

Claves para una mejor gestión del agua en España

Escribo con la intención de dar puntos de apoyo al lector que seguramente se sentirá abrumado ante la gran campaña de publicidad oficial que estamos padeciendo, y en la que se nos están vendiendo las bondades y milagros del Plan Hidrológico Nacional (PHN); lo haré intentando evitar el «bajar a la tierra», aunque ganas me sobran y puede que, como soy hidrogeólogo, y muy vocacionado, acabe no sólo en la tierra sino incluso debajo de ella.

Javier San Román Saldaña*

* Doctor en Hidrogeología.

Guía para situar al lector ante los hechos últimamente acaecidos

ES difícil empezar un artículo que trata sobre la problemática de la gestión del agua en España y no esbozar, siquiera someramente, algo sobre la situación actual del proceso de Planificación Hidrológica en el que el país está inmerso desde el año 1986 (1).

La actual Ley de Aguas, que entró en vigor en 1986, relevó a la vetusta de 1879; su principal novedad fue que asumió el ciclo hidrológico, ese que nos enseñaban a todos en la escuela, y esto no es una nimiedad, ya que las aguas subterráneas hasta entonces estaban reguladas por la ley de Minas, es decir, eran consideradas como el petróleo o el carbón. Hoy en día podría decirse que poco ha cambiado, a la vista de la gestión del agua subterránea en algunas zonas del sureste español, o de las declaraciones de algunos responsables hidráulicos; sin embargo poco a poco se van dando pasos.

La segunda novedad que trajo la Ley de Aguas fue la de consagrar la idea de la Planificación Hidrológica, remitiendo a los futuros Planes Hidrológicos de cuenca y al Nacional diversas regulaciones de artículos que de esta forma quedaban sin poderse aplicar del todo hasta que éstos se aprobaran.

Los pasos que se han ido dando en los últimos 15 años han consistido en un trabajo lento y con pocos medios en la Oficina de Planificación Hidrológica de cada cuenca. Los Planes aprobados en 1998 han resultado muy diferentes entre sí en cuanto a objetivos y metodología; un presidente de una Confederación Hidrográfica se preguntaba (2): «¿No deberíamos reconocer que los planes de cuenca se han concebido y consensuado como algo en lo que cabía casi todo? ¿No es cierto que se ha obviado un debate serio acerca de su financiación, algo totalmente determinate para su viabilidad?». Esta descoordinación entre planes no debería ser mala en principio, si no fuera porque el Plan Hidrológico Nacional debía posteriormente coordinarlos y solucionar las posibles alternativas que aquellos ofrecieran.

El lío en el que se había metido a la administración hidráulica pronto fue puesto de manifiesto. El gobierno del PSOE intentó en 1993 sacar un Plan

(1) Para el lector asiduo de la revista conviene citar el editorial que apareció en el número de Noviembre pasado; en él se ofrece una visión global y sintética del estado de la cuestión en España.

(2) «La nueva configuración de las Confederaciones Hidrográficas» en *Gestión del agua y medio ambiente*. Ed. Civitas. pp 237-258. 1997

Hidrológico Nacional previo a los de cuenca, el plan Borrell, al objeto de que éstos quedaran «marcados» por el de rango superior. La oposición, con Loyola de Palacio a la cabeza, consiguió que el Senado obligara al gobierno a la presentación de un Plan Nacional de Regadíos previo. Cuando las cosas cambiaron de signo en La Moncloa, el PP prometió un Libro Blanco del Agua, el cual vio la luz en diciembre de 1998, y que pretendía abrir un debate en la sociedad.

Hay que decir que el Libro Blanco (3) no está nada mal; analiza pormenorizadamente y sin tapujos la problemática del agua y de la Administración Hidráulica en España, si bien dejó sin concretar cuales serían las líneas de actuación futuras. Es un libro con muchos datos, que sorprendió incluso al colectivo ecologista. En él aparecían afirmaciones nunca antes realizadas; veamos algunas que nos servirán de apoyo más adelante:

— «Los escenarios climáticos previstos para España... suponen... una disminución de la esorrentía total»

— «La situación de los vertidos industriales resulta más preocupante por cuanto un porcentaje nada despreciable de los vertidos directos no cuenta aún con la debida autorización».

— «La contaminación difusa procedente de la agricultura... puede provocar graves problemas de eutrofización en los embalses y de contaminación de las aguas subterráneas».

— «Existen dudas razonables sobre el hecho de que, tras la aprobación de los Planes, la Administración hidráulica, con la estructura actual, tenga capacidad suficiente para abordar este complejo y laborioso proceso».

— «La situación del Registro de Aguas (4) es muy preocupante»... «el procedimiento reglamentario de tramitación de concesiones es muy complejo»... «además hay que destacar las dificultades de aplicación de las disposiciones transitorias de la Ley de Aguas» (5)...

— «Los problemas de la Administración pública hidráulica, de su adecuación a los retos y transformaciones del presente y de la eficacia y calidad de su gestión, son los

(3) Puede consultarse un resumen en la página web del Ministerio de Medio Ambiente: mma.es/hidráulicas_calidad.htm

(4) En el Registro de Aguas de cada cuenca deben inscribirse todas las concesiones otorgadas.

(5) La Ley de Aguas estableció varias Disposiciones Transitorias al objeto de regularizar todos los aprovechamientos de aguas subterráneas legalizados existentes con anterioridad —que tenían la consideración de aguas privadas—, y de revisar las concesiones de aguas públicas otorgadas con la anterior Ley de Aguas.

principales desafíos —más allá de la tópica irregularidad espacio-temporal o la degradación de la calidad—, a los que nuestro país se enfrenta a corto y medio plazo en materia de aguas».

—«Los cambios legislativos de los años ochenta exigen de esta Administración una capacidad de gestión en materia de aguas subterráneas, medio ambiente, planificación y economía del agua, y gestión del recurso en términos jurídicos y de explotación...y para las que no se han dotado en absoluto los medios económicos ni personales necesarios».

El Libro Blanco del Agua en España, sin embargo, tenía un defecto; alguien aparentemente ajeno a su redacción había añadido un último apartado titulado «Los posibles trasvases a aprobar por el PHN», en el que, sin venir a cuento ni haberse introducido o justificado, se describían una zona de España con un déficit (6) de agua y otra con excedentes. Parecía como si el contenido del libro fuera incuestionable, pero al fin y al cabo no era lo que preocupaba; lo que realmente debía abordarse urgentemente después de esa bonita introducción de casi 1.000 hojas repletas de datos y análisis, era lo de siempre: el trasvase. Digo el trasvase y no los trasvases porque, por nombres diversos que le pongan, siempre ha estado en la mente de los políticos gobernantes, como la mejor y única solución para arreglar el problema de la gestión del agua en el Levante español, el realizar un trasvase desde el Ebro.

El Libro Blanco apuntaba en un sentido claro durante todo su desarrollo, sin embargo lo único que se atrevía a proponer iba en sentido totalmente opuesto. Esta actitud, definida por un experto en temas de agua como «hidroesquizofrenia» está muy extendida, por desgracia, entre nuestros gobernantes; valga como ejemplo la creación de un Ministerio de Medio Ambiente, encargándole a la vez la ejecución de obras hidráulicas con importantes afecciones al medio natural.

En este punto del artículo quisiera empezar a transmitir una dosis de esperanza y optimismo; se suele decir que las cosas de palacio van despacio, y en este caso es muy cierto. El cambiar la mentalidad de una administración hidráulica con mucha tradición en obras hidráulicas, que siempre ha favorecido a las compañías hidroeléctricas y a los regantes, no es cosa de cinco ni diez años; el relevo generacional ayudará, pero la concienciación y la movilización ciudadana se hacen necesarias.

(6) Es interesante leer un artículo reciente de Pedro Arrojo donde se explica cómo se ha evolucionado desde la escasez hasta el déficit. «El plan hidrológico nacional: un desencuentro con la historia», *Ecología política* n° 20. pp 43-58, febrero 2001.

El Libro Blanco fue sometido a una especie de información pública; se animó a la ciudadanía y a las organizaciones sociales para que presentaran sus alegaciones, sugerencias y aportaciones, ya que en todo momento se le dio la consideración de un borrador. Diversas asociaciones organizaron debates, e incluso la Asociación Internacional de Hidrogeólogos publicó un libro (7) con la opinión de expertos del mundo de la Universidad, la empresa y la Administración.

La edición definitiva del Libro Blanco nunca vio la luz. Hay quien considera que en ese momento pierde influencia Loyola de Palacio en el gobierno del PP. La ministra, que se había barajado como titular de Medio ambiente, ejerció una importante papel en la política del agua desde su cartera de Agricultura; luego fue a Europa, y en épocas recientes ha sido muy criticada por diversos colectivos de regantes por sus declaraciones sobre los cultivos que no pueden seguir subvencionándose al ser excedentarios en Europa.

En diciembre de 1999 se publica la cacareada reforma de la Ley de Aguas, reforma que todavía permanece sin regular, y que básicamente no cambia nada; el único aspecto que es novedoso es el de las cesiones temporales entre concesionarios, también conocidas como el mercado de aguas. Esta reforma ha traído mucha polémica, e incluso está pendiente de un recurso de inconstitucionalidad, si bien, según los juristas es de casi imposible aplicación, e incluso ha añadido rigidez al sistema.

En septiembre de 2000 se presenta el Plan Hidrológico Nacional, compromiso personal de Aznar en la campaña electoral. El título llama a engaño, pues nadie encontrará en su interior casi ninguno de los aspectos que recoge la Ley de Aguas, siendo exclusivamente un estudio voluminoso sobre las posibilidades de trasvases entre cuencas, y decantándose por el del Ebro, con una cifra de 1.050.000.000 m³/año. El texto de la Ley, sin exposición de motivos, y con unos pocos artículos de relleno para no dar mala imagen, se centra en el trasvase. Además se añade un anejo de obras desglosadas por cuencas hidrográficas, que no es sino la suma de todas las contempladas en cada Plan de cuenca.

Los listados de obras son muy largos, y en ellos encontraremos embalses propuestos por cualquier administración o comunidad de regantes. Aparecen embalses que ya han sido desechados, embalses que son alternativas unos de otros, no disponiéndose en muchísimos de ellos ni de tan siquiera un estudio

(7) Las Aguas subterráneas en el Libro Blanco del Agua en España. Actas de las Jornadas celebradas en Madrid, mayo 1999. Ministerio de Medio Ambiente. 224 pp.

de viabilidad. También aparecen depuradoras, nuevos regadíos, canales, elevaciones, etc. Esta obsesión por recoger todo lo que a alguien se le haya podido ocurrir persigue dar legalidad a esa obra en el futuro, y evitar conflictos como el que surgió con el embalse de Itoiz, en Navarra.

Ya terminando este apartado no podemos dejar de hablar de la Directiva 2000/60/CE (8) por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Se trata de un texto muy elaborado y que ha costado muchísimo consensuar, que se centra en el problema de la protección del agua superficial, subterránea y costera, con la intención de:

- prevenir todo deterioro y mejorar los ecosistemas acuáticos.
- promover el uso sostenible del agua
- reducir los vertidos y evitar la contaminación del agua subterránea.
- contribuir a paliar los efectos de las inundaciones y las sequías.
- garantizar el suministro suficiente de agua...en buen estado.

Se establecen unos plazos para la trasposición progresiva de la Directiva a las legislaciones de cada país miembro, con fechas de obligado cumplimiento que empiezan en diciembre de 2002 y acaban en el 2015. Ni que decir tiene que el PHN no tiene nada que ver con la Directiva; el gobierno del PP ya ha dicho que urge ejecutar el primero antes de que en el 2009 haya que presentar los nuevos Planes Hidrológicos de cuenca con arreglo a los nuevos criterios europeos.

Gestionar el agua en España es una gesta

ANTES de empezar a abordar el tema de la gestión del agua en España –auténtico problema del agua tal como reconocía el Libro Blanco–, vamos a ver algunos ejemplos ilustrativos recientes, no para desmoralizar al lector, sino para centrarle.

Ejemplo 1: En la primavera de 1999 la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir planteó a los regantes de la cuenca que con el agua almacenada en los embalses había para dos campañas de riego si se aplicaba una dotación por hectárea de 4.000 m³/año, o bien se podía regar con 6.000 m³/año, en cuyo caso no se garantizaban los riegos del año 2000. La decisión tomada muy democráticamente fue la de la segunda opción.

(8) Puede encontrarse el texto de la directiva en la siguiente dirección de internet: europa.eu.in/eurlex

Ejemplo 2: En la sierra de Crevillente —entre Murcia y Elche—, existe un acuífero en el que se realizó una galería de más de 3 km de longitud denominada «de los suizos» a través de la cual se vació el mismo. El vaciado supuso un descenso del nivel del agua en los pozos situados «detrás de la sierra» del orden de 250m, pozos con los que se riegan unas plantaciones de uva blanca de mesa de alta calidad. La perforación de la galería se realizó antes de la entrada en vigor de la Ley de Aguas, por lo que sus aguas tienen la consideración de aguas privadas. Sin embargo, una vez vaciado el acuífero hasta la cota de la galería, se construyeron unas cavernas en su interior en las que se instalaron máquinas para perforar pozos; actualmente el nivel del agua ha descendido ya 500m debido a los bombeos desde el interior.

Ejemplo 3: El acuífero de la Mancha Occidental, que se drena por los Ojos del Guadiana y las Tablas de Daimiel (parque nacional), fue declarado sobreexplotado en 1987; la causa era sencilla: se estaba extrayendo mucha más agua desde los pozos —construidos para regar— que la que por término medio se infiltraba en el mismo. En la actualidad las tablas se mantienen muy reducidas en extensión y la poca agua que existe es gracias a que se construyó un dique para intentar mantener el nivel y se dispone de unos pozos que al bombear recirculan el agua del acuífero, ya que luego vuelve a infiltrarse. Sin embargo, se suelen encontrar en la zona una media de 10 máquinas perforando nuevos pozos.

Ejemplo 4: En la sequía que *grosso modo* terminó en diciembre de 1995, la Confederación Hidrográfica del Ebro construyó una estación de bombeo en el río Jalón (Zaragoza) para elevar agua al embalse de Tranquera; el objetivo era aumentar la garantía de las 25.000 hectáreas de regadío del bajo Jalón, y la obra se entregó al Sindicato Central de Regantes. Cuando, al comienzo del año 2000, se veía que las aportaciones al embalse no iban a ser suficientes, se planteó a los regantes el utilizar el bombeo; éstos se negaron a asumir los costes energéticos del mismo, y no se bombeó ni una gota.

Se podría seguir contando muchos ejemplos, pero creo importante destacar un común denominador de casi todos ellos: el usuario del agua casi nunca ha visto limitado el rendimiento que obtiene usando el agua; en unos casos porque siempre quedan posibilidades añadidas de ahorrar agua, y en otros porque alguna administración acaba subvencionando los sobrecostes energéticos; quien sí se ve afectado muy frecuentemente es el medio ambiente.

Pero abordemos sin más rodeos los problemas que a mi entender tiene la gestión del agua en España.

Los derechos concesionales antiguos y los problemas en el Registro de Aguas

DICE el Libro Blanco: «Los derechos concesionales otorgados e inscritos al amparo de la antigua Ley de 1879... no pueden considerarse como derechos bien definidos... no pueden asimilarse al literal contenido de los viejos títulos o inscripciones». Este asunto es fundamental para iniciar una adecuada gestión del agua; es frecuente encontrar ríos con concesiones antiquísimas que nadie se atreve a revisar, ni siquiera los Planes de cuenca. El Libro Blanco dice también: «los preceptos legales relativos a la revisión de concesiones proporcionan... una construcción jurídica formalmente suficiente. No obstante, es necesario constatar... que no parecen haber tenido impactos apreciables en la administración de las aguas».

Normalmente las concesiones antiguas no se revisan por falta de medios y personal, pero a veces para evitar un conflicto, para no enfrentarse a usuarios tradicionales, o para evitar tener que indemnizarles, tal como establece el artículo 63 de la Ley de Aguas, si bien esta posición es muy cuestionada por prestigiosos juristas.

En este apartado habría que recordar que la Disposición Transitoria 7ª de la Ley de Aguas establece que los Organismos de cuenca «revisarán las características de los aprovechamientos actualmente inscritos en el Registro de Aprovechamientos de Aguas Públicas, como trámite previo al traslado de sus asientos al Registro de Aguas», es decir, que todo aprovechamiento que figuraba inscrito en el Registro antiguo – con características técnicas no homogéneas –, debe trasladarse al nuevo – «traduciendo» sus características a las que exige el nuevo Registro –. La aplicación de esta medida solucionaría muchos problemas de gestión, ya que a la hora de otorgar cualquier nueva concesión se tendría claro el régimen concesional existente en ese río o acuífero, al poderse «sumar» todo lo concedido.

La actual forma de organizar el Registro de Aguas, con hojas móviles foliadas y selladas tamaño DIN-A3 –art. 190.1 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH)–, que tienen que ser modificadas manualmente cada vez que se produce un cambio de características en la concesión, puede ser mejorada notablemente con los actuales medios informáticos. Lo ideal sería que el Registro de Aguas, que tiene carácter público, pudiera consultarse en internet, acabándose así muchas discusiones y debates estériles sobre la legalidad de ciertos aprovechamientos.

Las obras ejecutadas por la Administración

ENLAZANDO con el apartado anterior tenemos que volver a citar el Libro Blanco: «Existen situaciones de aprovechamientos sin inscripción, muchos de ellos resultado de iniciativas de la propia administración». Por paradójico que sea, resulta que muchísimas obras, especialmente las más grandes y a veces gestionadas por la propia Administración Hidráulica, no cuentan con concesión administrativa, ni por supuesto con inscripción en el Registro de Aguas; esto no quiere decir que sean ilegales, ya que muchas veces son el resultado de leyes que las ordenan, pero introducen confusión y opacidad en la gestión del agua. Es frecuente exigir contadores a los usuarios «pequeños», olvidándonos de que los principales caudales derivados apenas son controlados.

También es habitual que obras de abastecimiento para ayuntamientos o para comunidades de regantes, realizadas por las administraciones autonómicas, provinciales o locales no cuenten con concesión, siendo en este caso claramente ilegales. El problema es que esa Administración es la competente para ejecutar la obra, pero quien tiene que solicitar la oportuna concesión es el beneficiario; el beneficiario piensa que una obra acometida por la Administración ya es legal, sin pararse a pensar que no es la administración competente. Esta dinámica competencial es fuente de conflictos entre administraciones y muy mal ejemplo para el resto de los usuarios, que ven que la única política práctica es la de hechos consumados.

El agua subterránea

LA «reciente» incorporación del agua subterránea a la Ley de Aguas todavía no ha cuajado ni entre los usuarios ni dentro de los Organismos de cuenca. El ciclo del agua se entiende, nadie duda de la existencia del agua subterránea, pero por lo general no se conocen las dimensiones de las que se está hablando, los procesos que tienen lugar bajo el suelo, las leyes que rigen el lento flujo del agua a través de las formaciones geológicas. Suelo explicar que el cambio de mentalidad que suponen el agua subterránea para los Organismos de cuenca es como el que se produce al ver una película en tres dimensiones, con el problema evidente de que no es tan fácil adquirir las gafas de 3D «hidrogeológicas».

Es interesante describir el proceso que siguen muchos técnicos conforme van descubriendo el agua subterránea, ya que reflejan los pasos que va dando

la Administración Hidráulica en esta materia. En un primer momento es una desconocida, rodeada incluso de misterio; es frecuente encontrar técnicos muy cualificados que creen en los zahoríes, o que las asimilan a «ríos subterráneos»; su explotación en nada nos afectará. En un segundo paso se asimila que forma parte del ciclo del agua, que parte del agua de lluvia se infiltra hasta alcanzar los acuíferos y que tras discurrir por ellos sale en los manantiales o difusamente a los ríos o al mar; entonces surge la decepción ya que no se trata de más agua a sumar sino de la misma e incluso puede que la hayamos contado dos veces! Aparece entonces el miedo a su utilización, y es frecuente que entren deseos de declarar muchos acuíferos sobreexplotados. El tercer paso viene tras mucha reflexión: resulta que el agua subterránea es un bien estratégico de primera magnitud, que introduce regulación en muchos ríos (9), que es mucho menos vulnerable a la contaminación que el agua superficial, y que es captable, mediante pozos, en amplias extensiones del territorio, evitando así las conducciones.

El desconocimiento sobre el agua subterránea empezó ya en la redacción de la Ley de Aguas y del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que si bien tienen unos buenos preámbulos, denotan un excesivo parecido práctico. Hay que hacer constar que para solicitar una concesión de un pozo hay que seguir la misma tramitación administrativa que para construir un gran embalse.

La inclusión del agua subterránea no trajo consigo la incorporación a los Organismos de cuenca de los profesionales expertos en estos temas; 15 años después de entrar en vigor la Ley de Aguas se han incorporado, como funcionarios, 6 hidrogeólogos, y en breve lo harán otros tres, dándose el caso de algunas confederaciones que expresamente los rechazan. Tampoco se aumentaron las plantillas de guardas ni se les formó adecuadamente, y esto es un problema muy serio, ya que las labores de control ahora no se circunscriben a los cauces, sino que se extienden por todo el territorio.

El problema de la calidad del agua

No pueden desligarse los problemas de cantidad de agua de los de la calidad de la misma; aunque todavía no ha surgido este debate en la sociedad —más que en algunas zonas en las que los ríos

(9) Cuando han pasado unos cuantos días desde la última lluvia y los ríos siguen llevando agua, es en su totalidad de origen subterráneo, procedente de las descargas de los acuíferos.

se han convertido en auténticas cloacas—, no hay que ser profeta para intuir que será el auténtico problema del agua en el futuro. Los ríos españoles han visto deteriorada su calidad de forma alarmante en los últimos 30 años, y aunque se está realizando una importante actividad de construcción de depuradoras de aguas residuales urbanas, apenas se ha hincado el diente a los vertidos industriales, y del tema de la contaminación difusa procedente de la agricultura ni se habla.

Dos aspectos hay que resaltar en relación con la calidad del agua; el primero es que un río puede incluso depurarse entero si es menester; no faltarán empresas dispuestas a ello si se les paga bien. La depuración es cuestión de dinero, y se puede hacer en plazos relativamente cortos si hay voluntad; sin embargo si se contamina un acuífero, primero hay que detectar la contaminación —y no es nada fácil—, y segundo es prácticamente imposible descontaminarlo, con el agravante de que irá soltando su contaminación a las aguas superficiales muy lentamente.

El segundo aspecto es que la política de que «quien contamina paga», es una falacia, ya que nadie puede llegar a pagar los destrozos realizados sobre el medio ambiente hídrico; las multas que se ponen muchas veces son «altamente rentables» para el infractor, cuando no recurridas y mareadas en la vía judicial; con el canon de vertido ocurre algo parecido. Hoy en día se siguen utilizando las crecidas de los ríos para soltar todo lo acumulado, pero no sólo de forma ilegal, sino muchas veces autorizado por los propios Organismos de cuenca; también es frecuente gestionar los embalses con el objetivo de diluir los vertidos aguas abajo.

Medio ambiente hídrico

HEMOS hablado ya de dos problemas relacionados con el medio ambiente: el poco conocimiento de las interrelaciones agua superficial—agua subterránea y los problemas de calidad. Habría que añadir tres más: los caudales ecológicos, las riberas y los embalses.

Los caudales ecológicos son un tema pendiente en el ordenamiento hídrico y jurídico y que está evolucionando todavía; al principio se llegó a hablar de caudales de dilución, como si el único problema fuera el de diluir la contaminación, luego se habló de caudales medioambientales, ecológicos, o de compensación (al fin y al cabo un pequeño caudal circulando por un río que era caudaloso es poco «ecológico»). La Directiva europea sobre el agua supone una auténtica revolución en este aspecto, ya que incluye la determi-

nación de indicadores biológicos, hidromorfológicos y fisicoquímicos, aplicados a diversas regiones ecológicas para cada cuenca hidrográfica.

Las riberas de los ríos constituyen ecosistemas de alto valor, que han sido tradicionalmente maltratados por la construcción de encauzamientos, diques, extracción de áridos, escombreras, etc. En los ríos con amplias llanuras de inundación, el desbordamiento ocasional del cauce supone el inicio de nuevos ciclos vitales, además de laminar la avenida y recargar los acuíferos. Esta compleja dinámica no debe ser atenuada o eliminada con la construcción de embalses laminadores o encauzamientos salvo en casos muy críticos. El pretexto de salvaguardar diversas actuaciones del hombre en las riberas de los ríos debe corregirse con el adecuado deslinde del Dominio Público Hidráulico, y la planificación urbanística y de usos del suelo.

En relación con los embalses podrían escribirse miles de páginas; sin entrar a fondo en el tema sólo quisiera resaltar tres efectos muy negativos de los embalses desde el punto de vista medioambiental: suponen una interrupción drástica de la continuidad del río (biológicamente es fundamental de cara a la reproducción de las especies y su diversidad y adaptación), suponen la detracción de caudales o bien el cambio en su régimen (en los embalses hidroeléctricos), y alteran las condiciones fisicoquímicas del agua vertida (son muy frecuentes las mortandades masivas de peces al soltar agua sin oxígeno disuelto por los desagües de fondo).

Las limitaciones de la Administración Hidráulica

A lo largo del artículo se han ido planteando, como ya lo hace el mismo Libro Blanco, las serias limitaciones de personal y de medios que tiene la Administración Hidráulica. Cualquier administración diría lo mismo, puede pensar el lector, pero en nuestro caso hay un problema más grave de fondo, y es que no hay voluntad clara de ponerle solución.

Los problemas de legalización de aprovechamientos se consideran un tema coyuntural, derivado de la entrada en vigor de la Ley de Aguas, y por lo tanto puede resolverse con adecuadas asistencias técnicas bien retribuidas; no se tiene en cuenta que es un tema dinámico y que después de la inscripción en el registro de Aguas viene la continua vigilancia y control de todos los aprovechamientos.

No se ha asimilado todavía que los aprovechamientos de aguas subterráneas son muy dinámicos; un pozo de 100m de profundidad puede construirse, con las modernas máquinas de rotopercusión, en un día y su vida media no es superior a 20 años. Se considera que en España hay cerca de un millón de pozos. Ya se ve que es un problema que no se soluciona poniendo un hidrogeólogo en cada cuenca.

Cada problema de gestión del agua casi siempre puede solucionarse con una adecuada redistribución de la misma, si bien para ello hay que «perder» mucho tiempo: hay que reunirse con los usuarios, hay que hacer cumplir las cláusulas de cada concesión, hay que realizar pequeñas revisiones o adaptaciones para su coexistencia, hay que prohibir tajantemente los aprovechamientos ilegales, hay que gestionar conjuntamente el agua superficial y la subterránea, etc. Sin embargo, frente a ello, lo más fácil es esperar a que se construya ese embalse prometido, o el trasvase anunciado.

Desde el punto de vista económico es muchísimo más barato dotar a la Administración de auténticos gestores del agua, si bien se opta casi siempre por lo segundo, que es más rentable políticamente. Con este modelo normalmente no se solucionan los problemas, como mucho se trasladan en el tiempo, cuando no se crean auténticas guerras del agua a la hora de repartir el nuevo recurso. El optar por el modelo «constructor» frente al «gestionador» ha sido avalado a veces con un argumento tan peregrino como el de generar empleo, como si fuera obligación del Ministerio de Medio Ambiente entretener a las empresas constructoras o salvar sus beneficios.

El problema de los órganos de toma de decisiones

LA actual Ley de Aguas contempla una serie de órganos democráticos para tomar decisiones; aunque no es muy exacto, puede decirse que en el vértice de la pirámide se situaría el Consejo Nacional del Agua; por debajo se encuentran los Consejos del Agua de cada cuenca, las Juntas de Gobierno, las Asambleas de Usuarios, las Juntas de explotación, las Comisiones de desembalse y las Comunidades de usuarios. Alguien preguntó un día: ¿Y los colectivos ecologistas están presentes en todos ellos? Aquí radica uno de los principales problemas de la gestión del agua, y es que las decisiones las toman los propios beneficiados; no es que abogue por que esto no sea así, sino que debe hacerse con matices.

No se puede, con la apariencia de ser muy democráticos, dejar a los usuarios que fijen la forma de determinar el caudal ecológico de un tramo de

un río, o los embalses que deben construirse, o las hectáreas que deben ponerse en regadío, o si un acuífero está sobreexplotado; evidentemente que hay que escucharles y dialogar con ellos, que si es posible habrá que consensuar las medidas a adoptar, y que además habrá que realizar una importante labor pedagógica con ellos; pero la decisión final la tiene que tomar quien tiene la responsabilidad, una responsabilidad que implica la sostenibilidad de todas sus decisiones en los aspectos jurídicos, medioambientales, y económicos.

Quizá una buena idea sería crear, además, otros tipos de órganos consultivos, donde estuvieran representados científicos, organizaciones sociales, usuarios lúdicos del agua —que no tiene concesión—, colectivos ecologistas, colectivos profesionales, etc., por encima de la simbólica representación que tienen en los Consejos del Agua, donde en cualquier votación son arrasados por regantes e hidroeléctricos.

Sugerencias para ir caminando

PARA terminar quisiera apuntar alguna idea más que añadir a las expuestas anteriormente.

El agua tiene que tener un coste económico. Expertos analistas coinciden en este aspecto que tiene como objetivo mejorar el control de los aprovechamientos, e introducir un incentivo al ahorro de agua. La Agencia Catalana del Agua lleva años recaudando el denominado Canon de infraestructura hidráulica, que tiene como objetivo revertir al gobierno de la comunidad autónoma los gastos que conlleva la gestión del Dominio Público Hidráulico. Todavía no se cobra a los regantes, los principales usuarios del agua, quizá por lo impopular de la medida o porque no se dispone de la infraestructura para medir el agua que utilizan.

En el Libro Blanco encontramos el siguiente comentario: «La eficacia recaudatoria de las exacciones (10) es muy baja, lo que cabe atribuirlo no sólo al propio diseño conceptual del régimen económico-financiero, sino a la baja efectividad del sistema de cobro de las exacciones»... «en el caso del regadío... la unidad de cobro... suele ser la superficie cultivable, en lugar del volumen de agua utilizado».

(10) Principalmente el canon de vertido, el canon de regulación y las tarifas de utilización del agua.

Parece que en la actualidad ni siquiera aquellos cánones que regula la Ley de Aguas cumplen su función, por lo que habrá que trabajar en ello, por ejemplo encargando al Ministerio de Hacienda su recaudación.

En el caso del regadío, podría aplicarse el principio de que cada regante pague por el volumen de agua que tiene concedido, salvo que demuestre, mediante aforador o contador volumétrico, que utiliza menos volumen de agua; por supuesto que el precio del metro cúbico debe ser igual sea el uso que sea.

Existe la posibilidad, apenas explorada, de utilizar el canon de regulación para establecer un precio al agua, también a la subterránea. En efecto, este canon está pensado para aplicar a aquellos aprovechamientos que se benefician directa o indirectamente (11) de obras de regulación realizadas total o parcialmente a cargo del Estado. En el caso de embalses que regulan ríos relacionados aguas abajo con acuíferos, la aplicación de este canon a los usuarios del agua subterránea podría aplicarse, ya que detraen agua que acabaría saliendo al «río regulado».

La aplicación de este canon al agua subterránea se está realizando de forma desigual en las diferentes cuencas; por un lado, en alguna, no se les está aplicando ningún canon, «no induciendo a los usuarios a un comportamiento racional» (tal como comenta el Libro Blanco), y en otras se les está tratando como si fueran usuarios de agua superficial. La explotación del agua subterránea evidentemente supone una disminución del aporte de los acuíferos a los ríos, e incluso en algunos casos supone una detracción del caudal de los mismos; sin embargo debe tenerse en cuenta el importante efecto almacenador y regulador de los acuíferos, efecto que va aumentando conforme los bombeos se alejan de las áreas de descarga.

Hay que preservar masas de agua en las cabeceras libres de toda sospecha. En el siglo XXI no puede seguirse sometiendo a muchas poblaciones a la sospecha de si el agua que sale por los grifos tiene una calidad adecuada. El abastecimiento es prioritario en cantidad y calidad, y así lo recoge el R.D.P.H. en el artículo 98.2, cuando establece que «toda concesión está sujeta a expropiación forzosa... a favor de otro aprovechamiento que le preceda según el orden de preferencia»; el primer uso es siempre el abastecimiento, por lo que si existe algún problema de abastecimiento es por no querer solucionar el problema racionalmente.

(11) Indirectamente quiere decir que si bien no toman agua del río regulado, su concesión se fundamenta en la existencia de esa regulación, que repone los caudales concedidos, es decir, que se desembalsa agua para contrarrestar la detracción que supone la misma.

La Ley de Aguas establece la figura del Perímetro de Protección del acuífero al objeto de proteger tomas de manantiales y pozos con destino al abastecimiento a poblaciones; hasta hace poco, el único perímetro existente era el del manantial de Arteta, que abastece a Pamplona.

Las aguas subterráneas pueden jugar un papel como recurso estratégico para elevar el nivel de garantía de suministro, especialmente para abastecimientos urbanos e industriales. Esta afirmación del Libro Blanco ha sido puesta en práctica en diversas sequías, solucionando el abastecimiento de Madrid, Barcelona, Santander y Pamplona, entre otras grandes ciudades. También puede entenderse utilizando aguas subterráneas de forma indirecta, es decir, bombeando agua de acuíferos cuya calidad no es apta para el abastecimiento pero sí para otros usos (regadío, usos industriales), y liberando aguas de buena calidad para el abastecimiento; este caso es muy frecuente cuando existe agua de buena calidad almacenada para regadío y a su vez el regadío se sitúa sobre un acuífero aluvial (12) con agua de peor calidad.

Hay que intentar limitar al máximo los derechos de aguas privadas. La Ley de Aguas dio un plazo de tres años para que aquellos que fueran titulares legítimos de aprovechamientos de aguas calificadas como privadas por la legislación anterior solicitaran su inscripción en el Catálogo de Aguas Privadas de la cuenca. Para aquellos que no solicitaran esta inclusión la Ley prevé multas coercitivas para que lo hagan. El Catálogo sigue actualmente abierto, lo que dificulta notablemente la gestión de los acuíferos, ya que se produce un constante goteo de nuevos aprovechamientos con derechos. En algunas cuencas se ha realizado una confrontación con los registros de Minas, pero resulta complicado, dado que se trata de registros «estáticos», que no se actualizan conforme los aprovechamientos van cambiando de propietarios.

La Ley prevé que «el incremento de los caudales totales utilizados, así como la modificación de las condiciones o régimen de aprovechamiento, requerirán la oportuna concesión», por lo que no debería consentirse ningún cambio en esos aprovechamientos, obligándoseles a que soliciten la concesión y se sometan al régimen de explotación que dicte el organismo de cuenca.

Como conclusión del artículo puede decirse que es necesaria voluntad política de ir al origen de los problemas del agua, y de invertir en dotar a la Administración Hidráulica de personal cualificado; de lo contrario continuaremos con la huida hacia delante que supone la actual política.

(12) Los acuíferos aluviales son aquellos constituidos principalmente por gravas y que se extienden —a veces con varios kilómetros de anchura—, a lo largo del río.