

3.8. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL AGUA

3.8.1. Introducción

Tras el examen de algunos rasgos básicos de la economía del agua en nuestro país, resulta conveniente repasar las características y problemas principales de su organización administrativa en materia de aguas.

Sin lugar a dudas, los problemas de la Administración pública hidráulica, de su adecuación a los retos y transformaciones del presente, y de la eficacia y calidad de su gestión, constituyen fundamentales desafíos - más allá de la tópica irregularidad espacio-temporal o la degradación de la calidad- a los que nuestro país se enfrenta a corto y medio plazo en materia de aguas.

Heredera y depositaria de una brillante tradición de servicio público, eficaz instrumento de importantísimas realizaciones en el último siglo, y decidida impulsora de grandes transformaciones socioeconómicas del pasado reciente, la crisis del modelo tradicional de política hidráulica, a la que nos referimos extensamente en otros epígrafes de este libro, así como las dificultades y falta de medios para adaptarse eficientemente a las nuevas coyunturas del presente, han situado a la Administración hidráulica en una situación problemática que requiere de urgente atención y diagnóstico.

Por supuesto que esta afirmación ha de acotarse en su justa medida, y no debe inducir un alarmismo infundado: lamentablemente esta crisis no es una extraña y singular anomalía en el contexto de la Administración Pública española, pudiendo afirmarse sin duda alguna que el nivel de eficacia en la gestión de la Administración hidráulica es absolutamente equiparable - cuando no francamente superior - al de muchas otras unidades sectoriales similares o instituciones públicas. Pero ello no es suficiente. Ni la urgencia y gravedad de los problemas planteados, ni los mandatos legislativos, ni las exigencias sociales, ni la fidelidad a la memoria y los esfuerzos tenaces y rigurosos del pasado permiten contemplar esta situación con resignación o con indiferencia.

Así, es evidente que el poder político con capacidad y competencia sobre esta Administración hidráulica no impulsó decididamente, tras promulgar la Ley de Aguas, su adecuación a las nuevas exigencias, ni propició la reconversión de sus estructuras, objetivos y capacidades al ritmo que exigía esta nueva legislación y, muy singularmente, las demandas sociales. Esta situación de desajuste plantea un serio problema de cara al futuro por cuanto las nuevas políticas del agua exigen, para su desarrollo y ejecución, un ins-

trumento ágil, con capacidades y aptitudes de las que en gran medida no se ha dotado a nuestra actual Administración del agua.

De esta manera, los cambios legislativos de los años 80 han exigido de esta Administración una capacidad de actuación en materia de calidad, aguas subterráneas, medio ambiente, planificación y economía del agua, así como de estricta gestión del recurso en términos jurídicos y administrativos, que la separan, en parte, de su ámbito tradicional de actuación, y para la que, como ya se ha indicado, no se han dispuesto en absoluto ni los medios económicos ni los personales necesarios, a la par que no se ha hecho la necesaria reflexión sobre si su actual estructura orgánica y funcional, resulta la más conveniente.

3.8.2. Principales problemas de la actual Administración Hidráulica

Sin perjuicio de que en próximos capítulos del Libro, al hablar de la crisis del modelo tradicional y de los fundamentos jurídicos de la nueva política hidráulica, se haga un análisis más detallado de los problemas y cambios a introducir en nuestra Administración hidráulica, se pueden enumerar aquí algunas de sus insuficiencias más notorias para el tipo de gestión que, con toda seguridad, en los próximos años se le va a requerir:

- a) Insuficiencia de efectivos personales y de medios tecnológicos para hacerse cargo de forma directa de la elaboración y ejecución del ingente número de proyectos que de hecho se le encomiendan. Ello conduce a la proliferación de asistencias técnicas y a la progresiva destecnificación y desincentivación de los cuadros profesionales, finalmente reconvertidos en gestores de contratos. Esto último podría no ser malo en sí mismo, pero, si se opta por este modelo, requiere ser tenido en cuenta explícitamente a la hora de diseñar las organizaciones administrativas y sus distintas funcionalidades.
- b) Normativa sobre contratos poco adecuada a la realidad de la obra pública hidráulica y a la capacidad de asunción directa de responsabilidad sobre los proyectos por parte de los funcionarios.
- c) Regulaciones de contratos y de procedimientos administrativos excesivamente prolijas y rígidas, inadecuadas para responder con la necesaria agilidad y eficacia a los cambiantes problemas y requerimientos sociales.
- d) Insuficiencia del sistema económico-financiero de la Ley de Aguas para dar soporte a las altas responsabilidades que en materia de protección del

dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas se le atribuyen a la Administración.

- e) Falta de medios humanos cualificados en las especialidades distintas de las tradicionalmente propias de esta Administración, para hacerse cargo eficazmente de las nuevas funciones que la Ley atribuye a la Administración del agua (economía, derecho, química, geología, biología, etc).
- f) Falta de procedimientos internos claros, que perfilen con nitidez los mecanismos de funcionamiento y las responsabilidades personales y corporativas en materia de proyectos y obras y de defensa del medio ambiente.
- g) Excesiva atención, desproporcionada, al regadío del Estado, según una vocación tradicional cuya vigencia resulta hoy más que discutible.
- h) Subsistencia de un sistema de gestión administrativa de concesiones y registros, que se ha demostrado poco eficaz para reflejar la realidad de los usos del agua, no adaptándose al nuevo marco legislativo y competencial con la necesaria agilidad y eficacia.
- i) Mantenimiento de estructuras en los órganos centrales del Ministerio que se solapan parcialmente con las de las Confederaciones Hidrográficas, mermando la eficacia conjunta, la necesaria autonomía de los organismos de cuenca, y la clara definición de los mecanismos de cooperación y responsabilidades mutuas.
- j) Inexistencia de una verdadera integración de los anteriores órganos administrativos con competencia sobre las aguas (Comisaría de Aguas y Confederaciones) en el seno de las nuevas Confederaciones Hidrográficas, y existencia, en la práctica, de una mera yuxtaposición de ambos Organismos, con funcionamiento similar al anterior pero con medios inferiores dado el incremento de responsabilidades, y la figura del Presidente como única e importante novedad con respecto a la situación previa.

3.8.3. El reto medioambiental

Una cuestión que, frente a un futuro replanteamiento de la organización de la Administración hidráulica, merece la pena resaltar, es la de cómo la consideración medioambiental del agua que dimana de la política de la UE, la incardinación de la gestión de las aguas continentales en el Ministerio de Medio Ambiente, y la propia demanda social, están colocando a los funcionarios de la Administración hidráulica ante unas responsabilidades - incluso penales por delito ecológico -,

que no se corresponden ni con los medios ni con las estructuras que se han habilitado para hacer frente a estas nuevas responsabilidades.

Así pues, la Administración hidráulica está soportando, gracias en buena medida al sentido de la responsabilidad de sus funcionarios, una tensión que no les corresponde asumir y que es responsabilidad de todos eliminar, haciendo proporcionales los medios de que se dispone y las exigencias que se plantean.

3.8.4. Las comunidades de usuarios

Una clásica polémica doctrinal en el derecho de aguas español es el de la naturaleza jurídica de las comunidades de usuarios, oponiendo el criterio de que estas comunidades son verdaderamente y de modo principal Administración, o personas jurídico públicas, al criterio de que son de modo principal personas jurídicas privadas. La Ley de Aguas se ha decantado por la primera de estas interpretaciones, y las ha reconocido expresamente como entidades de derecho público, lo que permite inscribirlas sin duda dentro de este bloque dedicado a la Administración del agua.

Depositarias de una larga y fructífera historia, inicialmente definidas como de *regantes* y extendidas a *usuarios* por la nueva ley, estas organizaciones están llamadas a desempeñar un papel decisivo en la gestión del agua, y todos los esfuerzos que se hagan en la dirección de su mejora, apoyo y colaboración mutua resultarán, sin duda, eficaces y provechosos.

Son múltiples las dificultades y problemas que aquejan a estas organizaciones, y muy complejo su tratamiento dada la enorme diversidad de casos y circunstancias particulares. De entre las dificultades y cuestiones detectadas, y sin ánimo de exhaustividad, pueden resaltarse los siguientes aspectos.

Una preocupación constante y reiterada por parte de las comunidades y sus órganos representativos (la Federación Nacional de Comunidades de Regantes) ha sido siempre la del régimen económico del agua.

La posibilidad de que se impusiera un precio más allá de su coste, revisando el régimen vigente en la Ley de Aguas, ha sido motivo de rechazo por estas organizaciones, argumentando, entre otras razones, que históricamente nunca se había asignado tal precio; que no se consideraba que dicho precio tuviese eficacia disuasoria y fuera un instrumento para el ahorro de agua, dada la rigidez de la demanda que cubre necesidades y se mantiene aunque suba el precio; que su imposición implicaría la pérdida de competitividad de la agricultura española, ya en situación de natural desventaja frente al resto de Europa en cuanto a regula-

ción natural del recurso agua y cuantía global de esos recursos; y que además supondría una variación unilateral por parte del Estado de las concesiones vigentes que tienen las Comunidades de Regantes - poco respetuosa con el principio de seguridad jurídica -, que llevaría a la paradoja de que la indemnización a los concesionarios sería equivalente al precio del agua que tendrían que pagar, etc. (V. p.e. la interesante exposición de Valero de Palma, 1996).

Como reflexión general, y sin entrar en el análisis de estos argumentos, dejaremos indicado que es dudoso que puedan mantenerse en el futuro próximo, y por muy diversas razones. Las propias diferencias actuales entre Comunidades desde el punto de vista de sus tarifas y su gestión económica son bien reveladoras de la existencia de situaciones muy distintas - diríase que mundos diferentes -, para las que difícilmente podrán arbitrarse criterios comunes que puedan admitirse por todos. Ello, además, sin considerar nuevos tipos de regadíos que, por razones histórico-jurídicas, presentan otras figuras asociativas (no suelen estar constituidos en Comunidades de Regantes), y cuyo funcionamiento económico y capacidad gerencial resulta ciertamente bien distinto del usual en estas Comunidades.

Otra cuestión de importancia, también reiteradamente manifestada, es la que se refiere a la previsión legal de revisión de concesiones.

Para esta posible revisión se ha argumentado que debería tener en cuenta la condición histórica del regadío, las variables necesidades de agua de los cultivos, el estado de la infraestructura de riego y las condiciones topográficas y edafológicas de las parcelas de regadío, y que la revisión de una concesión como consecuencia de la realización de obras debería ser posterior a su ejecución, una vez alcanzados los objetivos de aumentar la eficacia. Además, la revisión debería dar lugar a la correspondiente indemnización y a las compensaciones adecuadas según los perjuicios causados, y que con carácter previo era necesario dar seguridad jurídica a las Comunidades de Regantes con concesiones vigentes.

Nos encontramos, sin duda, ante un asunto complejo y de gran relevancia global, pues del proceso de revisión podrían derivarse liberaciones de recursos nominalmente comprometidos que irían, en su caso, a incrementar las disponibilidades existentes.

Sin entrar ahora en la eficacia y posibilidades prácticas de este asunto, nos remitimos a otros epígrafes de este Libro donde se analiza con cierto detalle la cuestión de las concesiones, los registros de aguas y los derechos históricos, y se establecen los criterios fundamentales sostenidos al respecto.

Por otra parte, y ya en el plano normativo y organizativo, se ha apuntado por algunos autores (v., p.e., Jiliberto y Merino, 1997) que las Comunidades de Regantes, a pesar de constituir un elemento imprescindible para fomentar una gestión eficiente del agua, cuentan con un marco jurídico muy genérico que delimita vagamente sus deberes en la gestión del patrimonio público que utilizan, lo que redundaría en la ausencia de unas normas de funcionamiento que serían exigibles de cara a la función social realizada. Así pues, no existe una norma rigurosa de gestión económica que obligue a llevar una contabilidad transparente que permita su análisis económico, lo que es causa de que las Comunidades de Regantes tengan dificultades para realizar una gestión económica moderna.

Siguiendo a estos autores, encuestas realizadas muestran que el modelo de contabilidad simple de caja es el más extendido (probablemente en más del 50% del total de Comunidades) entre las Comunidades de menos de 200 comuneros, y entraña una total opacidad financiera y patrimonial sin que se recojan los deberes y derechos como acreedoras y deudoras, y no pueda deducirse el resultado económico global de la gestión.

La contabilidad presupuestaria, implantada en un 13% del total de Comunidades, aunque permite estimar el balance de ingresos y gastos y un conocimiento detallado de la gestión financiera, es insuficiente para conocer el estado patrimonial y la situación real de endeudamiento.

Esta situación parece ser consecuencia del vacío legal existente en cuanto al régimen técnico y económico de las Comunidades de Regantes, lo cual resulta paradójico, habida cuenta de la trascendencia que tiene su papel de gestoras de buena parte de los recursos hídricos. Por el contrario, y dada la analogía existente, se constata que el régimen económico de las Cooperativas de Consumidores y Usuarios está por el contrario perfectamente regulado en la Ley General de Cooperativas (Ley 3/1987 de 2 de abril).

Una conclusión clara es, por tanto, la necesidad de profundizar en la normativa vigente para las Comunidades de Regantes, de forma que puedan en el futuro desempeñar un papel de gestores modernos, cumpliendo la función social que les confiere su carácter de Corporaciones de Derecho Público, y ello sin perjuicio de la vieja polémica doctrinal sobre su verdadera naturaleza jurídica.

En este sentido, y como ya se ha apuntado, todo el apoyo técnico, financiero, de información, y formativo de la Administración estaría justificado, ya que las mejoras que se consiguieran en la gestión del agua por las Comunidades de Regantes repercutirían en un beneficio para toda la sociedad.

3.9. LA PROTECCIÓN Y RECUPERACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO

Ya se aludió, en los epígrafes dedicados a las asignaciones y reservas, a la cuestión de los Registros administrativos de aguas y su problemática específica. Como allí se indicó, y es obvio, el primer y fundamental requisito para una adecuada protección del dominio público hidráulico es el de su conocimiento, y ello supone necesariamente disponer de completos y actualizados Registros administrativos de aguas, cuestión sobre la que, sin volver a comentarla, se reitera su importancia.

Pero además de las aguas continentales, el dominio público hidráulico está constituido por los cauces de las corrientes naturales, los lechos de lagos, lagunas y embalses en cauces públicos, y los acuíferos a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos.

Todos estos componentes del dominio público hidráulico, y con frecuencia sus entornos asociados, requieren de especiales medidas de protección, tendentes a su preservación, mantenimiento y mejora, y a las que nos referiremos sucintamente en los epígrafes que siguen.

3.9.1. Deslinde

Como primera medida de protección, y aunque parezca más relacionado con medidas administrativas que medioambientales, ha de mencionarse el deslinde del dominio público. Es obvio que difícilmente puede protegerse aquello que no se conoce, por lo que, en muchos casos, se hace necesario el deslinde del dominio como primera y fundamental medida de protección del mismo. La extraordinaria longitud de los cauces fluviales del país hace inviable la extensión de esta práctica a su totalidad, por lo que es preciso priorizar las actuaciones en aquellas zonas donde el riesgo de usurpación, degradación u ocupación abusiva del dominio público hidráulico es mayor, y donde los problemas que pueden provocarse en relación con la ordenación del territorio y las avenidas presentan mayor gravedad.

Particular atención merecen los tramos de ríos situados aguas abajo de los embalses que, como consecuencia del efecto regulador y laminador de éstos, se ven sometidos con frecuencia a un proceso de invasión. Por ello resulta recomendable su deslinde antes de la entrada en explotación de nuevos embalses que pudieran desencadenar este fenómeno.

El proyecto LINDE, desarrollado por la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas,

tiene como finalidad alcanzar estos objetivos (Nieto Llobet [1995]; Villarroya Aldea [1997]).

3.9.2. El retorno fluvial.

Conservación y restauración

3.9.2.1. Introducción

El río constituye un complejo ecosistema fluvial que puede albergar varios miles de especies de seres vivos y que es, por tanto, soporte de una compleja red de relaciones ecológicas. Ignorar esta realidad y considerar únicamente al río como un canal que transporta una corriente de agua es una visión parcial y reduccionista de una realidad fluvial mucho más rica y compleja que la meramente hidráulica.

La gran variabilidad de características de los cauces: rápidos y remansos, arena, roca y grava; cascadas y pozas; luz y sombra; calor y frío, etc, conforma una importante diversidad de *microbiotopos* que hacen posible la existencia de cientos de *nichos ecológicos* distintos, y que son necesarios para hacer posible la supervivencia de toda su compleja y sensible biocenosis (flora y fauna).

El equilibrio de este complejo ecosistema fluvial está condicionado por una serie de factores básicos como son los parámetros físicos (temperatura, densidad, tensión superficial, viscosidad, etc.), las condiciones dinámicas resultantes de la disipación de energía por su movimiento descendente, y la calidad química y biológica de las aguas. Sobre estos factores se producen una serie de procesos metabólicos que, comenzando con la fotosíntesis de las algas, establecen una gran variedad de condiciones bióticas que regulan y condicionan la biomasa de todas sus redes ecológicas.

La vida de cada especie presente en los ríos se relaciona con todas las demás en cada uno de los *microbiotopos* del río. El primer escalón (*fitoplancton*) depende muy directamente de la existencia de determinadas cantidades de gases y sales disueltas en el agua. La existencia de las algas hace posible la del *zooplancton* y, sobre éste, la del complejo mundo de los invertebrados y de todo el ecosistema. En la base de esta cadena se encuentran la luz solar y los elementos simples que constituyen los nutrientes. Finalmente, el propio ecosistema es capaz también de reciclar materia orgánica en forma de bacterias y excrementos o cuerpos del *zooplancton*.

Las condiciones de vida de un cauce natural pueden llegar a ser muy exigentes y cambiantes, y una muestra de ello es cómo sólo una pequeña parte del total de especies de seres vivos ha sido capaz de colonizar las

aguas dulces. Existen en el mundo apenas 14.000 especies de algas, 1.100 de plantas superiores y casi 14.500 de metazoos, adaptados a las aguas de nuestros ríos y lagos, cifras muy reducidas si se las compara con el casi millón y medio de especies de seres vivos conocidos. Las especies que se han adaptado a las duras condiciones mencionadas dependen ahora del río para su supervivencia y, en este sentido, es fundamental que el río conserve unas características lo más próximas posibles a las naturales.

La gestión tradicional del agua y el aprovechamiento intensivo de los suelos de las vegas de los ríos, debido a su alta fertilidad, han producido a lo largo de la historia, junto con innegables beneficios socioeconómicos, un patente deterioro de los elementos del medio natural que conforman el río y su entorno, con el frecuente correlato de un empobrecimiento de la biodiversidad de sus ecosistemas. Lamentablemente, allí donde la accesibilidad lo permite, los bosques ribereños han sido con frecuencia eliminados o profundamente modificados, produciéndose la alteración de los ecosistemas naturales o la aparición de especies foráneas y, en el mejor de los casos, su reducción a una estrecha banda junto al cauce. En buena parte se han visto sustituidos por cultivos agrícolas y forestales (choperas) que, de manera especial en los ambientes mediterráneos, encuentran en las vegas condiciones óptimas de desarrollo. Además, las llanuras de inundación de los ríos han sufrido el efecto a menudo más devastador del pastoreo y de las extracciones de áridos. Sin embargo, algunos bosques de ribera se conservan sin alteración aparente, debido a la inaccesibilidad de los valles en los que se encuentran, asegurando así su naturalidad.

Una síntesis del papel del agua en los ecosistemas es la ofrecida por Prat (1995), mientras que una descripción del estado ecológico en que se encuentran diferentes tipos de ecosistemas acuáticos en España puede verse, p.e., en Prat (1998). En los próximos epígrafes se pasa revista a algunas de estas cuestiones básicas.

3.9.2.2. Cauces, riberas y márgenes

En el marco de la protección y recuperación del entorno fluvial, los conceptos de *cauces*, *riberas* y *márgenes*, sin olvidar sus definiciones legales, pueden y deben ser tratados desde un punto de vista funcional, de tal manera que a los cauces se les considere como el soporte físico por el que discurre el agua de la que dependen los ecosistemas acuáticos; a las riberas como el espacio físico donde se asientan las plantas que viven sumergidas o junto a las aguas, y a los márgenes como los terrenos donde se asientan las plantas dependientes de suelos húmedos (en términos geomorfológicos, llanuras de inundación). En definitiva, que se perciban estas realidades con un enfoque ecosistémico e integrador (González del Tánago [1998]).

La figura 322 muestra esquemáticamente los conceptos y relación entre cauces, márgenes y riberas de un río según la reglamentación vigente.

La vegetación que ocupa los cauces y terrenos ribereños en los ríos españoles está compuesta por un 20% de bosques de ribera, un 30% de cañaverales, zonas pantanosas y comunidades turbófilas, y el 50% restante corresponde a saucedas, zarzales, etc. (Sánchez-Mata y de la Fuente, MOPU, 1986).

Con carácter general en los tramos altos de las cuencas se pueden encontrar abedules, chopos temblones, tilos, sauces de montaña, etc., mezclados con especies propias de esos tramos como son los abetos, hayas, robles, brezos, etc. En los tramos medios aparecen las típicas formaciones de ribera como alisedas, olmedas o choperas, acompañadas de las formaciones arbustivas de sauces. Finalmente, en las zonas bajas de los ríos aparecen con mayor frecuencia las alamedas de álamo blanco y los sauces de tipo arbóreo. Un complemento de arbustos y plantas herbáceas completan un marco de extraordinaria belleza, calidad ambiental y paraíso para la contemplación.

Además de un importante efecto en la laminación de crecidas por desbordamientos del cauce a las márgenes

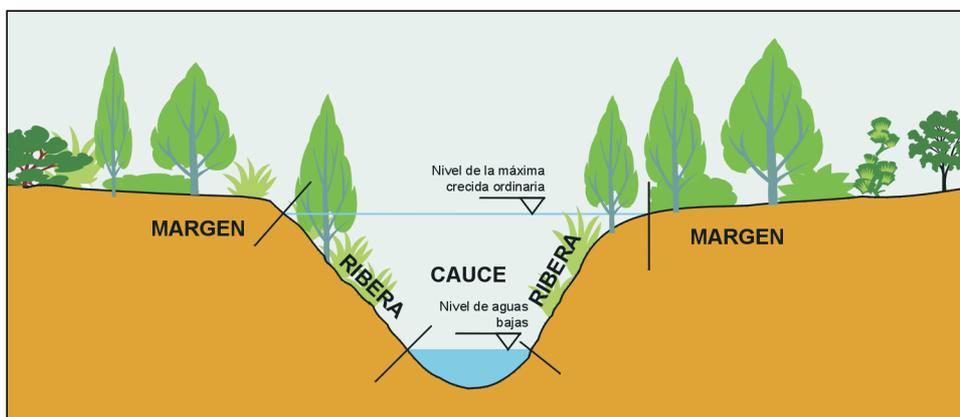


Figura 322. Márgenes, cauces y riberas de una corriente fluvial