



Las transferencias entre usuarios para riego deberán ajustarse a una serie de normas y mecanismos. Foto: J. Felix Marín.

## Proyecto de Ley de Reforma de la Ley de Aguas

# Uso EFICIENTE

**SOLEDAD BÚRDALO**

*Cesión de derechos del uso de agua, creación de “bancos de agua”, introducción de mecanismos de ahorro, preocupación medioambiental, y una mayor participación de los agentes sociales implicados, son algunas innovaciones del proyecto de reforma de la Ley de Aguas, que vienen a completar algunos aspectos concretos de esta normativa que la experiencia ha demostrado insuficientes.*



**E**l pasado mes de mayo, el Consejo de Ministros aprobó el proyecto de reforma de la Ley de Aguas de 1985, elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente, que establece las bases para un uso más eficiente de los recursos hídricos. La flexibilización del régimen concesional, la obligación de medir los consumos de agua, y la regulación de las obras hidráulicas figuran entre las novedades más destacadas de la reforma, que apuesta también por el fomento de la desalación y la reutilización, así como por la creación de un régimen efectivo de control de los vertidos contaminantes. Una reforma que ha sido consensuada con los sectores sociales implicados, que cuenta con el visto bueno del Con-



El agua es un recurso tan escaso como valioso.

Los organismos de cuenca podrán establecer limitaciones de extracción. Foto: Vicente González.

sejo Nacional del Agua y que, en sus aspectos fundamentales, pretende ser coherente con el carácter plural y variado de los problemas del agua.

Las dificultades observadas en la aplicación práctica de la Ley de Aguas en sus catorce años de vigencia, unido a la ausencia en la misma de instrumentos eficaces para afrontar, desde la perspectiva de su gestión sostenible, las nuevas demandas de agua, en cantidad -su consumo se ha incrementado exponencialmente en las últimas décadas- y calidad -necesidad de reforzar los mecanismos de protección medioambiental que hoy demanda la sociedad-, son algunos de los motivos que justifican la necesidad de modificar ciertos aspectos de la vigente normativa. Sin olvidar la experiencia de la gravísima sequía padecida en la primera mitad de la década -más de 10 millones de españoles sufrieron restricciones en el suministro-, que impone la búsqueda de soluciones alternativas para afrontar situaciones hidrológicas extremas y evitar el despilfarro. Soluciones que, de un lado, permitan incrementar la producción de agua mediante nuevas tecnologías, como la desalación y la reutilización de aguas residuales; y, de otro, potenciar la eficiencia en el empleo de un recurso tan escaso como valioso. En definitiva, con los cambios introducidos -se modifican 41 de los 113 artículos vigentes y se incorpora un nuevo título sobre las obras hidráulicas- se intenta dar respuesta a “los nuevos requerimientos que exige la gestión del agua a las puertas del siglo XXI, en concordancia con nuestra plena incorporación a la Unión Europea y a la necesidad de otorgar la máxima protección a dicho recurso natural como bien medioambiental de primer orden”, según recoge la exposición de motivos del proyecto de Ley.

### Cesión de derechos

La flexibilización del vigente régimen concesional, con la introducción del nuevo contrato de cesión de derechos al uso de agua, es una de las novedades de la reforma. El nuevo texto legislativo establece que “los concesionarios o titulares de algún derecho al uso privativo de las aguas podrán ceder con carácter temporal a otro concesionario o titular de dere-



cho (...), previa autorización administrativa, la totalidad o parte de los derechos de uso que le correspondan". Mediante este mecanismo, que permitirá al titular de una concesión transferir a un tercero parte de su caudal de concesión, a cambio de una compensación económica, se pretende optimizar el consumo y evitar que el agua se desperdicie. Y es que la rigidez del sistema concesional vigente, con su complejo procedimiento administrativo, se ha mostrado ineficaz, especialmente ante casos de necesidad urgente, como en épocas de sequía y escasez.

La reforma aprobada establece con precisión las reglas a las que se deberá ajustar la transmisión de derechos concesionales, un proceso que estará supervisado en todos sus aspectos por la Administración. Entre otros extremos, se establece que los contratos de cesión, además de incluirse en el Registro de Aguas, tendrán un carácter temporal, respetarán el orden de prioridad de usos establecidos por la Ley -medioambientales, abastecimiento y agrarios frente a usos industriales u otros-, y serán notificados a los organismos de cuenca, es decir, las Confederaciones Hidrográficas. Estas, además, tendrán derecho de adquisición preferente y potestad para suspender el contrato si afecta negativamente al régimen de explotación de los recursos en la cuenca, a los derechos de terceros o a los caudales medioambientales.

En la polémica suscitada en torno a esta iniciativa, las críticas aluden a que la misma supone abrir las puertas a la creación de un "mercado libre" del agua. A este respecto, Carlos Escartín, Director General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, explica que "la reforma no crea ningún mercado porque los usos del agua seguirán siendo definidos por el Estado a través de las concesiones y de acuerdo con los planes hidrológicos de cada cuenca. Lo que permite esta medida es que el derecho a usar agua previamente otorgada por el Estado, mediante concesión, pueda ser transferido entre concesionarios, pero no se podrán adquirir nuevas concesiones por esta vía. Una cosa es privatizar un bien público y convertirlo en un bien privado sometido a un libre comercio,

## La flexibilización del régimen concesional, la obligación de medir los consumos del agua y la regulación de las obras hidráulicas figuran entre las novedades más destacadas de la reforma



Es necesario evitar el despilfarro de agua. Foto: Caballero.

### Principales cuestiones de la reforma

#### En relación a la cantidad de agua

- **Contemplación de nuevas técnicas de obtención de recursos alternativos, como la desalación y reutilización.**
- **Mecanismos normativos para afrontar la sequía.**
- **Flexibilización del régimen concesional.**
- **Introducción de mecanismos de ahorro.**
- **Regulación de obras hidráulicas.**

#### En relación a la calidad del agua

- **Regulación de vertidos.**
- **Regulación de caudales ecológicos.**

#### En relación a la gestión del agua

- **Participación de las Comunidades de Regantes en la gestión del agua.**
- **Participación de los usuarios en los órganos gestores de las Confederaciones Hidrográficas.**



La regulación de las obras hidráulicas figura entre las novedades de la reforma.

Las nuevas demandas de agua exigen reforzar los mecanismos de protección medioambiental. Foto: J. Felix Marin.

y otra muy distinta es permitir transacciones entre concesionarios, como contempla esta reforma".

Además, se establecen una serie de cautelas -hasta un total de 15- para evitar el uso especulativo de estos contratos de cesión. Entre otras, la de limitar el volumen anual de agua susceptible de transferir, que "en ningún caso podrá superar el realmente utilizado por el cedente". Es decir, se vinculan las cesiones a usos reales previos y no a derechos históricos. El cálculo del volumen se fijará reglamentariamente "tomando como referencia el valor medio del caudal realmente utilizado durante la serie de años que se determinen, corregido, en su caso, conforme a la dotación objetivo que fije el Plan Hidrológico de cuenca y el buen uso del agua". Con esta garantía se impide, por ejemplo, la aparición de la figura del "aguateniente" que pue-



da especular con tan preciado bien. Asimismo, se contempla la posibilidad de establecer un precio máximo para estas transacciones. Y se regula un mecanismo para evitar la creación de nuevos regadíos por esta vía, de forma que en las transferencias entre usuarios para riego deberá constar "la identificación expresa de los predios que el cedente renuncia a regar durante la vigencia del contrato, así como la de los predios que regará

el adquirente con el caudal cedido". Ni las compañías hidroeléctricas ni cualquier otro concesionario de usos no consuntivos podrán participar en estos intercambios, ya que la reforma establece que sólo se transfieren los derechos que se tienen, y el derecho a turbinar es un derecho no consuntivo que sólo se puede transferir con esa naturaleza.

### Bancos de agua

Por otra parte, la reforma abre la posibilidad de creación de los denominados "bancos de agua" que, en casos de sequía y otras circunstancias excepcionales, permitirán a la Administración hacer una oferta pública de adquisición temporal de derechos de utilización de agua para poder cederlos a otros potenciales usuarios. Se trata de un nuevo instrumento jurídico con el que se podrá, por ejemplo, aumentar las garantías de abastecimiento a núcleos de población en épocas de escasez.

De igual modo, cara a fomentar la eficiencia y el ahorro en el empleo del agua, inexcusables hoy día, la reforma incorpora otra importante novedad hasta ahora inexistente en nuestra legislación, como es la obligatoriedad de medir los consumos mediante sistemas homologados. Prescripción que se hace extensiva igualmente a cualquier vertido al dominio público hidráulico. Estos sistemas de medición, cuya implantación redundará en una mayor transparencia del sistema, se instalarán en el punto que determine la confederación, previo acuerdo con los usuarios.

En esta línea de apuesta por el ahorro y la conservación del recurso, uno de los pilares básicos de la política de aguas del MIMAM, el nuevo texto introduce otra novedosa propuesta: el establecimiento de los denominados "consumos de referencia", instrumento que permitirá incentivar económicamente un mejor uso del recurso asignado. Así, si un regante consume por debajo del límite establecido para la zona y el tipo de cultivo, verá reducido el canon que tiene que pagar y, al contrario, si se excede, deberá afrontar una penalización económica.



## Recurso natural

La consideración medioambiental del agua es otro de los asuntos más importantes contemplados en el nuevo texto, que supone un significativo avance en cuanto a la preservación de este recurso natural. En este ámbito, se profundiza en los mecanismos de protección medioambiental a fin de garantizar “el buen estado ecológico de los bienes que integran el dominio público hidráulico”, en sintonía con las tendencias marcadas en el borrador de la futura directiva-marco de aguas. A este respecto, cabe destacar la regulación más estricta de las autorizaciones de vertido, que tendrán un plazo de vigencia de cuatro años, renovables sucesivamente, siempre que se cumplan las normas de calidad y objetivos ambientales exigibles en cada momento. Vertidos que estarán gravados con una nueva tasa, el “canon de control de vertidos”, que se cobrará a todos los existentes, los autorizados y los que aún no lo están -tasa que ahora no se cobra-, siempre que sean legalizables. De esta manera, se pretende acabar con la situación existente, en la que en muchas ocasiones resulta más rentable contaminar que legalizar el vertido. Los fondos que se recauden con este canon, a través de la Administración Tributaria del Estado, se destinarán al estudio, control, protección y mejora del medio receptor de cada cuenca hidrográfica.

Y dentro de este terreno, además de intensificar el análisis de impacto ambiental en la tramitación de los expedientes de autorizaciones y concesiones que afecten al dominio público hidráulico, la reforma da un paso importante en relación a la protección de las aguas subterráneas. Entre otras medidas, fija un plazo máximo de dos años para la aprobación del plan de ordenación previsto para la recuperación de los acuíferos sobre-explotados o en riesgo de estarlo; hasta la aprobación del mismo, como medida preventiva y cautelar, los organismos de cuenca podrán establecer las limitaciones de extracción que estimen necesarias. Además, se hace obligatoria la constitución de comunidades de usuarios, cuya colaboración es imprescindible para la gestión eficaz de los acuíferos.



Es obligatorio medir los consumos de agua.

## Limitaciones que impiden la creación de un mercado privado del agua

1. El contrato entre quien cede el agua y quien la recibe tendrá carácter voluntario.
2. El contrato de cesión de derechos por uso del agua será temporal.
3. El volumen que se transfiera no superará nunca el que haya utilizado el receptor del derecho.
4. Los titulares de usos privativos, no de consumo (como las eléctricas), no podrán ceder sus derechos para usos de consumo y/o abastecimiento.
5. Los contratos de cesión del uso del agua se harán por escrito.
6. Debe comunicarse cada una de las concesiones a las comunidades de usuarios a las que pertenezca el cedente.
7. Las cesiones se comunicarán a las comunidades de usuarios tanto de quien cede el agua como de quien la recibe.
8. El Organismo de Cuenca podrá oponerse a la cesión: si afecta de forma negativa a los recursos de la cuenca o si afecta a los caudales ambientales o si se incumple algunos de estos requisitos.
9. El Organismo de Cuenca puede ejercer su derecho de adquisición preferente de los caudales.
10. La cesión de los derechos de uso del agua puede llevar una compensación económica. De ser así, debe explicarse de forma expresa en un contrato entre el que cede y el que recibe el agua.
11. Si la cesión del agua es para regadíos, es obligatorio reflejar qué finca se va a regar y cual no.
12. Si la cesión requiere el uso de una infraestructura hidráulica, se acordará con el propietario de esas instalaciones. En caso de que la infraestructura sea de un organismo de cuenca, ésta fijará el precio.
13. Para poder construir infraestructuras hidráulicas, habrá que detallarlas en un documento.
14. Si el agua se cede para abastecimiento, se exigirá un informe de la autoridad sanitaria.
15. Los Organismos de Cuenca inscribirán en el Registro de Aguas los contratos de cesión de derechos por uso del agua.



Más de diez millones de españoles sufrieron restricciones durante la primera mitad de esta década. Foto: Marcos González.

## Vacío legal

Las obras hidráulicas son otro de los apartados a los que la reforma concede especial atención, otorgándoles rango de ley. Se llena así un vacío legal, como es la ausencia de regulación de estas infraestructuras, que en el nuevo texto ven equiparado su régimen jurídico al del resto de las obras públicas. En el nuevo título VIII incorporado a la Ley se define legalmente la obra hidráulica y sus características, según sea pública o no, y estatal, autonómica y local. Y se especifica qué obras son de interés general y el procedimiento para su aprobación. El texto define como obra hidráulica “la construcción de bienes que tengan naturaleza inmueble destinada a la captación, extracción, desalación, almacenamiento, regulación, conducción, control y aprovechamiento de las aguas, así co-

## La necesidad de afrontar las nuevas demandas de agua en cantidad y calidad justifica sobradamente la modificación de la normativa vigente

mo el saneamiento, depuración, tratamiento y reutilización de las aprovechadas y las que tengan como objeto la recarga artificial de acuíferos, la actuación sobre cauces, corrección del régimen de corrientes y la protección frente avenidas (...), así como aquellas actuaciones necesarias para la protección del dominio público hi-

dráulico”. La iniciativa para la declaración de una obra hidráulica como de interés general corresponderá al Ministerio de Medio Ambiente, aunque podrán solicitar la iniciación del expediente otros organismos -resto de departamentos ministeriales, comunidades autónomas, comunidades de usuarios-, en el ámbito de sus competencias. En todo caso, se tendrán en cuenta en los expedientes a las comunidades autónomas y entidades locales afectadas. Y cuando se trate de obras que tengan como finalidad principal los regadíos u otros usos agrarios, será necesario un informe preceptivo del Ministerio de Agricultura. Asimismo, para la declaración de interés general deberá ponderarse la adecuación del proyecto a las exigencias medioambientales, “teniendo especialmente en cuenta la compatibilidad de los usos posibles y el mantenimiento de la calidad de las aguas”.

Potenciar las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías para la obtención de recursos alternativos, como la desalación y reutilización de las aguas residuales, es otro de los aspectos reflejados en la reforma. En la misma se otorga rango legal a estas nuevas realidades que permiten la producción de recursos adicionales con los que paliar los problemas que plantea la escasez de agua en ciertas regiones.

Hacer a los usuarios más partícipes de la administración hidráulica, reforzando las competencias de los órganos gestores de las Confederaciones Hidrográficas; aumentar el papel de las comunidades de regantes en la gestión del recurso, y establecer mecanismos de colaboración efectiva entre la Administración y las Comunidades Autónomas, figuran asimismo entre las innovaciones incorporadas a la reforma de la Ley. Una reforma que, sin plantear una ruptura sustancial y radical con la norma vigente -se mantienen sus principios inspiradores, tales como el régimen económico-financiero, el régimen concesional, la planificación hidrológica y el dominio público hidráulico-, supone un avance significativo, al identificar, a la luz de la experiencia, algunos aspectos concretos en los que la Ley se ha demostrado insuficiente. ■