

HITOS EN LA CAPTURA DEL AGUA Y EN LA EROSIÓN REMONTANTE DE SU ESTADO

José Ramón Aragón Cavaller

Fundación Nueva Cultura del Agua, Asociación Ojos del Guadiana Vivos,
aragonmartin@telefonica.net

Desde una dilatada experiencia personal relacionada con la participación en la explotación de las aguas de una cuenca hidrográfica, se describen, de forma no exhaustiva, algunos hitos de la evolución normativa, institucional y planificadora relacionada con la administración de las aguas, en particular las subterráneas.

El objetivo es concluir con unas reflexiones sobre la evolución de la gestión de las aguas a lo largo del período transcurrido entre la década de los setenta del pasado siglo y el momento presente partiendo del estado actual de las aguas, y de cómo hemos llegado a esta situación, sintetizando los referidos análisis y emulando los conceptos hidráulicos de erosión remontante y captura fluvial, para finalizar sugiriendo algunas medidas para su mejora.

Palabras Clave: Agua, Explotación, Planificación, Gestión, Río

1. UN POCO DE HISTORIA

1.1. Hitos de la evolución de la normativa

La elaboración de la Ley de Aguas de 1866 (Martín Retortillo) tiene sus antecedentes en los Fueros, tradiciones y usos del agua, en los primeros conflictos que generaban su uso para garantizar el suministro a las poblaciones, y en las nuevas iniciativas de los ilustrados del siglo XIX de movilizar los recursos hídricos y ponerlos al servicio de la actividad económica de los distintos sectores, fundamentalmente para la transformación de centenares de miles de hectáreas de secano en regadío a lo largo y ancho del territorio español. Su debate se basa en el Proyecto de Código general de Aguas de Cirilo Funquet, del que surge la necesidad de una ley de abastecimiento, y la necesidad de contemplar otras tantas para la agricultura, la navegación y la industria. El resultado es una completa Ley de Aguas que incluso alcanza a regular las costas y las aguas del mar. Algunas modificaciones posteriores y la conveniencia de mejorar su redacción, condujo a la longeva Ley de Aguas terrestres de 1879, cuya vigencia, con algunas normas complementarias, le permitió superar un siglo de vigencia.

El Código Civil de 1889 perfecciona un elemento fundamental para la gestión de las aguas con precisiones del concepto de dominio público y del de las aguas, sin las cuales no hubieran sido posible las Sentencias que reconocen el dominio público de los Ojos del Guadiana y de las Lagunas de Ruidera¹.

La Constitución española de 1978 asume el interés por el medio ambiente, establece que *todos los españoles tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo, que los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente*, e incorpora el concepto de dominio público. Con la Democracia se empieza a trabajar nuestra incorporación a la

¹ Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 26 de febrero de 1994 (Ojos del Guadiana) y Sentencia 482/2009 de la Sala de lo Civil de Tribunal Supremo (Lagunas de Ruidera).

Comunidad Económica Europea (CEE), que posee un elenco de Directivas relacionadas con el Medio Ambiente. Así que paralelamente al proceso de incorporación se trabaja en una nueva ley de aguas, que incorporará algo de las directivas medioambientales, entrando en vigor el mismo día de nuestra incorporación a la CEE con parte del acervo comunitario.

La mejora y abaratamiento de la técnica de captación de las aguas subterráneas -hasta 1986 recurso regulado por la legislación de Minas- a profundidades superiores a los veinte metros en la década de los setenta del pasado siglo, exige una actualización en profundidad de la normativa de aguas, que llega con evidente retraso pues ya existen afecciones a ríos, usos prioritarios y preexistentes, zonas húmedas e incluso embalses. La Ley de Aguas de 1985, introduce importantes novedades: la unidad del ciclo hidrológico, la demanialización de las aguas subterráneas y algunos principios de administración y de explotación de las aguas, además de la obligación de trabajar dentro de planes hidrológicos, distinguiendo entre los de las cuencas intercomunitarias y los de las cuencas intracomunitarias, asignando la administración de las aguas de estas últimas a las correspondientes comunidades autónomas.

La Ley de Aguas es recurrida ante el Tribunal Constitucional (TC) en varios de sus artículos, especialmente en los relativos a las soluciones que da a los derechos de uso de las aguas subterráneas privadas en la legislación anterior de Minas. El TC ratifica la constitucionalidad de esas normas, y posteriormente desarrolla y precisa en otra Sentencia sobre la Ley de Aguas de Canarias. La sentencia se hace pública en noviembre de 1988 cuando apenas quedaba plazo para ejercer el derecho de elegir entre las alternativas que proponía la Ley de Aguas en sus disposiciones transitorias. El cuerpo de la ley de 1985 se ha mantenido, con diversas modificaciones hasta finales de 2003, cuando se le incorpora parte sustancial de la comúnmente denominada Directiva Marco de Aguas 60/2000 (DMA).

1.2. Hitos de la Evolución Institucional

La denominación de las direcciones generales competentes en el Agua, integradas desde 1991 en las nuevas Secretarías de Estado, (Tabla Nº 1), han evolucionado desde la de *Obras Hidráulicas*, la división en ésta en las *de Obras Hidráulicas y de Calidad de las Aguas*, la posterior fusión de ambas uniendo sus nombres, y finalmente quedarse, parece que de forma definitiva, en *Aguas*.

Si nos elevamos al rango de departamento, vemos que han pasado del primitivo superministerio de Fomento, que incluía Agricultura e Instrucción Pública, por el de Obras Públicas, Obras Públicas y Urbanismo, Obras Públicas Transportes y Medio Ambiente, Medio Ambiente, Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, llegando finalmente al de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

En cuanto al nivel inferior al de dirección general, en 1978 se desarrolla una estructura (Tabla 2) con seis subdirecciones generales, una de ellas el Servicio Geológico de Obras Públicas (SGOP), y una Comisaría Central de Aguas. En 1985 se crea una Secretaría General, que obliga a un reajuste de las otras unidades, cambiando el de Comisaría Central por el de Comisaría General. De ésta dependen como unidades periféricas las Comisarías de Aguas (CCAA) de las distintas cuencas hidrográficas, continuadoras desde 1959 de las Jefaturas de Aguas, que como órganos periféricos completan la administración hidráulica.

Tabla N° 1 HITOS NORMATIVA INSTITUCIONAL Y DE PLANIFICACIÓN AGUAS

HITOS	EVOLUCIÓN NORMATIVA	EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL			EVOLUCIÓN PLANIFICACIÓN	
		Ministerio	Secretaría de Estado	Dirección General		
Antes de 1866	Fueros					
1851		Fomento		Obras Públicas		
1866	Ley de aguas					
1879	Ley de Aguas					
1889	Código Civil					
1900	Ley de Aguas 1879 y Código Civil	Obras Públicas		Obras Hidráulicas		Plan Obras Hidráulicas
1902						
1933						
1978	Constitución Española			Plan Obras Hidráulicas 1933		
1986	Ley de Aguas 1985	Obras Públicas y Urbanismo	Medio Ambiente		Obras Hidráulicas	
1991		Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente	Medio Ambiente y Vivienda			Calidad de las Aguas
1993						
1996		Medio Ambiente	Agua y Costas	Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas		
1998						
2000	Directiva 2000/60/CE (DMA)					Planes Hidrológicos cuencas 1998
2001	Ley de Aguas 1985 y DMA					Plan Hidrológico Nacional (PHN) 2001
2003	Incorporación DMA en Ley de Aguas	Medio Ambiente y Medio Rural y Marino		del Agua	Modificación PHN 2005	
2004					Planes de Gestión de Demarcación (PPDD) 2009/2015	
2005						
2008						
2009		Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	Medio Ambiente	PPDD 2009/2015		
2011						
2013/14					PPDD 2015/2021	
2015					Fin PPDD 2021/2027	
2021						

Elaboración propia.

Mediante real decreto de 1985 antes de entrar en vigor la nueva Ley de Aguas, las CCAA se integran en las nuevas Confederaciones Hidrográficas (CCHH), -organismos autónomos periféricos de la administración central-, y se crea en cada una de éstas una Dirección Técnica -heredera de las primitivas Confederaciones Hidrográficas Sindicales de 1926 (CHS) tuteladas por la administración- y una Secretaría General. Tras la aprobación del Reglamento de la Administración pública del agua y de la Planificación hidrológica de 1989, se establece la estructura dependiente de los Presidentes de las CCHH: Comisaría de Aguas, Dirección Técnica, Oficina de Planificación Hidrológica y Secretaría General, estructura que se

mantiene en la actualidad para las cuencas intercomunitarias. Ésta estructura de la administración hidráulica se amplía por acuerdos del Consejo de Ministros en 1998 con las Sociedades Anónimas Estatales del Agua.

Tabla N° 2 Unidades dependientes de la Dirección General competente en Aguas

Dirección General de Obras Hidráulicas							
1978	Programación	Explotación	Proyectos y Obras	Comisaría Central	Secretaría General	Servicio geológico	
1985	Planificación Hidrológica y Programación de Inversiones	Proyectos y Obras	Explotación y Tecnología	Comisaría General de Aguas	Servicio Geológico	Secretaría General	
1991	DG Obras Hidráulicas				DG Calidad de las Aguas		
	Planificación hidrológica	Administración y normativa	Proyectos y obras	Servicio Geológico	Gestión Dominio Público Hidráulico	Ingeniería de Saneamiento	Análisis y vigilancia Calidad de las Aguas
1996	DG Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas						
	Planificación Hidrológica	Presupuestos y Contratación	Proyectos y obras	Gestión del Dominio Público Hidráulico	Tratamiento y Control de la Calidad de las Aguas		
Dirección General del Agua							
2004	Planificación y Uso Sostenible del Agua	Programación económica	Infraestructuras y Tecnología	Gestión Integral del Dominio Público Hidráulico			
2008					Regadíos y Economía del Agua		
2012							

Elaboración propia

1.3. Hitos de la evolución planificadora

En el siglo XIX *los ilustrados* plantean iniciativas singulares en forma de planes para la construcción de canales con la finalidad de su aprovechamiento como infraestructuras de transporte y de derivaciones de aguas principalmente para transformaciones de secanos en regadío. En 1902 vio la luz un primer Plan de Obras Hidráulicas, que incluía un catálogo de obras hidráulicas para regar 1,5 millones de hectáreas. Sin embargo, el primero que analiza de manera integrada el aprovechamiento de los ríos españoles es el Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 31 de mayo de 1933. A partir de los escasos datos disponibles -los primeros análisis climatológicos y de caudales circulantes por los principales ríos-, este plan relaciona una serie de infraestructuras por cada una de las cuencas hidrográficas, básicamente presas y canales. Asimismo atribuye a los regadíos “una función impulsora de la producción con el doble objeto de satisfacer las necesidades del consumo nacional y de proporcionar productos apetecibles por el mercado exterior”.

La Ley de Aguas de 1985, establece la obligatoriedad de confeccionar planes hidrológicos para cada una de las cuencas hidrográficas, tendrían dos horizontes de vigencia, 10 y 20 años, vieron la luz en 1998 y fueron complementados por un controvertido Plan Hidrológico Nacional (PHN), que tras años de debate, fue finalmente aprobado en 2001.

La entrada en vigor en el año 2000 de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (Directiva Marco de aguas o DMA) cambia radicalmente la planificación pasando a ser una *planificación para la gestión* del buen estado ecológico de las aguas, con la finalidad de garantizarlo para las generaciones futuras, mediante una estrategia de etapas que pasan por la caracterización e integración de las distintas masas de aguas y el respeto de las necesidades cuantitativas y cualitativas de agua de las Zonas Protegidas.

2. EVOLUCIÓN DE ALGUNOS CONCEPTOS

2.1 Evolución del concepto AGUA

Antes de su regulación las aguas eran consideradas como un bien libre, cualquiera podía utilizarlas, hasta que empezaron a proliferar los conflictos que afectaron a los abastecimientos poblacionales, que fue preciso su regulación normativa. Cuando hablamos de agua, nos referimos al agua que es objeto de la normativa de aguas, es decir las continentales superficiales y subterráneas, excluidas las de la fase atmosférica y exceptuando las procedentes de salinización. Son las aguas relacionadas con la vida y con la actividad económica continental. Aguas de las zonas húmedas y de los ríos, que tradicionalmente han sido utilizadas además de para el abastecimiento poblacional, por los regadíos y la actividad industrial, y durante mucho tiempo como sumideros de vertidos contaminantes del agua.

El agua, es el elemento mas útil de la naturaleza, imprescindible para los seres vivos. Desde el primer día de su aparición sobre la tierra los seres vivos han usado las aguas. Cuando el ser humano aparece además usa el agua para transportarse y para cultivar terrenos y mejorar o garantizar sus cosechas, es a partir de estos momentos cuando el agua se usa como recurso y se empieza a transformar los ecosistemas originales mediante obras como represas, zanjas, extracciones de aguas, desviaciones, pozos...

La apropiación de las aguas por unos cuando es escasa, genera tensiones con los que se ven privados de ella. Surge la necesidad de regular los usos de las aguas. El agua no es solo el propio líquido, es su calidad, su energía física transportadora de materia, forma ecosistemas, la red fluvial, el río principal, la cuenca.

La DMA considera que el agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal, que el abastecimiento de agua es un servicio de interés general, que es necesaria una mayor integración de la protección y la gestión sostenible del agua en otros ámbitos políticos comunitarios, que una política de aguas eficaz y coherente debe tener en cuenta la vulnerabilidad de los ecosistemas acuáticos situados cerca de las costas y los estuarios, o en golfos o mares relativamente cerrados, puesto que el equilibrio de todas estas zonas depende en buena medida de la calidad de las aguas continentales que fluyen hacia ellas, que el estado cuantitativo de una masa de agua subterránea puede tener repercusiones en la calidad ecológica de las aguas superficiales y de los ecosistemas terrestres asociados con dicha masa de agua subterránea.

Por su parte la normativa de Patrimonio Natural y Biodiversidad establece que en la utilización del patrimonio natural, son principios inspiradores la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística; y que las administraciones competentes garantizarán que la gestión de los recursos naturales se produzca con los mayores beneficios para las generaciones actuales, sin merma de su potencialidad para satisfacer las necesidades y

aspiraciones de las generaciones futuras, velando por el mantenimiento y conservación del patrimonio, la biodiversidad y los recursos naturales existentes en todo el territorio nacional y por la conservación y la utilización racional del patrimonio natural. Considera recursos naturales: todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial, entre los que designa el paisaje natural, *las aguas, superficiales y subterráneas*, y los ecosistemas que dan soporte a la vida.

2.2 Evolución del concepto Explotación

Una parte de la administración del agua es la del conocimiento de los recursos y de su estado, otra es la de su explotación como recurso. El control de las aguas después de entrada en vigor la Ley de Aguas de 1985 se había extendido de unos miles de kilómetros lineales a toda la superficie del país sin incrementarse los medios humanos y materiales de las Comisaría de Aguas, que se encontraron al inicio de 1989 con decenas de miles de expedientes prácticamente incompletos en su totalidad, que ordenar, con unas plantillas absolutamente insuficientes -lo eran antes de su integración-; en algunas zonas era tan manifiesta la sobreexplotación de las aguas subterráneas, explicitada por el Instituto Geológico y Minero de España (IGME) en la década anterior y confirmada por el Servicio Geológico de Obras Públicas (SGOP), que algunas CCHH comenzaron a intentar poner orden en las aguas subterráneas con el auxilio de este último. En 1996 se difunde en las Juntas de Explotación de los acuíferos declarados sobreexplotados del Guadiana el *Informe sobre el proceso de inscripción de los derechos de aguas privadas...*², que denominado en síntesis *Criterios* también se distribuye al resto de la administración hidráulica.

La Ley de Aguas de 1985 distingue los órganos de Gobierno y los de gestión en régimen de participación, entre estos figuran las Juntas de Explotación, que tienen por finalidad coordinar, respetando los derechos derivados de las correspondientes concesiones y autorizaciones, la explotación de las obras hidráulicas y de los recursos de agua de aquel conjunto de ríos, río, tramo de río o unidad hidrogeológica cuyos aprovechamientos estén especialmente interrelacionados. También establece que en ellas participaran los usuarios del agua con derechos inscritos o en trámite de inscripción en el Registro de Aguas a través de sus representantes según sus respectivos intereses (usuarios de abastecimiento, Comunidades de regantes, Industrias hidroeléctricas, Industrias y restantes aprovechamientos). Las preside el Director Técnico, pudiendo asistir otros miembros del organismo de cuenca y de los Ministerios de Agricultura y de Industria con voz pero sin voto, pudiendo la representación de los usuarios afectados ser acompañados por un máximo de dos asesores, El resultado es la abrumadora y desproporcionada mayoría de representantes de los regantes, y la ausencia total de representantes de las ONGs medioambientales.

Se puede concluir que el concepto de explotación, como aprovechamiento integral de los recursos hídricos, no ha variado desde las primeras de leyes de aguas en que el agua era meramente un recurso, aunque solo se referían a las aguas corrientes superficiales o terrestres.

² Comisario de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Guadiana (José Ramón Aragón Cavaller) Sus planteamientos se tuvieron tardíamente en cuenta, al asumirlos el punto 2 de la Disposición adicional segunda real decreto ley 9/2006 para la cuenca del Guadiana y en el punto 15 del artículo 1 de la Ley 11 de 2012 para el conjunto de las administraciones hidráulicas, (Punto 1 de la Disposición transitoria tercera bis que añade a la Ley de Aguas).

La DMA incorpora la definición de *recursos disponibles de aguas subterráneas*: el valor medio interanual de la tasa de recarga total de la masa de agua subterránea, menos el flujo interanual medio requerido para conseguir los objetivos de calidad ecológica para el agua superficial asociada según las especificaciones del artículo 4, para evitar cualquier disminución significativa en el estado ecológico de tales aguas, y cualquier daño significativo a los ecosistemas terrestres asociados. Concepto que impacta en la explotación de las aguas de nuestro país.

2.3 Evolución del concepto Planificación.

El Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 31 de mayo de 1933 tuvo por objeto *“una función impulsora de la producción con el doble objeto de satisfacer las necesidades del consumo nacional y de proporcionar productos apetecibles por el mercado exterior”*. Este plan ponía en duda la conveniencia de algunas de las infraestructuras de los planes precedentes, al considerarlas inconexas y en algunos casos, inviables, lo que explicaba que únicamente se habían ejecutado el 10% de las actuaciones previstas en el plan de 1902. Desde 1933 y prácticamente hasta el ciclo de planificación 1986/2005 los distintos planes hidrológicos van incorporando las propuestas del Plan de 1933. Las distintas obras allí incluidas se han ido ejecutando a lo largo del tiempo -algunas como obras de emergencia en situaciones de sequía o por causa de inundaciones-, sin revisar los preceptos, objetivos y prioridades de partida.

La Ley de Aguas de 1985 establece la obligatoriedad de confeccionar planes hidrológicos para cada una de las cuencas hidrográficas, especificando la finalidad del plan hidrológico en su Art. 38: *“La planificación hidrológica tendrá por objetivos generales conseguir la mejor satisfacción de las demandas de agua y equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales.”* El objetivo fundamental de la planificación y la gestión del agua seguía siendo pues, la satisfacción de las demandas incrementando la oferta mediante la construcción de nuevas obras hidráulicas a cargo del erario público.

Los planes hidrológicos elaborados en cumplimiento de la Ley de 1985, con dos horizontes de vigencia, 10 y 20 años, vieron la luz en 1998 fueron complementados por el controvertido PHN, cuyo elemento fundamental era la construcción de un gran trasvase que pretendía llevar agua desde la desembocadura del Ebro a distintas zonas del arco mediterráneo (Alicante, Murcia y Almería). También incluía la construcción más de 200 nuevos embalses, muchos de ellos incluidos ya en el plan de 1933. Tras una fuerte conflictividad social y la retirada de la financiación Europea para el trasvase del Ebro, el PHN fue modificado en 2005 con la derogación del Trasvase. Los planes hidrológicos de 1998 no solucionaron los graves problemas del agua en nuestro país, resultantes en gran medida del grave deterioro de nuestras aguas como consecuencia de la intensa política de desarrollo hidráulico que se ha desarrollado a lo largo del siglo XX. Pueden calificarse como desiderativos, escasamente ecológicos, y no vinculantes.

Sobre el agua la Unión Europea había dictado sucesivas Directivas tratando temas concretos -aguas de baño, contaminación por nitratos, zonas protegidas, etc.,- resultando en una gran dispersión normativa que restaba eficacia al marco legal. Con el tiempo se concluyó que eran insuficientes y que debía abordarse la gestión de las aguas bajo un Marco comunitario integrado de actuación en el ámbito de la política de aguas, que se estableció mediante la DMA, con varios objetivos: la prevención y la reducción de la contaminación, la promoción

del uso sostenible del agua, la protección del medio ambiente, la mejora de la situación de los ecosistemas acuáticos y la atenuación de los efectos de las inundaciones y de las sequías. Su objetivo último es alcanzar un «buen estado» ecológico y químico de todas las aguas comunitarias para 2015 (Guía de la Fundación Nueva Cultura del Agua 2013). Los planes de Gestión son vinculantes para los estados miembros y para cada una de las demarcaciones.

2.4 Evolución del concepto Gestión

La Ley de Aguas dispone (Art. 14) que los principios rectores de la gestión en materia de aguas son:

- unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios
- respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico
- compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza.

El Reglamento para la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica de 1988 crea la figura de las Juntas de Explotación. Se comprueba que el desarrollo la normativa de aguas se refiere a la administración y a la explotación de las aguas, no a su gestión, confundiendo gestión con explotación de las aguas.

Gestión es el proceso que se encarga de desarrollar todas las actividades precisas para alcanzar los objetivos del plan. El concepto de Gestión que recoge la DMA para denominar los planes como Planes de Gestión de Demarcación, se basa en una serie de etapas: caracterización de la demarcación, estudio del estado de las masas de aguas, identificación de los temas importantes, determinación de los objetivos ambientales para las masas de agua en el año 2015, diseñando y adoptando las medidas necesarias para ello dentro de programas integrados.

Para ello el plan requiere medidas tempranas, incluida la de recuperación de costes, y una planificación estable a largo plazo de las medidas de protección. El objetivo de un buen estado de las aguas debe perseguirse en cada cuenca hidrográfica, de modo que se coordinen las medidas relativas a las aguas superficiales y las aguas subterráneas pertenecientes al mismo sistema ecológico, hidrológico e hidrogeológico. A efectos de la protección del medio ambiente, es necesario integrar en mayor medida los aspectos cualitativos y cuantitativos de las aguas, tanto superficiales como subterráneas, teniendo en cuenta las condiciones de escorrentía natural del agua dentro del ciclo hidrológico. Así pues transitamos de una planificación para la explotación integral de los recursos hídricos a otra para la gestión ecológica de los recursos hídricos naturales.

2.5 Evolución del concepto Río³

³ No me he olvidado, simplemente la Ley de Aguas, después de numerosas modificaciones ha eludido definir el concepto de río, aunque la DMA si lo define como *una masa de agua continental que fluye en su mayor parte sobre la superficie del suelo, pero que puede fluir bajo tierra en parte de su curso*, definición que incorpora tardíamente y a los efectos del real decreto 903/2010 de evaluación y gestión de riesgos de inundación. Interesan además las definiciones de acuífero y de zonas húmedas, que si se incluyen en la normativa de aguas

2.6 Interpretación de conceptos

La Ley de Aguas de 1985 incluye diversos conceptos controvertidos: *aguas privadas*, cauces privados, usos comunes, modificaron de características, *avenidas ordinarias*, *no ordinarias* y *extraordinarias*, *protección administrativa*, *sobreexplotación*, *recurso disponible*, *dominio público hidráulico* de determinados cauces, y tras definir el concepto de *acuífero*, desiste de definir lo que es un río. Definiciones que admiten dudas sobre su interpretación, dudas que no han sido convenientemente despejadas a lo largo de las numerosas y reiteradas, y a veces contradictorias modificaciones normativas, conceptos que producen inestabilidad e inseguridad jurídica.

Esas indefiniciones han propiciado diversas e incluso contradictorias interpretaciones de los empleados públicos de la administración hidráulica, de las Abogacías del Estado, e incluso de los tribunales. No hay materia que haya sido sufrido tal cantidad de modificaciones legales, y reglamentarias como el agua, en especial objeto de tantos decretos-ley ni de tantos escritos, comunicaciones y ponencias que suponen bosques sobre el agua, en particular las que afectan a las invisibles hasta que se afloran, pero reales aguas subterráneas, cuya explotación incide en el degradado estado actual de las aguas..

3. LOS FENÓMENOS NATURALES DE EROSIÓN REMONTANTE Y DE CAPTURA FLUVIAL

3.1 Erosión Remontante (ER)

Es un proceso en el que la energía de las aguas en un tramo fluvial con suficiente cuenca y caudal erosiona el cauce aguas arriba, movilizándolo material de arriba de su cauce natural, rebajando el nivel de base en dirección a su cabecera y ampliando su pendiente, lo que ocurre con mayor facilidad en lechos de escasa dureza fácilmente erosionables especialmente conectados con acuíferos, que si son muy permeables pueden formar barrancos, aunque también pueden estar facilitados por fallas y otros fenómenos naturales, y por alteraciones artificiales de los propios cursos fluviales y/o de los regímenes naturales de sus caudales.

3.2 Captura fluvial (CF)

Si la ER se produce en una cuenca cerca de la divisoria de una segunda cuenca o subcuenca, puede llegar a escavar hasta el curso fluvial de ésta y drenar sus caudales de aguas arriba del punto de incisión ampliando la subcuenca de la primera, dejando una porción de la segunda sin caudales, este fenómeno se denomina captura fluvial. Ejemplos de este fenómeno se pueden apreciar por la forma de cambio brusco de dirección del curso fluvial capturador -que recibe el nombre de codo de captura- en todas las grandes cuencas fluviales. En algunas de ellas se están produciendo estos fenómenos en la actualidad.

La CF se puede producir asimismo en los lagos, en cuyo caso, puede producir el drenaje del mismo y alteraciones irreversibles rebajando el nivel del lago, o incluso drenándolo en su totalidad. En el proceso de captura una cuenca o subcuenca gana y otra subcuenca o cuenca pierde, territorio y caudales.

española, aunque es mas completa la de zonas húmedas de la Convención de Ramsar. Para ver definiciones de río: Urge una Ley de Ríos (VI Congreso Ibérico FNCA), y Sobre el concepto de Dominio Público Hidráulico (VII Congreso Ibérico FNCA).

4. OTROS PROCESOS NO REGULADOS PARA ACCEDER AL USO DE LAS AGUAS

El derecho al acceso al uso del agua está regulado por la Ley de Aguas, existiendo diversos supuestos, siendo el más común el de la concesión administrativa. También existe un orden de prioridades encabezado por el abastecimiento poblacional.

Sin embargo en el período final entre la vigencia de la ley de 1879 y el inicio del reconocimiento de derechos de aguas subterráneas de la ley de 1985, incluso habiendo entrado ésta en vigor, y continuando hasta la fecha, se ha llevado a cabo una *revolución silenciosa* (Llamas 2007) de acceso y uso de aguas subterráneas al margen de la ley, también llamado *insumisión hídrica* (Aragón 1996) propiciado bien por ofertas incumplidas de agua por parte de la propia administración hidráulica, bien por el acceso técnico a aguas profundas sin el debido control de los acuíferos.

El caso es que se ha producido un acceso al uso del agua incontrolado e ilegal por centenares de miles de captaciones de aguas subterráneas a lo largo y ancho del país, como es natural desde la superficie de acuíferos detríticos, carbonatados o mixtos, que dificulta alcanzar el buen estado cuantitativo de las aguas superficiales. La ordenación y análisis de las solicitudes de reconocimientos de derechos de aguas subterráneas requirió la contratación de asistencia técnica, al día de hoy se tiene un conocimiento insuficiente del estado de esos derechos.

Como hemos comentado en 2.2, en el proceso de participación de la explotación los regantes tienen abrumadora mayoría, además consiguen el apoyo de los representantes de los abastecimientos -ayuntamientos-, por su presión se flexibilizan los recursos contrariando los principios de cautela y prevención, reduciendo las garantías de los demás, y en numerosos casos explotación superior a los recursos disponibles, solicitando y a veces consiguiendo trasvases de otras cuencas -evidencia de insostenibilidad- con costes subvencionados y/o externalizados, el interés general se erosiona por ablandamiento de los representantes de otros usos y también de los ciudadanos que no relacionan sus derechos al agua con el de los regantes, como si fueran elementos estancos diferentes, efectos que alcanzan a los administradores del agua. A lo largo de las últimas décadas existen numerosos ejemplos que han derivado en cambios normativos o nuevas normas que pasan por una serie de hitos:

- La administración hidráulica realiza el estudio de aprovechamiento integral de recursos hídricos superficiales y oferta infraestructuras para el aprovechamiento de las aguas superficiales.
- Con o sin el anterior hito, iniciativas privadas particulares, a través o no de subvenciones se adelantan a la administración con captaciones ilegales, especial y singularmente en zonas acuíferas. En el interior de la administración se producen interpretaciones sobre si hay ilegalidad o *alegalidad* o no se reacciona adecuadamente. Actuaciones ilegales no frenadas, algunas sancionadas
- Presiones mediáticas de los nuevos usuarios agrupados a la administración consecuencias de las denuncias recibidas, y lobby a los que ostentan el poder de cambiar las cosas.

Este proceso se asimila a la erosión remontante.

- Impotencia y ablandamiento de la administración, se reinterpretan los principios legales, se comprende el problema de los que presionan, al fin y al cabo se le

ofrecieron los recursos que piden o se toleraron las captaciones, se entra en un *statu quo*, que se vende como *paz social*.

- Presión desde la administración a los políticos, aumento de la ilegalidad, el problema amplía sus dimensiones

- Denuncia a la administración por su pasividad, los líderes de los agrupados se consolidan y permanecen, los administradores responsables son relevados, los blandos mas tarde pero también, salvo si encabezan el grupo diciéndoles esta es vuestra casa.

- Al cabo del tiempo se reestablece un nuevo equilibrio, se consolida la explotación de las aguas mediante modificaciones normativas y planes irrealizables.

Esta etapa se asimila a la captura de la zona más alta del estado de las aguas.

Alguien gana y alguien pierde. Quien pierde no ha sido consciente, ni lo será nunca.

5. REFLEXIONES SINTETIZADAS

El estado actual de las aguas a partir de los estudios obtenidos por la nueva planificación deja mucho que desear. Demasiados incumplimientos, incremento de regadíos desde el 2000, insuficientes objetivos mínimos ambientales para 2015 por la degradación de las masas de aguas, demasiados para el 2027, con esperanzas de que se alcancen más allá. La evolución normativa ha tenido frecuentes cambios e incorrecta e incompleta adaptación de la DMA.

Tras conflictos reiterados, la administración del agua -de escasa y olvidadiza memoria-, se ha ido moviendo desde el Ministerio de Fomento pasando por el de Obras Públicas hasta finalizar en el de Agricultura.

La evolución en los usos de aguas ha ido derivando de prioridad de infraestructuras para el aprovechamiento integral de las aguas a un incremento descontrolado de los regadíos privados singularmente de aguas subterráneas.

La evolución de la planificación queda atrapada por la realidad partiendo de una planificación de oferta de infraestructuras desiderativa a un no alcanzado objetivo mínimo del buen estado en las masas de aguas vinculante.

Desde el año 2000 tenemos una definición de buen estado cuantitativo de las aguas subterráneas, objetivo que pesa como una insostenible losa en la gestión de las aguas. Se sigue incumpliendo el principio de gestión integral de las aguas superficiales y subterráneas, de la cantidad y calidad, de aplicar los principios de precaución o cautela y de prevención en materia de aguas, el de no deterioro, el de que quien degrada, paga, aunque sobre el papel a veces se defiende lo contrario.

6. SUGERENCIAS PERSONALES PARA EVITAR LA EROSIÓN DEL ESTADO, Y LA CAPTURA, DE LAS AGUAS

Ante el presente estado de las aguas, se propone una serie de medidas complementarias:

- Instrumentos legislativos. La prevalencia de la DMA sobre la normativa española de aguas en lo que se oponga a ella, aconseja revisar la segunda, depurándola y separando lo que no es ley como Instrucción Técnica. Sacar la influencia política partidista de la gestión. La inspiración principal debe ser el Interés General y los objetivos ambientales.

- Instrumentos administrativos. La reforma de la administración hidráulica es imprescindible. Incluso el nombre de los organismos es inapropiado, pues no son realmente confederaciones. La fórmula más adecuada parece la de Agencia - gubernamental- de Demarcación con funciones de Planificación de la Gestión y Mejora del conocimiento, y Administración de las Aguas, incluyendo en ésta secciones de Actuaciones Técnicas, de Control de calidad ecológica, de Balances cuantitativos, y de Registro de derechos de uso del agua. Debería contar con un elenco pluridisciplinar de Letrados, Técnicos y Licenciados en Ciencias, especialmente de la Naturaleza. Todos deberían pasar a su ingreso por una fase de formación de la DMA y normas de desarrollo, incluyendo el conocimiento físico de la Demarcación. Además participar en cursos periódicos de actualización en dichas materias.
- Instrumentos de racionalidad: a) Unidades mínimas de gestión que integren las masas de aguas superficiales con las de subterráneas y los objetivos de las Zonas Protegidas de su ámbito; b) Análisis económico de costes de administración y ambientales; y c) Aplicación de la repercusión de costes orientados al incremento de su eficiencia y recuperación, y de exenciones legales objetivas.
- Aplicación de los principios de precaución y prevención, como corresponde a las aguas como patrimonio medioambiental.
- Dar máxima prioridad al conocimiento y a medidas de gestión de las aguas subterráneas.
- Dar la máxima información de manera frecuente, objetiva y comprensible de la evolución de la gestión a los empleados, usuarios de los distintos tipos y a los distintos sectores sociales.

Referencias bibliográficas

Aragón. J.R. (1966): Planteamiento de futuras actuaciones para la solución de los problemas hídricos del territorio de la cuenca del Guadiana relacionado con los acuíferos de La Mancha Occidental y del Campo de Montiel. Informe de difusión interna en la Administración.

FNCA, (2013): Guía Nueva Cultura del Agua. Fundación Nueva Cultura del Agua. (<http://www.fnca.eu/guia-nueva-cultura-del-agua/>)

Llamas, R (2007): Aguas subterráneas: de la revolución silenciosa a los conflictos clamorosos. Revista R.Acad.Cienc.Exact.Fis,Nat. (Esp) Vol. 101 Nº 1, pp175-181

Martín Retortillo, S. 1963: La elaboración de la ley de Aguas de 1866, Centro de Estudios Hidrográficos Nº 31, Madrid