

# CRÓNICAS

## EL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL Y LA EXTRACCIÓN DE AGUAS SUBTERRÁNEAS

1. En la cuestión que va a ocuparnos coinciden las dos grandes novedades de la vigente Ley de Aguas: La conversión de las aguas subterráneas en bienes de dominio público del Estado y la previsión de un Plan hidrológico Nacional (1).

La más importante razón de ser del Plan hidrológico Nacional es prever el trasvase de agua de unas cuencas a otras. También se propone, entre otros objetivos, salvaguardar y mejorar la calidad de las aguas que corresponden a más de una cuenca y ejercer una suave presión sobre los concesionarios de aprovechamientos de aguas públicas para acomodar sus concesiones a las previsiones de la planificación hidráulica.

El PHN, en la mayor parte de sus normas, se refiere a todas las aguas públicas continentales sin distinción, es decir a las superficiales y a las subterráneas. Los términos y expresiones que utiliza, «el agua», «los recursos hidráulicos», «el dominio público hidráulico»,... así lo ponen de manifiesto. Pocos son sus preceptos que se refieren directa y exclusivamente a las aguas subterráneas. A estas se les aplicarán todas sus disposiciones que no distinguen entre las diversas clases de aguas y por supuesto todas las que el Plan dedica especialmente a las aguas subterráneas y a los acuíferos que, como saben, son las «formaciones geológicas por las que circulan aguas subterráneas» (Artículo 12 de la LA).

El Plan hidrológico Nacional, como su propio nombre indica, es una fijación de objetivos y previsión de medios para que en todo el territorio nacional se utilice el agua de la mejor manera posible. Sus normas tenían que ser y son muy generales. Cuando no lo son es porque se quiere beneficiar a alguien.

Desde la perspectiva de los propietarios de pozos o de los regantes con agua de los mismos, el contenido del Plan hidrológico Nacional

---

(1) Existe un anteproyecto de Ley para el Plan hidrológico Nacional que el Gobierno ha enviado al Consejo Nacional del Agua para su informe. Está publicado en Antonio EMBID IRUJO (Director) «El Plan Hidrológico Nacional», Civitas, Madrid, 1993. A él nos referimos.

queda lejos. A corto plazo nos parece que no tendrá incidencia sobre ellos. Puede tenerla a medio y, sobre todo, largo plazo.

De otro lado, la mayor parte del PHN establece criterios que deberán seguir los redactores de los Planes hidrológicos de cuenca. Habrá que esperar a estos para calcular en qué medida y como los principios de aquél repercutirán sobre los usuarios del agua.

2. El PHN utiliza como concepto fundamental para regular las aguas subterráneas el de «Unidad hidrogeológica», que imaginamos será un gran depósito de aguas subterráneas. Las unidades hidrogeológicas existentes en España ya han sido delimitadas y también se han calculado los recursos hídricos de cada una de ellas.

La cuenca hidrográfica, división territorial establecida en función y para las aguas superficiales, pues siempre hemos hablado de las cuencas de los ríos y «se entiende por cuenca hidrográfica el territorio en que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único» (Artículo 14 de la LA), se aplica también a las unidades hidrogeológicas y por eso éstas pueden pertenecer a una o varias cuencas fluviales. Al PHN le preocupan las segundas. Los Planes hidrológicos de cuenca se ocuparán de las primeras.

Los acuíferos, si no hemos entendido mal, son partes de las unidades hidrogeológicas.

Las cuencas hidrográficas, divisiones territoriales naturales, pueden estar comprendidas en el territorio de una Comunidad Autónoma o en el de varias Comunidades Autónomas. Por razón del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas son estas últimas (las cuencas intercomunitarias), las que preocupan primordial y directamente al PHN.

3. El PHN para proteger las aguas de las unidades hidrogeológicas ordena a los Planes hidrológicos de cuenca que fijen objetivos de calidad para las aguas subterráneas (artículo 41), determinen zonas sensibles a la contaminación (artículo 46), fijen criterios y principios generales sobre perímetros de protección y sus condiciones y limitaciones de uso (artículo 49), consideren como zonas de protección las correspondientes a las tomas de aguas subterráneas para los aprovechamientos destinados al abastecimiento de poblaciones (artículo 62).

Habrà que esperar, pues, a los Planes Hidrológicos de cuenca para conocer las medidas de protección de las aguas subterráneas. Cuando la «Unidad hidrogeológica» supere a una cuenca será el Gobierno del Es-

tado quién, de acuerdo con el PHN, adopte las pertinentes para salvaguardar la calidad de las aguas subterráneas.

4. Lo que el anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional denomina «transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos Planes Hidrológicos de cuenca» es el núcleo central o cuestión principal del PHN. Lo es por razones técnicas, por razones jurídicas y suponemos que también por imperativo de lo que solemos llamar la presión de la opinión pública.

El cambio del curso natural de las aguas, el pasar agua de unas cuencas a otras, requiere un estudio de conjunto que lleve a un proyecto que comprenda a todo el territorio nacional. Desde el punto de vista jurídico, el PHN trata de atender la exigencia formal de que sea una Ley la que disponga el trasvase de agua de una cuenca a otra.

Nuestra legislación de aguas ha descansado siempre sobre el principio no formulado explícitamente de que no puede trasvasarse el agua de una cuenca a otra. Como este principio inspiró el sistema de la Ley de Aguas de 1879 cuando se quiso hacer una excepción al mismo hubo necesidad de dictar una Ley; un acto jurídico que por su fuerza pudiera alterar la Ley general sobre aguas. Así cuando se decidió trasvasar aguas del Tajo al Segura se adoptó la Ley 21/1971, de 19 de junio.

La cuestión llega a la doctrina cuando en 1974 se proyecta el trasvase Ebro-Pirineo Oriental. Parece que no se pensaba dictar para ello una Ley y el Prof. S. Martín Retortillo publica un trabajo en el que concluye que la «Necesidad de una Ley para ordenar el trasvase» es una exigencia tanto de la legislación de aguas como de la legislación de obras públicas («Aspectos jurídicos del trasvase del Ebro», Zaragoza, 1975).

La Ley 19/1981, de 1 de julio, transfirió recursos hidráulicos del Ebro a Tarragona. Siempre, pues, los trasvases se han hecho mediante leyes.

Las aguas públicas, tanto las superficiales como las subterráneas, son de titularidad pública. Pero el agua guarda relación con el territorio por el que discurre o se encuentra y con la población que en él habita. Esto crea lo que podemos llamar una relación sentimental con las aguas. De esta relación deriva, dice la E.M. del PHN, una posesión en sentido impropio, no jurídico, sobre el recurso hidráulico. Para atender el estado de opinión nacido de esta relación sentimental se ha decidido la elaboración de un PHN, que se aprobará por ley. Este es fundamentalmente un plan de trasvases, y de este modo se quiere que no haya quienes se consideren que dan o les quitan agua o, al menos, que sean las Cortes Generales, órgano supremo del Estado, quien decida tal cosa.

Además se formula otro principio: Sólo se pueden transferir de una cuenca a otra los excedentes hídricos de la primera. Esto es condición material para el trasvase. Así lo manifiesta la E.M. del PHN y así lo dispondrá su artículo 64 si el actual Anteproyecto de Ley se convierte en Ley. Para calcular los excedentes de agua de una cuenca se sumará el volumen de aguas superficiales y el volumen de aguas subterráneas. Como dice el citado artículo 64 en su número 1, «las cuencas cedentes de recursos deben ser *globalmente excedentarias* en recursos hidráulicos...» «Se entenderá por excedentes o déficit globales de una cuenca las que resulten del conjunto de sus sistemas de explotación» (Art. 66.3 del PHN).

Para calcular el déficit en recursos hidráulicos, según el artículo 66.2 del PHN se tiene en cuenta «la utilización coordinada de aguas superficiales y subterráneas».

Para atender todas las exigencias —técnicas, jurídicas, sociales esbozadas— la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985, en su artículo 43, dispone: «El Plan Hidrológico Nacional se aprobará por Ley y contendrá en todo caso: c) La previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos Planes Hidrológicos de cuenca».

No cabe duda de que las aguas subterráneas pueden ser objeto de transferencia de una cuenca a otra pues son recursos hidráulicos; bienes de dominio público si son renovables con independencia del tiempo de renovación (Artículos 1.º y 2.º a), de la Ley de Aguas).

La cuenca, división territorial determinada por las aguas superficiales, sirve también para la gestión de las aguas subterráneas, cualquiera que sea la relación entre aquella y éstas y aunque la situación y delimitación de la unidad hidrogeológica no coincida con la cuenca fluvial.

El artículo 26 del Proyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional regula explícitamente «la asignación de recursos subterráneos de unidades hidrogeológicas intercuenas».

La unidad hidrogeológica entre dos o más cuencas fluviales quedará comprendida en dos o más Planes Hidrológicos entre cuencas. Estas unidades se relacionan en el Anexo 2 al Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional.

El citado artículo 26 ordena a los autores de los Planes Hidrológicos de cuenca que efectúen una propuesta de asignación de los recursos disponibles de las unidades hidrogeológicas teniendo en cuenta los criterios que establece.

El Plan Hidrológico de cuenca podrá declarar que la unidad hidro-

geológica o los recursos hidráulicos de una zona de la misma están sobreexplotados o en riesgo de estarlo (Art. 54.1 de la LA) o que corren al riesgo de intrusiones de aguas salinas (Art. 91 de la LA). En este caso no podrán extraerse de ellos volúmenes de agua e incluso puede preverse la regeneración de los mismos con aportes de aguas superficiales o de otras unidades hidrogeológicas.

Las aguas subterráneas que no se declaran sobreexplotadas, en riesgo de serlo o de salinización podrán ser asignadas a usos y aprovechamiento en la misma cuenca fluvial o asignarse a otra cuenca.

Al aprobar los Planes Hidrológicos de cuenca, el Gobierno determinará la distribución de los recursos de las unidades hidrogeológicas entre las cuencas afectadas (Artículo 26.3 del PHN) y después podrá modificar la distribución de los recursos disponibles de las mismas entre las diferentes cuencas implicadas (Art. 26.4 PHN). Esta modificación únicamente podrá implicar transferencia entre cuencas fluviales o, como dice el precepto, «entre ámbitos territoriales de distintos Planes Hidrológicos de cuenca, cuando se produzca la extracción y transporte superficial entre dichos ámbitos...» En este caso se aplicarán las normas sobre la transferencia de las aguas superficiales. Pero, a igual que ocurre con las aguas superficiales, el Gobierno y el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente podrán autorizar la realización de pequeñas transferencias de recursos hidráulicos subterráneos entre cuencas que no sean intracomunitarias (Disposición adicional cuarta de PHN). En este caso ya no es la Ley la que dispone el trasvase, sino que ésta autoriza al Gobierno o a un Ministerio a decidirlo.

5. ¿Qué repercusiones puede tener el PHN sobre los propietarios de pozos? Estos como tales, individualmente, podrán o deberán actuar cuando vean disminuir el agua en sus pozos. Para ello tendrá que ocurrir, en primer lugar, que el Anteproyecto de Ley de Plan Hidrológico Nacional se convierta en Ley; después, que el Gobierno apruebe los Planes hidrogeológicos de cuenca; que se decida qué cuencas son excedentarias en aguas y cuales deficitarias; decidido el trasvase de aguas subterráneas de la cuenca excedentaria a la cuenca deficitaria, el propietario de pozos en la primera que nota el descenso del nivel del agua de su pozo tendrá que recordar si lo tiene inscrito en el Registro de aguas públicas o en el Catálogo de aprovechamientos de aguas privadas.

En el primer caso, podrá interesar la intervención del organismo de cuenca competente en defensa de su derecho (Art. 72.3 de la LA). Este deberá adoptar las medidas pertinentes para garantizarle el caudal que tenga inscrito.

En el segundo, como no se goza de la protección administrativa

que deriva de la inscripción del aprovechamiento en el Registro de las Aguas públicas, deberá acudir al Juez ordinario en defensa de su posesión del agua mediante un interdicto de recobrar la posesión y, en su caso, con una acción reivindicatoria. Deberá probar que, como consecuencia del trasvase, no puede extraer de su pozo la cantidad de agua aforada que figura en la inscripción del catálogo de aprovechamiento de aguas privadas (Disposición transitoria 4.ª, 2, de la LA).

6. Las concesiones existentes de aguas públicas pueden ser un obstáculo para conseguir los objetivos que pretende el PHN. A los concesionarios no puede privarles de sus derechos sin la correspondiente indemnización (rescate). Por eso el Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional lo que prevé son posibles medidas de presión para acomodar las concesiones a la planificación hidrológica.

El artículo 41, si se convierte en Ley, dispondrá que los Planes Hidrológicos de cuenca adopten las medidas necesarias sobre «revisión concesional».

El artículo 15.2 tiene en cuenta la modificación de las concesiones vigentes para proporcionar las dotaciones necesarias para el abastecimiento de poblaciones. «Los Planes Hidrológicos de cuenca establecen dotaciones máximas de riego, que serán de aplicación... a las modificaciones de las concesiones vigentes (Artículos 17.1).

En relación con los usos industriales del agua (Artículo 18), «las concesiones correspondientes se adaptarán a la aplicación de los criterios» que establece el PHN «antes del primer período del Plan».

Revisión también de las concesiones para establecer preferencias para determinados aprovechamientos (Artículo 24).

«Las Administraciones competentes condicionarán los auxilios y subvenciones a los particulares con finalidad de mejora y modernización de los regadíos existentes, a la, en su caso, necesaria revisión concesional para el ajuste de las dotaciones a las que figuren en los Planes Hidrológicos de cuenca» (Art. 31).

La disposición adicional décima regula un «procedimiento para la aplicación de la revisión de las concesiones».

«Las concesiones podrán ser revisadas cuando lo exija su adecuación a los Planes Hidrológicos. El concesionario perjudicado tendrá derecho a indemnización, de conformidad con lo dispuesto en la legislación general de expropiación forzosa» (Art. 63.c), de la LA).

Son concesionarios de aguas públicas todos los que han abierto pozos después de entrar en vigor la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985

(el día 1 de enero de 1986) y los que los inscribieron en el Registro de Aguas públicas, aunque a estos se les respeta durante cincuenta años el régimen de explotación de los caudales realmente utilizados (Disposición Transitoria 3.ª 1.º de la Ley de Aguas).

No quedan en mucho mejor situación los que inscribieron sus pozos en el Catálogo de aguas privadas, pues si las concesiones se pueden revisar, las aguas privadas se pueden expropiar. La diferencia entre revisión y expropiación es sólo de procedimiento. Con mayores garantías el procedimiento expropiatorio.

José M.ª BOQUERA OLIVER