



*El Director de
la Real Sociedad Económica de Amigos del País
de Valencia*

Se complace en invitar a usted a la Mesa Redonda que tendrá lugar el día 17 de mayo, a las 19 horas, en el Ateneo Mercantil (Salón Sorolla), Plaza País Valencià,

Sobre el tema:

«LOS VALENCIANOS ANTE LA NUEVA LEY DE AGUAS»

Intervendrán como ponentes:

- D. EMILIO SANCHIS MOLL
Geólogo de la Excm. Diputación Provincial de Valencia.
- D. JOSE M.^o IBARRA CHABRET
Abogado Asesor Jurídico Real Acequia de Sagunto y Moncada.
- D. JOSE CARLES GENOVES
Delegado del Gobierno en la Confederación Hidrográfica del Júcar.
- D. JUAN OLMOS LLORENS
Director General de Obras Públicas de la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.

LOS VALENCIANOS ANTE LA NUEVA LEY DE AGUAS

**LOCALES DEL ATENEO MERCANTIL
Mayo 1984**

LOS VALENCIANOS ANTE LA NUEVA LEY DE AGUAS

Emilio Sanchis Moll

1. PREAMBULO

Antes que nada quiero hacer testimonio público de reconocimiento a las Sociedades Económicas de Amigos del País por el impulso investigador que dieron a las ciencias, de forma especial a las geológicas, desde el denominado período Ilustrado, en el reinado de Carlos III.1 Gracias a ellas España alcanzó cotas científicas de gran altura que más tarde, en la época Fernandina, sufrieron una enorme recesión.

2. LA PROBLEMATICA HIDRAULICA EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

2.1. Generalidades

Hay que señalar que el «privilegiado» clima de la Comunidad conlleva una escasez de lluvias que se traducen en reducidos recursos hídricos. No hay que olvidar que toda ella se sitúa en la denominada España Seca, con precipitaciones que varían entre los excepcionales 900 l/m² en ciertos puntos de la Saffor, y menos de 300 l/m² en algún punto de la Marina Baixa.

Sin embargo, a pesar de la desfavorable localización, presenta la enorme ventaja de que los materiales geológicos que constituyen la morfología valenciana son, generalmente, bastante permeables, en especial en la zona septentrional y central de la Comunidad.2 Ello da como resultado que una proporción importante de agua de lluvia se infiltra, alimentando las aguas subterráneas y constituyendo recursos de gran interés.3 Por el contrario, en la zona meridional, que prácticamente se inicia a partir de la alineación Villena-Verger, predominan materiales de baja permeabilidad y, consecuentemente, dispone de recursos subterráneos muy limitados, así como superficiales, por las escasas lluvias.

Como la evaporación es intensa y la infiltración, como hemos visto, también, siendo las precipitaciones escasas, ocasiona que los cursos de agua superficiales sean esporádicos, a no ser que estén alimentados por manantiales que descarguen acuíferos importantes o provengan de parajes externos a la Comunidad, como son el Mijares, Turia, Júcar y Segura.

En contraposición con esta limitación de recursos nos encontramos con una creciente demanda de agua, justificada en los siguientes puntos:

1.º *Desarrollo demográfico*

La Comunidad Valenciana ha venido aumentando su población en los últimos años.

2.º *Desarrollo urbano*

Por ejemplo, la ciudad de Valencia y el área suministrada por la concesionaria ha pasado de consumir 59 Mm³/día en 1974 a 87 Mm³/día en 1983.

3.º *Desarrollo industrial y lucha contra la contaminación provocada*

A pesar de la recesión económica, la demanda de agua para la industria ha ido creciendo.

4.º *Crecimiento turístico*

Poblaciones como Denia, con una población de 22.000 habitantes en invierno, pasa a 115.000 en verano.

5.º *Demanda creciente de alimentos*

Al crecer la población mundial y los medios de transporte y comunicación, han aumentado los intercambios comerciales y se ha desarrollado enormemente la agricultura de los países mediterráneos, con la demanda de recursos de agua que ello ocasiona.

6.º *Contaminación de recursos*

Al contaminarse una parte importante de los recursos la oferta disminuye y desproporciona la demanda.

Todo ello nos lleva a considerar el desequilibrio actual que existe en la Comunidad entre la oferta y la demanda de agua, que se traduce en una compleja problemática.

2.2. *Problemas actuales*

En un breve repaso de Norte a Sur del País Valenciano localizamos las siguientes áreas con problemas más o menos importantes, pero todos ellos agravados con la sequía padecida en los últimos años.

- a) Zona Benicarló- Vinaroz.- Abastecida y regada con agua subterránea y con una incipiente salinización, que se sitúa en una franja limitada a la zona litoral.
- b) Oropesa- Torreblanca.- Abastecida y regada con aguas subterráneas y con fuerte salinización, con paralización de gran número de captaciones y serios problemas para abastecer a Oropesa.⁴
- c) Plana de Castelló.- Es uno de los ejemplos más claros de «gestión» accidental conjunta de aguas superficiales subterráneas que ha partido de la iniciativa privada. Con ello se ha superado una grave sequía con problemas aislados. Quizás el más complejo se circunscribe a la salinización del área de Benicàssim.⁴

- d) Area de Moncófar-Chilches.- Importante salinización al estar regada a partir de aguas subterráneas y haberse producido una sobreexplotación acrecentada por la creciente sequía padecida. Graves problemas de riego y de abastecimiento a Mbncófar.⁴
- e) Camp de Morvedre.- Salinización intensa entre el Port y Sagunto, con clausuras de pozos, incluso el abastecimiento al Port.
- f) L'Horta y la Ribera.- Tradicionalmente regadas con aguas superficiales, con un claro derroche de aguas con dotaciones que sobrepasan 14.000 m³/Ha/año, frente a los 6.000 m³/Ha/año utilizados en zonas colindantes que se riegan con aguas subterráneas. Al llegar la sequía y quedar los embalses de regulación a cotas muy bajas se han reducido las dotaciones por el sistema conocido por la «doble» (el agua circula por las acequias una semana sí, otra no, con menor caudal que el normal). De este modo los riegos de hortalizas plantean, en ciertos momentos, graves problemas, por lo que el agricultor ha recurrido a la realización de pozos, que complementan caudales en épocas punta. Todos ellos se han realizado anárquicamente, sin planificación general alguna, con un coste global excesivamente elevado.
- g) El Marquesat.- Regado por las aguas del río Magro, reguladas por el embalse de Forata, actualmente con menos de 2 Hm³, claramente insuficientes para abastecer a la zona el próximo estiaje, y que, aún hoy, no tienen una planificación definitivamente clara para gestionar las aguas.
- h) Picassent-Morredondo.- Del acuífero de Morredondo, del que se están explotando sus reservas, se riegan más de 3.000 Ha. Sin embargo no hay ninguna previsión para solucionar los efectos de esta sobreexplotación.
- i) Area costera de Xeraco-Xeresa.- La zona de marjalería desecada mediante bombeo, lo que provoca la intrusión marina en un área regada con aguas subterráneas y ciertos problemas locales.⁶
- j) Llano de Denia.- Es una zona regada y abastecida por aguas subterráneas que sufre una clara sobreexplotación y plantea graves problemas de vegetación en algunas plantaciones y otro gravísimo en el abastecimiento a Denia y otras poblaciones menores. En el momento actual no se ha arbitrado una solución clara.
- k) Marina Baixa.- Zona turística por excelencia, con enormes problemas, como los de los veranos de 1978 y 1979, con actuaciones concretas de la Administración que ha paliado el problema. Se ha conseguido mediante la gestión conjunta de las aguas superficiales del embalse de Guadalest, Fuentes del Algar, pozos que regulan a éstas y a acuíferos adyacentes, y aprovechamiento de las aguas residuales de Benidorm. Estas actuaciones han sido laboriosísimas y complejas, siendo el resultado claramente positivo, puesto que aún no se ha colapsado esta enorme ciudad turística de la Costa Blanca.
- l) Cuenca del Vinalopó y abastecimiento a Alicante.- Por su extensión, déficit, trascendencia y dificultad en la localización de soluciones válidas, puede ser el problema más grave de todo el país. Todos los abastecimientos dependen del agua subterránea, excepción hecha de una porción de la que consume Alicante, que proviene del canal del Taibilla. Se han barajado diversas soluciones, de las que la más económica utilizaría aguas del Júcar a través del acueducto Tajo-Segura.⁷ Otras proponen llevar agua desde el macizo del Caroig.

- m) Cuenca Baja del Segura.- Un área regada con aguas de superficie y localmente con subterráneas, con los problemas de sequía en que está inmersa toda esta cuenca y la del Tajo, que difícilmente puede tras- vasar agua.
- n) Areas dispersas.- Como diversos acuíferos de la provincia de Alicante, área de Bétera-La Poble de Vallbona, Monserrat- Torís, etcétera.

A toda esta problemática habría que añadir la provocada por la contaminación por nitratos de los acuíferos costeros; y las de otras contaminaciones por metales pesados productos de inyecciones de vertidos industriales incontrolados; lo la salinización de aguas por depósitos salinos en el área de Monserrat, etcétera, que vienen a complicar más, si cabe, la precaria situación de los recursos hidráulicos del País.

3. CAUSAS DE LA PROBLEMÁTICA HIDRÁULICA DEL PAÍS

3.1. *La hidroesquizofrenia*

Fue Nace.11 quien definió este concepto: es la mentalidad que tienen aquellas autoridades encargadas de la política hidráulica que separan totalmente las aguas superficiales de las subterráneas, como si de dos cosas diferentes se tratara.

Hace 10 años, exactamente, que Llamas importó el término e hizo un primer análisis de esta locura en España, sintetizándolo en lo siguiente:12

- a) El vacío científico y de conocimientos tecnológicos.
- b) La falta de estudios hidroeconómicos.
- c) La legislación sobre aguas.
- d) La organización administrativa e industrial en materia de aguas.
- e) Aspectos políticos;
- f) Los antiguos fracasos al intentar aprovechar las aguas subterráneas para el abastecimiento a Madrid.

El mismo Llamas.13 denuncia recientemente los errores en que Sáenz García.14 y Martín Mendiluce,15 director durante los últimos 20 años del Centro de Estudios Hidrográficos, que, formal e informalmente, se ha encargado de la planificación hidráulica en España, en sendos artículos que publicaron, el segundo de ellos basado en gran cantidad de datos numéricos. El error consiste en olvidar la inercia (o reducida difusividad hidráulica) de la mayoría de los acuíferos. Es decir, estos autores sugieren que el caudal subterráneo bombeado se extrae directamente del río o embalse y no, en parte, de las reservas del acuífero, cuando se trata de cuencas cerradas.

Con relación al vacío científico citado como una de las primeras causas de la hidroesquizofrenia del País, traigo a colación las palabras de Aguiló 16 en el I Congreso Español de Geología con relación al papel de los hidrogeólogos en las administraciones autónomas. Venían a decir que el geólogo debía pasar a ser práctico.

3.2. *La lucha de cuerpos*

Fundamentalmente del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos con el de Ingenieros de Minas. Los primeros, adscritos al Ministerio de Obras Públicas, Centro de Estudios Hidrográficos, Servicio Geológico de Obras Públicas, y los segundos al Instituto Geológico y Minero, Dirección General de Minas y secciones de Minas de las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Industria.

Un gran sentido de rivalidad entre estos cuerpos, pertenecientes a distintos organismos oficiales, ha traído como consecuencia durante muchos años la subestima de las aguas subterráneas. Sólo en las últimas décadas han visto una forma de colocar a sus titulados y en sus carreras ha comenzado a aparecer la Hidrogeología como asignatura, inicialmente electiva, cuando en general sus conocimientos geológicos son mínimos... De este modo han pretendido seguir en el dominio de sus respectivos centros, a los que están adscritos, aunque se trate de aguas, subterráneas.

Mientras tanto los geólogos, especialistas en hidrogeología, han venido realizando los trabajos que ellos encargaban y firmaban...

3.3. *La Ley de Aguas*

Ya ha aparecido como una de las causas más importantes del desbarajuste o «locura» hidráulica de este país.

Me resisto a hacer una descripción de las legislaciones de otros países por lo prolijo que resultaría y porque no sabría utilizar adecuadamente los términos jurídicos.

Idealmente, el derecho de aguas debería institucionalizar los métodos más eficaces de sincronizar la demanda de agua con los recursos disponibles. Debería ser un medio para adaptar la tecnología a las condiciones sociales, que facilitase y no impidiese la distribución de agua donde es más necesaria!⁷

Que nuestra actual Ley de Aguas no es el medio adecuado para adaptar la tecnología resulta evidente, y así lo han proclamado los técnicos en el I Simposio Nacional de Hidrogeología, celebrado en Valencia en 1976, de cuyo comité organizador formé parte en el que la octava conclusión decía textualmente:¹⁸

«Este Comité Organizador del I Simposio Nacional de Hidrogeología une su voz a la de las numerosas personas e instituciones que desde hace años vienen clamando por la reforma de nuestra centenaria Ley de Aguas. Considera que el retraso de esta reforma, especialmente en lo que se refiere a las aguas subterráneas y a su contaminación, está contribuyendo de modo obvio a perjudicar no sólo la economía nacional, sino también la situación sanitaria y el medio ambiente. Los perjuicios que se están produciendo a causa de la actual contaminación de las aguas subterráneas pueden perdurar durante varias generaciones. Se considera que el Grupo de Trabajo sobre Hidrogeología y Recursos Hidráulicos debería estar oficialmente representado en el comité que eventualmente prepara la nueva Ley de Aguas.

El avance de la ciencia y de la tecnología de los recursos hidráulicos, el aumento de la población y de modo principal la elevación del nivel de vida han conducido a un considerable aumento en la demanda de agua, que, al ser un bien limitado, ha dado origen a multitud de intereses encontrados, con los consiguientes procesos legales. La necesidad de contar con instrumentos jurídicos adecuados para hacer frente de modo justo y razonable a la nueva situación tecnológica y social ha dado origen a una intensa actividad legislativa en gran parte de los países del mundo. Algunos de ellos, como Inglaterra y Gales, con una multiseccular tradición de propiedad privada casi absoluta del agua subterránea, han promulgado una serie de leyes que, además de considerar prácticamente todas las aguas de dominio público, establecen los principios y los métodos para poder realizar una planificación hidráulica racional.

En España la reforma de la Ley de Aguas ha sido solicitada repetidamente, tanto por los expertos del derecho (Arrieta, Guaita, Martín Retortillo, Nieto, etc.), como por los técnicos de los recursos hidráulicos (Couchoud, Gómez Angulo, Martín Mediluce, Llamas, etc.), como por los usuarios del agua, principalmente por las Comunidades de Regantes.

Hasta ahora, sin embargo, y de modo realmente incomprensible, seguimos anclados en nuestra centenaria Ley de Aguas, a la que -con mayor o menor fortuna- se le han puesto algunos remiendos locales con las leyes especiales de Canarias, Baleares, Guadalquivir y Almería.

Asimismo, en el II Simposio Nacional de Hidrogeología, celebrado en Pamplona en 1979, en la segunda conclusión se decía:10

«Respecto al ordenamiento legal del agua, el país necesita con urgencia la promulgación de una nueva ley, consecuencia lógica de la evolución experimentada en todos los terrenos durante los cien años de vigencia de la actual. El papel hidrológico de las aguas subterráneas, su administración, explotación y aprovechamiento, etcétera, son cuestiones que deben quedar claras en el contenido de la nueva ley.

La unidad de administración debe establecerse en base a la función social del agua como materia prima de primer orden en el desarrollo socioeconómico y como elemento de vida y confort. Y contemplando los criterios a distintos niveles, uno nacional y territorial y otro de unidad hidrogeológica o de explotación. En el primer grupo, la administración del agua, ya sea centralizada o autónoma, debe tener facultades de policía para controlar los sectores que afecten al agua, y la gestión debe correr a cargo de un organismo mixto administración - usuarios- afectados.

En cuanto a las prelación en el aprovechamiento, éstas no deberían ser marcadas por la ley, siendo los planes hidrológicos, los que las señalarían de acuerdo con criterios actualizados y flexibles.»

Conclusiones similares se han extraído de otros simposios, jornadas, reuniones y congresos relacionados con la hidrología.

La conclusión general está clara: la vigente ley de aguas no satisface las

exigencias técnicas que la gestión de los recursos hídricos requiere.

Por poner algún ejemplo, diré que el artículo 23 de la Ley vigente dice que un pozo no se podrá explotar si se «distraen» otras aguas de su «corriente natural». Por los conocimientos hidráulicos actuales se llegaría, idealmente, a la conclusión de que en cada acuífero tan sólo se podría explotar un pozo. Así en el citado de Morredondo, en Picassent, en vez de treinta captaciones sólo podría haber una, la primera, porque el resto le han ido «distrayendo» parte de su «corriente natural».

4. UNA NUEVA LEY DE AGUAS

La necesidad de un nuevo ordenamiento jurídico de las aguas ha quedado de manifiesto por medio de argumentos técnicos. Sin embargo se podría creer que el anteproyecto de Ley que más o menos se conoce es un primer intento de la Administración, al estar dirigida por un Gobierno más o menos progresista. Nada más lejos de la realidad, pues son varios los intentos anteriores. Uno de la época en que era ministro de Obras Públicas, don Gonzalo Fernández de la Mora, al que no se le puede tildar de progresista, y otro del malogrado don Joaquín Garrigues Walker, cuando ocupaba el mismo Ministerio en la anterior legislatura. Concretamente el presidente del comité de redacción del primer anteproyecto era el valenciano R. Couchoud, quien expuso las ideas del mismo: 2º Unidad de administración para las aguas superficiales y subterráneas, dominio público de todas las aguas, descentralización administrativa. Y esas mismas premisas coincidían con las propuestas por la American Society of Civil Engineers.²¹ y por la U.S. National Water Commission.²² Ambos intentos tropezaron con la reacción de ciertos sectores agrícolas, además de la tradicional lucha de cuerpos. Sectores agrícolas que cuando les llegan los problemas son los que más reclaman soluciones...

Está claro que la nueva Ley de Aguas ha de contemplar el ciclo unitario del agua, ya que la gestión moderna de los recursos hidráulicos contempla el aprovechamiento conjunto de las aguas superficiales y subterráneas, porque representa un mayor y más seguro abastecimiento, una mejor y más fácil distribución del agua con una mayor eficacia en su uso, menos despilfarro y pérdidas en las conducciones, una mejor lucha contra las inundaciones, menor necesidad de estructuras de superficie para el almacenamiento y la distribución, y como consecuencia una menor inversión de capital.²³ A su vez, esta gestión conjunta permite que los recursos hídricos superficiales sean utilizados durante una estación y los subterráneos durante otra. Al mismo tiempo permite que éstos sean sobreexplotados durante períodos de sequía.¹² Toda esta gestión ha de ser contemplada en la planificación, es decir, en los Planes Hidrológicos.

Para mí la problemática de una nueva Ley de Aguas no reside, como puede ocurrir con los juristas, en si las aguas son de dominio público o privado y si los derechos de los propietarios de aguas subterráneas quedan menoscabados. Supongo que siempre se podrá encontrar una justa solución... Es más, la titularidad que encierra el dominio público del agua del anteproyecto considero que tiene, en sí, un contenido patrimonial mínimo, al quedar sometida al aprovechamiento privado, al igual que ocurre con las concesiones de los puertos deportivos, por poner un ejemplo. El problema radica

en que los planes hidrológicos deben contemplar la gestión conjunta de todas las aguas y consecuentemente el ordenamiento jurídico contemple esa posibilidad. Radica en que si realmente la gestión la acaban llevando las Confederaciones Hidrográficas, con la denominación que se les quiere dar, que éstas dispongan de equipos pluridisciplinarios con igualdad de oportunidades y que desaparezcan las prebendas del cuerpo de ingenieros. Consiste en que el Centro de Estudios Hidrográficos, como órgano consultivo de la Subdirección General de Estudios y Planificación y que tiene la misión de impulsar o llevar a cabo directamente los estudios para el más perfecto conocimiento de las disponibilidades hidráulicas del país,²⁴ cambie la mentalidad que dimana del trabajo de Martín Mendiluce¹⁵ citado anteriormente y que se convierta en un organismo abierto a todas las profesiones. Todo ello, permítaseme exponerlo claramente, tengo mis serias dudas de que cambie, pues la transición desde el poder totalitario a la pluralidad sólo ha ocurrido una vez en este país. Tiempo tendremos de analizar el Reglamento que regule la Ley y ojalá no se cumplan mis presagios.

Quisiera finalizar indicando algunas recomendaciones de distintos organismos y autores que vienen a glosar todo lo dicho:

La Comisión Nacional del Agua de los EE. UU.:²²

«Las leyes de los Estados deberían reconocer y tener en cuenta la relación mutua fundamental entre las aguas superficiales y las aguas subterráneas. Los derechos a las dos fuentes de abastecimiento deberían ser integrados y sus usos tener una administración y una gestión conjunta. No deberían existir codificaciones separadas del derecho de las aguas superficiales y del derecho de las aguas subterráneas; el derecho de aguas debería ser un solo *corpus juris* integrado.»

La Asociación Internacional de Derecho de Aguas.²⁵ en la Segunda Conferencia Internacional sobre Derecho y Administración de Aguas recomienda:

«... a los gobiernos que integren el manejo de aguas subterráneas con todos los demás recursos hidráulicos disponibles, incluyendo, por ejemplo, el aprovechamiento, donde sea factible, de acuíferos para el almacenamiento estacional de las aguas superficiales, y la creación o mejoramiento de áreas de recarga de acuíferos, de modo que se minimicen las pérdidas del agua pluvial y de escorrentías.»

Luis Dichtl, en el I Congreso Nacional de Geología, recomendaba:²⁶ «La jurisdicción de aguas subterráneas y superficiales debería ser la única y a nivel de cuenca, con una participación importante de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con las competencias de sus Estatutos; en este sentido el concepto de la unidad del agua debería dominar sobre el de la territorialidad.

La planificación hidrológica debería realizarse a nivel de cuenca y ser aprobada en un régimen representativo de los intereses afectados; se debería definir el sistema de explotación y un plan de acciones a ejecutar por la Administración. Los *staff* técnicos del organismo de cuenca deberían contar con personal pluridisciplinario, de forma que se garantizase la adecuada consideración a las aguas subterráneas. Al nivel de investigación, evaluación y control, la autoridad de aguas deberá mantener vínculos con las instituciones de investigación geológica e hidrogeológica, a fin de mantener

actualizada la información disponible.»

BIBLIOGRAFIA

(1) SOLÉ SABARIS, L. (1984): *200 años de investigación geológica*, I Congreso Español de Geología, Segovia.

(2) COMA GUILLEM, E., et altres (1971): *Mapa de Reconocimiento Hidrogeológico de la España Peninsular, Baleares y Canarias*, I. G.M.E., Madrid.

(3) SANCHIS MOLL, E. J., Y MORELL EVANGELISTA, I. (1982): «Mapa de los Recursos Hidráulicos del País Valenciano. E. 1: 200.000», en *L' economia del País Valencia. Estrategies Sectorials*, Institutió Alfons el Magnanim, Valencia, t. III.

(4) SANCHIS MOLL, E. J., Y MORELL, I. (1982): Los recursos hidráulicos del País Valencia en *L' economia del País Valencia. Estrategies Sectorials*, Instituto Alfons el Magnanim, Valencia, t. II, pág. 360-394.

(5) Instituto Geológico y Minero de España e Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (1977): *Investigación hidrogeológica de la cuenca media y baja del río Júcar*, Informe P. I.A.S., Madrid, inédito.

(6) PULIDO, A. (1976): *Los bombeos de drenaje entre los ríos Jaraco y Girona. Consecuencias hidrogeológicas*, I Simposio Nacional de Hidrogeología, Valencia, t. II, pag. 760-772.

(7) SANCHIS MOLL, E. J., Y MORELL, I. (1983): *Corrección del déficit hídrico de la cuenca del Vinalopó*, III Simposio Nacional de Hidrogeología, Madrid.

(8) SANCHIS MOLL, E. J. (1976): *La contaminación de las aguas subterráneas en la provincia de Valencia*, II Asamblea Nacional de Geodesia y Geofísica, Barcelona, pág. 1.753-1.770.

(9) SANCHIS MOLL, E. J. (1981): *Los nitratos en los acuíferos costeros de Valencia. Su distribución en el espacio y en el tiempo*, Jornadas sobre Análisis y Evolución de la Contaminación de las Aguas Subterráneas en España, Barcelona, t. I, págs. 39-51.

(10) FERRER, L. (1976): *Contaminación por cromo en el acuífero de la Foya de Quart (Valencia)*, I Simposio Nacional de Hidrogeología, Valencia, págs. 1.023-1.045).

(11) NACE, L. R. (1973): *Meeting A. W.R.A. 1972. Ground Water*, vol. II, núm. 1, páginas 48-49.

(12) LLAMAS, M. R. (1974): *Hacia una política hidráulica sin hidroesquizofrenia*, I Conferencia Nacional sobre Hidrogeología General y Aplicada, Zaragoza, págs. 21-26.

(13) LLAMAS, M. R. (1983): *The role of groundwater in Spain's water resource policy*, Fourteenth Biennial Conferencia on Ground Water, Woodlake Inn. Sacramento, págs. 18-36.

(14) SÁENZ GARCÍA, C. (1962): in LLAMAS M. R. (1983): *La unidad funcional del agua como riqueza*, Revista de Obras Públicas, Madrid, págs. 599-604.

(15) MARTÍN MENDIUCE, J. M. (1975): LLAMAS M. R. (1983): *Las disponibilidades de recursos hidráulicos en España y el papel real de las aguas subterráneas*, Hidrología, Madrid, abril-junio, págs. 1-229.

(16) AGUIÓ, M. (1984): *Papel regulador de las aguas subterráneas en las*

sequías, I Congreso Español de Geología, mesa redonda, Segovia, en prensa.

(17) TECLAF, L. (1979): *Respuestas jurídicas e institucionales al aumento de la demanda de agua*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma, número 14, págs. 105.

(18) I Simposio Nacional de Hidrogeología, Asociación de Geólogos Españoles (1976), Valencia, t. III, pág. 71.

(19) II Simposio Nacional de Hidrogeología (1979), Asociación de Geólogos Españoles, Pamplona, t. VI, pág. 138.

(20) COUCHOUD, R. (1972): *Unidad funcional en la administración del agua*, Agua, Barcelona, núm. 73, págs. 2-16.

(21) American Society of Civil Engineers (1972): *Ground water management*, Manuals and Reports on Engineering Practice, U.S. núm. 40, pág. 216.

(22) National Water Commission (1973): *Water Policies for the Future*, Final Report to the President and to the Congress, U.S. Government Printing Office, pág. 578.

(23) KOVACS, G. (1975): *El uso de los recursos de aguas subterráneas en el aprovechamiento de las cuencas fluviales*, Interregional Seminar on River Basin and Interbasin Development, Budapest, núm 44, págs. 15-16.

(24) ARRIETA, C. (1976): *El derecho de aguas en algunos países europeos (España)*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma, núm. 10, págs. 28-69.

(25) II Conferencia Internacional sobre Derecho y Administración de Aguas (1976); Recomendaciones de la conferencia, sesión plenaria, Caracas, núm. 16 (b).

(26) DICHTL, L. (1984): *Hidrogeología en la Ley de Aguas*, I Congreso Español de Geología, ponencia, Segovia, en prensa.

LOS VALENCIANOS ANTE LA NUEVA LEY DE AGUAS/2

José María [barra Chabret

Después de escuchar la brillante intervención del primer componente de esta mesa redonda, don Emilio Sanchis, a quien agradezco todos los datos que ha facilitado, el que os dirige la palabra como abogado de las Comunidades de Regantes y al tratar el tema de la presente mesa redonda, «los valencianos ante una nueva Ley de Aguas», tiene que empezar su intervención con una pregunta.

¿Hace falta una nueva Ley de Aguas?

La respuesta a esta pregunta tiene unos matices muy característicos, pues- to que, si en un sentido estricto podría hablarse de la necesidad de una nueva Ley de Aguas, lo bien cierto es que en un sentido jurídico y práctico la nueva Ley de Aguas como tal nueva Ley no hace falta, ya que lo que verdaderamente hace falta es poner al día en aquellos puntos en que sea necesario las disposi- ciones de la Ley antigua, que es una magnífica Ley.

Como suele ocurrir en nuestro Ordenamiento Jurídico, las leyes se pro- mulgan anunciando que a continuación se establecerá el Reglamento; desde el año 1879 en que se promulgó la Ley no ha salido aún el Reglamento de la misma. Este Reglamento es el que de una manera suave podría modificar o adecuar la Ley a las exigencias actuales.

Sentada ya la postura de que la nueva Ley de Aguas no es imperativamente necesaria, vamos a tratar de aquellas cuestiones que en la nueva Ley aparecen y que pueden crear, mejor dicho, están creando, auténtico malestar y proble- mas entre los agricultores y regantes.

Hay un binomio claro que demuestra que agua y regantes se identifican de tal manera que es difícil separar un concepto de otro, donde hay un regante es señal de que hay agua, y donde hay agua habrá siempre un regante, porque este regante querrá aprovechar el agua para obtener el mayor rendimiento de sus tierras.

El aprovechamiento del agua tiene como antecedente histórico las Comu- ~; nidades de Regantes.

Los regantes, agrupados en Comunidades de Regantes, han venido dando una lección maravillosa de aprovechamiento del agua, de convivencia mutua y de solidaridad en todos y cada uno de los momentos en que a través del tiem- po vienen utilizando las aguas cpn. una acertada e inmejorable distribución, con un

comportamiento entre los comuneros que impide cualquier abuso de autoridad y como saben administrar justicia dentro de cada Comunidad las personas que son designadas por los propios interesados, con el fin de obtener siempre y en todo momento la concordia dentro de la Comunidad e impedir el abuso de aquél que creyéndose «más listo» pretende utilizar el agua en provecho propio y antes de cumplir con las obligaciones que como comunero le impone su pertenencia a una Comunidad.

No hace falta aquí, en Valencia, hacer una gran historia de lo que son las Comunidades de Regantes, pero sí interesa destacar algo muy importante que tienen las Comunidades de Regantes, y que es su Autonomía Legislativa.

La supervivencia a través de los siglos de las Comunidades de Regantes nos da la autonomía legislativa que tienen para darse las leyes necesarias para un mejor funcionamiento de sus intereses y para acoplar en todo momento la realidad cambiante de la historia a la situación -necesaria del hoy y ahora, para resolver los problemas que se planteen. Esta autonomía legislativa es imprescindible que sea mantenida a ultranza por la nueva Ley de Aguas, recogiendo en la nueva disposición todo cuanto la antigua Ley de Aguas tiene y que ha demostrado a lo largo de 105 años su bondad, pues ha permitido la subsistencia de Comunidades de Regantes que, como la de Moncada, de la cual soy asesor, tiene más de 700 años.

Otra característica, muy necesaria y muy trascendental en las Comunidades de Regantes, es que como complemento de la autonomía legislativa el régimen interior por el cual se mantiene y funciona una Comunidad de Regantes tiene como regla de oro fundamental el que los acuerdos se tomen de forma proporcional a la propiedad que cada comunero tiene. Esto permite un equilibrio necesario ante la mayoría de personas individuales frente al bien común de las tierras que son propiedad de los comuneros, impidiendo así despilfarros como consecuencia de que la cantidad a multiplicar sea sólo por una unidad de tierra, o lo sea en base al número de unidades de tierra que cada regante posea dentro de la Comunidad. Esta regla de oro, como antes dije, también es necesario que se mantenga, pues de lo contrario se produciría una alteración de intereses tan grande que podría llevar al hundimiento y desaparición de las Comunidades de Regantes.

Como tercer gran tema de las Comunidades de Regantes tenemos que resaltar el hecho de que las Comunidades de Regantes deben tener con carácter mayoritario representación en todos aquellos organismos que distribuyan el agua, y obsérvese aquí que lo que estoy pidiendo es representación mayoritaria en los organismos de distribución, puesto que una equivocada distribución del agua por desconocimiento de la realidad de la misma podría dar lugar a errores en su distribución e incluso crear situaciones de agravio comparativo, evidentes al no tener en cuenta todos aquellos elementos que el regante conoce mejor que nadie, como son las cosechas a las que se dedica el agua, las tierras que soportan tales cosechas, y que no todas retienen el agua en la misma proporción, y como tercer elemento la situación climatológica del momento, que puede hacer alterar el ritmo de los riegos en base a la situación de poniente y consiguiente evaporación del agua o bien a su retraso en un nuevo riego y como consecuencia de falta de insolación y elevada humedad ambiental, por y como consecuencia de elementos climatológicos que no está en la mano del hombre el dominarlos, pero que tienen trascendencia en la distribución de las aguas.

Como consecuencia de todo cuanto hemos dicho hasta ahora, las Comunidades de Regantes piden que el maravilloso organismo creado en el año 1926 y que nunca ha tenido el desarrollo que en su día se quiso dar, me estoy refiriendo a las Confederaciones Hidrográficas que propugnó el gran ingeniero español Lorenzo Pardo, tengan la composición que corresponde y en donde la distribución de las aguas deba estar en manos de los regantes, que como antes dije en forma mayoritaria son quienes mejor conocen cómo y de qué manera deben darse y distribuirse las aguas.

Todos los problemas hasta ahora citados, la nueva Ley los toca de una manera inconcreta, de tal forma que hace falta una mayor concentración y adecuación del tema para una fácil comprensión del mismo, pues al dejarse muchos de los elementos que en los tres grandes bloques anteriormente se han citado pendientes de «disposición reglamentaria» nos encontramos con que la realidad sería que de no aprobarse el Reglamento juntamente con la Ley se está dando un cheque en blanco al Gobierno de turno para que en cualquier momento pueda hacer lo que crea conveniente con las aguas y su distribución.

La situación es tan inconcreta que a modo de anécdota y como afirmación puramente personal, si se dejara en manos de las Comunidades de Regantes el dictar las disposiciones reglamentarias que se aluden en la Ley, mi opinión sería la de aceptar desde ahora todo lo que dice en la Ley, puesto que con el Reglamento dictado por las Comunidades de Regantes se salvaría la inconcreción y la falta de protección a todo aquello que es bueno y funciona.

Como valenciano y también como español, me preocupa profundamente el disparate de la nueva Ley de Aguas, que pretende declarar públicas todas las aguas que existen en España.

Tal afirmación, aún a pesar de las matizaciones que la Ley hace en sus disposiciones transitorias 1.a, 2.a y 3.a, estableciendo períodos de 75 años para los actuales aprovechamientos de aguas públicas y 50 años para los actuales aprovechamientos de aguas privadas, no deja de ser una situación altamente preocupante, pues entendemos que la unificación de las aguas va, dicho sea con todos los respetos hacia el legislador, en cuanto a Ley, pues impide la utilización de algo que siempre ha sido propiedad privada y que a su vez está reconocido como tal propiedad en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.

En Valencia, en donde la utilización del agua privada es algo que está arraigado profundamente en la mente del agricultor, y que hizo cuantiosos gastos para obtener la misma, el hacer que todas las aguas sean públicas impedirá a mi manera de ver el deseo de crear nuevos recursos, pues la obtención de un caudal tras una costosa perforación dependerá de la concesión administrativa, que no es imperativa sino de gracia o de pura condescendencia, lo que evidentemente hará que el agricultor no se decida a crear nuevos regadíos ni a implantar nuevas calidades de cultivos, puesto que la obtención del agua puede ser para él una incógnita de tipo legal, al no saber si va a ser concedida o no, y también la cantidad de agua que le van a permitir distraer, caso de que concedan la utilización de la perforación efectuada.

El problema de aguas públicas o aguas privadas es un problema de difícil solución, pero hemos de decir que afortunadamente los estudiosos del Derecho se han planteado este problema con anterioridad y así tenemos la teoría del profesor José Luis Lacruz Berdejo, que en su brillante trabajo termina clasificando las aguas en la forma siguiente:

- a) Aguas plenamente privadas.
- b) Aguas públicas en aprovechamientos privados.
 - a') En virtud de la propiedad sobre el fondo donde nacen.
 - b') En virtud de usucapación o concesión.
- c) Aguas públicas.

Por mi parte, me identifico plenamente con la teoría del profesor Lacruz Berdejo y espero que el Gobierno en la Nueva Ley de Aguas rectifique el criterio que mantiene en su actual borrador o anteproyecto y acoja una división similar a la que queda reflejada con anterioridad.

La utilización de las aguas debe ser no en la forma que previene el borrador de la nueva Ley, sino por las Comunidades de Regantes en forma perpetua y únicamente se extinguirá tal utilización al desaparecer la Comunidad.

Una novedad que puede apreciarse en el anteproyecto es la existencia de otros usuarios de las aguas que no son los regantes. Esta matización sí que es aceptada, pues hay unos nuevos usuarios que están creando un grave problema a las aguas de riego, como son los usuarios industriales, que con sus vertidos crean graves problemas al medio ambiente, y en este punto sí que estamos de total acuerdo con las disposiciones de la nueva Ley, que muy bien podrían ser de la antigua Ley con un Reglamento que así estudiara las nuevas necesidades de utilización de agua o de desperdicio de las aguas una vez éstas han sido utilizadas por los usuarios industriales.

Una serie de problemas que la nueva Ley de Aguas plantea y que debe resolverse de manera más adecuada, o si se prefiere más clara y con menos equivocaciones debido a la frase, tantas veces dicha, «según se determinará reglamentariamente», son los cauces y policía de aguas, los límites de propiedad y ejercicio de la policía de dichas aguas por los diversos integrantes o por las diversas personas que intervienen en la utilización de las aguas, el respeto a los derechos adquiridos por la utilización de agua, tanto sean públicas como privadas, y lo que podríamos denominar caballo de batalla para las Comunidades de Regantes de raigambre antigua y la larga tradición, como es el hecho de que las aguas de tales Comunidades que utilicen deben de ser total y absolutamente gratuitas.

El problema de la gratuidad de las aguas es muy grave y aquí tenemos que efectuar una distinción básica para entender el porqué de la gratuidad en unos sitios y el porqué del pequeño canon en otros. Para ello es necesario distinguir entre riegos tradicionales y nuevos regadíos. Los riegos tradicionales deben tener el agua en la misma forma como la han disfrutado cientos de años, y los nuevos regadíos deben abonar el precio del mantenimiento o construcción de las obras necesarias para el nuevo regadío, entendiéndose tal precio por las obras, pero nunca por el precio del agua que para todas las tierras deberá ser gratuita.

En cuanto a competencia para conocer de la discrepancia de las aguas, debemos manifestamos partidarios de los Tribunales Civiles, sean, juntamente con la autoridad administrativa, competentes para conocer y decidir los problemas de las aguas.

Finalmente y como el tiempo acaba, creo que debo señalar algo muy importante y es la posible inconstitucionalidad del proyecto de Ley de Aguas, ya que al existir Comunidades Autónomas de primero y segundo grado pueden chocar o estar en contradicción los preceptos contenidos en el artículo 148 número 10 con lo establecido en el artículo 149, número 22, así como el contenido del artículo 150, todos ellos de la Constitución española; y en cuanto al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, citaremos el artículo 31 número 16, que evidentemente plantea problemas de inconstitucionalidad de la nueva Ley, según se trate de ríos que discurren por una sola Comunidad Autónoma o que discurren por más de una Comunidad, al igual que la reserva de derechos que hacen las Comunidades en cuanto se refieren a las aguas subterráneas.

Nada más, me someto con gusto a las preguntas que se me formulen y que pudieran aclarar algún concepto que en esta exposición haya podido quedar oscuro o mal explicado. Muchas gracias.

LOS VALENCIANOS ANTE LA NUEVA LEY DE AGUAS/3

Joan Olmos Lloréns

1. INTRODUCCIÓN

La vigente Ley de Aguas data de 1879 y muy pocos discuten la necesidad de su revisión a fondo. Y ello por diferentes motivos, de los que destacamos los más significativos.

En primer lugar, porque no contempla la unidad del ciclo hidráulico, otorgando distinto tratamiento a las aguas superficiales respecto de las subterráneas, cuando en realidad todas las aguas continentales forman un sistema único.

Esta dualidad anacrónica en la concepción de los recursos hidráulicos tiene una plasmación administrativa mucho más variada y compleja: de una parte, la infraestructura hidráulica depende de las Confederaciones Hidrográficas, y la policía de aguas de la Comisaría de Agua, y ambos organismos del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Las competencias en materia de regadíos se reparten con el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario que cubre la infraestructura de distribución, quedando las conducciones principales en manos del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Y las competencias en el regadío con aguas subterráneas también corresponden al Instituto Geológico y Minero de España, del Ministerio de Industria y Energía.

El reparto de competencias en el saneamiento y abastecimiento de las poblaciones se realiza actualmente entre las Confederaciones Hidrográficas y los entes locales: diputaciones y ayuntamientos, y en algún caso, con los abastecimientos mancomunados, como es el caso de la mancomunidad de los Canales del Taibilla.

Por otro lado, existen numerosos conflictos entre los distintos usos del agua: entre los regantes y los usuarios eléctricos, especialmente en el Mijares y también entre los regantes y los municipios, como estamos constatando en estos días. Conflictos que se solucionarían, en buena parte, con una racional explotación.

Finalmente, las transformaciones económicas, políticas y sociales demandan un nuevo marco jurídico y administrativo que atienda la necesidad perentoria de abordar una planificación y gestión racional del recurso, que ofrezca fórmulas adaptadas a la nueva estructura autonómica del Estado y que permita una representación de los intereses legítimos en este tema.

2. LA PROBLEMA TICA ESPECÍFICA EN LA COMUNIDAD VALENCIANA Y LA NUEVA LEY DE AGUAS

La importancia que una nueva Ley de Aguas puede tener para la Comunidad Valenciana se deriva del análisis de la problemática actual, que una Ley más que centenaria y las administraciones anteriores no han conseguido resolver:

Los rasgos básicos que definen esta problemática son los siguientes:

1. Los recursos hidráulicos -de los que en conjunto la Comunidad Valenciana es deficitaria- se encuentran desigualmente repartidos desde el punto de vista territorial y con graves déficits cuantitativos y cualitativos, localizados, fundamentalmente, en la zona litoral y en las comarcas del Sur.

Baste señalar que, mientras las comarcas centrales del País tienen unos balances hídricos equilibrados, existen graves déficits en algunas zonas de la provincia de Castellón, y son notables y públicos los problemas de las comarcas de las Marinas, del Vinalopó y de la Vega Baja.

Asimismo, es conocido el progresivo proceso de salinización de los acuíferos costeros, en una zona -la litoral- en donde se concentran las tres cuartas partes de la población valenciana.

2. La compartimentación estanca entre aguas subterráneas y superficiales que la Ley vigente consagró agudiza las contradicciones de una situación sobre la cual, si bien cabría una neta racionalización de las aguas superficiales, ello resultaría imposible sobre las subterráneas que como se sabe tienen carácter privado.

La sobreexplotación desordenada de estas últimas es hoy una de las causas principales de la grave situación que padecemos.

3. No existe una conciencia social sobre la necesidad de racionalizar el uso global del agua, por lo cual se dan situaciones reales de despilfarro del recurso.

Creemos que una política de ahorro hidráulico debe articularse teniendo en cuenta la estructura actual del consumo hidráulico: en cifras globales, los riegos utilizan el 87% de los recursos, frente a un 13% de los usos urbanos.

Si bien somos partidarios de que sobre los usos urbanos se apliquen medidas de racionalización y ahorro, somos conscientes de que es en el área agrícola en donde se deben aplicar transformaciones importantes de los sistemas de regadío, y en ello tienen interés tanto los agricultores como la Administración. Cualquier inversión en esta área está ampliamente justificada, tanto social como económicamente.

4. La contaminación de las aguas, amén de consecuencias sanitarias importantes, ha llegado a alcanzar graves repercusiones ecológicas, al superarse la capacidad

autodepuradora de los cursos naturales.

Los sectores consumidores de recursos hidráulicos -agricultura, consumo urbano e industria- contaminan cada vez más las aguas. Baste señalar el grave deterioro de cauces públicos y aguas subterráneas por la industria y la agricultura, así como el dato de que el 60% de la población valenciana (más de 2 millones de personas) no depura sus aguas con procesos efectivos.

Todo ello ha sido, en buena parte, la consecuencia de una falta de medidas legales y políticas como son la ausencia de cualquier tipo de planificación de los recursos, la dispersión administrativa y la falta de una verdadera política de control sobre la calidad de las aguas.

Como vemos, por tanto, la problemática hidráulica de la Comunidad Valenciana presenta aspectos muy comunes con otras Comunidades Autónomas y con la derivada de la situación general del Estado.

* * *

Partiendo por tanto de la necesidad inaplazable de un nuevo marco legal para la solución de estos problemas, pasamos a señalar los que deben ser, a nuestro juicio, los principios básicos de la nueva Ley:

- a) La Ley debe resolver, con carácter profundamente *solidario*, los graves desequilibrios hidráulicos que padece el conjunto del Estado, a partir de la declaración de carácter público de todas las aguas continentales y una reordenación y racionalización de los usos que actualmente se hace las mismas.
- b) La nueva Ley debe recoger las medidas de gestión y las tecnologías más avanzadas para una mejor conservación de la calidad de las aguas, así como para evitar su despilfarro.
- c) La planificación y gestión de los recursos hidráulicos debe combinar, en el marco de la nueva Ley, la necesaria intervención del Estado en la *planificación y redistribución espacial de los recursos*, con una amplia presencia de las Comunidades Autónomas en la *planificación y la gestión* de los mismos en el interior del territorio autonómico.
- d) Todo ello se debería conseguir configurando la nueva Ley de Aguas como una Ley de Bases que estableciera el marco legal general para todo el territorio español, dejando a cada Comunidad Autónoma el desarrollo particular de la Ley en función de la problemática específica, tan diferente para cada Comunidad Autónoma.

La Constitución, en el artículo 148, establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de «obras públicas de interés para la Comunidad Autónoma en su propio territorio» y «proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma», y el artículo 149 reserva al Estado la competencia exclusiva sobre la «Legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma», así como sobre las

«obras públicas de interés general cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma. Por su parte, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana atribuye a la Generalidad Valenciana, en el artículo 31.16, la competencia exclusiva sobre los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro de su territorio, y sobre las instalaciones de producción, distribución y transporte de energía cuando este transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra provincia o Comunidad Autónoma; aguas minerales, termales y subterráneas.

Creemos, por lo tanto, que existen diferentes fuentes de recursos sobre las cuales la Comunidad Valenciana debe ostentar la titularidad y gestión. Los ríos: Júcar, Turia, Segura, Mijares, tienen carácter comunitario; pero los ríos: Albaida, Serpis, Palancia, Magro, Bergantes, Cenia, Servol, Monleón, Lucena, Sellent, Girona, Guadalest, Vinalopó, etcétera, tienen carácter autonómico y local.

Lo mismo podemos decir de las unidades hidrogeológicas, cuyo ámbito está incluido en la Comunidad Valenciana.

Somos partidarios, en consonancia con los criterios expuestos anteriormente, de que el Estado (su Gobierno y las Cortes Generales) establezca el marco jurídico general y la planificación de los recursos para solucionar los desequilibrios hidráulicos intercuenas más generales -es decir, los que afectan al conjunto de las Comunidades Autónomas.

En esta cuestión diríamos que la participación del Estado para superar la óptica particular de cada Comunidad Autónoma resulta imprescindible y debe ser claramente mayoritaria.

Este creemos que es el espíritu que recoge la Constitución en general y en el artículo 149 en particular, cuando señala las competencias exclusivas del Estado en materia hidráulica.

Ahora bien, todo ello debe ser compatible con la planificación y gestión intracomunitaria por parte de cada Comunidad Autónoma -referido principalmente a concesiones y autorizaciones- sobre recursos que el Plan Hidrológico Nacional *asigne* a cada una de ellas. Esta asignación de recursos por vía del Plan Hidráulico Nacional debe precisar el contenido del artículo 31.16 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que establece la definición de los recursos propios de la competencia exclusiva de la misma.

Respecto a participación de los usuarios en los organismos de gestión y planificación, hacemos la siguiente observación: si no queremos favorecer una visión localista de la problemática hidráulica y una lucha estéril de intereses entre los sectores afectados, convendría dejar bien sentado en la nueva Ley que los pilares básicos de la instrumentación política de la administración del agua son aquéllos en que todos los usuarios están representados: gobiernos y parlamentos estatal y autonómicos y corporaciones locales. Ello no obsta para que se instrumente una adecuada presencia en los órganos de gestión de los representantes de las instituciones económicas -agrarias, industriales y sociales-, consumidores, asociaciones de usuarios.

CONSIDERACIONES DE CARÁCTER TÉCNICO QUE DEBE RECOGER LA NUEVA LEY

A nuestro juicio, y aunque hemos apuntado ya la necesidad de una Ley de Bases o Ley Marco, creemos que ésta debería tener en cuenta los siguientes aspectos técnicos:

- El tema de la defensa contra las crecidas -tan particularmente grave para la Comunidad Valenciana- exige a nuestro juicio un tratamiento particular. A este respecto, la Generalidad Valenciana ha propuesto al Gobierno central una alternativa de regulación del tema para que sea incluida en el texto legal. En síntesis, lo que se propone es una delimitación y calificación de las áreas eventualmente inundables, así como la regulación severa de las medidas urbanísticas para regular las actividades en las mismas.
- También hemos propuesto que se regulen adecuadamente las acciones derivadas de una situación de sequía, en el sentido de establecer las medidas adecuadas a tal situación.
- En este sentido, creemos que habría que desarrollar un capítulo dedicado exclusivamente al ahorro del agua, estableciendo en cada caso las tecnologías a potenciar, tanto por lo que se refiere a las medidas fiscales y económicas que primen la implantación de las mismas como las que graven el despilfarro.
- Finalmente, creemos que la planificación de los recursos hidráulicos debe estar íntimamente vinculada a la planificación territorial. Entendemos que son los planeamientos urbano y territorial los que marcan los objetivos y criterios del desarrollo, determinando las aptitudes, usos, calificación y gestión del suelo, y en consecuencia, las necesidades de agua e infraestructuras vinculadas a ella.

El programar el crecimiento de las ciudades o de los cultivos sin tener en cuenta que para ambos casos se necesita agua puede acarrear sorpresas y perjuicios gravísimos.

CONCLUSIÓN

De los criterios que el Gobierno central ha expuesto como bases para la nueva Ley nos parecen sumamente interesantes para la Comunidad Valenciana los que hacen referencia a la calificación de todas las aguas como de dominio público, la consideración de las aguas subterráneas y superficiales como partes de un mismo ciclo unitario, el establecimiento de una planificación conjunta de las aguas y la protección de la calidad de las mismas.

Dentro de estos criterios y de los anteriormente señalados, creemos que, sin renunciar a solucionar los graves problemas con carácter solidario y desde la perspectiva de la planificación y gestión conjunta, hemos expresado en varias ocasiones la necesidad de una *autoridad única del agua* a dos niveles: a nivel estatal -desde la óptica de la planificación y gestión supracomunitaria- y a nivel autonómico, con el ejercicio de los Gobiernos Autonómicos de las competencias que en cada caso les otorgan sus respectivos estatutos de autonomía.

En este sentido, hemos señalado al Gobierno central las consecuencias negativas que acarrearía la persistencia de un modelo administrativo en donde pueden reproducirse los enfrentamientos entre Comunidades Autónomas e incluso entre comarcas de una misma Comunidad.

Este peligro subsiste mientras no se recoja el criterio antes expuesto de la autoridad única a doble nivel.

Esperamos y deseamos que de los contactos que en este momento está manteniendo el Gobierno resulte una Ley, de Aguas que abra paso -en uno de los aspectos más importantes- a la modernización de este país.

LOS VALENCIANOS ANTE LA NUEVA LEY DE AGUAS/4

José Carles Genovés

Hablar de la nueva Ley de Aguas en estos momentos constituye al menos una fuerte imprecisión, por no decir que es hablar de algo que no existe. Lo que sí existe es:

- a) Por una parte, una imperiosa necesidad de modificar el marco jurídico actual, que tiene su base en la Ley de 1879.
- b) Por otra parte, una voluntad decidida del Gobierno de establecer el marco legal e institucional para la mejora de la administración de los recursos hidráulicos, adaptado a las circunstancias económicas, sociales y políticas del momento presente.

Por esta necesidad, y con esta voluntad, se ha iniciado la redacción de un borrador de anteproyecto de Ley que por el momento no es más que eso, un borrador de trabajo, es decir, un documento que refleja unos principios, una intencionalidad política, pero que está sujeto a posibles modificaciones en función del proceso de información y de petición de sugerencias de mejora que el Departamento responsable de su redacción ha abierto ante otros Ministerios del Gobierno central, ante las Comunidades Autónomas, ante los usuarios representantes por la Federación Nacional de Comunidades de Regantes, y ante otras fuerzas políticas del espectro parlamentario.

Hechas estas precisiones sobre la naturaleza del documento, conocido por buena parte de los presentes, y centrándonos en el tema que nos ocupa, pasaré a referirme a los que son, en mi opinión, los principales problemas que, con relación al recurso agua, tiene actualmente planteados la Comunidad Valenciana, para pasar, seguidamente, a plantear la necesidad de adoptar los principios que inspiran el borrador como vía de solución a los mismos, en armonización con los lícitos intereses de las Comunidades Autónomas, cuyo origen de sus recursos hidráulicos es, en gran medida, similar al de los valencianos.

La Comunidad Valenciana tiene una de las relaciones disponibilidades- demanda actual más bajas de todo el territorio español. Tengamos en cuenta que las Cuencas del Júcar y del Segura son las dos cuencas de menores disponibilidades de la península en relación a las necesidades actuales.

Aún cuando, en términos generales, la situación no es estructuralmente grave en los momentos actuales, la mayor parte de los estudios existentes coinciden en afirmar que en un plazo no superior a quince años las demandas previsibles serán superiores a las disponibilidades.

Este problema de carácter general, con ser importante, podría enmascarar otro mucho más grave y que exige una mayor atención, al menos a corto y medio plazo: se trata del desequilibrio hidráulico entre las distintas áreas geográficas del País.

Así, podríamos, en principio, afirmar que tenemos situaciones claramente diferentes:

- Areas cuya capacidad actual de regulación es suficiente y que, con una adecuada gestión del recurso, pueden generar excedentes sobre los usos actuales para asignar dentro de la propia área: Sistema Mijares.
- El Sistema Júcar- Turia, que con una adecuada infraestructura hidráulica y con una rigurosa explotación del recurso podría generar excedentes transvasables a otras areas geográficas deficitarias.
- Areas con graves problemas de escasez de recursos sobre sus usos actuales, que se ponen de manifiesto por la sobreexplotación de los recursos subterráneos: Vinarç-Peñíscola, Oropesa- Torreblanca, Xilxes-Moncofa, Sagunt, las dos Marinas y el Vinalopó.

La sequía que actualmente padecemos ha acentuado en gran medida esta situación, incrementándose la sobreexplotación y produciendo graves problemas de intrusión marina en Moncofa, Sagunt, Marines, etcétera.

Agravante de los problemas de cantidad de agua, que sucintamente acabamos de enumerar, es el problema de la calidad. En efecto, la insuficiente o deficiente depuración de las aguas residuales urbanas y la prácticamente nula depuración de las aguas residuales urbanas y las prácticamente nula depuración en la industria han supuesto un deterioro progresivo de la calidad de las aguas superficiales, en la misma medida en que se ha incrementado la urbanización y la industrialización en diversas áreas del territorio.

Asimismo, la ya citada intrusión salina, así como otros tipos de contaminación, poco cuantificados, pero reales, como la biológica, química, etcétera, son crecientes, en deterioro de la calidad de las aguas subterráneas.

La actual legislación en materia de aguas no es, en mi opinión, marco adecuado para abordar con perspectivas razonables de éxito la problemática descrita. El dejar la explotación del recurso a la iniciativa privada apoyada por una fuerte inversión estatal, ha producido, evidentemente, efectos positivos en todo el territorio español, y la Comunidad Valenciana no ha sido una excepción, produciéndose un notable incremento del grado de regulación de los recursos de la cuenca, una fuerte expansión del regadío y una moderada, aunque insuficiente, capacidad de depuración.

Pero la falta de planificación y ordenación ha producido efectos no deseables y que son, precisamente, los que están condicionando, en buena medida, el crecimiento de la riqueza, tanto agrícola como turística, en la Comunidad Valenciana. Me refiero concretamente a la elevada sobreexplotación de los recursos, al excesivo frecuente gasto, despilfarro de los superficiales en campañas normales, y al progresivo deterioro

de la calidad de las aguas, tanto superficiales, como subterráneas.

La necesidad de mejorar la administración del recurso es un objetivo prioritario del borrador del anteproyecto de la Ley de Aguas, que se inspira en los siguientes principios: unidad del recurso agua, sea cual sea su origen, superficial o subterránea; el agua es patrimonio de todos y en consecuencia se propone que sea considerada de dominio público estatal; la planificación como elemento director de la administración del recurso y de su asignación a las diversas demandas potenciales.

El dominio público del agua parte de la consideración de que el agua es patrimonio de todos y que es preciso, a través del plan, ordenar su utilización para evitar los usos abusivos, tanto de las aguas superficiales como subterráneas en unas zonas, mientras que en otras el recurso es muy escaso Y factor limitante del desarrollo.

La unidad de gestión se impone, tanto por el hecho incuestionable de que las aguas superficiales y subterráneas son el mismo recurso como por la conveniencia de una consideración unitaria de los recursos y aprovechamientos de una determinada cuenca.

El modelo plameaao en el borrador, basado en los principios citados, constituye en mi opinión un marco legal adecuado para abordar en un futuro próximo la problemática hidráulica de la Comunidad Valenciana, mediante el establecimiento de unos Planes Hidrológicos de las Cuencas y de un Plan Hidrológico Nacional, planes que deberán realizarse con la participación Y el acuerdo de las partes implicadas: Administración central, Administraciones Autonómicas Y Usuarios Agrícolas, Industriales Y Urbanos.

No veo mecanismos alternativos al de la planificación concertada para resolver los problemas del previsible futuro déficit de recursos de la Comuni- dad Valenciana Y del desequilibrio hidráulico interior, así como tampoco veo mecanismos alternativos al de la planificación para abordar el problema del deterioro de la calidad del agua. Desde luego, los «mecanismos del mercado», permitáseme utilizar este eufemismo, actuantes hasta la fecha no se han mos- trado «eficientes» en estos aspectos.

Dominio público, unidad de gestión y planificación, pues, deben constituir el marco a partir del cual se ejercerá posteriormente tanto la actividad públi- ca como la iniciativa privada.

Junto a estos aspectos, que podríamos calificar de económicos, existe otro hecho importante que el borrador del anteproyecto de Ley de Aguas contempla, y al que ofrece una alternativa de solución.

Con la aprobación por el pueblo español de la Constitución de 1978 se abrió un proceso en el que las distintas nacionalidades y regiones del Estado elaboraron y aprobaron sus respectivos Estatutos de Autonomía, estableciéndose la base jurídica sobre la que se comienza a transferir responsabilidades de Gobierno desde la Administración Central a las respectivas administraciones autonómicas.

Una atenta lectura a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía pone inmediatamente de manifiesto la dificultad de interpretación de las mismas para la delimitación de competencias en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos. Las lecturas de los textos citados realizadas por diferentes especialistas ha conducido a interpretaciones diversas e incluso contradictorias.

La futura legislación de aguas debe tener en consecuencia como objetivo adicional a los indicados anteriormente el de proveer un marco de actuación concreto que, respetando la Constitución y los Estatutos de Autonomía, permita la concurrencia de atribuciones, asegurando el cumplimiento de los principios de desconcentración, descentralización y respeto a la unidad de los sistemas hidráulicos.

El desarrollo de estos principios se asegura, por una parte, con el proceso de transferencias actualmente en fase de negociación, y las que en el futuro puedan plantearse, y por otra, mediante el perfeccionamiento de los organismos de cuenca en el que se integran las actuales Confederaciones y Comisarías; a los que se les asignan amplias funciones; y cuyas directrices de gobierno se producen con la participación de las administraciones central y autonómica, y de los usuarios agrícolas, industriales y urbanos.

La coordinación entre los Organismos de Cuenca y la de las distintas administraciones del Estado español se prevé se produzcan con la participación directa de las mismas en el Consejo Nacional del Agua.

Supongo que la mayor parte de los sectores implicados en la administración del recurso estarán de acuerdo en que la indivisibilidad de las cuencas hidrográficas como unidad de gestión, de la que España ha sido pionera, sólo puede aportar beneficios.

Con independencias de estas cuestiones de principio, el borrador contempla otros importantes aspectos, que por la premura normal de este acto únicamente podemos enumerar:

- Los usos privativos de las aguas, que requieren concesión administrativa, son discrecionales, pero deberán ser acordados según las previsiones de los Planes Hidrológicos.
- Contempla el impacto medioambiental, estableciendo un marco legal coherente con los principios anteriores para la protección de la calidad de las aguas, vertidos y reutilización de aguas depuradas.
- Se contempla un régimen financiero para la utilización del dominio público hidráulico, mediante el establecimiento de cánones a los usuarios destinados a la protección, mejora y fomento del dominio público hidráulico y cánones de vertido destinado a la realización de obras de protección de la calidad de las aguas.

Naturalmente, el borrador del proyecto de Ley presenta cambios importantes con respecto a la actual legislación, pero convendremos en que desde la promulgación, hace más de un siglo, de la actual Ley de Aguas, que, preciso es reconocerlo, ha prestado un gran servicio al País, las circunstancias económicas, sociales y políticas han experimentado cambios mucho más profundos. Esperemos que la futura legislación de aguas, cuyo proceso de elaboración se inicia ahora, no sólo se adapte a las actuales circunstancias sino que lo haga con suficiente previsión de futuro.