

España necesita acertar con el nuevo Código de Aguas^(*)

Por MARIANO PALANCAR PENELLA

Ingeniero de Caminos, C. y P.

Dentro del concurso publico que sobre el Centenario de la Ley de Aguas organizó el M.O.P.U., el tercer premio fue obtenido por el trabajo presentado por el autor, trabajo cuya introducción, índice y conclusiones se presentan a continuación.

1. INTRODUCCION

España ha disfrutado durante cien años del gran beneficio que supone una gran Ley de Aguas, sabia, eficaz y respetada, que ha permitido en un país fundamentalmente seco hacer frente al reto de la escasez, dar vida a unas instituciones eficaces, como son las Comunidades de Regantes, las Confederaciones Hidrográficas, las Juntas de Desembalses...; crear una infraestructura hidráulica básica de regulación, con más de 800 embalses, que supone que el país vive de los caudales regulados por el hombre más que de los que fluyen naturalmente por los ríos, transformar en regadío 2.750.000 hectáreas y abastecer aceptablemente a una población creciente en número y en necesidades.

Cuando nuestra venerada Ley de Aguas ha cumplido un siglo, como la «mamá» de la película de Saura, y estamos en los umbrales de un nuevo Código de Aguas, es necesario que el país haga una reflexión colectiva, como ha propuesto con acierto el ministro de Obras Públicas y Urbanismo al abrir el debate nacional sobre el futuro Código de Aguas en cuyo marco general de creación de una conciencia nacional se inscribe este Concurso «Centenario de la Ley de Aguas».

Al tomar parte en este concurso que hemos conocido muy tarde y con escaso tiempo para preparar esta modesta participación, lo hacemos con el propósito de colaborar en la formación de esta conciencia nacional sobre los problemas del agua en nuestro país desde la experiencia de una vida profesional dedicada con intensidad y con ilusión a los numerosos y variados aspectos que el uso del agua supone.

La línea fundamental de pensamiento que ins-

(*) Se admiten comentarios sobre el presente artículo, que pueden remitirse a la Redacción de esta Revista, hasta el 30 de septiembre de 1980.

pira este trabajo es el carácter global y unitario que debe estar presente al considerar los problemas del agua, carácter que ha constituido acierto básico de la vigente Ley, como subraya el profesor Martín Retortillo al comentar que esta Ley establece «todo un sistema, principalmente en orden a las aguas públicas», un sistema prácticamente completo.

Por ello, cuando nos hemos planteado el tema a desarrollar en nuestro trabajo, hemos decidido tratar de TODOS los aspectos propuestos, considerando que es equivocado hablar, por ejemplo, de los problemas de «cantidad» separadamente de los problemas de «calidad», o que es incompleto hablar de «prioridades» sin tratar del «plan hidrológico», etcétera.



Desarrollaremos este trabajo de acuerdo con el siguiente orden, después de este capítulo I de introducción:

- II. Preocupación mundial por los problemas del agua: comentando los numerosos organismos internacionales que se ocupan de este tema, la profusa legislación moderna sobre aguas, etcétera.
- III. Naturaleza jurídica del agua. Criterios que imperan en las modernas legislaciones.
- IV. Principios de administración. La unidad del agua. Problemas planteados. Los criterios de los organismos internacionales. La administración a diferentes niveles.
- V. El Planeamiento Hidrológico. Su necesidad. Relación con la planificación general y la Ordenación del Territorio. Trasvases. La participación. Reserva de caudales.
- VI. La prelación de aprovechamientos: La vigente Ley, sus aciertos y sus problemas. Criterios para la nueva Ley.
- VII. Las obras hidráulicas. La actual legislación y sus defectos. Ideas para un nuevo planteamiento.
- VIII. Las tarifas y los cánones. La teoría y la práctica. Los problemas reales.
- IX. La lucha contra la contaminación. La actual falta de medios. Los peligros de un planteamiento sectorial. La necesidad de un importante respaldo económico.
- X. Conclusión.

2. CONCLUSIONES

Terminamos este trabajo con una resumida conclusión para cada uno de los temas principales tratados y un comentario final:

- II. *En relación con la preocupación mundial por los problemas del agua, subrayamos que España necesita hacer un esfuerzo de concienciación nacional abordando con urgencia el nuevo Código de Aguas, doblemente necesario, para disponer de una herramienta ante problemas reales y para homogeneizar nuestra Legislación con la Comunidad Europea.*
- III. *La naturaleza jurídica debe ser unitaria, como viene siendo normal en las modernas legislaciones de la mayoría de los países y con la salvaguardia precisa de los derechos adquiridos.*

- IV. *En relación con los principios de administración, debe defenderse la unidad con todas sus consecuencias: Aguas superficiales y aguas subterráneas, problemas de cantidad y problemas de calidad.*

Separar los aspectos «cuantitativos» de los «cualitativos» supone desconocer la realidad. No por ello dejarán de estar íntimamente relacionados.

A nivel nacional, la unidad puede conseguirse sin grandes problemas a través de órganos interministeriales del tipo del Comité Nacional del Agua francés o del National Water Council inglés.

A nivel regional, la unidad debe ser la cuenca hidrográfica y el organismo adecuado está inventado hace cincuenta años: Las Confederaciones Hidrográficas.

- V. *El planteamiento hidrográfico es necesario y fundamental para la cuenca y está relacionado con el sistema de prioridades, la ordenación del territorio y la planificación del desarrollo.*

Pero hay que partir de la base de que es un tema complejo que requiere tiempo y rigor técnico y que debe politizarse lo menos posible.

- VI. *Respecto al orden de prioridades de los aprovechamientos y admitiendo la excesiva rigidez de la actual Legislación, creemos necesario subrayar que el orden actual está lleno de buen sentido y es admitido por la sociedad, por lo que consideramos peligroso modificarlo, siendo partidarios de mantener el orden actual pero suavizando su rigidez para que el Gobierno en casos excepcionales y con motivo de los Planes Hidrológicos pueda alterar dicho orden.*

- VII. *En relación con la Legislación de Fomento de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo —antiguo Ministerio de Fomento— hay que reconocer que está anticuada y además ha surgido en paralelo otra Legislación de Agricultura y Planes Provinciales que hacen el conjunto confuso y poco coherente.*

Creemos necesario que la nueva Legislación se estudie con participación de expertos con experiencia directa, pues en este tema es más importante la sencillez y la eficacia operativa que la perfección jurídica o conceptual

Los auxilios económicos estatales deben ser «claros» y «concretos», huyendo de la indefinición que se presta al trato desigual para

el administrado y debe basarse en el principio de que los servicios los paguen los usuarios, pero arbitrando los necesarios mecanismos de financiación.

- VIII. *El ordenamiento jurídico que regula las tarifas y cánones presenta un carácter fragmentario y disperso, con lagunas fundamentales e inspirado en principios distintos, lo que justifica la amplia jurisprudencia existente en los Tribunales Económicos Administrativos.*

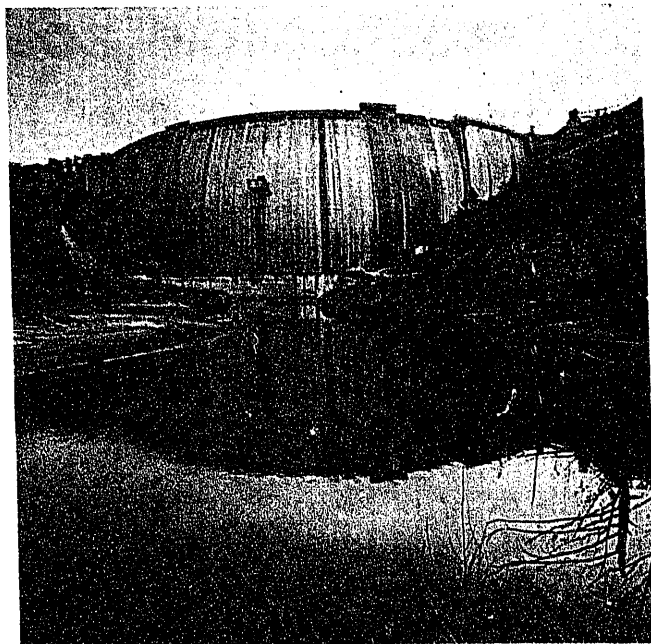
Además y como consecuencia, el sistema no funciona con eficacia ni tiene arreglo con medidas de parcheo.

Se necesita una nueva Ley que abarque no sólo los conceptos de Canon de Regulación y Tarifas de Riego, sino también las Tarifas de Abastecimiento de Agua a Poblaciones y las Tasas de Vertido. La nueva Ley debe sentar con claridad las bases de cálculo y poner atención a los temas de gestión, pues, en definitiva, el objetivo final debe estar en una recaudación eficaz como fundamento para la prestación de un buen servicio.

- IX. *La lucha contra la contaminación de las aguas «per se» se justificaría con una nueva Legislación, pues la vigente Ley de Aguas es importante para el tremendo esfuerzo necesario.*

La Legislación reciente de Francia e Inglaterra nos ofrece suficiente información en qué apoyarnos.

De modo simplista podemos decir que el problema es fundamentalmente económico, la solución está en el principio «el que conta-



mina, paga», enmarcado en organismos de cuenca cuya responsabilidad abarque los problemas de «cantidad» y «calidad» del agua.

A corto plazo y sin esperar a que la nueva Legislación sea operativa, se requieren medidas urgentes que pasen por la actuación conjunta y coordinada de Comisarias de Aguas y Confederaciones Hidrográficas; el establecimiento de prioridades a nivel de cuenca; la modificación de los sistemas de financiación de las estaciones depuradoras de aguas residuales y los conciertos con los sectores industriales que en cada cuenca presenten mayores problemas.