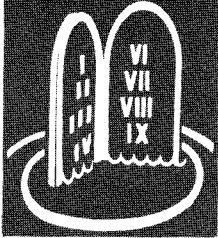


Comentarios sobre la aplicación de la nueva legislación a la gestión de las aguas subterráneas

Manuel Ramón Llamas Madurga



España es, sin duda, el país más árido de la Comunidad Europea. Esto hace que los problemas del agua tengan en nuestro país una especial relevancia, que debería traducirse en la correspondiente atención por los poderes públicos.

En todos los países áridos o semiáridos con un mínimo nivel de desarrollo las aguas subterráneas suelen jugar un papel relevante en su política hidráulica. En la política hidráulica oficial española no ha sido así. Esto se debe principalmente, a una serie de motivos de índole científica y administrativa que ahora no es momento de recordar, ni siquiera de modo resumido (Llamas, 1982).

En cualquier caso, a pesar del olvido oficial, las aguas subterráneas juegan *de facto* un importante papel en la economía española. Algo más de la tercera parte de los españoles utilizan agua subterránea para sus usos urbanos y domésticos. Con gran probabilidad, el producto económico y los consiguientes puestos de trabajo de los regadíos con aguas subterráneas es superior al producto económico y a los puestos de trabajo de los regadíos con aguas superficiales. Estos últimos, en su mayor parte, han sido desarrollados con dinero del contribuyente español; los de aguas subterráneas, primordialmente por la iniciativa privada.

En 1985, sin conseguir el deseado consenso de partidos políticos y con una mínima audiencia previa de las opiniones de los diversos grupos sociales y profesionales relacionados con el agua, se aprobó una nueva Ley de Aguas que vino a sustituir a la prestigiosa —casi venerable— Ley de Aguas de 1866-1899. En 1986 y 1988 se han promulgado dos reglamentos que prácticamente completan todas las disposiciones reglamentarias necesarias para poner en práctica la Ley de 1985. El 29 de diciembre de 1988 el BOE publicó la sentencia del Tribunal Constitucional sobre un conjunto de Recursos de Anticonstitucionalidad interpuestos por Gobiernos Autonómicos y por un grupo político. Finalmente el 31 de diciembre de 1988 finalizó el plazo dado en las disposiciones transitorias de la Ley de 1985 para que los propietarios de aguas subterráneas decidieran si continuaban con su propiedad o si aceptaban la invitación de ceder dicha propiedad al Estado Central o, en su caso, a una Comunidad Autónoma, acogiendo, a cambio, a la protección administrativa de los Organismos de Cuenca.

Nos encontramos, pues, ante una situación jurídica nueva que casi todos consideran compleja —y no pocos califican de confusa— en lo que se refiere a las aguas subterráneas. Al mismo tiempo se da el hecho de que gran parte de los Organismos de Cuenca no sólo carecían de experiencia en la gestión de las aguas subterráneas con anterioridad a la Ley de 1985, sino que

ahora, después de cuatro años de su aprobación, entre sus funcionarios muy pocos tienen formación y experiencia en Hidrogeología.

Si a la situación descrita añadimos la creciente importancia política y social de los temas medio ambientales, en los que muchas veces las aguas subterráneas juegan un papel relevante, no es de extrañar que los problemas jurídicos y técnicos ya planteados en relación con las aguas subterráneas sean frecuentes e importantes.

ENFOQUE Y CONTENIDO

Este artículo es esencialmente un resumen parcial de una ponencia presentada en junio de este año (Llamas, 1989c), al que se remite al lector interesado en mayor detalle. El mensaje principal podría quizá sintetizarse del modo siguiente. Las aguas subterráneas constituyen en nuestro país un recurso de vital importancia para la salud pública (abastecimientos urbanos), para la economía agrícola (regadíos), y para la conservación de muchos ecosistemas. Sin embargo, por un conjunto de circunstancias históricas, este recurso no ha comenzado a ser considerado en la política hidráulica española hasta fechas muy recientes y, en general, esta consideración adolece todavía de graves deficiencias.

Teóricamente la nueva Ley de Aguas debería haber sido un buen instrumento para superar estos fallos en nuestra política hidráulica. Desgraciadamente no ha sido así. La Ley fue preparada por un reducido grupo de expertos cuya visión técnica predominante fue la de expertos en aguas superficiales (cf. Llamas y Custodio, 1985). A esta óptica insuficiente se unió el afán nacionalizador de un gobierno socialista anclado en esquemas antiguos. El resultado fue un proyecto de Ley no consensuado con los demás partidos políticos, ni, lo que es más importante, con los grupos sociales relacionados con las aguas subterráneas. Por ello, el Proyecto de Ley presentado a las Cortes merece, en mi opinión, un suspenso.

El Proyecto experimentó algunas ligeras mejoras en sus debates en el Congreso y en el Senado. Por ello, la calificación que merece, en mi opinión, la Ley actual —y sus dos Reglamentos— es un aprobado. Es decir, con esta legislación, si hay decidida voluntad política de aplicarla, podría desarrollarse una política hidráulica aceptable. De hecho, la Generalitat de Catalunya, está llevando a cabo una política hidráulica de aguas subterráneas que parece, al menos, aceptable. En cambio la aplicación de la Ley a todo el resto del Estado Español, excepto a Canarias,

deja bastante que desear. Esto se debe, sin duda, tanto a una falta de decisión política como a una falta de mentalidad tecnológica moderna por parte de la mayoría de los responsables de la Dirección General de Obras Hidráulicas (DGOH). No cabe decir que no hay medios económicos cuando la DGOH tiene este año un presupuesto de más de ochenta mil (80.000) millones de pesetas que, en su mayor parte, se van a invertir en la creación de nuevos embalses superficiales, algunos de ellos de muy dudosa viabilidad económica. Un índice representativo del escaso interés de la DGOH por el tema de las aguas subterráneas son los comentarios sobre los presupuestos de 1988 y 1989 de la DGOH, que pueden leerse en la revista MOPU (diciembre de 1987 y enero de 1989). En resumen, la Ley de Aguas mereció un suspenso en su preparación, un aprobado justo en su texto final y un no presentado —que va camino de transformarse en suspenso— en su aplicación por la DGOH.

En este artículo se van a tocar principalmente cuatro temas: el valor económico actual de las aguas subterráneas para la agricultura, algunos aspectos científicos de la sentencia del Tribunal Constitucional y la respuesta de los propietarios de aguas subterráneas a la invitación del Gobierno para que renuncien a ellas, a cambio de recibir "protección administrativa".

No hay espacio para tratar otros temas igualmente relevantes. Entre ellos, quisiera mencionar solamente tres: la utopía de los planes hidrológicos, el serio y creciente problema de la contaminación de las aguas subterráneas y, finalmente, el de la protección de los ecosistemas singulares. En este último tema la nueva Ley de Aguas parecía también ofrecer un importante avance sobre la legislación anterior. Sin embargo, la experiencia de la actuación de los organismos gubernamentales con responsabilidades en la protección de dos de los ecosistemas más valiosos de España (Las Tablas de Daimiel y Doñana) no induce al optimismo (cf. Llamas 1989a). Pienso que, de seguir las cosas así, algún actual alto cargo pasará a la Historia de la Ecología con el calificativo de «*Naturan Hispanicam Maximus Depraedator*».

IMPORTANCIA DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS COMO RECURSO ECONÓMICO

Un primer hecho a destacar es que *todavía* nuestro país sigue sin una estadística oficial, periódica y pública sobre los usos del agua. En efecto, los datos publicados en los últimos años por diversos organismos de la Administración —e incluso por un mismo organismo— suelen adolecer de confusión terminológica y de falta de claridad, cuando no de errores.

El problema de la estadística de los usos de agua, sin duda, es complejo. Por ello, propusimos que se creara en España una pequeña comisión análoga a la creada en los EEUU en 1977 para

conseguir una mejor información sobre los usos del agua (Llamas, 1989c). El reciente Reglamento sobre la Administración Hidráulica y la Planificación Hidrológica permite concebir cierta esperanza de que en un futuro se mejore nuestra estadística sobre los usos del agua.

Dentro de la falta de calidad de dicha estadística, parece que ha existido —y quizá sigue existiendo— un sesgo sistemático en los datos procedentes de la DGOH. Este sesgo se ha caracterizado por reducir la importancia real de las aguas subterráneas y por magnificar los problemas que su explotación ha originado (Llamas, 1989c). En cambio, por ejemplo, rara vez se alude a los problemas causados por la salinización o encharcamiento de suelos que en algunos de los regadíos con aguas superficiales parecen tener bastante mayor entidad económica y social que los problemas puntuales relativos a la explotación de las aguas subterráneas; es probable que la superficie afectada por problemas de salinización oscile entre 150.000 y 250.000 hectáreas.

En la tabla 1 se resumen los usos del agua subterránea en España según tres trabajos (Iglesias, 1985; MOPU, 1985; y López Camacho, 1989). Puede verse que las diferencias entre las estimaciones de estos tres trabajos son notables. Dado el tradicional sesgo antes mencionado de los datos de la DGOH, en un reciente trabajo (Llamas, 1989b) se consideró que las cifras de Iglesias eran probablemente más próximas a la realidad que las del MOPU. Los datos aportados por el Subdirector General de Obras Hidráulicas López Camacho (1989) recientemente parecen confirmar lo acertado de esta hipótesis.

Suele admitirse que del 80 al 90% de los usos consuntivos de agua corresponden al regadío. En casi todos los trabajos de la DGOH se solía aludir a la mucha mayor superficie regada con aguas superficiales en relación con la regada con aguas subterráneas. Las cifras asignadas a la superficie regada con aguas subterráneas suelen oscilar entre un 20 y un 30% de la superficie total. Sin embargo, reducir la importancia del regadío con aguas subterráneas a su superficie es erróneo. Uno de los factores más relevantes para ponderar la importancia de los regadíos debería ser su rendimiento económico.

En la tabla 2 hemos presentado algunos datos significativos sobre las grandes diferencias que existen en los rendimientos económicos según los tipos de cultivos. No se ha pretendido hacer un análisis completo, sino simplemente llamar la atención sobre el hecho de que algunos de los cultivos con regadíos más típicos con aguas superficiales (como el trigo y la cebada) suelen tener rendimientos económicos 15 a 40 veces inferiores a algunos cultivos típicos con aguas subterráneas (fresa, plátanos, etc.). Puede verse, por ejemplo, que las 8.000 ha de fresas suponen un producto económico superior a las 308.000 ha de cebada en regadío. Sería interesante la realización de un estudio completo y detallado sobre este tema.

Cuenca	Según Iglesias (1985)	Según MOPU (1985)	Según L. Camacho (1989)
Norte	263	10	51
Duero	500	450	373
Tago	429	335	164
Guadiana	552	350	771
Guadálquivir	431	130	450
Sur	746	400	424
Segura	659	216	360
Júcar	1.050	886	1.440
Ebro	448	106	209
Pirineo Oriental	534	420	447
Baleares	230	200	283
Canarias	456	454	—

Cultivo	Rendimiento (kg/ha)	Precio medio por hectárea por los agricult. (pta/kg)	Superficie (ha)	Rendimiento económico (Mpta/ha)	Valor total (10 ⁶ Mpta)
Fresa y fresón	25.541	124	8.200	3,2	26,2
Platanera	35.000	43	11.200	1,5	16,8
Tomate (protegido)	81.941	24	6.800	1,9	12,9
Tomate (aire libre)	38.584	24	46.700	0,9	42,0
Naranja	17.752	35	115.600	0,6	71,8
Maíz	7.745	26	397.700	0,2	80,0
Trigo	3.847	26	186.200	0,1	18,6
Cebada	3.460	22	308.000	0,08	24,5



Foto: M. R. LLAMAS

Fig. 1. Las pequeñas lagunas endorréicas son un singular tipo de humedales que conviene conservar. Laguna de Lillo (Toledo), en 1989.

A juzgar por las respuestas dadas por el Gobierno Español en el Congreso de los Diputados, no parece que estos temas estén siendo adecuadamente considerados. En efecto, el 22 de febrero y el 1 de marzo de 1989, respectivamente, el Diputado A. Ollero formuló al Gobierno las siguientes preguntas:

a) "¿Cuál ha sido la evolución de los regadíos españoles —en superficie, agua aplicada y agua consumida— en cada una de las cuencas hidrográficas y archipiélagos, indicando superficies regadas con aguas superficiales y subterráneas en los años 1960, 1965, 1970, 1975, 1980, 1982, 1983, 1984, 1986, 1987 y 1988?"; y b) "¿Cuál es la superficie dedicada en cada una de las cuencas hidrográficas a los distintos cultivos regados con aguas superficiales y regadas con aguas subterráneas, así como el valor medio estimado del producto económico por hectárea de cada tipo de cultivo?" (cf. B.O. de las Cortes, 16 marzo 1989, serie D, nº 305, pp. 14404-06).

Las respuestas del Gobierno Español a esta y otra pregunta del mismo Diputado publicadas parcialmente en los B.O. de las Cortes del 20 mayo y 3 junio de 1989 (Serie D. nº 334 y 342, pp. 15360 y 15545, respectivamente), indican que o no se ha querido responder al citado Diputado o que la DGOH y/o el IRYDA tienen una organización bastante deficiente. En efecto, el Gobierno se ha limitado, prácticamente, a contestar que las hectáreas puestas en regadío con aguas subterráneas por el IRYDA desde 1981 a 1988 (ambos inclusive) son 10.524. Naturalmente esta cifra no incluye ni las superficies puestas en regadío por los particulares ni por los Gobiernos Autonómicos desde 1985, que probablemente totalizan una superficie 10 a 20 veces mayor, como implícitamente contestó previamente el propio Gobierno Español a otra pregunta más genérica del Diputado antes mencionado (B.O. de las Cortes, de 10 noviembre de 1988, serie D, nº 246, p. 12553). En resumen, han pasado cuatro años desde la aprobación de la ley de Aguas y el Gobierno parece seguir sin saber lo que ocurre en los regadíos españoles; o si algo sabe, como indican las estadísticas del MAPA (1988a), no parece desear comunicarlo a los parlamentarios. Todo esto a pesar de haber realizado en estudios para los planes hidrológicos una inversión de casi 4000 millones de pesetas desde 1983 a 1989, ambos inclusive (B.O. de las Cortes, 1 julio 1989, serie D, nº 352, p. 15803).

EL "MITO HIDRÁULICO" DE LA SOBREEXPLORACIÓN DE LOS ACUÍFEROS

Este tema ha sido desarrollado de modo más amplio en Llamas (1989c). Lo primero que hay que advertir es que el vocablo sobreexplotación es un término relativamente nuevo y con diversas interpretaciones, según los diversos autores. El vocablo sobreexplotación está relacionado con otros conceptos hidrogeológicos, como "caudal seguro" o "recursos y reservas hidráulicas subterráneas", ampliamente discutidos en la literatura científica internacional (cf. Custodio y Llamas, 1976, cap. 5.3 y 24.2.).

El Reglamento del Dominio Público Hidráulico (R.D. 829/1986) trata la sobreexplotación en su artículo 171. Es importante hacer constar que la elaboración del Plan de Ordenación de un acuífero sobreexplotado exige, en primer lugar, oír a la Comunidad de Usuarios de dicho acuífero y, después, ser sometido a información pública y a dictamen del Consejo del Agua de la Cuenca. No hay experiencia en este aspecto, pues todavía no existen Consejos del Agua, ni prácticamente Comunidades de Usuarios.

El "fantasma" o "mito" de la sobreexplotación o de la salinización de los acuíferos ha sido una especie de "leit motiv" para la DGOH, para la que, a la larga, parece que todo pozo se seca o se saliniza. Este tema se transformó en auténtica consigna institucionalizada con motivo de la campaña gubernamental en pro de la necesidad de la nacionalización de las aguas subterráneas.

Llamas y Custodio (1985), en su informe sobre el Proyecto de Ley de Aguas, indicaron que entonces no se conocía todavía ningún informe oficial sobre el estado de la sobreexplotación de los acuíferos en España y, por ello, recomendaban en el uso de este concepto prudencia a la DGOH y un sano escepticismo a los ciudadanos. Una razón para recomendar ese escepticismo se basaba en la comparación de la política hidráulica de los EE.UU. y de California con la de España (Llamas, 1989c).

Conviene destacar que todavía no parece existir un informe público oficial en el que se diga cuál es la cuantía de la "sobreexplotación" en España y dónde están esos acuíferos sobreexplotados. Como previamente se dijo, Llamas y Custodio (1985) hicieron una primera estimación situando esta cifra entre 500 y 1.000 millones de m³/año. Parecía lógico esperar que la DGOH

Fig. 2. Las zonas de descarga de aguas subterráneas contribuyen decisivamente a la diversidad paisajística en las mesetas castellanas. Su desecación debe ser evitada. Zona de descarga en el río Alberche (Toledo), en 1982.



Foto: M.R. LLAMAS

tuviera datos más precisos sobre la sobreexplotación en España, ya que, como se ha visto, ha sido uno de los argumentos básicos para declarar de dominio público las aguas subterráneas. El Diputado A. Ollero formuló al Gobierno la siguiente pregunta (B.O. de las Cortes, 16 marzo 89, serie D, nº 305, pp. 14405 y 14406):

“El Gobierno, en respuesta fechada el 8 de noviembre de 1988, indicaba a este Diputado que la sobreexplotación era ‘una de las razones por las que resultaba perentoriamente necesaria una nueva legislación’. Ello indica que, como es lógico, el Gobierno dispone de los datos necesarios para hacer frente a tan grave problema.” “Resulta, por ejemplo, indispensable conocer dentro de cada cuenca hidrográfica la superficie de cada unidad hidrogeológica, así como la recarga y la explotación estimadas, contemplando no sólo sus valores medios sino también los máximos y mínimos correspondientes a años húmedos y secos. También es preciso conocer la superficie en regadío, el número aproximado de captaciones y la situación legal en cada caso.” “Por todo ello, se pregunta al Gobierno: ¿Cuál es la situación, dentro de las diversas cuencas hidrográficas, de cada unidad hidrogeológica en lo relativo a superficie, recarga y explotación estimadas (indicando los valores aludidos), superficie en regadío, número aproximado de captaciones y situación legal?”

En su respuesta (B.O. Cortes del 20 mayo 1989, serie D, nº 334, pp. 15360 y 61) el Gobierno no incluye ningún dato específico sobre el estado actual de la sobreexplotación, a pesar de que, como acabamos de ver, según el propio Gobierno, “la sobreexplotación fue una de las razones por las que resultaba perentoriamente necesaria la nueva legislación”. Anuncia el Gobierno que “está pendiente de edición la Memoria del «Estudio de delimitación de las unidades hidrogeológicas del territorio peninsular e Islas Baleares y síntesis de sus características»... donde se encuentran los datos interesados por Su Señoría”. No obstante lo anteriormente dicho, en el texto de una reciente conferencia de un Subdirector General de Obras Hidráulicas se dan algunos datos en relación con dicho «Estudio de delimitación de unidades hidrogeológicas». López Camacho (1989), indica que en 21 unidades hidrogeológicas de las 369 definidas en el Estudio mencionado se extrae una cantidad de agua subterránea cerca de la mitad de la cantidad total (¿recarga total?) y que “ello da lugar a la aparición de situaciones de sobreexplotación y salinización de acuíferos que hace precisa la intervención de la Administración”. Estas palabras no concuerdan excesivamente con la definición dada en el art. 171.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

A pesar de la vaguedad de los datos oficiales disponibles, parece confirmarse nuestra previsión de que la sobreexplotación relativa en España es sensiblemente inferior a la que existió y existe en los EEUU en general, y en California en particular. Por tanto, aunque convenga corregir ciertos posibles problemas puntuales, no hay que magnificar su entidad. Desde este punto de vista, parece que la política hidráulica seguida por la Generalitat de Catalunya y por el Gobierno Autónomo de Canarias tienen más probabilidades de llegar a buen fin que la que está desarrollando la DGOH.

BREVES COMENTARIOS CIENTÍFICOS SOBRE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (277/1988)

Es bien conocido que la ley de Aguas de 1985 fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por varios grupos. La sentencia del Tribunal Constitucional (STC 277/1988), fue publicada en el B.O.E. del 29 de diciembre de 1988. No es mi propósito, obviamente, comentar los aspectos jurídicos de dicha sentencia. En cambio, me ha parecido oportuno reproducir aquí, si bien resumidos, los comentarios sobre algunos “conceptos científicos” que ese alto tribunal utiliza de modo equívoco o erróneo, de acuerdo con lo expuesto en Llamas (1989c).

Antes de referirme de modo específico a esos conceptos científicos equívocos o erróneos, parece oportuno recordar cuál ha sido mi postura desde hace muchos años respecto a la declaración de dominio público de las aguas subterráneas. Considero que esta declaración no es un factor crucial o definitivo para que en un país se desarrolle una buena política hidráulica. En efecto, existen países cuyas aguas subterráneas son de dominio público y tienen una buena política hidráulica; en cambio otros, con una legislación similar, tienen una política hidráulica realmente desastrosa. Y viceversa, hay países —como es, por ejemplo California— cuyas aguas subterráneas son de dominio privado y cuyas realizaciones hidráulicas en aguas superficiales y subterráneas aparecen en todos los libros de texto. Igualmente, también se encuentran países con aguas subterráneas de dominio privado y una política hidráulica casi caótica. En síntesis, aun reconociendo la importancia del régimen jurídico de las aguas subterráneas, no parece que éste sea el factor más significativo para conseguir una buena gestión de las aguas subterráneas. En relación con el caso español, desde hace tiempo he venido sosteniendo que la declaración de dominio público de las aguas subterráneas no era *condición necesaria ni suficiente* para resolver los problemas existentes.

En lo que se refiere al *ciclo hidrológico*, los fundamentos jurídicos de la STC 277/1988 (nº 14) parecen seguir al pie de la letra la doctrina científica del Letrado del Estado (antecedentes nº 6a). En términos parecidos se ha expresado recientemente el Director General de Obras Hidráulicas (Rubió, 1989). Así, parece justificarse la necesidad de declarar de dominio público las aguas de los archipiélagos canario y balear por el *carácter unitario, cerrado y completo del ciclo hidrológico*. He de confesar que no recuerdo haber visto nunca una aplicación semejante del concepto del ciclo hidrológico en ningún libro de texto ni en ningún artículo científico.

Parece como si un zahorí, o alguien con análogo bagaje científico (cf. Llamas 1989c), hubiera asesorado al TC y le hubiera convencido, por ejemplo, de que existe conexión entre el ciclo





Fig. 3. La sequía es un fenómeno recurrente pero prácticamente impredecible a corto y medio plazo. Es necesario mejorar sensiblemente la estrategia para hacer frente a la sequía. No se debe confiar de modo primordial en una simple tecnología estructural. (Pegatina del Canal de Isabel II. Madrid, 1983).

hidrológico en la isla de Gomera y el acuífero del Duero, o entre la isla de Ibiza y el acuífero de Madrid. Insisto de nuevo en que no veo un problema el que todas las aguas subterráneas de España sean declaradas de dominio público, pero no me parece adecuado que esa declaración se apoye en argumentos pseudocientíficos. Por otra parte, llama poderosamente la atención a todos el que las aguas minerales, que, obviamente, forman parte del ciclo hidrológico y que son aguas subterráneas "corrientes y molientes", hayan sido dejadas fuera de la Ley de Aguas de 1985.

Quizá el más peculiar de los conceptos científicos utilizados por el TC es el que figura en el nº 16 de la fundamentación jurídica sobre la alegación del Gobierno Vasco de tener competencias sobre las aguas subterráneas de su territorio. La falta de espacio no permite reproducir aquí el apartado en cuestión, como se hizo en Llamas (1989c). En síntesis, para el TC existen dos tipos de aguas subterráneas: las renovables (*independientemente del tiempo de su renovación*) y las no renovables. Distinción que reconozco no haber oído nunca anteriormente. Dudo que haya algún hidrogeólogo que pueda garantizar que ha encontrado *aguas subterráneas que no sean renovables independientemente de su tiempo de renovación*. En otras palabras, el TC en la práctica ha dejado vacíos de competencias sobre las aguas subterráneas los Estatutos de las Autonomías, puesto que sólo les ha dejado competencia sobre una cosa que no existe en la realidad.

Una vez más, debo insistir en que no veo ningún especial problema en que todas las aguas de un país sean declaradas de dominio público, pero me parece que la interpretación del TC violenta tanto las definiciones de aguas subterráneas que aparecen en los diccionarios vulgares o científicos y en los libros de texto, como la acepción que tenían en la legislación anterior. Aguas subterráneas son sencillamente las que están bajo el terreno en la zona saturada, fluyan mucho o poco.

LA COEXISTENCIA (¿PACÍFICA?) DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS PÚBLICAS Y PRIVADAS

La Ley de Aguas de 1985, con objeto de no tener que expropiar e indemnizar a las personas con derecho de propiedad sobre las aguas subterráneas, admite que estas personas puedan conservar esa propiedad con los mismos caudales y en las mismas condiciones en que venían ejerciendo o disfrutando de esa propiedad con anterioridad a la promulgación de la nueva Ley.

No obstante, el legislador, en las disposiciones transitorias segunda, tercera y cuarta de la nueva Ley, parece estar animando a dichos propietarios a que renuncien a dicha propiedad. Para ello, les ofrecía "protección administrativa" y les concedía de modo automático una concesión por 50 años para los mismos caudales y usos que anteriormente tuvieran. Estas disposiciones transitorias han sido tratadas desde el punto de vista jurídico por bastantes autores. Esas valoraciones jurídicas, como fácilmente se comprende, no suelen ser uniformes. Ariño (1985) consideró que esta oferta de la Ley equivalía a dejar a los propietarios de aguas subterráneas que no aceptasen las condiciones indicadas en una situación similar a la de los indios de Norteamérica, cuando fueron recluidos en "reservas" en virtud de sus tratados de paz con el Gobierno de Washington.

El objetivo básico de este apartado es simplemente aportar algunos datos sobre lo que parece ser la situación administrativa actual de las captaciones de aguas subterráneas en España. No hay tiempo ahora para comentar la inconsistencia o manipulación con que se han dado los datos oficiales sobre el número y características de las captaciones de aguas subterráneas. Se remite al lector interesado a Llamas (1989c). Parece claro que, antes de proponer la vigente Ley de Aguas, el Gobierno no tenía datos fiables sobre el número de captaciones que podrían pasar a ser de dominio público. En una primera estimación, Lla-

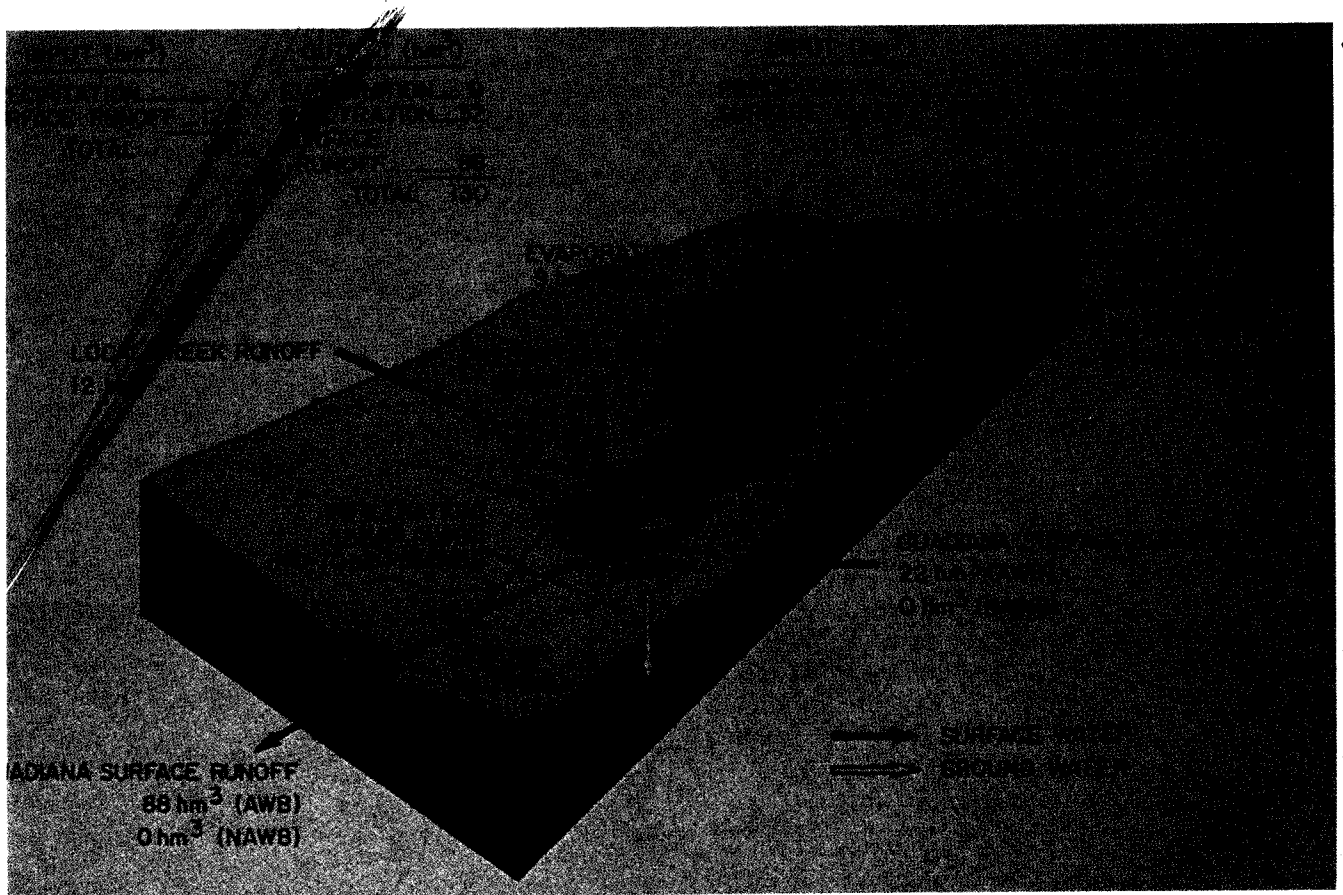


Fig. 4. El Parque Nacional de las Tablas de Daimiel ha sido prácticamente destruido por el descenso del nivel freático causado por los bombeos. Balance hidráulico de las Tablas de Daimiel (según Llamas, 1989).

mas y Custodio (1985) consideraron que esa cifra podría llegar a ser del orden de medio millón (esto suponía una extracción media por captación del orden de 10.000 m³/año y/o un regadío de unas 2 ha por pozo).

El Diputado A. Ollero, formuló al Gobierno la siguiente pregunta (cf. B.O. de las Cortes, serie D, nº 305, 16 de marzo de 1989, p. 14405):

"Este Diputado se dirigió el pasado 5 de septiembre de 1988 al Gobierno interesándose por la conveniencia de prorrogar el plazo que las disposiciones transitorias de la Ley de Aguas establecen para que los usuarios de aguas subterráneas pudieran optar por continuar con la propiedad de ella o cederla al Organismo de Cuenca correspondiente, obteniendo una concesión. Esta petición de ampliar el plazo fijado, que se agotaba el 31 de diciembre de 1988, fue ya elevada al Gobierno por el VI Congreso Nacional de Comunidades de Regantes celebrado en Granada en marzo del mismo año.

Ante el rechazo por el Gobierno de estas peticiones resulta interesante conocer cuál ha sido la respuesta de los usuarios de aguas subterráneas. Para ello convendría indicar, en cada cuenca, los expedientes de las distintas solicitudes; puede resultar orientativo al respecto el cuadro presentado por el Comisario de Aguas del Júcar en el IV Simposio de Hidrogeología celebrado en Mallorca en octubre de 1987 (Revista *Tecnología del Agua*, 1987, nº 41, página 64), así como una estimación de las captaciones existentes en cada cuenca hidrográfica.

Sin duda el Gobierno dispone de tales datos, dado el considerable número de años en que el MOPU viene realizando estudios de planificación hidrológica y el énfasis puesto en la necesidad de realizarla como una de las justificaciones básicas de la perentoria necesidad de una nueva Ley de Aguas.

Por todo ello, se pregunta al Gobierno: ¿Cuántas solicitudes de concesión (Registro) o autorización (Catálogo) se han pre-

sentado en cada cuenca hidrográfica (de acuerdo con el cuadro sugerido) y cuántos aprovechamientos o captaciones de aguas subterráneas existen en cada una de ellas?"

La respuesta del Gobierno (ver B.O. de las Cortes, 24 julio, 1986, serie D, nº 357, pp. 16100-01) es realmente ilustrativa de la situación; indica, por ejemplo, que la mayor parte de las Confederaciones todavía no ha asimilado el tema; así, cinco de las nueve Confederaciones que dependen del MOPU no se atreven ni siquiera a hacer una estimación del número de captaciones que existen en su respectiva cuenca. Solamente las Confederaciones del Sur, Segura y Júcar han sido capaces de indicar cuáles de las solicitudes de inscripción recibidas eran para el Catálogo (continúan como privadas) y cuáles para el Registro (pasan a ser aguas públicas). Según los datos aportados por el Gobierno, el número total de solicitudes de inscripción ha sido de unas 120.000. La información facilitada por algunas Confederaciones (por ejemplo las del Guadalquivir y del Guadiana, con 30.000 solicitudes de inscripción cada una) es confusa y no es posible saber cuáles de dichas solicitudes son para el Registro o para el Catálogo. Por otra parte, parece que algunas de esas cifras son todavía poco exactas.

Por ejemplo, en toda la cuenca del Tajo, según el Gobierno, el número de solicitudes de inscripción para el Registro o el Catálogo era de 6.616, y el número total de captaciones era del orden de 70.000; pues bien, según Villarroya y Rebollo (1986), solamente en la Sección de Minas de la provincia de Madrid, en 1985 había censadas más de veinte mil captaciones de aguas subterráneas o manantiales.

Los datos del Gobierno antes mencionados y otras informaciones nos hacen estimar que el número total de solicitudes de inscripción para el Registro o para el Catálogo de captaciones anteriores al 1.1.86 presentadas antes del 31.12.88, oscila probablemente entre el 10% y el 20% de los pozos y manantiales



que deberían haberse inscrito, según la legislación vigente. Esto quiere decir que entre el 85 y el 95% de los propietarios de aguas subterráneas o bien no han inscrito sus captaciones o bien lo han hecho en el Catálogo, con objeto de continuar con la propiedad de sus aguas subterráneas.

Un factor básico de gran parte de estas deficiencias radica en la escasa —a veces prácticamente nula— dotación de funcionarios expertos en aguas subterráneas que padecen la mayor parte de las Confederaciones Hidrográficas. Este hecho ha sido repetidamente denunciado por organismos y personas diversas (cf. Llamas, 1989c).

El Diputado A. Ollero (B.O. de las Cortes, del 16 marzo 89, serie D, nº 305, pp. 14406 y 14407) formuló la siguiente pregunta:

“Es obvio el interés del Gobierno por lograr la más eficaz aplicación de la nueva Ley de Aguas. El deseo de colaborar en este objetivo llevó a los participantes en las Jornadas sobre la Apli-

cación de la Nueva Ley de Aguas en la Gestión de las Aguas Subterráneas, celebradas en Zaragoza en junio de 1988, a sugerir se dotasen un centenar de plazas de expertos en aguas subterráneas con destino en la Dirección General de Obras Hidráulicas y en las diversas Confederaciones Hidrográficas.

Este Diputado se interesó en ocasión anterior por este problema, recibiendo el 8 de noviembre de 1988 respuesta del Gobierno excesivamente vaga e inconcreta.

Por todo ello, se pregunta al Gobierno:

1. ¿Qué personal, funcionario o contratado, existe en los diversos organismos del MOPU relacionados con aguas subterráneas (CEDEX, Dirección General de Obras Hidráulicas, Confederaciones Hidrográficas)?
2. De los que son titulados superiores. ¿Cuántos son funcionarios y cuántos contratados?
3. ¿Quiénes de ellos, en concreto, indicando sus nombres, pueden ser considerados expertos en aguas subterráneas?”

Fig. 5. La viabilidad de la regeneración hídrica del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel es muy dudosa. Puede quedar reducida a un simple maquillaje ecológico. Pozo para inyectar agua en las Tablas (1989).

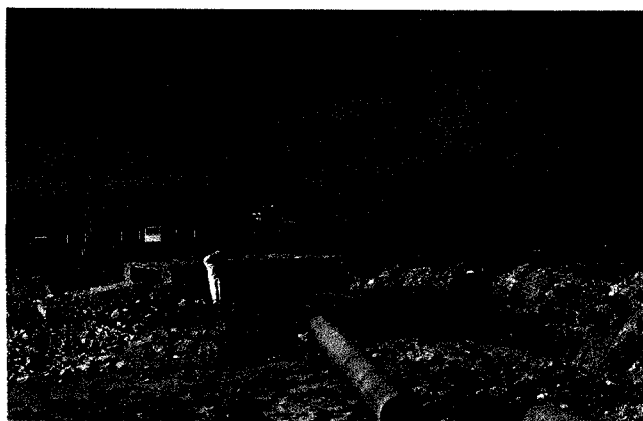


Foto: M. R. LLAMAS

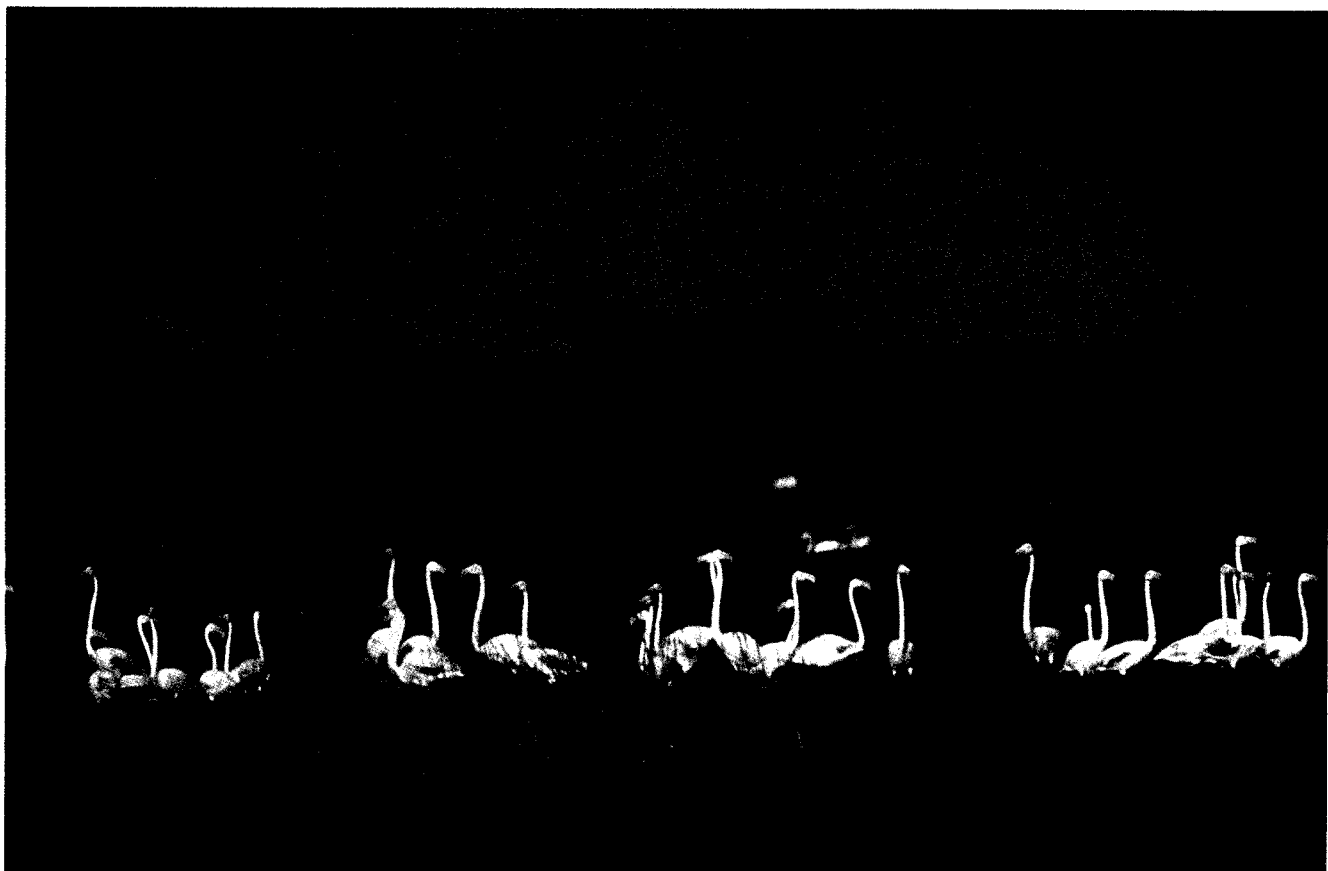


Fig. 6. Flamencos en la Laguna de Santa Olalla. El Parque Nacional de Doñana, que es seguramente el humedal más importante de Europa, probablemente sufrirá pronto una «daimielización», a causa de las extracciones de aguas subterráneas fomentadas por la propia Administración.

La respuesta del Gobierno puede verse, cuatro meses más tarde, en el B.O. de las Cortes del 24 julio 1989, serie D, nº 357, p. 16101; su análisis confirma la extraordinaria carencia de titulados superiores con experiencia en aguas subterráneas que existe en nuestra Administración hidráulica. Algunas Confederaciones parecen declarar explícita o tácitamente que no cuentan con ningún experto en esta materia. Parece significativo también el caso de la Confederación del Guadalquivir, que dice contar con dos expertos: un ingeniero de caminos (funcionario) y un geólogo (contratado). Esto explica, en buena parte, el conflicto ecológico del Parque Nacional de Doñana y la práctica imposibilidad de revisar o controlar las 30.000 solicitudes de inscripción de captaciones anteriores al 1.1.89 que la propia Confederación dice haber recibido.

De lo anteriormente expuesto, se deduce que, si el Gobierno hubiese aceptado las sugerencias de prorrogar el plazo para la decisión de inscribir en el Registro o en el Catálogo las antiguas captaciones y de mejorar la dotación de expertos en aguas subterráneas en la Administración hidráulica, se hubieran evitado innecesarias situaciones de irritación o recelo y se hubiera conseguido una mejor aceptación de la "protección administrativa" ofrecida a cambio de la pérdida de la propiedad de las aguas subterráneas.

Como se ha dicho, resulta muy probable que del 85 al 95% de los regantes españoles que utilizan aguas subterráneas han rechazado de plano —o simplemente han ignorado— la oferta de "protección administrativa" a cambio de ceder la propiedad de sus aguas. Esta situación no parece buena para ninguna de las dos partes.

Hace un año (cf. Llamas 1989c) hicimos ver que si el Gobierno no ponía mayor esfuerzo en conseguir una mayor confianza y una decidida participación de los usuarios actuales de aguas subterráneas, no tardaría mucho en crearse una situación similar a la descrita en el nº 15 de la reciente encíclica de Juan Pablo II, «*Sollicitudo Rei Socialis*», que dice así: "En lugar de la iniciativa creadora nace la pasividad, la dependencia y la sumisión al aparato burócrata que, como único órgano que 'dispone' y 'decide' —aunque no sea 'poseedor' de la totalidad de los bienes de producción— pone a todos en una posición de dependencia casi absoluta, similar a la tradicional dependencia del obrero-proletario del sistema capitalista. Esto provoca un sentido de frustración o desesperación y predispone a la despreocupación..." lo ocurrido en el año que ha pasado desde que se escribieron esas líneas no ha contribuido a dar una perspectiva más optimista, especialmente si se consideran los conflictos provocados por la sequía de 1989 en la cuenca del Guadalquivir.

CONCLUSIÓN

Motivos históricos y científicos, acentuados en los últimos años, han conducido a una frecuente ignorancia o a un concepto erróneo sobre el papel real que juegan las aguas subterráneas en la Economía, la Salud y la Ecología de España. Sin embargo, parece cada vez más claro que el regadío con aguas subterráneas tiene en España una importancia socio-económica ampliamente superior al regadío con aguas superficiales. Por otra parte, la mala gestión gubernamental y/o la ignorancia de los efectos ecológicos de la extracción de aguas subterráneas han conducido —o conducirán en breve— a serios deterioros de ecosistemas tan singulares como los de los Parques Nacionales de las Tablas de Daimiel y de Doñana. Además, la falta de protección contra la contaminación de las aguas subterráneas por las actividades agrícolas y por los residuos industriales y/o radiactivos pone en serio peligro en amplias zonas el uso de este recurso en un futuro no lejano.

Tanto la forma como fue aprobada la ley de Aguas de 1985 como el modo como está siendo aplicada por el MOPU no sólo no están resolviendo estos problemas sino que están creando un cierto rechazo social a la declaración de dominio público de las aguas subterráneas. Todo ello parece aconsejar la necesidad de un claro cambio en la política del Gobierno en lo que a la gestión de las aguas subterráneas se refiere. □

Manuel Ramón Llamas Madurga
Departamento de Geodinámica. Facultad de Geología.
Universidad Complutense de Madrid.

REFERENCIAS

- Añño, G. (1985), "Informe Jurídico sobre el Proyecto de Ley de Aguas". *Monografía del Instituto de Estudios Económicos*. Madrid, pp. 82-166.
- Custodio, E. y Llamas, M.R. (1976, 1983), *Hidrología Subterránea*. Omega, 2 vol. pp. 2347.
- Iglesias, A. (1985), "Usos y Aplicaciones del Agua en España". *Bol. Geol. y Min.*, vol. 90, nº 5, pp. 512-540.
- López Camacho, B. (1989), "la contaminación de las aguas subterráneas". Notas entregadas en Seminario sobre la calidad de las aguas, Dirección General de Medio Ambiente, MOPU, 11-12 mayo 1989, pp. 131-148.
- Llamas, M.R. (1982), "Influencia de las aguas subterráneas de Madrid en la Política y en la legislación Hidráulica de España". *Actas del I Congreso Nacional de Derecho de Aguas*. Murcia. II Ponencia: aguas subterráneas. pp. 249-261.
- Llamas, M.R. (1989a), "Consideraciones en relación con el impacto negativo de las extracciones de aguas subterráneas en dos importantes ecosistemas españoles". *Actas de la 8ª Conferencia de Hidrología General y Aplicada*, 8º Salón monográfico del Agua. Zaragoza, pp. 127-142.
- Llamas, M.R. (1989b), "Hidrogeología de Zonas Áridas: Usos y Abusos de Aguas Subterráneas en Zonas Áridas". *Monografía de la Real Academia de Ciencias*. Madrid (en prensa).
- Llamas, M.R. (1989c), "Consideraciones sobre la Aplicación de la ley de Aguas de 1985 a la gestión de las Aguas Subterráneas". *Jornadas Técnico-Jurídicas sobre las Aguas Subterráneas en la Nueva Ley de Aguas*, Fundación Universidad-Empresa. Madrid, 2 vol., ponencia nº 2, 40 pp.
- Llamas, M.R. y Custodio, E. (1985), "Informe Científico sobre el Proyecto de Ley de Aguas". *Monografía del Instituto de Estudios Económicos*, Madrid, pp. 1-81.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, MAPA. (1988a), *Anuario de Estadística Agraria, 1986*, 670 pp.
- Villarroya, F. y Rebollo, L. (1986), "Las captaciones de aguas subterráneas en la provincia de Madrid". En: *Jornadas sobre la Explotación de Aguas Subterráneas en la Comunidad de Madrid* (coord. M.R. Llamas), *PIAM*, vol. 12, Canal de Isabel II, Madrid, pp. 253-265.

