

Ideas sobre política hidráulica y sugerencias para un nuevo código de aguas (*)

Por FRANCISCO BENJUMEA HEREDIA

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Los recursos hidráulicos no son inagotables y cada vez resultan más escasos para atender las crecientes demandas cuantitativas y cualitativas que plantea la evolución de nuestra sociedad. De ahí la importancia de establecer la adecuada regulación normativa, que con un carácter lo más amplio posible asegure la planificación, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos de la mejor forma posible.

El punto segundo de la Carta del Agua del Consejo de Europa (Estrasburgo, 1968) dice: "Los recursos de agua dulce no son inagotables. Es indispensable preservarlos, controlarlos y, a ser posible, aumentarlos". Y en la conferencia sobre "El Agua" (Mar de Plata, Argentina - 1977) se recomienda, para la mejor utilización de los recursos hidráulicos, establecer una "planificación multidisciplinaria instrumentada por las modernas técnicas de análisis de sistemas y de investigación operativa; de gestión integrada, con instrumentación legal de política y de gestión". Estas declaraciones me sirven de soporte para cuanto voy a exponer en este artículo sobre política hidráulica y su necesaria base legal.

Si así se enfoca el problema con carácter internacional, cuando los cursos fluviales se desarrollan por territorios de varias naciones y, por tanto, se precisa la coordinación de las legislaciones de los estados afectados; mucho más fácil debería resultarnos contar con un buen ordenamiento jurídico de política y gestión del agua, cuando nuestra situación es más sencilla, al nacer en tierras nacionales todos nuestros ríos y terminar en costas propias o en Portugal, con cuyo país creo que existen acuerdos estables sobre la materia.

No parece necesario demostrar que la mayor parte de nuestro territorio pertenece a la Europa seca —basta con observar el paisaje desde un avión— pues aunque la totalidad de precipitaciones caídas sobre el suelo español es semejante a la europea, existe una desigualdad tan grande en el reparto de las lluvias entre las estaciones, a lo largo del año, entre unos y otros

años, así como son tan intensos los aguaceros que, en ocasiones, descargan sobre terrenos abruptos y deleznable, que muchos de nuestros ríos se comportan como torrentes, produciendo frecuentemente más daños que beneficios si no están controlados por obras de ingeniería. Y siendo ésta una de las principales actividades de los Ing. de Caminos no podemos sentirnos ajenos a estos problemas, ya que aunque el conjunto de trabajos a realizar para conseguir el integral aprovechamiento de los recursos hidráulicos requiere la aportación de diversas especialidades de la ingeniería, es evidente que nuestro Cuerpo es el que tiene una división más completa del complejo tema del agua y, por tanto, más responsabilidad en su acertado planteamiento global.

Ultimamente se ha hablado poco de política hidráulica, pero la gran sequía que padecemos nos obliga a recordar el pasaje bíblico de las "siete vacas gordas y hermosas... y de otras siete vacas malas, feas y flacas", como enseñanza de que no debemos confiarnos en los años de abundancia ni desalentarnos ante la escasez, sino procurar aumentar la capacidad de las reservas, reteniendo la mayor cantidad posible de agua sobrante que en otra ocasión tendrá un extraordinario valor. En contra de lo que frecuentemente se dice por los que no conocen el tema, queda mucho por hacer para todos los usos del agua, de los que me ocupo a continuación:

1.º En *abastecimientos urbanos* gran parte de los municipios se encuentran actualmente con restricciones y en muchos casos utilizándose aguas de poca calidad, lo que pudiera tener graves consecuencias sanitarias. El caso de Madrid es una excepción donde el Estado se ha gastado mucho dinero en la regulación de los ríos

Se admiten comentarios sobre el presente artículo, que drán remitirse a la Redacción de esta Revista hasta el 31 marzo de 1982.

que desde hace tiempo han venido abasteciendo a esta población y efectuando trasvases de cuencas más lejanas. Estas instalaciones no podemos extrapolarlas a todas las poblaciones, no sólo por su coste, sino, además, porque el agua tiene que atender también a otros usos. Por otra parte, el suministro de agua a las poblaciones tiene una segunda fase, que es la devolución al curso fluvial de las sobrantes —que son la casi totalidad de lo recibido— en buenas condiciones de potabilidad. Esto debería exigirse en los proyectos de abastecimiento de nucleos urbanos, obligándose a coordinar la ejecución de las instalaciones de suministro de agua con las de depuración por haber sido contaminadas.

2.º Respecto a los *regadíos*, con sólo pensar lo mucho que se ha salvado de la producción agrícola con los embalses en un año aciago por falta de lluvias, encontramos motivos sobrados para relanzar las obras de regulación de nuestros ríos, que tan fervorosos apóstoles ha tenido. A continuación hago referencia a algunas ideas y datos que anoté de las interesantes conferencias sobre "El Agua" que oí en el Instituto de la Ingeniería de España con motivo de la celebración del 75 aniversario de su constitución.

"El agua en el regadío duplica la superficie cosechada, multiplica por diez el valor de la tierra, aumenta hasta treinta veces el importe de la producción agrícola y da hasta cincuenta veces más trabajo que el secano".

La superficie de las tierras regadas en España ha pasado de 1.500.000 has. en 1940 a 2.740.000 has. en 1978, representando el 13 % de las tierras cultivadas, porcentaje parecido al del resto del mundo que es del 12 %. Aunque no dispongo de información segura, parece factible conseguir 4.000.000 has. de regadío en total y, probablemente, todavía más, (depende de como se utilice el agua), lo que sería de enorme interés para el volumen y regularidad de la producción agrícola y los puestos de trabajo que se crearían.

"Las filtraciones de los cauces y de las tierras regadas superiores, a los campos más bajos, es una de las causas de los mayores fracasos que se producen en los nuevos regadíos de zonas áridas". Se considera a los saneamientos como imprescindibles y urgentes. Es un problema similar al de las aguas residuales en los abastecimientos, para éstas las

instalaciones de depuración deben realizarse simultáneamente a las correspondientes del suministro; y en los riegos los desagües hay que hacerlos al mismo tiempo que las acequias.

Parece que Unamuno achacaba nuestras adversidades agronómicas a un problema de 600, invitando a imaginar lo que sería nuestra producción agrícola con 600 metros menos de altitud y 600 mm. más de lluvia anual. Considero certera su visión y creo que esta aparente utopía puede en gran parte conseguirse si concentrarmos los riegos en las vegas bajas (en los ríos que sea posible) reservando los tramos superiores para los aprovechamientos hidroeléctricos; y respecto a la deseable mayor precipitación, puede en gran parte compensarse con un aumento de la regulación de las corrientes fluviales, construyendo nuevos embalses. La dedicación de las tierras altas y escarpadas a bosques y pastos, concentrando los cultivos intensivos en las más fértiles y con mejor clima, sería lo más rentable para la economía nacional, pero por falta de una planificación hidráulica global, se está atendiendo peticiones de riego en los tramos superiores o medios de los ríos, con menor rendimiento, llegándose, en muchos casos, a efectuar elevaciones de agua, con importante consumo energético. La política es propensa a repartir entre todos y se resiste a actuaciones cuyos resultados se recogen a largo plazo, pero creo que los técnicos están obligados a señalar las soluciones óptimas, que aplicadas con un espíritu de equidad a los interesados beneficien al conjunto.

3.º En cuanto a la *producción hidroeléctrica*, indudablemente está muy afectada por el régimen de lluvias, pero teniendo en cuenta que su principal interés es la regulación de las variaciones de la demanda, sus consecuencias no son tan extraordinariamente graves en los sistemas de aprovechamientos bien concebidos como las instalaciones de bombeo, ya que la citada función reguladora puede conseguirse tanto suministrando energía a la red en las horas de punta, como consumiéndola en las de valle. Esta consideración no es aplicable a las pequeñas y medianas centrales que funcionan independientemente, por lo que la calidad de su producción y, en consecuencia, su valor, es muy inferior.

Para ponderar la importancia actual de los recursos hidroeléctricos nacionales y las

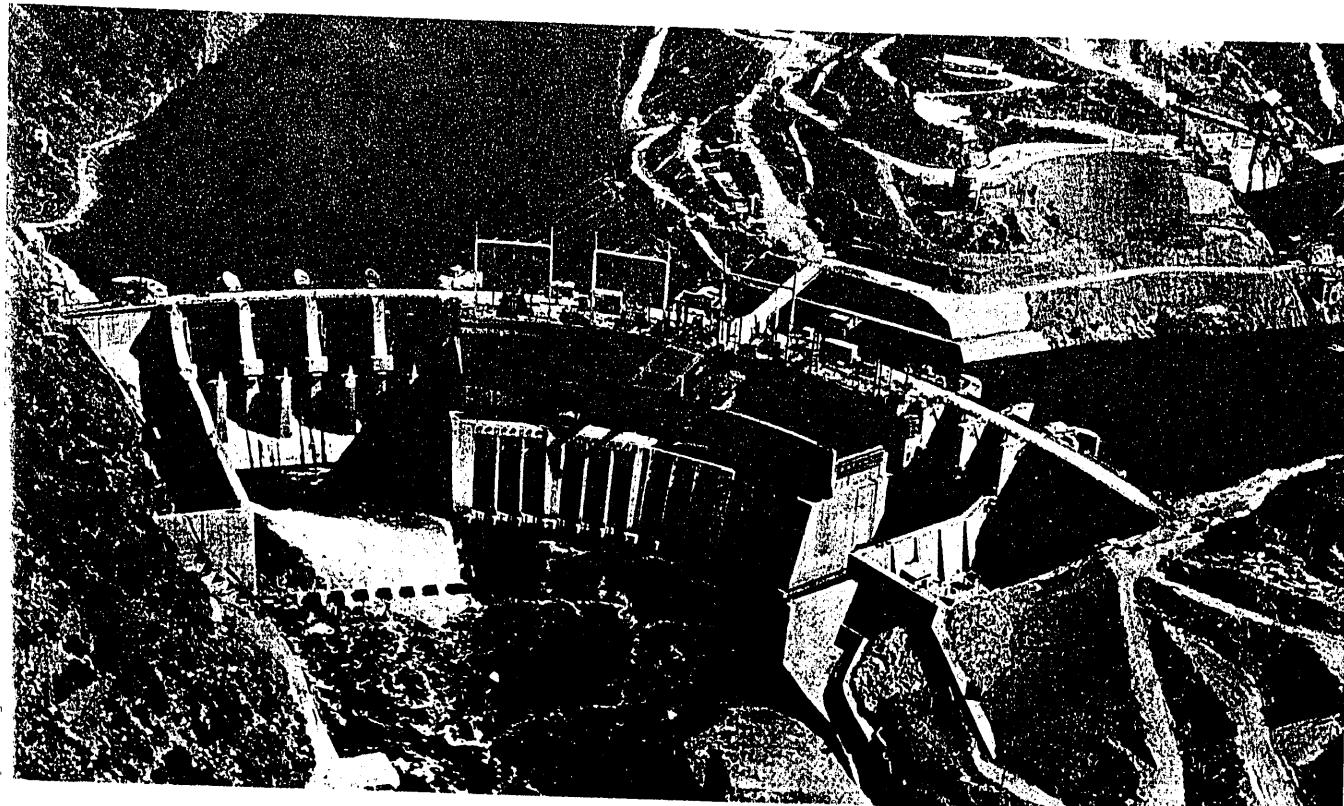
posibilidades de futuro, transcribo a continuación las dos primeras conclusiones de la jornada dedicada a "Energía Hidráulica" en el "Simposio sobre Recursos Energéticos" que tuvo lugar en el Ministerio de Industria y Energía en el mes de enero de este año:

- a) La potencia instalada en las centrales hidroeléctricas españolas es aproximadamente de 13.500 MW con una capacidad media anual de producción de 35.900 GWh, que representa aproximadamente la tercera parte del consumo actual de energía eléctrica y algo más del 40 % de la aportación de la energía nacional al consumo energético de España.
- b) Los recursos energéticos aún sin utilizar en España son importantes. De los estudios realizados recientemente, se deduce con suficiente precisión que el potencial hidroeléctrico técnicamente aprovechable es del orden de 70.000 GWh, restando por consiguiente por utilizar unos recursos hidroeléctricos similares a la capacidad de producción del sistema hidroeléctrico en servicio.

También se indicó en dicho simposio que "gran parte de los recursos hidroeléctricos disponibles en España, podrían competir con alternativas térmicas que utilizan

combustibles importados, sobre la base de que se reconociesen para la energía hidroeléctrica precios similares a los costes de la energía a la que pudiera sustituir", que "en la Legislación actual sobre Aguas, existen prioridades en el uso del agua desfavorables a la producción de energía y no justificables en las condiciones económicas actuales" y que hay otros condicionantes que pueden entorpecer su desarrollo, como son: las dificultades de expropiación y la complejidad de la tramitación de las concesiones administrativas. En relación con este último punto está el problema que en fecha no lejana se va a producir con la reversión de las concesiones administrativas, lo que debería abordarse cuanto antes para que no actúe de freno en la utilización de esta energía nacional y renovable. A mi juicio, convendría que se arbitrase alguna norma para que todas estas concesiones fueran a perpetuidad, como lo son las de riego.

- 4.º La *navegación fluvial* ha estado muy abandonada en España, pero al haberse encarecido el transporte por carretera, como consecuencia principalmente del extraordinario aumento de precio del combustible, pudiera resultar en la actualidad competitivo sobre todo para productos mineros que se encuentren



próximos a las riberas de los posibles tramos de ríos naveables. En el Real Decreto-ley de 5 de marzo de 1926, por el que se crearon las Confederaciones Sindicales Hidrográficas, se señala al tratar del fomento de la riqueza hidráulica que "de él habrán de formar parte las obras de riego, las hidroeléctricas y las de transporte", lo que en un principio se tuvo en cuenta en las del Ebro y Guadalquivir. También figura en el acuerdo con Portugal para el aprovechamiento del tramo internacional del Duero.

Las obras fundamentales para el transporte fluvial están muy estrechamente relacionadas con los aprovechamientos hidroeléctricos, ya que las presas sirven tanto para crear el desnivel que permite la generación de energía, como para utilizar el remanso que producen en la navegación, salvándose el desnivel mediante esclusas o ascensores mecánicos.

Para determinar los proyectos que puedan resultar rentables, sería conveniente que en los planeamientos hidrológicos de los distintos ríos se estudiaran los tramos apropiados para la navegación fluvial y, por parte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, se consideraran las mercancías y recorridos a que pudieran interesar.

5.^o Los *daños por avenidas*. Aunque el agua es en general muy útil para múltiples aplicaciones, cuando las precipitaciones son muy intensas y el terreno que las recibe es escarpado y erosionable, puede ocasionar serios perjuicios, tanto en el lugar donde cae, al arrastrar la tierra cultivable, como por el transporte de ésta hasta los embalses —que los está cegando— o su depósito en los cauces de los ríos, que facilita los desbordamientos, lo que cuando afecta a zonas urbanas puede tener consecuencias catastróficas. Desgraciadamente este problema está muy generalizado en nuestro territorio, adquiriendo carácter más grave en la vertiente mediterránea, donde, salvo el Ebro, los ríos tienen mucha pendiente y, a veces, las lluvias son de extraordinaria intensidad.

La primera medida a tomar para reducir los perjuicios de las crecidas es la restauración hidrológica-forestal de las cuencas, con lo que se retiene la tierra y se reduce la velocidad de evacuación del agua. No puede negarse, sin embargo, la dificultad de esta labor, tanto para la repoblación, por los problemas que presentan las expropiacio-

nes, como para su conservación, ante el grave riesgo de los incendios. Con el fin de paliar estos inconvenientes, convendría que se dictaran normas más atractivas para la colaboración de los propietarios con la Administración en los conciertos de repoblación; y para defender al monte contra el fuego intentar que esta riqueza repercuta de alguna manera en los que habitan en sus alrededores, con el fin de que sientan estímulo para su defensa.

Los embalses, en general, laminan las avenidas, pero en determinadas ocasiones pueden actuar en sentido contrario. Esto puede tener lugar cuando las compuertas de los aliviaderos se abran más de lo debido, provocando caudales aguas abajo superiores a los que aporta el río al embalse. Resulta sobre todo peligroso cuando no exista una buena coordinación en las capacidades de desagüe de las presas establecidas en las corrientes fluviales de una cuenca hidrográfica, pudiéndose dar el caso de que la suma de los caudales a que den salida los vertederos que influyan directamente en un embalse situado aguas abajo sea superior a la capacidad de evacuación de éste.

También pueden ser muy peligrosos los embalses próximos a centros urbanos, cuando el cauce del río les afecta, y especialmente cuando existe el temor de que pierdan rápidamente capacidad por aterramientos, lo que además de mermar regulación puede representar un riesgo para el funcionamiento de los órganos de evacuación. Para evitar estos inconvenientes existen embalses —como el del Agujero en el río Guadalmedina, a poca distancia de Málaga— con un desagüe al nivel del lecho del cauce de gran sección y sin cierre, con lo cual se evita su obturación por cuerpos que arrastre la corriente, y dimensionado para que con la presión máxima que se pueda producir con el remanso que origina la presa no provoque aguas abajo un caudal superior a la capacidad del tramo de encauzamiento que cruza la población. En el caso que he señalado se quiere mejorar la defensa de la población con un embalse mucho mayor, que inunda la presa actual, lo que sería eficaz si se mantuviera el desagüe inferior sin cierres, pero si se pretende utilizarlo además para el abastecimiento de la población existe el riesgo que antes apuntaba. Por otra parte, aunque las presas ofrecen una gran seguridad, como toda obra humana pueden fallar, siendo sus consecuencias en estos casos catastróficas.

IDEAS SOBRE POLITICA HIDRAULICA Y SUGERENCIAS PARA UN NUEVO CODIGO

6.º El *aspecto ecológico* no puede olvidarse en una buena política hidráulica, debiendo procurarse que se desarrolle la riqueza piscícola y que el hombre pueda disfrutar mejor de la naturaleza. Desgraciadamente con los embalses se inundan —a veces— preciosos valles, pueblos pintorescos y monumentos de gran valía. Los primeros sólo pueden compensarse con la belleza de la presa y el lago que se cree —que la experiencia demuestra tienen un gran atractivo para, a su alrededor, establecer zonas residenciales de descanso y para el deporte acuático y de la pesca— debiendo prestarse gran atención a que las obras que se realicen no desentonen, a cuyo efecto conviene que pasen desapercibidas, y, por otra parte, restaurar cuanto antes el paisaje que ha sido perturbado por los trabajos. Con relación a las viviendas que haya que inundar, es fácil construir otras más confortables, pero sin que pierdan el encanto que pudieran tener las desaparecidas; y respecto a los monumentos, ya se vienen trasladando a lugares tan bellos como los que tuvieron y con mejor acceso para ser contemplados por los visitantes.

Todo esto se puede hacer y en muchos casos se hace, pero no siempre se cuenta con la colaboración de expertos reconocidos oficialmente en la materia, lo que tendría una doble ventaja: que la planificación hidrográfica de cada cuenca haya tenido en consideración, lo antes posible, sus recomendaciones y, en segundo lugar, que estos sean garantes de haberse previsto las adecuadas medidas en defensa de las bellezas naturales y arquitectónicas, la pesca y el turismo.

Ante la urgencia de sacarle el máximo rendimiento a las corrientes fluviales en las aplicaciones señaladas, y otras, y reducir su poder destructor, resulta urgente la planificación multidisciplinaria de que trato al principio, pero en un Estado de Derecho hay que basarse en las leyes que regulan la materia y en el caso que nos ocupa la vigente Ley de Aguas de 1873, incluso con las modificaciones ya establecidas, precisa una revisión, aunque conserva mucho utilizable, por lo que es recomendable su actualización, sustituyendo normas que han quedado obsoletas, incorporando otras nuevas y redactando un texto refundido que facilite su utilización. Ello no impide que se cree una comisión que vaya redactando una nueva ley, pero ésta no es labor que deba hacerse precipitadamente, pues nos exponemos a que se edacte un texto peor que el existente. El

abrumador trabajo legislativo que tiene ahora el Gobierno y las Cortes no debe cargarse más que con lo indispensable.

EL MEMORANDUM PARA UN DEBATE NACIONAL SOBRE EL FUTURO CODIGO DE AGUAS, de julio de 1980, es una buena prueba de que el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo concebía esta revisión, que queda claramente expuesta por su preámbulo: "Los problemas más importantes que ha de resolver el futuro Código de Aguas y en torno a los cuales puede centrarse el debate, sin perjuicio naturalmente de que las Entidades y particulares que en él intervengan susciten cualquier otro que consideren de interés, son, en síntesis, los siguientes":

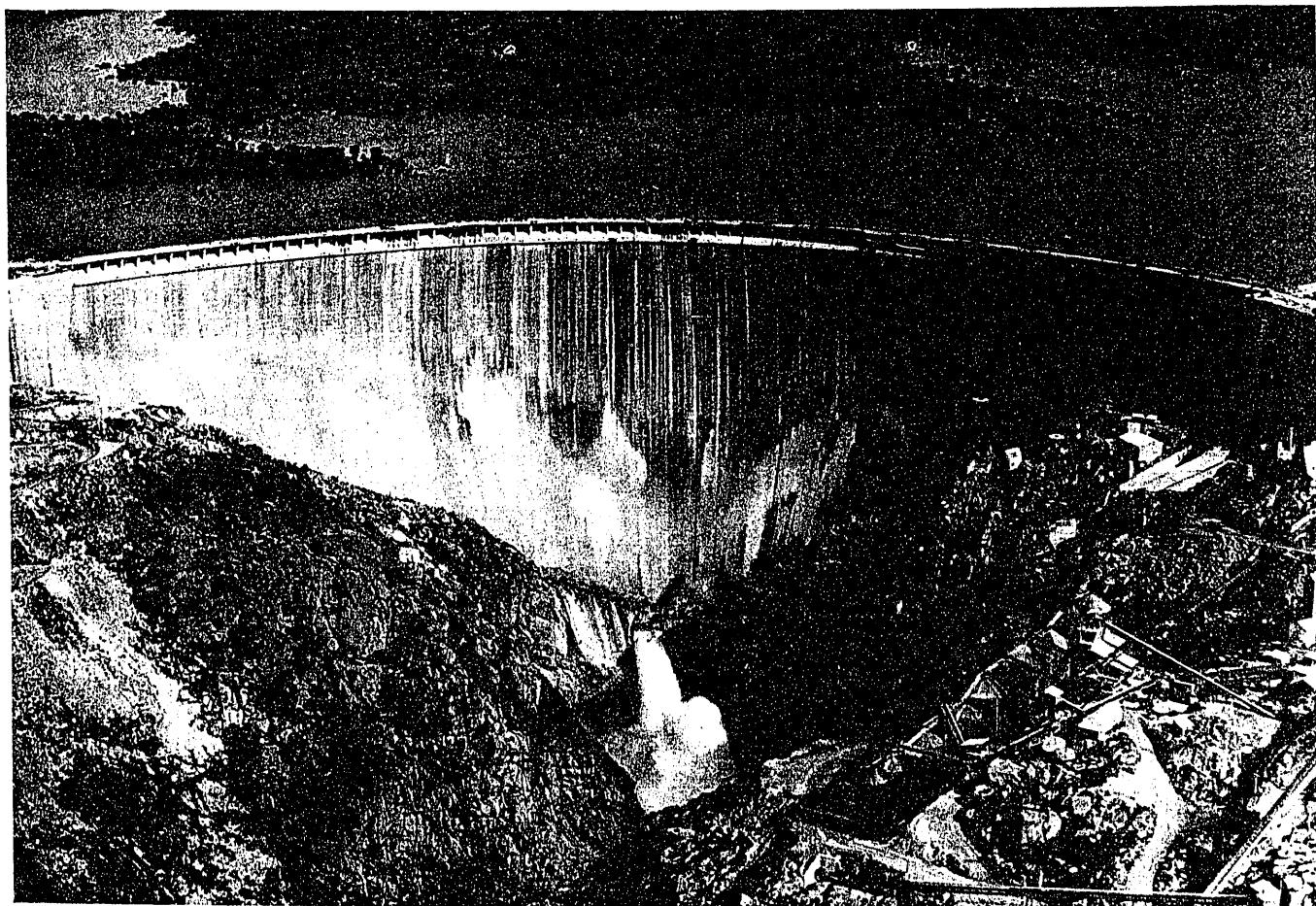
A la vista de dicho documento escribí mis ideas sobre el particular, lo que más adelante sometí a consideración de otros compañeros, también jubilados, que como yo sentían añoranza de nuestra pasada actividad, los cuales expusieron con todo interés sus experiencias y opiniones, que me sirvieron para corregir y ampliar mi primitivo borrador. Oficialmente le dimos curso hace ya cerca de dos años. Ahora, ante la preocupación de todos por la grave sequía, que es de esperar despierte interés en los temas hidráulicos, y ante la aparente paralización del debate que se anunció, me tomo la libertad de publicar este modesto trabajo, sobre un asunto de gran importancia, que merece la atención de personas mucho más capacitadas.

A continuación transcribo las cuestiones que se plantean en el mencionado Mémorandum y, a continuación de cada una, la respuesta que propongo.

NATURALEZA JURIDICA DEL AGUA

¿El agua debe recibir un tratamiento jurídico, cualquiera que sea su situación superficial o subterránea? ¿debe mantenerse la existencia de regímenes jurídicos diversos y, en consecuencia, la consideración de determinadas aguas como privadas?. La respuesta a estas cuestiones es de importancia capital de cara a una reforma de la Legislación vigente.

Si se opta por el tratamiento jurídico unitario, esta opción implica, obviamente, la declaración del carácter de dominio público de las aguas, por lo que su aprovechamiento deberá ser objeto de la correspondiente concesión. En ese caso, habrá que arbitrar, además, las medidas necesarias para asegurar el respeto a los derechos adquiridos. En cambio, el mantenimiento de determinadas aguas como privadas requiere la



fijación de los principios rectores de esta calificación así como la instrumentación de las técnicas de control precisas para garantizar que el aprovechamiento de estas aguas sea conforme al interés general.

RESPUESTA:

Consideramos que deben mantenerse —hasta disponer de un estudio más profundo y de una mayor información ciudadana— regímenes jurídicos diversos, como consecuencia de considerar a determinadas aguas como privadas. No obstante, conviene que el agua reciba un tratamiento unitario, cualquiera que sea su situación: superficial o subterránea; y las de dominio público sean objeto de la correspondiente concesión para su aprovechamiento, respetándose los derechos adquiridos. Con relación a las privadas convendría que figuraran en un Registro oficial.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACION

¿Debe establecerse con rigor la unidad de administración del agua? En caso afirmativo ¿en

base a qué criterios? La unidad de administración puede contemplarse a dos niveles:

- a) A nivel nacional, que supondría la administración por un único Organismo (Departamento Ministerial), en el que se concentrarán las competencias sobre la materia.
- b) A nivel territorial, que implicaría la administración unitaria de los recursos de cada cuenca hidrográfica, a cargo de un Organismo de cuenca, encargado de ejercer las competencias del Estado en el ámbito correspondiente. El planteamiento y configuración de este marco organizativo deberá hacerse, como es obligado, en el contexto establecido por la Constitución.

En conexión con este tema, se suscita también el de la remodelación de las Confederaciones, introduciendo en su gobierno un principio de autoadministración que asegure la participación de los usuarios, de manera que se devuelva a estos Organismos su sentido originario a la vez que se adecúa su estructura a la situación actual.

IDEAS SOBRE POLITICA HIDRAULICA Y SUGERENCIAS PARA UN NUEVO CODIGO

Ahora bien, ¿la unidad de administración, en su caso, se aplicaría tanto en el aspecto cuantitativo como en el cualitativo, o deben separarse ambos aspectos?. Si se considera preciso unificar ambas vertientes, habrá que encomendar al Organismo gestor el control de la calidad de las aguas, lo que implicaría la atribución al mismo de competencias en este sector de la protección del medio ambiente.

Los problemas organizativos son, pues, complejos y de su solución depende en gran medida la eficacia de la regulación del proyectado Código.

RESPUESTA:

Debe establecerse con rigor la unidad de administración del agua con los siguientes criterios:

a) A nivel nacional por un único Organismo (Secretaría del Estado), con las competencias que actualmente tienen la Dirección General de Obras Hidráulicas, la de Montes en lo que afecta a las cuencas y márgenes de los ríos y de Minas en la correspondiente a las aguas subterráneas, así como los servicios de abastecimientos urbanos, los regadíos y cualquier otro uso.

b) A nivel territorial debe existir un Organismo por cada cuenca hidrográfica (Comisarías de Agua), que dependiendo directamente del Organismo central, tengan a su cargo las siguientes misiones:

1.º Controlar en nombre del Estado las actuaciones de las Confederaciones sobre la administración de los recursos de cada cuenca hidrográfica.

2.º Otorgar las concesiones de agua cuando no afecten a los planes de las Confederaciones, que en su planeamiento general fueron autorizados.

3.º Controlar la calidad de las aguas, con delegación de las competencias en este sector de la protección del medio ambiente.

En resumen, consideramos que la unidad de administración se debe aplicar tanto en el aspecto cuantitativo como en el cualitativo.

Además, las Confederaciones hidrográficas deberán remodelarse con las ideas en que fueron concebidas, introduciendo en su Gobierno un principio de autoadministración que asegure una amplia participación de los usuarios en asambleas, donde deberán estar representados todos los que utilicen el agua en sus distintas aplicaciones, en general, con igual

número los de los regantes que los de los concesionarios hidroeléctricos. Tendrán a su cargo la planificación de la cuenca, la realización de obras públicas, la explotación de los recursos hidráulicos (tanto de aguas superficiales como subterráneas), la administración de los fondos propios y la financiación de sus inversiones.

PLANEAMIENTO HIDROLOGICO

¿La administración del agua debe basarse en una planificación previa que adscriba los recursos disponibles a las demandas existentes y a las derivadas de la ordenación del territorio?

La figura del plan hidrológico no está contemplada en la vigente legislación, pero su regulación parece imprescindible en las actuales circunstancias. Si se comparte esta opinión, habrá que determinar los tipos de planes, los órganos competentes para su elaboración y aprobación, el procedimiento de elaboración y ejecución (con participación, en ambas fases, de Entidades y particulares) y los medios para asegurar la coordinación entre la planificación central y la planificación de ámbito territorial, en especial, la planificación por cuencas.

Las opciones a este respecto, están condicionadas, lógicamente, por la postura que se mantenga en cuanto al principio de unidad de gestión. Ahora bien, en cualquier caso parece necesario estudiar el repertorio de técnicas jurídicas que podrán utilizarse para la ejecución de los planes, que, en principio, parece admitir gran variedad de fórmulas.

El tema de la planificación no quedaría completo si se omite la respuesta a cuestiones de gran interés relativas a la reserva de caudales a favor del Estado y a los trasvases entre cuencas. ¿Deben establecerse reservas de caudales a favor del Estado con destino a las acciones de interés general previstas en el planeamiento hidrológico? ¿Se considera procedente que el Código proyectado contenga algunos preceptos sobre la regulación de los trasvases entre distintas cuencas? En caso afirmativo, ¿cuáles serían los principios informadores de la normativa en cuestión?

RESPUESTA:

La administración del agua debe basarse, en cada cuenca, en una planificación que adscriba los recursos disponibles a las demandas existentes y a las derivadas de la ordenación del territorio, debiendo tenerse en cuenta que los aprovechamientos hidroeléctricos no consumen agua ni la contaminan, sino sólo utilizan la

energía que su caída proporciona. En consecuencia, conviene concentrar los riegos en las vegas bajas, en general de mejor suelo y clima, y si fuera conveniente realizar otros en tierras altas deben adoptarse sistemas que consuman muy poco agua. También conviene considerar que para que la producción hidroeléctrica tenga calidad, precisa de una gran libertad de utilización, y para hacerlo compatible con la demanda de los regadíos es recomendable construir embalses de cabecera, que regulen las aportaciones de los ríos, y otros de cola o en afluentes donde pueda acumularse el agua por elevación, cuyos desagües se atengán a las necesidades agrícolas, quedando un tramo intermedio capaz de generar energía de puntas y servir de reserva a otras instalaciones. Esta planificación debería ser el fruto de las negociaciones de todos los usuarios de cada Confederación (siempre que resulte compatible con la soberanía que en nombre del Estado ha de ejercer la Administración pública), ya que si son las inversiones a su cargo y las aportaciones del Estado van al fondo común, es de esperar que se llegue a la solución que más beneficios reporte al bien general.

En estos estudios debe considerarse también la posibilidad de navegación en determinados tramos de ríos, lo cual guarda relación con los aprovechamientos hidroeléctricos, ya que las mismas presas que escalonan la pendiente del río permiten esta doble aplicación.

Con posterioridad a estos estudios por cuencas procederá realizar una planificación a nivel nacional, donde pudiera tenerse en cuenta los trasvases entre las límitrofes, pero tomando las medidas necesarias para evitar perjuicios en la cuenca cedente; así como deberá estudiarse previamente la posible utilización de las aguas subterráneas de que pueda disponer la deficitaria, la regeneración de las que estén contaminadas y la posibilidad de desalar las marinas o las de pozos próximos a la costa. No consideramos necesario otro tipo de reserva de caudales a favor del Estado, sin perjuicio que, si más adelante se considerara preciso, se tomen las destinadas a otras aplicaciones, a cuyo efecto deberán definirse claramente las indemnizaciones que percibirán los usuarios perjudicados.

PRELACION DE APROVECHAMIENTOS

¿Cómo regular el orden de preferencia de los aprovechamientos del agua? Aquí está, sin duda, una de las piezas clave del proyectado edificio normativo.

El orden de prelación que establece la vigente

Ley ha quedado desfasado hace ya tiempo y, para constatarlo, basta pensar en que los aprovechamientos para usos industriales se subsumen bajo la ingenua denominación de "molinos y otras fábricas". La imprescindible actualización de estas normas puede basarse en dos opciones fundamentales:

- Establecer un orden de prelación rígido, adecuado a las circunstancias actuales.
- Introducir un mecanismo flexible que permita fijar una prelación acorde con las características de cada cuenca hidrográfica e, incluso, alterar cuando cambien las circunstancias la prelación previamente establecida.

También cabe, naturalmente, establecer soluciones intermedias, que, en su caso, podrían regularse en los planes.

RESPUESTA:

En este punto es donde ha quedado más desfasada la Ley vigente, estableciendo un orden de prelación rígido y postergando los aprovechamientos para usos industriales, que prácticamente no tenían valor cuando se promulgó dicho documento legal, pero ahora, en cambio, la energía tiene un interés prioritario. En cuanto a las opciones que se señalan, entendemos que debe adoptarse la b), en el sentido que, salvando la preferencia para los servicios domésticos y la salubridad, debe adoptarse para cada cuenca la solución que más rendimiento de orden general proporcione.

OBRAS HIDRAULICAS, TARIFAS Y CANONES

¿Deben establecerse diversos regímenes jurídicos de las obras hidráulicas?. En caso afirmativo ¿en base a qué criterios? ¿Qué relevancia ha de tener, a este respecto, el dato de la financiación?. Estas interrogantes deben encontrar cumplida respuesta en un texto que aspire a ser comprensivo del régimen jurídico de las aguas en su conjunto.

La primera cuestión se plantea porque, al tratarse aquí de las obras y no de la administración y gestión del agua en sentido estricto, parece posible distinguir varios tipos, que estarán a cargo de las diferentes administraciones públicas y que, incluso, podrán ejecutarse por particulares previa la correspondiente concesión. Asimismo, las obras de Administraciones Territoriales distintas del Estado y las ejecutadas por particulares podrán estar o no subvencionadas por el Estado. A este respecto, la clasificación de obras contenida en

IDEAS SOBRE POLITICA HIDRAULICA Y SUGERENCIAS PARA UN NUEVO CODIGO

la Ley General de Obras Públicas puede ser todavía de gran utilidad. En todo caso, es imprescindible tener en cuenta la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que se establece en la Constitución en materia de obras públicas.

El tema de las obras debe completarse desde la perspectiva de la planificación. En este sentido, habrá que estudiar los problemas de coordinación del planeamiento hidrológico con los planes de obras.

Por último, habrá que fijar los criterios para determinar las tarifas o cánones a satisfacer por el uso del agua, teniendo en cuenta que, en general, lo que se abona no es el precio del agua (que, en sí, es inapreciable) sino el servicio que se recibe a través del correspondiente sistema hidráulico, cuya construcción y explotación hay que sufragar. En relación con esto, habrá que determinar los posibles criterios para la fijación de las tarifas.

RESPUESTA:

Consideramos que dentro de un único régimen jurídico pueden reglamentarse los distintos tipos de obras hidráulicas; y por lo que se refiere a la financiación, entendemos que debe realizarse fundamentalmente por las Confederaciones Hidrográficas, utilizando el rendimiento de sus propios bienes y servicios, las aportaciones de los futuros usuarios, las consignaciones del presupuesto del Estado y los créditos que puedan conseguir con avales de éste o de los confederados. Ello no impide que se autorice la realización de determinadas obras por las que estén interesadas Administraciones Territoriales distintas del Estado o particulares, siempre que las financien, al menos parcialmente, y estén comprendidas en el Plan General de cada cuenca.

Respecto a la coordinación del planeamiento hidrológico con los planes de obras, deberáarse preferencia a aquéllos que más rápidamente puedan dar rendimiento.

En cuanto a tarifas y cánones, si se acepta lo expuesto anteriormente, es un tema a proponer por la Asamblea de cada Confederación y aprobar por el Organismo central del agua.

Merece una consideración especial el régimen económico de las concesiones de provechamientos hidroeléctricos, que debe intentarse unificar (respetando los derechos adquiridos), de forma que las concesiones temporales puedan pasar a ser de perpetuidad.

VERTIDOS

¿Qué régimen jurídico debe aplicarse a los vertidos en cauces públicos?. ¿Debe estar sujeto el vertido a la correspondiente tarifa?. ¿Puede la Administración imponer la constitución de Comunidades de vertidos?. El tema afecta directamente a la gestión cualitativa del agua, por lo que habrá que pronunciarse sobre la necesidad de establecer el oportuno control, por vía de autorización o similar, que asegure la compatibilidad entre el vertido y el mantenimiento de los niveles de calidad del agua.

Por su parte, la constitución de Comunidades de vertidos puede servir de instrumento para la depuración de los vertidos individuales. Por último, el producto de la tasa o tarifa de vertido podría destinarse a sufragar los costes de las acciones emprendidas para luchar contra la contaminación del agua.

RESPUESTA:

Creemos que debieran prohibirse para el futuro cualquier clase de vertidos en cauces públicos, tanto municipales como privados, que perturben la circulación de la corriente o contaminen las aguas sobre ciertos límites, no debiendo estar sujetos a tarifas, pues ello representaría una indirecta autorización. Sin perjuicio de lo expuesto, la Administración, además de establecer el oportuno control, debe colaborar con los interesados para adoptar la solución más eficaz y económica que, en muchos casos, será constituyendo Comunidades de vertidos.

COMPETENCIA JURISDICCIONAL

¿Debe mantenerse el actual dualismo jurisdiccional en materia de aguas o es preferible ir a la unificación?. Es ésta una cuestión de naturaleza procesal que ha despertado abundante polémica y que conviene solventar en la normativa proyectada.

El actual dualismo jurisdiccional entre los Tribunales Civiles y los Contencioso-Administrativos plantea problemas en la práctica y convierte a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en una especie de primera instancia procesal, cuya decisión queda pendiente, en su caso, del ulterior juicio civil.

El problema va unido al de la naturaleza jurídica del agua y, en este sentido, la declaración de la misma como bien de dominio público sería un poderoso argumento en favor de la unidad jurisdiccional, que se hace

más difícil, en cambio, si se mantiene la existencia de aguas privadas.

En todo caso, habrá que mantener la protección de las situaciones posesorias por la vía interdictal correspondiente.

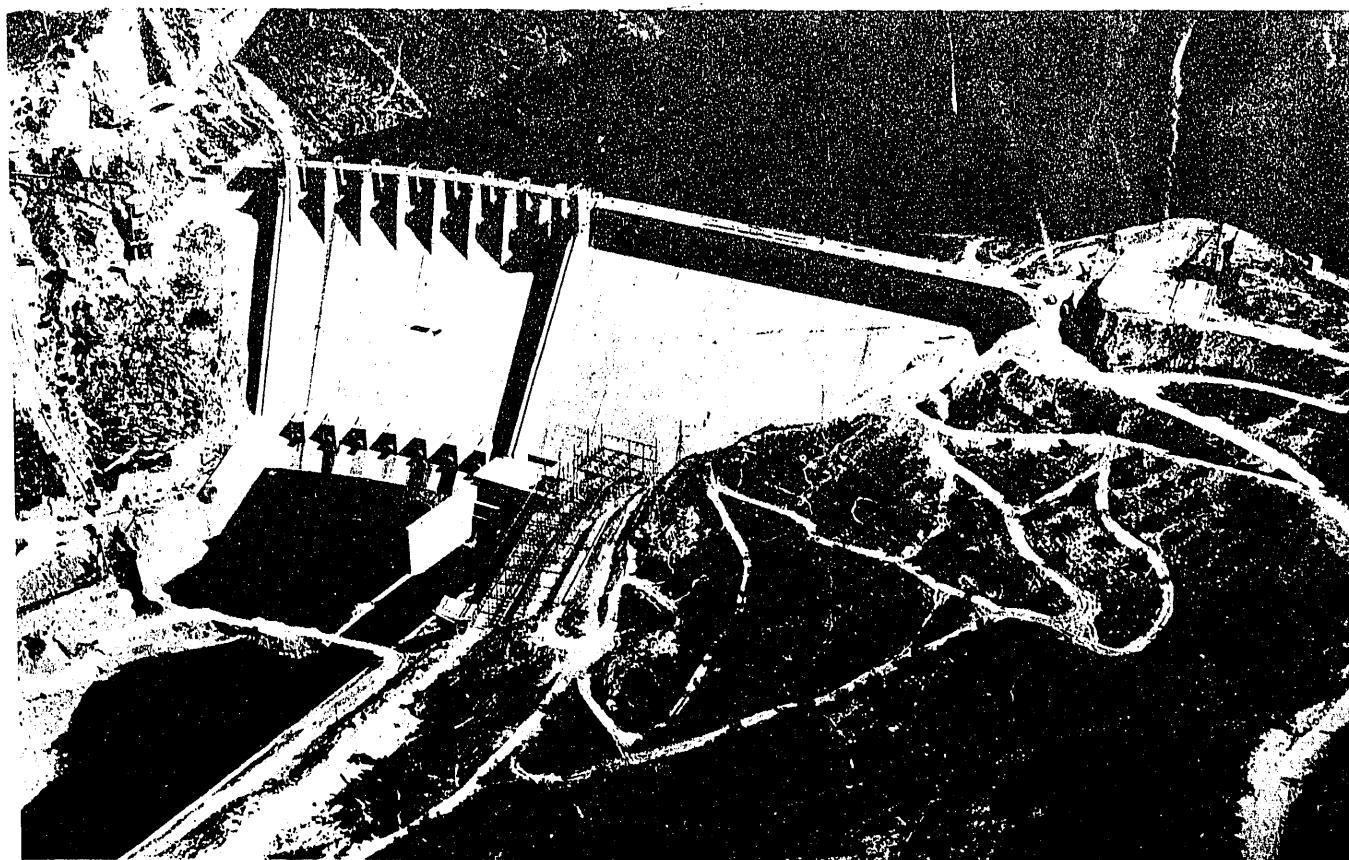
RESPUESTA:

En la situación actual, con aguas de dominio público y otras privadas, hay que mantener el actual dualismo jurisdiccional: Tribunales Civiles y los Contencioso-Administrativos. Tampoco se resolvería este problema si se declara por Ley que todas las aguas son de dominio público, ya que las controversias que sobre cuestiones de propiedad de las mismas se susciten serían de la competencia de la Jurisdicción ordinaria. Si en el futuro se decidiera la unidad jurisdiccional la solución pudiera encontrarse estableciendo en la nueva Ley un plazo para que en el mismo los particulares acrediten ante la Administración su derecho de propiedad u otro cualquiera real sobre las aguas terrestres, procediendo después aquélla a expropiar tales derechos, previa declaración de utilidad pública, interés social y mediante la correspondiente indemnización (Arts. 33 de la Constitución, 349 del Código Civil y 1.º de la Ley

de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954). Transcurrido dicho plazo se entendería renunciado el derecho particular y, en consecuencia, al resultar todas las aguas de dominio público, la única jurisdicción sería la Contencioso-Administrativa, al no plantearse ya cuestiones de índole civil. Atendiendo al principio de la función social que debe cumplir la propiedad y al que la Ley puede limitar su contenido para que se cumpla (Arts. 348 de Código Civil y 33 de la Constitución), se haría viable esta solución, aunque resulte forzada. En todo caso sería preciso que se diera gran publicidad a esta medida para que los particulares pudieran hacer uso de sus derechos, así como que la Administración formara inventario de las aguas privadas expropiables y que, publicado éste, se diera un plazo largo a los particulares para reclamaciones.

OTRAS CUESTIONES

En los apartados anteriores se han apuntado sólo algunas de las cuestiones más importantes a considerar de cara a la elaboración de una nueva normativa general de las aguas. Debe quedar, pues, claro que su redacción no ha



IDEAS SOBRE POLITICA HIDRAULICA Y SUGERENCIAS PARA UN NUEVO CODIGO

estado guiada por la pretensión de formular una relación exhaustiva de problemas, sino que tiene simplemente carácter indicativo y, por ello mismo, se propone también suscitar el planteamiento y análisis de cualquier otra cuestión que, de manera independiente o en conexión con las anteriores, se entienda que debe abordarse en el marco de la normativa proyectada.

Por ello, cualquier otra sugerencia o propuesta que se formule sobre la materia contribuirá a enriquecer el debate y a asegurar el mayor acierto de las opciones que en definitiva se adopten.

RESPUESTA:

Efectivamente quedan otros temas de gran importancia que debieran abordarse en el marco de la normativa proyectada, a los que nos referimos a continuación:

1.^º *Pérdida de capacidad de los embalses: Fundándose el aprovechamiento de nuestros recursos hidráulicos en la regulación, en gran parte conseguida, de las aportaciones variables de los ríos, gracias a los embalses construidos y los que se piensa realizar, es muy importante prestar atención a que no pierdan capacidad útil por la decantación del material sólido que arrastran las aguas. En consecuencia se deberían imponer las siguientes normas:*

- a) *Que se lleve una estadística del proceso de atarquinamiento de los embalses en explotación.*
- b) *Que a la vista de estos datos, y de las consecuencias que ello puede acarrear, se establezca un programa de correcciones hidrológico-forestales de las distintas cuencas, que consideramos labor muy rentable.*
- c) *Que en los proyectos de embalse se incluyan estudios sobre su atarquinamiento y anteproyecto de la corrección de su cuenca.*
- d) *Que para disminuir la erosión de los cauces de los torrentes se ejecuten las obras de corrección precisas.*

2.^º *Normas para fijar los desagües de las presas: La Instrucción para proyecto, construcción y explotación de grandes presas, de 1967, se ocupa de este tema, señalando en su artículo 18.2 que "la suma de los caudales que pueden ser evacuados por todos los dispositivos sujetos a control, con el embalse a su máximo nivel normal, no sea superior al caudal de la avenida*

normal", con lo que se corrige la anarquía, anteriormente existente, que permite provocar avenidas artificiales de gran magnitud, pero debiera precisarse más, a cuyo efecto proponemos las siguientes normas:

- a) *Que las Comisarías de Agua fijen los caudales máximos que pueden circular en cada tramo de río sin producir daños de importancia.*
- b) *Que con los dispositivos de control para el desagüe de las presas no se puedan producir crecidas de caudal superior al iniciado en el apartado anterior. Las mayores aportaciones del río deberán evadirse por aliviadero de labio fijo o vertiendo por los vanos de las compuertas (sobre ellas).*
- c) *Coordinar en cada cuenca los desagües de las presas controlados por compuertas para evitar que por falsas maniobras puedan producirse accidentes en presas situadas aguas abajo, por disponer de aliviaderos de menor capacidad.*
- d) *Que los aliviaderos de las nuevas presas puedan evacuar, sin abrir las compuertas, las avenidas normales y, en todo caso, las señaladas en el apartado b) de los máximos caudales controlados por las compuertas.*
- e) *Que los aliviaderos de las nuevas presas puedan evacuar, sin abrir las compuertas, las avenidas normales y, en todo caso, las señaladas en el apartado b) de los máximos caudales controlados por las compuertas.*
- f) *Evitar que la apertura de los desagües de fondo ocasionen perjuicios aguas abajo por el material sólido que aportan o por la contaminación de las aguas, así como procurar que no se dañe a la fauna piscícola.*

Como estas medidas no se habrán cumplido en muchas de las presas existentes, además de hacerlas obligatorias para las que se construyan, deberá darse instrucciones para que las que estén en explotación adopten, en lo posible, a las normas señaladas u otras que las sustituyan con la misma finalidad.

3.^º *Defensa de poblaciones contra las riadas: Cuando se trata de evitar daños catastróficos de los ríos torrentes que cruzan las poblaciones (frecuentes en el litoral Mediterráneo) es recomendable que se cumplan las siguientes medidas:*

- a) *Estabilizar su cuenca para reducir los arrastres de material sólido que elevan el lecho del cauce. Lo mismo debe hacerse en los arroyos y torrentes.*
- b) *Tomar medidas para evitar que se produzcan represas en puentes o cualquier estrechamiento del cauce que,*

en caso de rotura, pueden provocar grandes olas de avenida.

- c) Si se construyen presas próximas a las poblaciones para la laminación de avenidas, deben disponerse desagües libres al nivel del lecho del río, de forma que sólo remansen las aguas cuando el caudal de aportación es superior a la capacidad del cauce en la zona urbana. Con esta disposición no se atarquina el embalse, se evita el peligro de accidentes en las compuertas de fondo (por no existir) y no se afecta al cauce de aguas abajo, como ocurriría si hubiera que efectuar limpias del embalse abriendo los cierres inferiores, ya que al decantar el material sólido arrastrado por el agua se elevaría el lecho del río, reduciéndose la capacidad de desagüe.
 - d) En los cauces que cruzan zonas urbanas debe prestarse especial atención a que no se reduzca su sección con edificaciones u otro tipo de obras, así como no debe de autorizarse su cubrición sin tener plena seguridad que no puede producirse presión interior suficiente para su destrucción, ya que ello sería mucho más grave que el rebose del agua por los cajeros.
 - e) Deben prohibirse los vertidos al cauce que puedan mermar su capacidad.
- 4.^º Obras hidráulicas para usos múltiples: Para conseguir el mejor rendimiento económico de estas obras debe estudiarse la posibilidad de que atiendan a varios servicios siempre que no reste eficacia a su función principal. Por ejemplo, pudieran ser rentables presas de mediana altura que cumplieran la triple función de reducir la velocidad de las corrientes de avenidas, disminuyendo la erosión de su cauce; generar energía en las centrales que puedan instalarse y facilitar la navegación fluvial, construyendo las correspondientes esclusas, o ascensores mecánicos.
- 5.^º Energía hidrogeotérmica: Aunque se trata de una aplicación muy específica de algunas aguas profundas que se encuentran a elevada temperatura, valdría la pena hacer estudios para conocer el potencial de esta posible fuente energética limpia.
- 6.^º Programación de las obras: Para que se le saque a la inversión el mayor rendimiento es preciso que los proyectos que se aprueben

comprendan la totalidad de las obras que deben realizarse coordinadamente, tales como, por ejemplo: la presa de embalse, la corrección de la cuenca, las instalaciones hidroeléctricas, los canales de riego, y la preparación de las tierras a las que se vaya a aplicar el agua y el drenaje. A dicho efecto convendría que se dictaran las siguientes normas:

- a) Que la Administración sólo conceda créditos para completar proyectos en ejecución o realizar otros nuevos que comprendan la totalidad de las obras precisas para conseguir el mejor rendimiento a la inversión, mediante una programación coordinada de las mismas.
 - b) Que entre los anteproyectos de todas las obras estudiadas de cada Confederación se escojan las que permitan mayores beneficios económicos y sociales y puedan realizarse en un plazo breve.
 - c) Que como la realización de estos planes suele requerir un período de varios años, se arbitren soluciones para que las Confederaciones encuentren fórmulas financieras que eviten la paralización de los trabajos.
 - d) Agilizar todos los trámites administrativos, especialmente las expropiaciones.
 - e) Extremar los estudios geológicos y cuantos otros puedan dar motivo a reformados, que debe intentarse disminuir lo más posible.
- 7.^º Respecto a la naturaleza, la fauna acuática, la estética y el turismo: Las obras hidráulicas no sólo deben concebirse con miras al mejor rendimiento económico del conjunto de sus aplicaciones, sino también condicionarse para no deteriorar las bellezas naturales y, si es posible, enaltecerlas. A tal fin proponemos las siguientes medidas:
- a) Evitar las escombreras muy visibles o cubrirlas de vegetación.
 - b) Que las edificaciones que se realicen no desentonen con el paisaje.
 - c) Que se incluyan en los proyectos de las obras hidráulicas los dispositivos adecuados para mantener e, incluso, aumentar la fauna acuática.
 - d) Crear rutas turísticas para que el pueblo pueda disfrutar de las bellezas naturales y de las grandes realizaciones hidráulicas de la ingeniería.