

## LA UTILIZACION RACIONAL DE LAS AGUAS Y LOS ABASTECIMIENTOS URBANOS. ALGUNAS REFLEXIONES (\*)

ANTONIO EMBID IRUJO

*SUMARIO: — I. LA RACIONALIDAD EN LA UTILIZACIÓN DE LAS AGUAS EN LA LEY DE AGUAS DE 13 DE JUNIO DE 1879. LA EVOLUCIÓN EN EL PLANTEAMIENTO DE LAS DEMANDAS. — II. UTILIZACIÓN RACIONAL Y PRELACIÓN DE USOS. EL ABASTECIMIENTO DE POBLACIONES Y EL LLAMADO CAUDAL ECOLOGICO. — III. LA LEY 9/1996, DE 15 DE ENERO Y LA PRESENCIA EN ELLA DE TÉCNICAS Y DECISIONES APARENTEMENTE CONTRAPUESTAS SOBRE LOS ABASTECIMIENTOS A POBLACIONES: CAUDAL MÍNIMO Y REVISIÓN CONCESIONAL.*

La «utilización racional» de las aguas es una expresión repetida hasta la saciedad en la vigente legislación de aguas y que por esa misma repetición junto con la frecuente apelación en el lenguaje usual en torno al agua, parece colocarse con cierta justeza como cabecera espiritual del actual ordenamiento. En el presente trabajo pretendo destacar distintas ideas en torno a la misma empezando por su antigüedad algo más notable de lo que se podría pensar aunque con una significación bastante diversa a la que tiene en la actualidad; dentro de estas consideraciones históricas notaré también los cambios de planteamientos que indica la evolución del derecho en torno al contenido cuantitativo de las demandas en los abastecimientos (I); posteriormente y después de referirme al contenido de la expresión abastecimiento de poblaciones, lo relacionaré con el concepto de caudal ecológico estudiando sus posibles contradicciones encontrando en la adecuada consideración de la planificación hidrológica el elemento resolutor de los posibles conflictos que puedan surgir (II); finalmente destacaré el plural significado de la expresión utilización racional, aportando como paradójica demostración de esa idea el hecho de que en determinada legislación cuando se trata del abastecimiento de poblaciones, técnicas aparentemente contrapuestas puedan ser consideradas sin desdoro y conjuntamente como de utilización racional de las aguas (III).

---

(\*) Este texto constituye la versión escrita de mi intervención en el Segundo Congreso Nacional de Derecho Ambiental (Valencia, abril 1997).

## I.- LA RACIONALIDAD EN LA UTILIZACIÓN DE LAS AGUAS EN LA LEY DE AGUAS DE 13 DE JUNIO DE 1879. LA EVOLUCIÓN EN EL PLANTEAMIENTO DE LAS DEMANDAS

Como decía en la breve introducción a este trabajo, muy diversos preceptos de la Ley 29/1985, de 2 de agosto de Aguas (LAG, en adelante en este trabajo) utilizan la expresión «utilización racional» de las aguas o alguna muy próxima a ella. Dados los planteamientos de estos preceptos, parece bien claro que pese a algunas diferencias de expresión, «utilización racional» de las aguas es en la Ley citada expresión equivalente a la de menor consumo de agua, a políticas de calidad, a prohibición del abuso de derecho y desperdicio, a sustitución de unos caudales por otros etc... todo ello con la base común, insisto en la idea, de austeridad, ahorro, en el gasto de agua (1).

Sin embargo, y pese a que puede indicarse con completa exactitud que la introducción de una política legislativa relativa a la calidad de las aguas y no solo a su cantidad, es aportación específica de la LAG de 1985, las apelaciones a la racionalidad en la utilización de las aguas no son creación original de esta Ley sino que con anterioridad al co-

(1) Es bastante fácil probar este aserto pues las llamadas a la «eficacia» y a la «racionalidad», al «buen uso» o al «menor consumo» (buen uso y menor consumo que equivalen en la sistemática y planteamientos de la Ley, pienso, a la racionalidad y eficacia nombrada) en la utilización del agua en el texto de la LAG, vigente son constantes. Comienzan las apelaciones en las mismas líneas finales del Preámbulo de la Ley («...para que el ejercicio de las competencias de las distintas Administraciones se produzca en el obligado marco de colaboración, de forma que se logre una utilización racional y una protección adecuada del recurso») y siguen en el art. 13.1 (la eficacia como uno de los principios que presidirán el ejercicio de las funciones del Estado), 38.1 (la racionalización de usos como finalidad de la planificación hidrológica), 48.4 (proclamación general de que la Ley no ampara el abuso del derecho ni el desperdicio o mal uso de las aguas), 54.1 (declaración de sobreexplotación de acuíferos para hacer su explotación más racional), 57.2 (otorgamiento de concesión teniendo en cuenta la explotación racional conjunta de los recursos superficiales y subterráneos), 58.4 (en caso de incompatibilidad de usos son preferidos los que redunden en un menor consumo de agua), 59.3 (sustitución de caudales concesionales por otros de distinto origen a fin de racionalizar el aprovechamiento del recurso), 63.2 (se entiende después de la reforma operada por la Ley 9/1996, de 15 de enero, que establece la posibilidad de revisar las concesiones para abastecimiento de poblaciones y regadíos si el objeto de la concesión puede cumplirse con una menor dotación o mejora técnica que contribuya a un ahorro del recurso) 71.2 (en el procedimiento de otorgamiento de concesiones se optará, en igualdad de condiciones, por los proyectos que contengan una más racional utilización del agua), art. 106.4 (distribución de la cuota de canon de regulación y tarifas de agua entre los beneficiados por las obras en atención, entre otras cosas, a criterios de racionalización en el uso del agua). En realidad, y por último, el fundamento básico de la continua apelación a la racionalidad sería la misma CE que en su art. 45.2 menciona expresamente la «utilización racional de todos los recursos naturales».

mienzo de su vigencia la «racionalidad» aparecía también en su antecedente específico, la Ley de aguas de 13 de junio de 1879. Veamos el precepto concreto en el que se mencionaba ese concepto:

«No se decretará la enajenación forzosa de aguas de propiedad particular para el abastecimiento de una población, sino cuando por el Ministerio de Fomento de haya declarado, en vista de los estudios practicados al efecto, que no hay aguas públicas que puedan ser racionalmente aplicadas al mismo objeto» (art. 167).

Como podrá fácilmente observarse la referencia a la «racionalidad» estaba directamente relacionada, como sucede en la actualidad, con la utilización de las aguas. No obstante el contexto en el que aparecía esa palabra era notablemente distinto. Al contrario de lo que hoy podríamos pensar, la palabra «racional» no tenía nada que ver con el ahorro o menor consumo del recurso sino que se configuraba, simplemente, como un elemento protector de la posición de las aguas privadas. El precepto transcrito en el que se insertaba este adverbio «racionalmente» estaba comprendido entre los referentes a la preeminencia que tenía el abastecimiento de poblaciones respecto a otros usos en esa Ley pero, sin embargo, esa preeminencia tenía como consecuencia que sólo se utilizaran aguas públicas para posibilitarla y sólo cuando «racionalmente» no pudieran utilizarse aguas que tuvieran esta característica jurídica (o no fuera racional hacerlo, podríamos añadir), podría acudir a la expropiación forzosa (con la correspondiente indemnización económica, obviamente) de aguas privadas.

La utilización racional aparece, así, vinculada a la dialéctica aguas públicas-aguas privadas, planteamiento curioso pero hasta cierto punto comprensible en una legislación en donde se partía como presupuesto lógico de la existencia de estas aguas y de su permanente posibilidad de adquisición por los particulares a título de propietarios. Ahora, obviamente, y en una LAG, como la de 1985 que produce una práctica demanialización general de las aguas (vid. su art. 2.º), ese pasado contenido deja de tener cualquier característica de posible significación «racional», y mucho más si se tiene en cuenta el necesario punto de partida en una Constitución que se refiere significativamente a la «utilización racional» de los recursos naturales (art. 45.2) sin ninguna distinción en cuanto al posible titular de dichos recursos y a que fuere más o menos racional la utilización de un agua con una u otra característica jurídica.

En todo caso y resumiendo me parece más que apropiado en este trabajo partir de esta pluralidad de contenidos posibles de la expresión «utilización racional» que puede servir a uno de los objetivos que se persiguen en este trabajo, como es el de señalar la variada forma de

servir a la directiva general indicada por esta expresión que puede contener el ordenamiento jurídico cuando se observa ese ordenamiento a la luz de su devenir histórico.

Con estos planteamientos históricos y teniendo en cuenta el uso sobre el que se discurre, el abastecimiento urbano, no es inadecuado resaltar aquí también cómo se configura cuantitativamente esa finalidad en la Ley de Aguas de 1879 en relación comparativa con los contenidos del derecho actual.

Así, el art. 164 de la Ley de Aguas de 1879 indicará que:

«Únicamente cuando el caudal normal de agua que disfrute una población no llegase a 50 litros al día por habitante, de ellos 20 potables, podrá concedérsele de la destinada a otros aprovechamientos, y previa la correspondiente indemnización, la cantidad que falte para completar aquella dotación».

El precepto (2), como el anteriormente citado de la misma Ley, es coherente con la tradicional línea de preeminencia de los abastecimientos urbanos sobre el resto de usos; no obstante, esa preeminencia tiene en la Ley decimonónica algunos claros límites. Así, no es posible proceder a expropiar agua de otros usos a favor de los abastecimientos urbanos cuando éstos alcancen, al menos, la «dotación» (utilicemos conceptos contemporáneos) de 50 litros por día, siendo 20 de ellos potables. Solamente si el caudal no llegara a esta cantidad, es cuando sería posible proceder a la expropiación. Quiere ello decir, consiguientemente, que se considera por esta Ley el caudal referido como «normal», hábil para los requerimientos urbanos de todo tipo que la sociedad del momento requiere. Obviamente por debajo de ese umbral de normalidad estarían creadas las condiciones para que pudiera ponerse en marcha la extraordinaria potestad de expropiación forzosa que podría afectar a los titulares de otras concesiones o, en las condiciones que antes reflejaba el otro precepto transcrito de esta Ley, a los titulares de aguas de naturaleza jurídico-privada.

La comparación entre esta dotación y las que hoy se reflejan como parámetros normales en las dotaciones urbanas en nuestro país y en la Europa Occidental en general que alcanzan como media unos 300 litros

(2) Quiero llamar la atención acerca del hecho de que sea la propia Ley de Aguas de 1879 la que contenga cifras concretas de dotación, cosa que no sucede en la legislación actual donde se defiende a las concesiones (o a las leyes específicas) tal fijación. En el futuro, esas concesiones deberán respetar lo que contengan los Planes Hidrológicos de cuenca (cfr. art. 40 d) LAg.) aprobados.

por día y habitante (3), es bien ilustrativa de la evolución de las concepciones sobre las dotaciones y su reflejo en la norma. Una evolución que alguien podría juzgar si comparara acriticamente estas cifras, como contraria al «ahorro», al «menor consumo», a la «austeridad», o, en fin, a la «utilización racional» del recurso, por utilizar la expresión que permite contemporáneamente, como hemos comprobado, reunir todos los anteriores contenidos, pero que en el fondo va vinculada a un progreso material en las condiciones higiénicas o sanitarias del país, a la calidad de vida, en suma, que es también y por cierto una expresión constitucional (presente en el mismo art. 45.2 CE *supra cit.*) y que permite explicar mucho más fácilmente que ninguna otra los cambios que refiero.

Naturalmente que esta multiplicación de las dotaciones por habitante y el clarísimo incremento de la población sobre la que computar esas dotaciones permite también concluir en la necesaria política de oferta del recurso que debe hacer posible el cumplimiento efectivo de esas dotaciones. En la mayor parte de las ocasiones, esa política de oferta ha podido y puede hacerse en nuestro país sin mayores dificultades (4). En otras, sin embargo, se tiene la sensación de que las formas tradicionales de conseguir recursos han llegado a su fin debiendo pensarse hoy en otras técnicas como la desalación de aguas salobres o marinas o, también, en la reutilización de aguas residuales que permita que las aguas reutilizadas se destinen a usos hasta ese momento satisfechos por caudales hábiles para el consumo humano. En todo caso esto es una cuestión ajena a los límites de este trabajo y lo indico solo como final lógico y coherente con el proceso que se ha narrado.

(3) Utilizo una cifra representativa que aparece en diversa documentación al uso. Pueden citarse también las más pormenorizadas en función del número de habitantes y de las características de la población (Industrial comercial alta, media o baja) que utiliza la Orden de 24 de septiembre de 1992 por la que se aprueban las instrucciones y recomendaciones técnicas complementarias para la elaboración de los Planes Hidrológicos de cuencas intercomunitarias. La ausencia, hasta el momento, de realización de la Planificación hidrológica (de cuenca o nacional) impide tener un documento normativo donde se contengan estas referencias de forma vinculante, fuera del supuesto normal hasta el momento de la determinación concesión por concesión.

(4) Sin mayores dificultades técnicas y una vez presupuesto el cumplimiento de las ambientales. Sobre el tema me remito específicamente en el plano de lo jurídico a A. EMBID IRUJO, «Usos del agua e impacto ambiental: evaluación de impacto ambiental y caudal ecológico», en las págs. 115 y ss. de *La calidad de las aguas*, ed. Civitas, Madrid, 1994 y también a J. ROSA MORENO, «Evaluación de impacto ambiental de las obras hidráulicas», ponencia presentada a las VII Jornadas de Derecho de las aguas, Zaragoza, marzo de 1997. En un plano predominantemente técnico vid. el libro *Embalses y medio ambiente*, ed. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 1996.

## II.- UTILIZACIÓN RACIONAL Y PRELACIÓN DE USOS. EL ABASTECIMIENTO DE POBLACIONES Y EL LLAMADO CAUDAL ECOLÓGICO

En el derecho histórico y también en el actual el abastecimiento de poblaciones figura a la cabeza de los usos a los que es posible atender con el recurso, unos usos que aparecen jerarquizados con las lógicas consecuencias de atribución del recurso escaso al uso preferente o de mayor utilidad y a la posibilidad permanente de expropiar un uso en favor de otro que le preceda en esa jerarquía (5). Tal preeminencia se fundamenta en el plano de la lógica en el servicio a las necesidades del hombre que representaría el abastecimiento urbano, si bien no deja esta explicación de representar en sí misma un profundo equívoco si se tiene en cuenta la manera jurídica de definir el abastecimiento a poblaciones en donde específicamente se hace referencia a la inclusión en tal concepto de las industrias de poco consumo de agua situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal (art. 58.3.1.º). Es, probablemente, ese imperativo técnico de la conexión a la red municipal la que exige construir jurídicamente de la forma dicha el contenido del abastecimiento si bien no debe desconocerse la disfunción que en situaciones de sequía —y la necesidad de remediar dicha disfunción— puede producirse cuando se sacrifican otros usos a uno preferente, el abastecimiento a poblaciones, que contiene como se ha indicado usos distintos que el agua de boca.

Planteamiento equívoco de un concepto que no podemos olvidar cuando debemos pasar adelante para observar otros aspectos jurídicos de esa preeminencia y determinadas consecuencias de la misma. Entre esos otros aspectos del régimen jurídico y en línea de coherencia con lo hasta ahora afirmado tenemos que observar cómo en el derecho actualmente vigente, la jerarquización que refleja la LAg. no tiene más excepción que la posible derivada de los Planes Hidrológicos de cuenca que contengan una prelación diferente siempre y cuando se respete, en

(5) Realizo una similitud entre el derecho histórico y el actual que es cierta en cuanto a los planteamientos generales aun cuando no en sus detalles. Así y como ya hemos visto en este trabajo con la transcripción del art. 164 de la Ley de 1879, la expropiación en favor del abastecimiento de poblaciones solo tenía lugar cuando no se alcanzaba la dotación de 50 litros por habitante y día siendo 20 de ellos potables. Ahora no está regulado ningún tipo de previsión legal bien que ello no signifique la existencia de límites lógicos para ese consumo, unos límites que serían los que figuraran en los *non natos* Planes Hidrológicos de cuenca que deberían construirse en todo caso siguiendo las pautas de la Orden de 24 de septiembre de 1992 *supra cit.*

todo caso, el primer lugar para el abastecimiento de poblaciones (6). La consulta al art. 58 LAg. es suficientemente representativa de todo cuanto se acaba de indicar.

Esta posición preeminente del abastecimiento de poblaciones debe ser relacionada con la cuestión de la posición que le correspondería en esa jerarquización al llamado comúnmente caudal ecológico (7). El proceso de redacción de los Planes Hidrológicos de cuenca en el próximo pasado (8) ha permitido poner de relieve los diferentes juicios que sobre el particular se han mantenido no faltando ejemplos de mantenimiento en las discusiones de preeminencia del caudal ecológico o de, con otro planteamiento, subordinación solamente al abastecimiento de poblaciones.

Todo lo anterior se apoya, lógicamente, en una consideración del caudal ecológico como de un uso, cuestión poco atinada a mi parecer. El caudal ecológico no es, desde mi punto de vista, un uso o al menos no lo es dado el concepto de uso que maneja la legislación de aguas y que presupone siempre un titular definido, sujeto de atribuciones pero, obviamente, también de deberes. No hay, así, tal titular definido en el uso ecológico a no ser que se configurara como tal a toda la comunidad, lo que equivaldría a desfigurar el concepto y, al tiempo, a hacerlo nulamente operativo.

Por el contrario creo, más bien, que el caudal ecológico o las condiciones ecológicas, en general, de las aguas o de los cursos de los ríos o de los lagos, son en realidad un presupuesto de la gestión del dominio público hidráulico en general, pues no es posible en un derecho

(6) En mi trabajo «Los servicios públicos del agua: su problemática jurídica con atención especial al abastecimiento y la depuración de las aguas residuales», RARAP 9, 1996, págs. 11 y ss. he destacado la consideración preeminente que el abastecimiento de poblaciones tiene tanto desde los parámetros de la legislación de aguas como del resto del ordenamiento jurídico (legislación de urbanismo y de régimen local, singularmente).

(7) Es difícil conocer con precisión el contenido jurídico de tal concepto que no aparece en la Ley de Aguas (sólo en la legislación de aguas hay una referencia al mismo en el art. 115 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico al referirse al posible contenido de las concesiones) sino en algunas leyes autonómicas. Además, tampoco está generalizada la expresión caudal ecológico sino que a veces y con contenidos disímiles se habla de caudal mínimo. En general sobre este concepto y otras expresiones semejantes utilizadas para describir la misma realidad (caudal mínimo, por ejemplo), vid. A. EMBID IRUJO «Usos del agua e impacto ambiental... op. cit. págs. 149 y ss. Igualmente S. MARTÍN RE-TORTILLO, *Titularidad y aprovechamiento de las aguas*, ed. Civitas, Madrid, 1995, págs. 265 y ss.

(8) Cfr. las interesantes reflexiones de G. HERAS MORENO, «Planificación hidrológica y caudales ecológicos», en las págs. 236 y ss. del libro colectivo *La calidad de las aguas*, op. cit.

presidido por las claras directivas del art. 45.2 CE configurar como algo normal y habitual una gestión «antiecológica» del recurso o apartada, simplemente, de las preocupaciones ecológicas. Desde esa perspectiva también, el abastecimiento de poblaciones se subordina a la visión ecológica de las aguas pero no por una supuesta jerarquización de usos que relegara en todo caso el abastecimiento sino, por el contrario, porque la *utilización racional* de todas las aguas (y aquí aparecería, otra vez, la funcionalidad múltiple de este concepto al que antes consideraba como verdadera cabecera espiritual del ordenamiento hidráulico) implica antes que cualquier otra cosa su preservación en unas condiciones de calidad homologables para que puedan realizarse todos los usos posibles y entre ellos y en primer lugar, el abastecimiento de poblaciones.

No hay una jerarquización, pues, de usos sino una configuración de éstos dentro de unos parámetros de respeto al medio ambiente que hacen posible la gestión del dominio. Desde esta perspectiva la cuestión de la competencia administrativa para la fijación del caudal ecológico pierde la relativa importancia que ha tenido hasta el momento. Muy probablemente podamos convenir en que, inicialmente, la competencia para su fijación podría recaer en las CCAA a partir de los títulos estatutarios que todas poseen sobre regulación de «normas adicionales de protección del medio ambiente» (9). En cualquier caso, sería una competencia con un límite claro, como es el de posibilitar una gestión *efectiva* del dominio por parte de la Administración competente para ello que en las cuencas intercomunitarias sería el Estado a través, normalmente, de las Confederaciones Hidrográficas. No podría, entonces, configurarse el caudal ecológico de una forma tal que hiciera simplemente inviable tal gestión puesto que esto afectaría de lleno a las competencias estatales sobre esa gestión que gozan, igualmente, de protección constitucional (ex. art. 149.1.22 CE).

Es obvio que el conflicto entre Estado y CCAA aparece larvadamente como posible en toda esta regulación que se narra y que buena muestra de ello son los distintos procesos en este momento pendientes ante el Tribunal Constitucional sobre diversas leyes de pesca de CCAA que imponen la fijación de caudales ecológicos o mínimos (10). Al margen de un juicio propio sobre el particular que excede, evidentemente, de los límites de este trabajo lo cierto es que existe un mecanismo en

(9) Hago caso omiso aquí de las referencias estatutarias que deberían fundamentarse siempre en lo previsto en el art. 149.1.23 CE.

(10) Los procesos constitucionales en relación a leyes de Castilla-León, Castilla La Mancha, Galicia, Navarra...se han originado al presentar el Gobierno recurso de inconstitucionalidad contra las mismas por, entre otras cosas, fijarse un determinado caudal mínimo o regularse la forma de proceder a ello.

nuestra legislación que aparece mejor que ningún otro como adecuado para la resolución de los posibles conflictos y, en positivo, para afrontar con garantía y racionalidad una legislación sobre el particular. Se trata de la planificación hidrológica de cuenca concebida como un mecanismo de coordinación entre las diversas competencias sectoriales sean éstas de la titularidad del Estado o de las CCAA (11) y en donde debería afrontarse una respuesta a esta cuestión que diera coherencia a los distintos caudales ecológicos establecidos por ríos o cuencas con independencia de las fronteras políticas entre CCAA que no tendrían por qué afectar a la pesca o a las condiciones de aprovechamiento de las aguas (12). De otra forma y con planteamientos meramente sectoriales y unidimensionales, no solo estará asegurado el conflicto sino, igualmente, la ineficacia de las distintas Administraciones que pretendan conocer sobre el particular a partir de sus distintos títulos estatutarios.

### III.- LA LEY 9/1996, DE 15 DE ENERO Y LA PRESENCIA EN ELLA DE TÉCNICAS Y DECISIONES APARENTEMENTE CONTRAPUESTAS SOBRE LOS ABASTECIMIENTOS A POBLACIONES: CAUDAL MÍNIMO Y REVISIÓN CONCESIONAL

Por fin, quiero concluir en la misma línea desarrollada en todo este trabajo refiriéndome a una ley relativamente reciente —la Ley 9/1996, de 15 de enero, por la que se adoptan medidas extraordinarias, excepcionales y urgentes en materia de abastecimientos hidráulicos como consecuencia de la persistencia de la sequía—, y en donde se contienen dos distintas técnicas que aparecen en la legislación de aguas vinculadas a la utilización racional de las aguas según el discurso que llevamos visto hasta ahora. Estas dos técnicas son el caudal mínimo (13) y la revisión concesional. En el primer caso observaremos que se procede en un supuesto concreto a una reducción del caudal mínimo para, así, posibilitar la realización efectiva de un abastecimiento a poblaciones.

(11) Cfr. las competencias de aprobación por parte del Gobierno de los Planes Hidrológicos de cuenca en el art. 39 LAg. y las reflexiones de la STC 227/1988 sobre la configuración como acto de coordinación de la aprobación de estos Planes.

(12) Dejo al margen la evidente competencia autonómica de declarar como protegidas masas de agua, zonas húmedas o cursos de río, competencia que tiene un reflejo en el art. 41.2 LAg. que vincula a la planificación hidrológica y a través de ella a la urbanística y territorial y que no ha merecido ningún reproche por parte de la STC 227/1988.

(13) Llamo inicialmente la atención de que aquí, por coherencia con la norma que se va a modificar, se habla de caudal mínimo y no de caudal ecológico. Como más adelante se indicará, en modo alguno se trataba en el caso de un caudal que mereciera la característica de ecológico

En el segundo y de forma abstracta —y, por tanto, vinculante para una pluralidad hipotética de casos a los que pueda aplicarse esta legislación en el futuro—, se regula la posibilidad de revisión de, entre otras, las concesiones para abastecimiento a poblaciones que verían sus dotaciones reducidas para posibilitar un ahorro del recurso, es decir su utilización racional según los contenidos que vamos viendo.

La reducción del caudal mínimo afecta al establecido para el río Tajo a su paso por la ciudad de Toledo por la disposición adicional primera de la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de régimen económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura. En aquél texto se fijó un caudal de 6 metros cúbicos por segundo siendo ahora el establecido por la Ley 9/1996 el de 3 metros cúbicos por segundo. La consecuencia de tal manipulación cuantitativa es, obviamente, una liberación de caudales aguas arriba y, en concreto, en el sistema Entrepeñas-Buendía lo que hace posible que el Consejo de Ministros pueda asignarlos «prioritaria y fundamentalmente para el abastecimiento de poblaciones, tomando en consideración las necesidades existentes, sus prioridades y urgencias y las previsiones para el siguiente bienio hidrológico».

En segundo lugar, se modifica el art. 63 de la LAg. introduciéndose algunas novedades en el mismo tendentes a facilitar la revisión concesional. En particular son contemplados los abastecimientos de poblaciones y los de regadíos de la siguiente forma:

«Asimismo, las concesiones para el abastecimiento de poblaciones y regadíos podrán revisarse en los supuestos en los que se acredite que el objeto de la concesión pueda cumplirse con una menor dotación o una mejora de la técnica de utilización del recurso, que contribuya a un ahorro del mismo.

A estos efectos, las Confederaciones Hidrográficas realizarán auditorías y controles de las concesiones, a fin de comprobar la eficiencia de la gestión y utilización de los recursos hídricos objeto de la concesión» (art. 63.2) (14).

El ahorro en la utilización del recurso, o sea, una de las manifestaciones de la utilización racional de las aguas, es el objetivo a que tiende la revisión concesional. Pueden modificarse a la baja, así, las dotaciones de las concesiones para abastecimiento de poblaciones existentes puesto que las mismas finalidades pueden cumplirse con menores dotaciones. Pero en otro orden de cosas, es posible también modificar a la baja el caudal mínimo para que, simplemente, pueda tener lugar un

(14) El precepto presenta una importantísima y atrayente problemática en relación a la posible indemnización que se siguiera de esa revisión, pero excede esa problemática de los límites impuestos a este trabajo.

abastecimiento de poblaciones que en caso contrario quedaría amenazado cuando no impedido. También en este caso se produce de esta forma una «utilización racional» del recurso, puesto que utilización irracional sería, sin duda, poner en peligro la calidad de vida y la viabilidad de actividades a desarrollar en la ciudad por la permanencia a todo trance de una cifra establecida en un momento determinado como caudal mínimo (15).

He indicado que las dos técnicas son aparentemente contrapuestas: en un caso, revisión concesional, reducción de las dotaciones de los abastecimientos, en otro reducción del caudal mínimo para garantizar los abastecimientos. No hay tal contradicción, sin embargo, si se examinan las distintas condiciones hidrológicas en las que deberían desarrollarse ambas técnicas. La reducción del caudal mínimo para garantizar el abastecimiento es parte de un derecho hidráulico de excepción, en plena situación de sequía (16). La revisión concesional de los abastecimientos en las condiciones indicadas, por el contrario, está llamada a incorporarse al derecho «habitual» de aguas y, en teoría, a ser actuado por la Administración hidráulica en el marco de su tarea cotidiana. Pero, por fin, las dos técnicas son, creo, expresión de la «utilización racional» de las aguas, en el marco de lo que por «utilización racional» puede entenderse en un país de las condiciones hidrológicas extremas del nuestro y en el que los ahorros del recurso deben ser técnica usual de gestión pero donde, al tiempo, los caudales mínimos del tipo del aquí mostrado como ejemplo, ser presupuesto de la gestión que en cada momento sea posible hacer de las aguas en función, además, de un uso tan prevalente como el abastecimiento a poblaciones.

(15) Podría dudarse con completa propiedad que el caudal a que se refiere la Ley de 1980 fuera un caudal ecológico. Más bien la configuración legal tiende a pensar en una suerte de «condición hidrológica» de realización de un trasvase en la misma línea en la que el actual art. 43 de la Ley de Aguas se refiere como contenido del Plan Hidrológico Nacional a las «condiciones» de realización de las transferencias de recursos hidráulicos. La conexión entre esas «condiciones hidrológicas» y los presupuestos ecológicos precisaría de una suerte de estudios técnicos motivadores de los mismos que, creo, no existen simplemente en el marco de la Ley de 1980. Estamos, obviamente, hablando de otro tipo de caudales y de otro tipo de condiciones también todo lo cual no empece a que las reflexiones que se contienen en el texto sean también plenamente aplicables para el supuesto en que las normas configuraran, en realidad, unos caudales que merecieran plenamente el nombre de ecológicos.

(16) En ese contexto hay que juzgar la Ley 9/1996, que es la traslación legal de lo primitivamente regulado en el RD Ley 6/1995 de 14 de julio, por ella expresamente derogado. Téngase en cuenta, en todo caso, que la reducción del caudal mínimo ha finado el 30 de septiembre de 1996 tal y como indica el propio art. 1.º 2 de la Ley.