

5º FORO INTERNACIONAL DEL OBSERVATORIO DE LEGISLACIÓN AGRARIA. LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS.

Al ser el agua un elemento esencial para la vida, el hombre desde su aparición en la tierra ha utilizado las aguas subterráneas que brotan por los manantiales. Este agua, que en un principio tendrían un uso casi exclusivo para beber, con el transcurso de los siglos diversificaría su utilidad extendiéndose a otras actividades que el hombre iba realizando y que requerían de la disponibilidad de agua para su subsistencia; es el caso de la agricultura de regadío o la industria.

La aparición, a finales del siglo XIX, de elementos mecánicos de elevación, la mejora de éstos y su desarrollo a lo largo de todo el siglo XX, y sobre todo los importantes avances y menores costes de las técnicas de perforación, aprovechando las técnicas petrolíferas y de los elementos de elevación, bombas sumergidas, han dado origen a una nueva realidad en el empleo de las aguas subterráneas, en las últimas décadas.

Grandes núcleos de población en el mundo, como México D.F., Lima, Dakar o Yakarta, entre otros, son abastecidos con aguas subterráneas. Y países como Dinamarca, Holanda, Hungría, Italia, Barbados, Malta y Costa Rica, dependen casi exclusivamente de las aguas subterráneas para atender sus demandas. En los Estados Unidos, la mitad del agua suministrada para uso urbano es subterránea.

En el Sureste de Asia, el norte de China, y en casi todas las regiones áridas y semiáridas del mundo se ha producido en las tres últimas décadas un aumento exponencial del riego con aguas subterráneas, millones de agricultores de esos países han perforado millones de pozos, sin apenas control ni ayuda técnica de las agencias de agua, ni subvenciones del estado o de organismos estatales. Pozos de los que se estima que es probable que se extraigan entre 700 y 1000 km³/año de agua justificándose estas cifras en que el coste de la explotación de las aguas subterráneas es relativamente pequeño.

En la Unión Europea (UE) el agua subterránea es considerada un recurso estratégico y así lo reflejan la protección que de ella se hace a través de la Directiva Marco del Agua

(DMA, Directiva 2000/60/CE) y de la Directiva de Aguas Subterráneas (2006/118/CE). La importancia de las aguas subterráneas en el conjunto de la UE se debe a que éstas son la principal fuente de suministro para usos domésticos (55%), sobre todo gracias a su calidad superior con respecto a las aguas superficiales. Esta calidad, sin embargo, en muchos países de la UE, el nuestro también, se ve amenazada por problemas de contaminación, entre otros, por nitratos y la intrusión salina en zonas costeras.

En los países del sur de la UE, las aguas subterráneas adquieren un valor todavía más significativo, ya que juegan un papel estratégico en la agricultura de regadío y en la gestión de las sequías prolongadas, que son un rasgo característico del clima en esas regiones.

En general, el principal uso del agua subterránea en los países europeos meridionales es la agricultura, que en algunos países puede llegar a representar hasta el 90% del uso de este recurso. Más del 50% de la producción de la agricultura regada depende de las aguas subterráneas y este tipo de regadío en general utiliza volúmenes significativamente menores de agua por hectárea que el regadío con aguas superficiales.

Si analizamos el caso particular de España, las aguas subterráneas abastecen a casi un 30% de la población (unos trece millones de personas), a los que hay que incluir parte de los cerca de 60 millones de turistas que con carácter estacional recibe España cada año.

Un dato que puede servir de ejemplo para reflejar la importancia de las aguas subterráneas en nuestro país, lo proporciona el hecho de que en el 70% de los núcleos urbanos el abastecimiento de agua se surte de pozos, sondeos o manantiales. Otro dato, éste referido a la Confederación que presido, la del Guadiana, las extracciones de aguas subterráneas representan el 20% del total de los aprovechamientos de la cuenca, y de este 20%, el 80% se concentran en la parte alta de la cuenca.

Concretamente, merecerían una atención especial, no posible de abordar en esta intervención, las masas localizadas en la parte oriental en la denominada Cuenca del Alto Guadiana, que se caracteriza hidrológicamente por la significativa interrelación entre las aguas superficiales y las subterráneas.

En esta zona, además, el papel jugado por las aguas subterráneas en el desarrollo socioeconómico a partir de la agricultura de regadío ha sido decisivo, procurando un notable progreso en la región, con una notable actividad industrial y de servicios girando en torno al sector primario. Sin embargo, un hecho comprobado ha sido el mantenimiento desde los años 80 del pasado siglo de elevadas extracciones de aguas subterráneas en las masas de la zona, lo que ha llevado al Plan de Cuenca a caracterizarlas como masas en riesgo.

Actualmente, y desde la óptica del nuevo Plan Hidrológico de Cuenca, este problema se pretende corregir con una adecuada gestión de las extracciones que permita la sostenibilidad de los ecosistemas asociados, y al mismo tiempo el mantenimiento de la necesaria actividad socioeconómica que ha conducido a los niveles de bienestar actuales.

Las aguas subterráneas, como se puede ver, constituyen un recurso clave para el desarrollo socioeconómico y para el mantenimiento del equilibrio natural de los ecosistemas de los que forman parte. Una adecuada gestión, permitirá conciliar el respeto a las exigencias ambientales con las necesidades de crecimiento económico que conducen al mantenimiento y a la mejora de los niveles de vida de las regiones en las que éstas están presentes. Esto, junto a su no deterioro químico es el reto actual.

Como ya se ha dicho, el uso del agua subterránea implica generalmente unas dotaciones más ajustadas, al menos las pérdidas de transporte a la parcela se evitan generalmente y normalmente se trata de riegos relativamente nuevos, en consecuencia, las necesidades de modernización son mucho menores, y las más de las veces se producen para adaptar los riegos a nuevos cultivos.

La problemática de gestión de las aguas subterráneas en España, a mi parecer, en el momento actual se podría resumir en:

- Mejora del control administrativo de este tipo de uso. Se hace necesario que los nuevos usuarios superen la cultura de la antigua Ley de Aguas de 1.879, de uso libre y de apropiación privada, para pasar al concepto actual de aguas públicas. Transcurridos más de 25 años de entrada en vigor de la Ley de 1.985, aquella cultura no ha sido enteramente superada. Para facilitar esta adaptación, es necesario dotar a la administración hidráulica, Comisaría de Aguas, de medios que la faciliten. Deben evitarse retrasos administrativos que frenen, allá donde sea posible, este tipo de aprovechamientos. Mucho más en los momentos presentes.

- Mejora del control del estado de las masas de agua subterráneas y su conocimiento e interrelación. Se hace necesario avanzar significativamente en los controles cuantitativos, tanto a nivel de usuario instalación de contadores y su medida, como a nivel de masas controles piezométricos y teledetección.

En los aspectos cualitativos, químicos principalmente, el reto será instrumentar formas de actuación, y su vigilancia y seguimiento realmente eficaces, y que sean eficientes tanto en la recuperación de las masas en no buen estado químico, labor de largo tiempo, como en evitar se llegue a esta situación en aquellas masas en buen estado.

- Flexibilización en el uso de los derechos de aguas privadas.

Las disposiciones transitorias segunda, tercera y cuarta de la Ley de 1.985, se podrían resumir de la realización de una foto fija, la del 31 de diciembre de 1.985, para su paso a la sección del Registro de Aguas o al Catálogo de Aguas de las respectivas cuencas.

Empleados más de 25 años en algunas cuencas, entre ellas la del Guadiana, en finalizar los reconocimientos de derechos, una visión fija, la administrativa en una actividad tremendamente cambiante, la agrícola, es una fuente permanente de tensiones.

El facilitar la flexibilización en el uso de este agua, asegurando su control cuantitativo, salvaguardando los intereses generales y la no afección a otros

usuarios y al medio ambiente, es un reto muy importante de cara al futuro de la utilización del agua subterránea en España en la agricultura.

- Ajustes en el planteamiento de los pozos del art. 54.2 del TRLA. Los conocidos en el argot hidráulico como los sietemiles.

Estos aprovechamientos, nacidos en nuestra ley actual como continuación de los llamados pozos ordinarios en la vieja Ley de Aguas, necesitan, a nuestro juicio, un replanteamiento.

Es verdad que su volumen anual inferior a los 7.000 m³ no es excesivo, más bien muy poco para muchos usos agrícolas, la obligatoriedad de coincidencia en el mismo predio de pozo y uso, resulta muchas veces demasiado restrictivo y es siempre poco flexible, pero también es verdad que 1.000 pozos de este tipo , realizables hoy con cierta facilidad, conlleva unas necesidades de 7 Hm³/año que muchas masas no soportan. Se llega de esta forma a la sobreexplotación de una masa de agua, sin posibilidad de control administrativo.

Entiendo que por razones de eficiencia, el mantenimiento del actual régimen jurídico para estos aprovechamientos, debe limitarse a los usos calificados como domésticos y los que pudiéramos llamar huertos familiares. El resto de aprovechamientos deberían, a nuestro juicio, encontrar cabida en un régimen concesional abreviado por razones de caudal.

- Facilidades para la regularización de derechos sobre el uso del agua en las masas de aguas subterráneas, declaradas en riesgo cuantitativo.

Cuando en una masa de agua se alcanza el volumen asignado, además de exigentes limitaciones en el otorgamiento de nuevas concesiones, se hace necesario implementar medidas para minorar las limitaciones al desarrollo que la ausencia de agua ocasiona, y salvaguardar las necesidades básicas. La reorganización de derechos la entendemos como un instrumento, diríamos prioritario, además del aporte de recursos externos donde fuera posible, y económicamente el uso lo permita. Todos los anteriores complementando las restricciones a los usos existentes y su intensivo control

No quiero finalizar esta intervención sin hacer referencia a la Ley 11/2012 (B.O.E. 20 de diciembre) para las novedades que introduce en el Régimen Jurídico de las Aguas Subterráneas, y que responde alguno de los retos apuntados.

Así el artículo 1 cuatro modifica el artículo 56 del TRLA, establece el régimen jurídico de la declaración de masas en riesgo y su declaración.

Se impone la constitución de una Comunidad de Regantes en el plazo de 6 meses, y la obligación de la redacción en el plazo de un año de un programa de actuación encaminado a la recuperación de la masa, y define asimismo el contenido de este programa.

Introduce la nueva Ley una nueva disposición adicional, la décimocuarta añadir al TRLA, dedicada al Alto Guadiana, que permite:

- a) La transmisión de derechos de forma irreversible, de los recogidos en el Registro, secciones A y C, al Catálogo, a otros titulares de aprovechamientos que los adquirirán mediante concesión, y dentro de la misma masa de aguas, abonando un peaje en agua, permítanme la expresión, en atención a las condiciones técnicas y ambientales, ligada al programa de actuación. El objetivo es facilitar la reorganización de derechos.
- b) Asimismo y para flexibilizar y optimizar el aprovechamiento, se permite la transformación en concesión de los derechos adquiridos al amparo del artículo 54.2.
- c) A los efectos de facilitar la reorganización de derechos en el Alto Guadiana y la flexibilización en el uso del agua en general, se permite el paso a concesión de los derechos inscritos en el Catálogo.

Todas estas novedades legislativas, alguna de ellas no exentas de polémica, permitirán, a mi juicio, una sensible mejoría en la gestión de las aguas subterráneas y en el largo y accidentado camino de la recuperación de las masas en no buen estado, al que nos obliga la Directiva Marco del Agua.

José Díaz Mora