

Límits hidrogràfics i límits regionals: una font de conflictes?

Els reptes de la cooperació entre administracions de l'aigua a Catalunya

Dra. Maria Teresa Vadri Fortuny
Professora titular de Dret administratiu

Dr. Albert Santasusagna Riu
Professor lector de Geografia regional



Seminari “El dret de la UE sobre aigua”
Càtedra Jean Monnet, Clínica jurídica de medi ambient
22 de febrer de 2024

1. Introducció

1. Complexitat de l'àmbit:

importància del **recurs**



Objectiu 6 Agenda 2030:

“Garantizar la **disponibilidad** y la **gestión sostenible** del agua y el **saneamiento para todos**”

importància d'una adequada **protecció i gestió**



Objectiu 16 Agenda 2030:

“(...) construir a todos los niveles **instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas**”:

- . crear a todos los niveles **instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas**,
- . garantizar la adopción en todos los niveles de **decisiones inclusivas, participativas y representativas**,
- . garantizar el **acceso público a la información** (...)”

1. Introducció

2. Imprescindible considerar: condicions per una bona governança

el **QUÈ**: Estat social → mandat general d'actuació → satisfacció de l'interès general → art. 45 CE

el **COM**: Estat democràtic → presa de decisions → participació ciutadana (principi de participació/responsabilitat compartida)

La **governança** ha de ser:

- . responsable
- . multinivell
- . multiactor (governança col.laborativa)
- . integrada
- . coherent
- . sotmesa a mecanismes adequats de rendició de comptes i avaluació de resultats

1. Introducció

La **conseqüència**: necessitat d'adaptar/ adequar / modificar:

- . l'organització administrativa
- . els processos de presa de decisions
- . els mecanismes d'aplicació/execució de les decisions

Realitat: mancances/defectes → conflictes

1. Introducció

3. Marc normatiu europeu:

. Directiva 2003/4/CE del Parlament Europeu i del Consell, relativa a l'accés del públic a la **informació** medioambiental.

. Directiva 2003/35/CE del Parlament Europeu i del Consell, per la que s'estableixen mesures per a la **participació** del públic en l'elaboració de determinats plans i programes relacionats amb el medi ambient.



Llei 27/2006, per la que es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient

. **Directiva 2000/60/CE** del Parlament Europeu i del Consell, per la que s'estableix un marc comunitari d'actuació en l'àmbit de la política d'aigües (**Directiva marc aigua/DMA**) →Llei 62/2003, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social que modifica el Text refós de la Llei d'Aigües (RD legislatiu 1/2001)

1. Introducció

. Objectiu de la DMA:

- unificar les actuacions en l'àmbit de la gestió de l'aigua a la UE/ homogeneïtzar objectius i criteris → millorar la gestió i protecció
- protecció quantitativa i qualitativa (ús sostenible de l'aigua)

. En la DMA dues previsions que convé remarcar:

- demarcacions hidrogràfiques: pot ser que no s'adaptin a les particularitats del territori o no siguin acceptades pels actors implicats

“Art. 2. 15) «demarcación hidrográfica»: la zona marina y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas, designada con arreglo al apartado 1 del artículo 3 como **principal unidad a efectos de la gestión de las cuencas hidrográficas**”

“Art. 3.1. Los Estados miembros **especificarán las cuencas hidrográficas** situadas en su territorio nacional y, a los efectos de la presente Directiva, **las incluirán en demarcaciones hidrográficas (...)**”

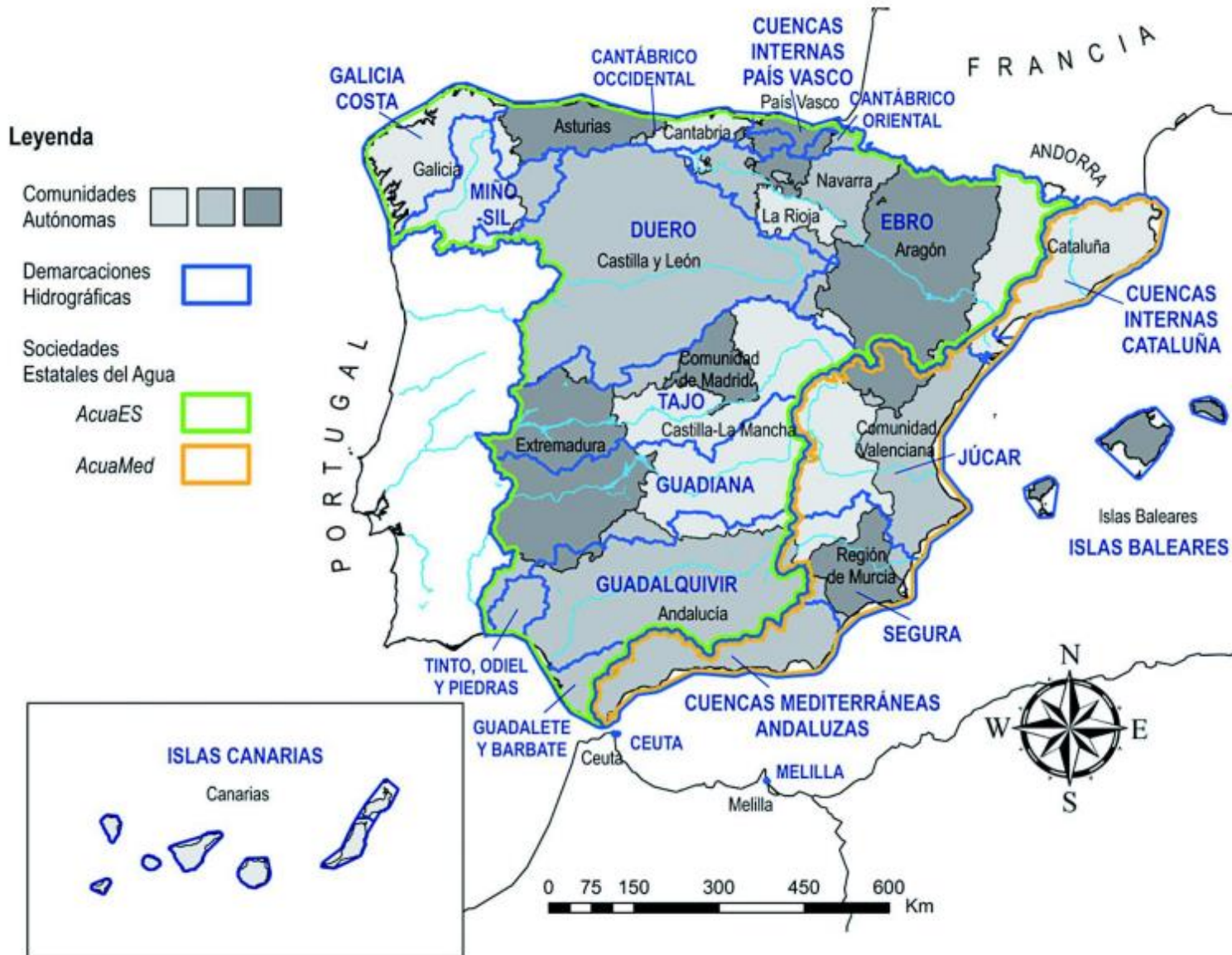
1. Introducció

- participació de les parts interessades: previsió general, especialment en relació amb l'elaboració dels instruments de planificació.

*“Art. 14. 1. Los Estados miembros **fomentarán la participación activa** de todas las partes interesadas en la aplicación de la presente Directiva, en particular en la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca. (...)”*

2. El cas de la “conca catalana de l'Ebre”

- a) Una gestió de l'aigua **integrada, representativa i participada** hauria de ser un dels reptes més importants abordats pels governs arreu del món, especialment a aquells països i territoris on l'aigua no és abundant.
- b) Al sud d'Europa, la **conca del riu Ebre** és una de les més importants, i ocupa gairebé el 20% del territori peninsular espanyol.
- c) La seva **gestió unitària** data de principis del segle XX, amb la creació de la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre (CHE).



Font: Del Moral & Hernández-Mora, 2016

TRASVASE DEL EBRO

Vox insta a un plan hidrológico nacional que permita acceder al agua a todos bajo una autoridad única

La iniciativa busca poner fin "a la guerra del agua entre territorios y ciudadanos españoles, un conflicto artificial promovido por las comunidades autónomas, las oligarquías regionales y los activistas climáticos".

EFE. MADRID NOTICIA / ACTUALIZADA 17/11/2020 A LAS 15:16



Calvet: "Abans del 40è aniversari de l'ACA tindrem competències sobre totes les aigües de Catalunya, de conques internes i de la conca de l'Ebre, la Garona i la Sènia"

Territori Del. Terres Ebre Del. Lleida Presidència

2 1



- Avui s'ha celebrat, de manera oficial i en un acte en format reduït al Palau de Pedralbes, el 20è aniversari de l'Agència Catalana de l'Aigua



ara

MEDI I CRISI CLIMÀTICA AIGUA | 27/04/2023

L'Estat tanca la porta a una gestió compartida amb la Generalitat de les conques de l'Ebre

1 min



Operaris de la Casa Canal contruint una tanca per retenir l'aigua al canal Urgell ORIOL BOSCH



SEGRE



COMARQUES

ELECCIONES

Gavín exigirà a Madrid el traspàs de la gestió de la conca del Segre

La gestió de l'aigua de la conca de l'Ebre a Catalunya, també present als mitjans de comunicació

3. Mètodes de recerca i principals resultats



Revisió de literatura

- Literatura científica sobre problemàtiques ambientals i regulació jurídica de la zona d'estudi
- Informes i planificació de l'aigua (ACA, CHE)
- Normativa aplicable a l'àrea d'estudi



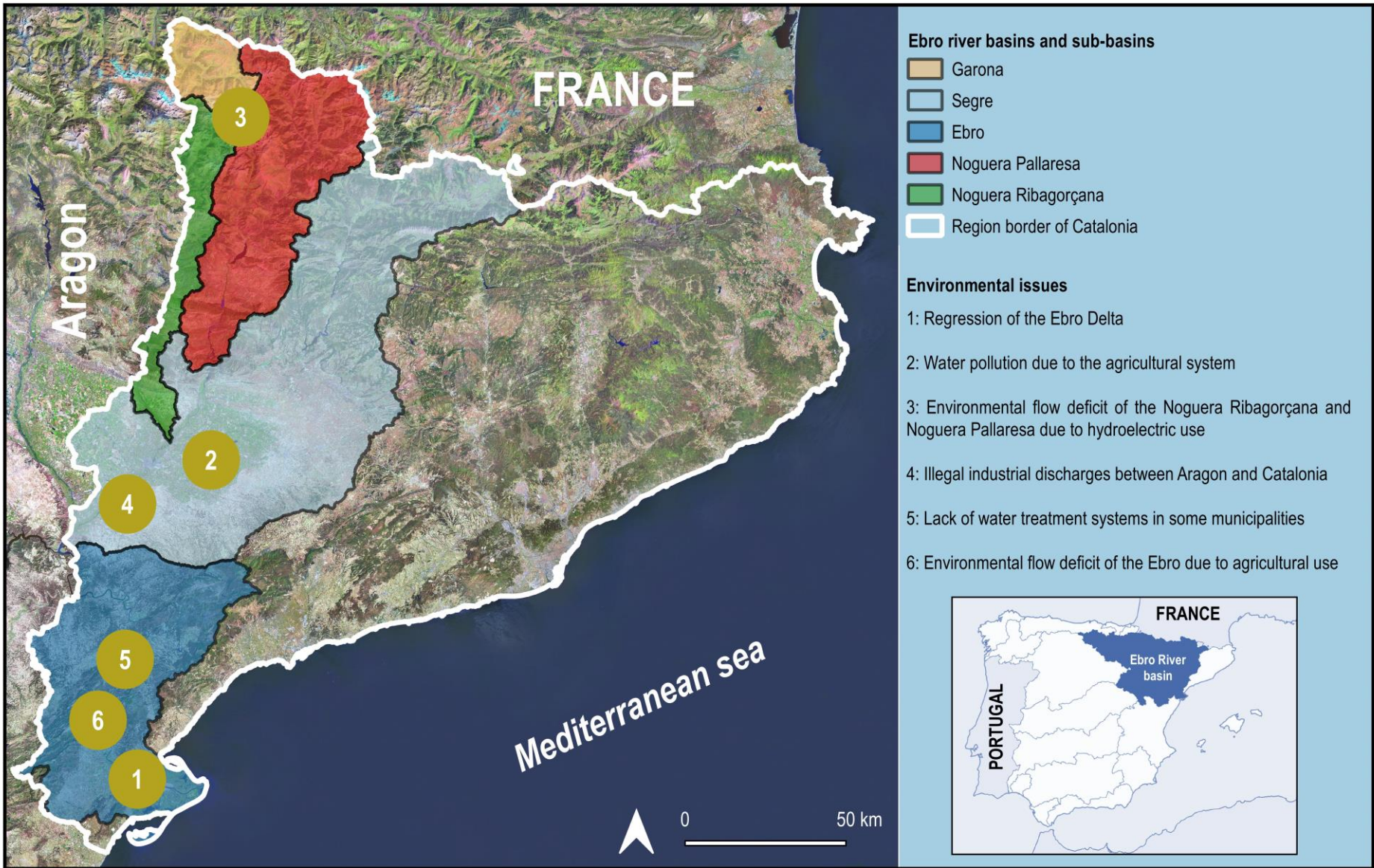
Key informant interviews

- Cap de la Demarcació Territorial de les Terres de l'Ebre (ACA) / I. Requés
- Cap de la Demarcació Territorial de Lleida (ACA) / Ll. Sastre
- Comissari Adjunt de la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre/ J. Sanromán
- Professor emèrit expert en gestió de l'aigua / N. Prat

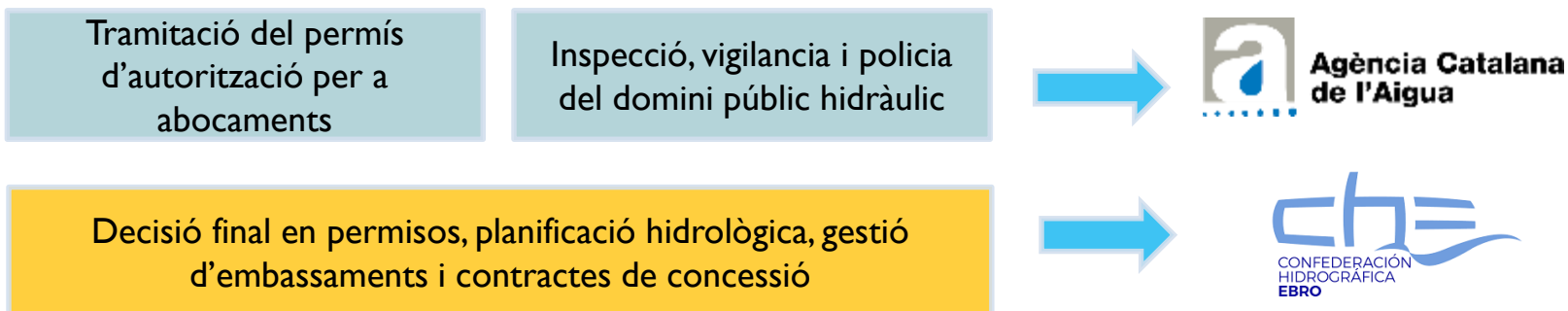
Problemes ambientals

Distribució de serveis i funcions ACA-CHE

Organització interna, governança i escenaris futurs



RD 2646/1985 (27 de desembre de 1985) – Pedra angular de la relació ACA-CHE



Disfuncions detectades i possibles conflictes

Crítiques al funcionament i representació del Consell de l'Aigua de la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre

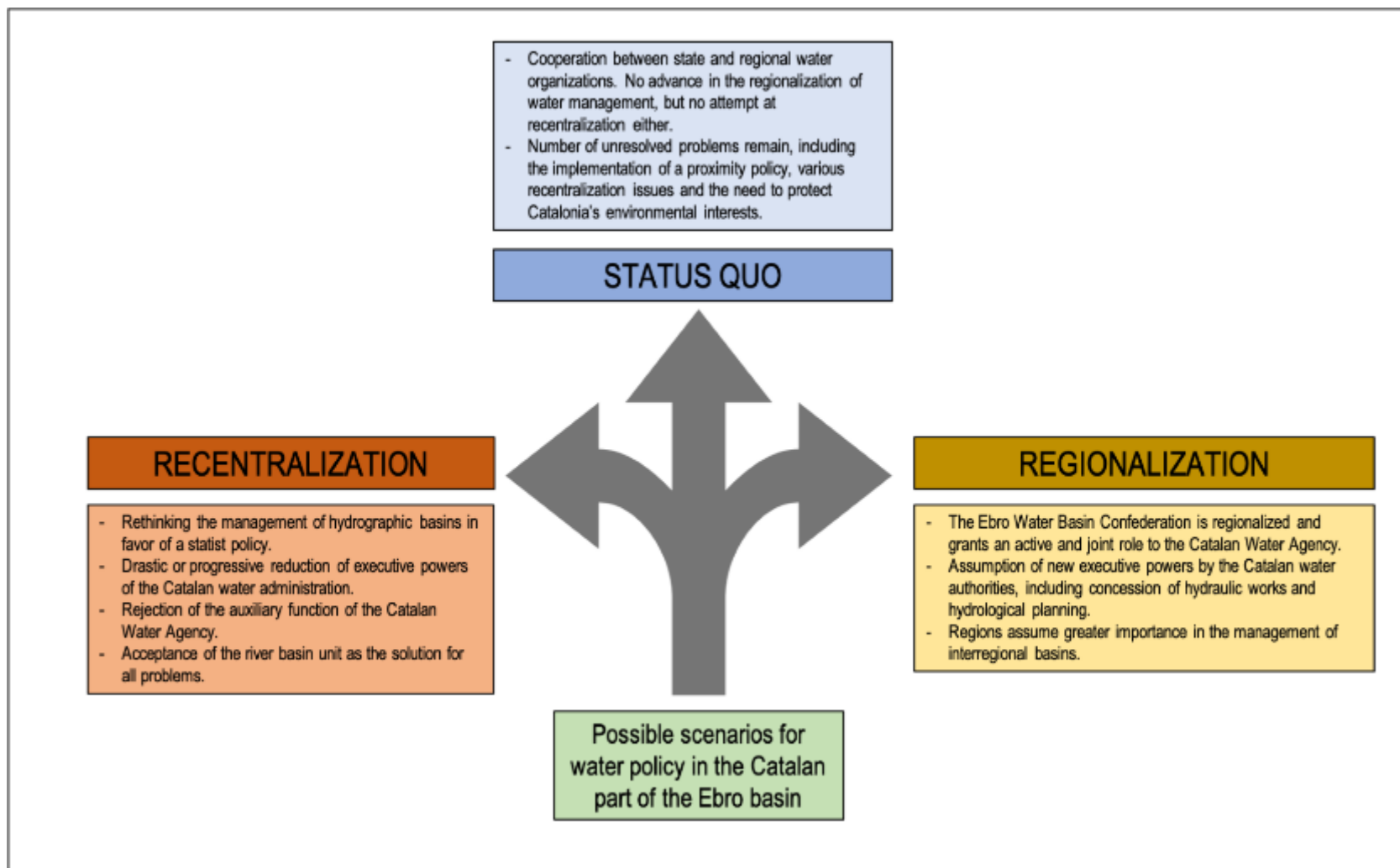
Canvis en el procés i funcionament dels permisos de les accions menors

ACA i municipis presents a la conca catalana de l'Ebre: dèficit de sanejament

Disfuncions causades pels límits territorials entre Catalunya i Aragó a l'hora de gestionar la Noguera Ribagorçana

Presència territorial i organització interna

Tensions polítiques recents i qüestió lingüística



Source: Santasusagna, 2022

4. Instruments

Instruments: bona governança/governança col.laborativa

1. Mediació
2. Contractes de riu

1. Mediació

- . Intervenció d'una **tercera persona, neutral i imparcial**. Guia a las parts en la resolució del conflicte.
- . **Voluntarietat**: Les parts hauran d'acceptar la decisió que s'adopti.
- . Identificació clara de l'**objecte** de la mediació ambiental. Necessitat d'equips de suport i actuació coordinada.
- . **Certa flexibilitat** en el procediment.
- . **No tot és negociable**: l'objectiu últim és la **satisfacció de l'interès general** (política pública). Responsabilitat compartida i principi de responsabilitat

4. Instruments

La mediació: instrument adequat **en diferents fases/moments**

- . **Fase de presa de la decisió:** mecanisme complementari dels instruments de participació.
- . **Posteriorment a la presa de la decisió:** quan es produeix el conflicte.

Depenent del moment o fase en la que s'integri com a tècnica de gestió del conflicte:

- . **Preventiva**
- . Correctora

4. Instruments

Preventiva: evitar el conflicte. Especialment indicada en conflictes complexes.

Es pot integrar:

1. En les **fases prèvies** del procediment o **en procediments ja iniciats**.
2. **Fora del procediment** en aquells casos en els que el conflicte s'ha enquistat.
3. En les **estructures administratives**.

4. Instruments

Marc normatiu actual: manca de concreció i regulació

. **UE:** promou la utilització de mètodes alternatius de solució de conflictes (com la mediació) però només disposem de la Directiva 2008/52/CE del Parlament Europeu i del Consell, sobre certs aspectes de la mediació en assumptes civils i mercantils.

. **Ley 39/2015**, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas :

“Artículo 86. Terminación convencional

*1. Las Administraciones Públicas **podrán** celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, (...) **con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule**, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin.”*

. **A Catalunya:**

- el Govern crea un Programa per fomentar la mediació i altres mesures de resolució de conflictes en el món local (nov 2023) i impuls per a l'elaboració d'un Pla nacional de mediació i gestió adequada de conflictes (al llarg de 2024)
- Avantprojecte de llei del procediment administratiu i de règim jurídic de les administracions públiques de Catalunya (actualment: Llei 26/2010): possible inclusió d'una regulació general de la mediació en l'àmbit de les relacions ciutadania-Administració (com a mecanisme substitutiu o alternatiu dels recursos administratius ordinaris).

4. Instruments

2. Els contractes de riu

- . Instrument de gestió i participació → restaurar, millorar o conservar els recursos hídrics
- . Com → conjunt d'accions concertades (acord de voluntats)
- . Qui: usuaris i administracions públiques (tots els agents i entitats públiques vinculades a la gestió d'un determinat espai fluvial).
- . S'ha mostrat eficaç i es manté després de l'aprovació de la DMA.
- . Experiències regulades i consolidades: França (anys 80, *contrats de rivièrre*), Bèlgica, Itàlia.

4. Instruments

- . Espanya: alguns exemples
 - Contracte de riu del Matarranya (2010-2015)
 - Alto Guadiana Menor (iniciat al 2020 però no formalitzat encara)
 - altres territoris interessats
- . Naturalesa: no es tracta de contractes sino de protocols generals entre administracions publiques i entitats privades (art. 47.1 LRJSP).
- . Funcionament: estructura organitzativa (Assemblea/Junta → Reglament intern → programa d'acció conjunta).
- . Poden ser mecanismes adequats, especialment en els casos en els que es dificulta una gestió coherent i eficient al correspondre aquesta gestió a dues o més CCAA.
- . Problema : manca de regulació i de recursos.

4. Instruments

Libro Verde de la Gobernanza del Agua (2020):

“El Contrato de río es un acuerdo de gestión entre diversos interlocutores públicos y privados con intereses que afectan a un determinado espacio fluvial, para tratar de conciliar los diversos usos y funciones dentro del río, en su entorno inmediato de influencia y en la cuenca vertiente, y con la finalidad de recuperar, proteger, valorar y promover conjuntamente el patrimonio fluvial”



Per fomentar la corresponsabilitat en la gestió de l'aigua:

- . es preveu implantar almenys una experiència pilot de contracte de riu en cada conca hidrogràfica en els propers quatre anys
- . finançar les iniciatives existents i les noves per garantir un mínim de quatre anys de funcionament.

4. Instruments

. Cas pioner (avui extingit per manca de finançament): **Contracte de Riu del Matarranya**

. Situació/context: conflictes vinculats a la utilització de l'aigua (1990).

. Antecedents: 2009 la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre encarrega un estudi per a valorar la possibilitat d'implantació d'un contracte de riu al Matarranya. S'elabora amb consultes a dues de les organitzacions clau: la Plataforma en Defensa del Matarranya i la Junta Central d'Usuaris de la conca i afluent, així com als principals grups d'interès.

. Àmbit: Demarcació hidrogràfica de l'Ebre, interautonòmic (Aragó, Catalunya, Comunitat Valenciana), 27 municipis.

. Actors (que participen en l'elaboració del contracte):

- municipis (Aragó, Catalunya, Comunitat Valenciana) de la conca del Matarranya

- teixit social

- agents econòmics (agricultura, ramaderia, indústria, turisme)

- organisme de conca (CHE)

- administracions públiques: govern Aragó, comarques afectades, diputacions provincials.

4. Instruments

. Objectius específics:

- Formar una estructura estable (Comitè de Riu): dirigeix l'elaboració del Contracte de Riu i realitza el seguiment dels acords adoptats.
- Elaborar un Pla d'acció (objectius, accions, cronograma, pressupost i responsables de l'execució).
- Aconseguir finançament per a l'execució del pla d'acció.

. Organització (municipis, altres administracions, agents socials):

- Comitè de Riu
- Junta Directiva
- Consell Tècnic Assessor
- Secretaria Tècnica

5. Algunes reflexions finals

- a) Els múltiples problemes ambientals presents a la part catalana de la conca de l'Ebre presenten un **escenari complex i crític**.
- b) La “unitat de conca hidrogràfica” per raons ambientals no hauria de ser, necessàriament, sinònim d'una gestió centralista o centralitzada: els reptes ambientals necessiten **respostes específiques, regionals i compartides**.
- c) Cal millorar els **models d'organització administrativa** i la distribució de responsabilitats que hi està associada.
- d) Cal millorar els **instruments de coordinació i cooperació** entre administracions considerant les necessitats complexes que és imprescindible gestionar de manera efectiva, eficient i eficaç.
- e) Cal aprofundir en el concepte de **governança col·laborativa** en el marc dels principis de participació i de responsabilitat compartida.