizar, próximas a los trescientos millones de euros.

Sin embargo esta importancia del problema no se corresponde con la respuesta adoptada en el Plan de gestión. La estrategia adoptada no tiene la finalidad de poner fin al problema sino, tan solo de paliar una parte de sus impactos.

El mecanismo utilizado por parte de la Autoridad planificadora para producir una verdad oficial viciada, ha sido omitir las estrategias y medidas de prevención de nuevos deterioros, adoptando un programa de medidas que no evita que se siga vertiendo y acumulando el vertido en las escombreras activas. Así mismo, también se ha eludido clarificar las ayudas de Estado que la ha supuesto y supone que la Agencia Catalana del Agua asuma en parte o totalmente los costes de paliar la contaminación producida por los residuos. Todo ello bajo la presión del Gobierno de la Generalidad decidido no alterar el trato de favor dispensado a la empresa contaminadora.

En términos jurídicos, esta conducta supone al menos, un incumplimiento manifiesto de los principios comunitarios de acción preventiva, de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga<sup>89</sup>, así como un incumplimiento de los objetivos medioambientales para las masas de aguas superficiales y subterráneas establecidos en el artículo 4 de la Directiva 2000/60/CE aplicables al menos desde el 22 de diciembre de 2009.

Así la verdad oficial que omite las soluciones debidas resulta ser incongruente, incompatible con el Derecho comunitario aplicable y parcial aunque jurídicamente esté vigente y amparada por la presunción de legalidad en el momento en que se realiza este análisis. Aunque haya normas que permiten acudir a otras instancias como la Comisión Europea o los Tribunales españoles para tratar de revisar esa decisión.

---

<sup>89</sup> Artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, DOCE C 115, de 9 de mayo de 2008.

## **10. Conclusiones generales**

El limitado número de casos estudiado no permite extraer unas conclusiones que puedan considerarse generales, sin embargo si permiten plantear algunas cuestiones relevantes. El nuevo régimen jurídico de la planificación hidrológica aumenta considerablemente el grado de transparencia del proceso de elaboración de los planes y aunque esto pueda comportar problemas de acceso a la información relevante, parece que permite realizar un control público de las decisiones que antes era impensable.

La necesidad legal de que la Autoridad competente manifieste de manera expresa y documentada cuál es la situación existente (análisis previos), cuáles son los problemas más importantes (Esquema de temas importantes) y los objetivos para cada masa de agua (objetivos medioambientales) y las medidas que con menor coste serán las más eficaces para lograrlos (programa de medidas), así como los resultados de la participación pública que incluyen la contestación de las alegaciones, mejoran notablemente las oportunidades de contestar una verdad oficial forzada.

El aumento de la complejidad de la información y el reducido esfuerzo por realizar documentos divulgativos puede dificultar notablemente estas nuevas oportunidades de control público por lo que es necesario desarrollar exigencias y control de calidad de las obligaciones de difusión de la información al público.

Por último, no tener en cuenta la existencia de relaciones de poder subyacentes y el papel que juegan en la planificación hidrológica los grupos de presión constituye un importante problema en la transparencia del proceso. Por ello una medida importante para tomarlo en consideración podría ser el deber de realizar un análisis o estudio que identifique, caracterice y evalúe qué actividades económicas se benefician de las medidas que se adoptan y en qué medida estas suponen una ayuda pública.