Las aguas subterráneas: ¿una problemática mal enfocada? (I)

escrito por La Donça de Clés | jueves, 16 de abril de 2020
Primera parte | *Segunda parte*

Para el gobierno de las aguas subterráneas no se han tenido en cuenta sus características propias y los tipos de sus aprovechamientos; se les ha intentado aplicar (imponer) el molde de las aguas corrientes, sin considerar que ese es un camino hacia la ineficacia y la inanidad.
Santiago Ramos.

Con motivo del encierro pandémico y para interesarme por su salud, llamé el otro día a la residencia guadarrameña de Santiago. Se puso al teléfono (no gasta móviles) y mantuvimos una larga conversación. Después de pasar revista al estado de sus arterias y otras circunstancias de salud, por sacarlo de sus achaques y conociendo sus pasados trabajos profesionales sobre las aguas subterráneas, le di noticia de la «Jornada sobre sostenibilidad de las aguas subterráneas y la Directiva Marco del Agua». Se quedó pensativo y me largó la frasecita del introito. Después me pidió que escribiera algo sobre la cuestión. Y aquí estoy, como buena discípula, tratando de enhebrar algo de lo que me dijo y de lo que he leído yo últimamente sobre el tema.

Comencemos por el Seminario antes citado, celebrado el pasado mes de noviembre, organizado por la Fundación Botín y WWF, los del panda. No esperaba encontrar grandes ni chicas novedades y, en ese sentido, no me han decepcionado. Las ponencias comprendían desde clases teóricas de recordatorios

de hidrogeología, modelos matemáticos o contaminación por nitratos, hasta casos particulares descritos por los chic@s de las Oficinas de planificación, pasando por resúmenes estadísticos sobre el (mal) estado cuantitativo y químico de las «masas de agua subterránea», y terminando por los inevitables listados de ilusorias inversiones previstas para años sucesivos, cifras «sin compromiso de matrimonio presupuestario», que no se cree ni el santo guía espiritual de la Fundación.

Manifiesto que me desagrada lo de «masas de agua subterránea». Qué vulgaridad. En primer lugar, ¿cómo llamar masa a la suma de gotas o hilos en intersticios, fracturas u oquedades —saturadas o no— de una formación geológica? Una masa puede ser el agua contenida en un embalse, pero no la sutil que se almacena o se abre camino por inextricables vías del subsuelo (que me perdone Darcy). Otra faena ha sido la de definir sobre la piel de toro y las archipiélagos hasta un total de 768 masas de aguas subterráneas. Aunque son demasiadas —bastaría con la mitad y ya estaba bien— no llegan a las cerca de 4000 masas de aguas superficiales definidas por el inefable Centro de Estudios Hidrográficos, en su papel mosaico de conductor de la hidrología española por el desierto del error, pero esto no hay quien lo controle ni hay interés en ello. Nos recuerda «la multiplicidad de los entes» de Tomás de Aquino, que siguiendo a Aristóteles basa dicha multiplicidad en las formas y el acto como causas de la división de las cosas.

Pero entremos en materia. Trataremos solamente unas pocas cosas respecto a las aguas subterráneas. Como ejemplo de que nos metemos en un jardín, baste ver las definiciones sobre las aguas subterráneas y los acuíferos que figuran —o han figurado— en nuestra legislación.

La Ley de Aguas de 1985 no se molestó ni distrajo en cuestión de definiciones. Entonces no se estilaba el escolasticismo posterior y quizá hizo bien. La cosa comienza en el artículo 15 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico de 1986. Las

modificaciones posteriores de 2001, no alteraron este artículo. Su redacción se debe a Agustín Navarro Alvargonzález, recién regresado entonces desde las Naciones Unidas al IGME. Viene a decir:

Art. 15. 1. Se entiende por acuíferos, terrenos acuíferos o acuíferos subterráneos aquellas formaciones geológicas que contienen agua, o la han contenido y por las cuales el agua puede fluir.

Se ha criticado posteriormente el poco sentido operativo de tal definición. Pero la cosa comienza a liarse con el siguiente apartado del mismo artículo 15. Veamos:

2. *El dominio público de los acuíferos o formaciones geológicas por las que circulan aguas subterráneas, se entiende sin perjuicio de que el propietario del fundo pueda realizar cualquier obra que no tenga por finalidad la extracción o aprovechamiento del agua ni perturbe su régimen ni deteriore su calidad».*

Pero, los acuíferos, ¿son o no dominio público hidráulico? Porque las aguas subterráneas han sido incluidas en el domino público en virtud el artículo 2º, a) de la propia Ley. Es decir, se produce una separación entre las aguas subterráneas (el contenido de los acuíferos) y el acuífero en sí (el continente), que es una formación geológica. Dicho de otra manera: el agua contenida en un acuífero es de dominio público; la formación geológica solo a efectos de extracción o aprovechamiento. El propietario puede realizar cualquier clase de obras, pero tales que no perturben el régimen ni deterioren su calidad. Es decir, se trataba simplemente de mantener el negocio de la extracción de áridos (o las canteras) por encima del nivel freático, suponiendo que el acuífero permanecía prístino después de haberle retirado la cobertera de materiales productivos económicamente. Igual que con el riego: ¿los riegos sobre un acuífero acaso no perturban el régimen ni deterioran la calidad de las aguas subterráneas?

Conclusión: alguien dijo con soltura de cuerpo, que en una formación geológica se declaraban de dominio público los intersticios, fracturas o conductos cársticos, así como el agua que pudieran contener, pero no el resto de la masa sólida. Nadie se preocupó después de intentar aclarar la cuestión ni el rompecabezas de la perturbación del régimen y el deterioro de la calidad.

Luego vino otro lío. Por ejemplo en el artículo 56 (y en otros lugares) de la Ley de Aguas se cita «acuíferos o unidades hidrogeológicas». Pero en la Ley no estaba definida ni la «unidad hidrogeológica» ni su relación con los acuíferos. Santiago Ramos me dice que la definición de unidad hidrogeológica se debe a Amable Sánchez González, fallecido ya hace años, que logró dar sentido a posteriori al galimatías introducido inadvertidamente en la Ley de aguas. La nueva definición fue introducida en el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica de 1988, que luego se ha suprimido, pero sin considerar que la dicotomía entre acuíferos y unidades hidrogeológicas sigue apareciendo en la Ley de Aguas, disposición de máximo rango de la materia. La definición venía a decir: *«Por unidad hidrogeológica se entiende uno o varios acuíferos agrupados a efectos de una racional y eficaz administración del agua».* Su delimitación correspondía a los Organismos de cuenca o Administraciones Hidráulicas intracomunitarias. En 1988, como punto de partida en los temas de aguas subterráneas para los Planes Hidrológicos de cuenca, entonces en elaboración, el Servicio Geológico de Obras Públicas de la DGOH en colaboración con el IGME, las Confederaciones Hidrográficas y las Administraciones Hidráulicas intracomunitarias, elaboraron un mapa con las unidades hidrogeológicas delimitadas en el territorio peninsular e Islas Baleares, así como una ficha con las principales característica técnicas y de explotación para de cada una de las 369 unidades que se definieron.

Por su parte, la Ley del Plan Hidrológico Nacional de 2001, modificada en 2005, define: *Art. 3º a) Acuíferos compartidos: aquellas unidades hidrogeológicas situados en los ámbitos territoriales de dos o más Planes de cuenca.* O sea, las unidades hidrogeológicas siguen existiendo como fantasmas vivientes que carecen de definición legal.

En el 2007 se aprueba el nuevo Reglamento de la Planificación Hidrológica, poniéndolo de acuerdo (o, al menos, intentándolo) con la Directiva Marco del Agua. Y aquí sí que ya se estilaban las definiciones. Así tenemos las de acuífero y de aguas subterráneas que se supone que deberían ser las vigentes (si se modificase concordantemente la Ley de Aguas):

- *Art. 3º a) Acuífero: una o más capas subterráneas de roca o de otros estratos geológicos que tienen la suficiente porosidad y permeabilidad para permitir ya sea un flujo significativo de aguas subterráneas o la extracción de cantidades significativas de aguas subterráneas.*
- *Art. 3º d). Aguas subterráneas: todas las aguas que se encuentran bajo la superficie del suelo en la zona de saturación y en contacto directo con el suelo o el subsuelo. (¿N*o las que se encuentran en la zona semisaturada en camino hacia la saturada?)
- *Art. 3º q) Masa de agua subterránea: un volumen claramente diferenciado de aguas subterráneas en un acuífero o acuíferos*. (Si se encuentra en varios acuíferos, ¿se puede decir que está claramente diferenciada?)

¿Cómo cohonestar todo este conjunto de definiciones descuidadas con las necesidades de una administración «racional y eficaz» de las aguas subterráneas? Labor que queda pendiente para juristas de pro.

Pasemos a otra cosa, por ejemplo, las Comunidades de Usuarios de Aguas Subterráneas (CUAS). Dichas comunidades se plantearon

en los años 80 como una panacea para resolver en el campo de las aguas subterráneas la denominada «Tragedia de los (bienes) comunes», según el célebre escrito de Garrett Hardin de 1968. Según Wikipedia *«Hardin describe una situación en la cual varios individuos, motivados solo por el interés personal y actuando independiente pero racionalmente, terminan por destruir un recurso compartido limitado (el común) aunque a ninguno de ellos, ya sea como individuos o en conjunto, les convenga que tal destrucción suceda»*.

La explotación de las aguas subterráneas es una cuestión que arranca históricamente desde una posición claramente individual. El propietario de un fundo, con sentido de ser propietario del subsuelo hasta el centro de la tierra (derecho romano) defiende las aguas alumbradas rabiosamente Y aunque las pueda ver mermadas por las explotaciones de sus vecinos, no les denunciará porque «no está bien visto». Las CUAS nacen en España y toman ejemplo del acuífero del Delta de Llobregat. Pero el ejemplo difícilmente se puede extender a las Comunidades de riego, que son mayoritarias en nuestro país. Analicemos con un poco de detalle la cuestión.

Barcelona se estuvo abasteciendo exclusivamente con aguas subterráneas procedentes de pozos perforados en el Delta del Llobregat hasta 1956. La Sociedad General de Aguas de Barcelona, creada en Lieja en 1867, con capital belga, tomó sus fuentes de agua del aluvial del río Llobregat mediante una serie de perforaciones que incluían pozos de recarga del acuífero con agua del propio río. Posteriormente, a partir de 1960 aproximadamente, del mismo Delta se comenzaron a suministrar una serie de empresas importantes de la Zona Franca. Cuando comenzaron los problemas de sobreexplotación se creó la Comunidad de usuarios, pero los comuneros principales eran la empresa de abastecimiento e importantes industrias, con alta capacidad técnica y empresarial. Nada que ver con un conjunto de usuarios individuales y numerosos.

Por otra parte, cuando se redactó la Ley de Aguas de 1985, a

la vista de los problemas de sobreexplotación de acuíferos que habían aparecido en nuestro país (La Mancha Occidental, los Llanos de Albacete, Doñana, la cuenca del Segura, etc.) se redactaron los artículos 56 y concordantes, sin ningún tipo de experiencia previa. Cuando llegó la hora de redactar los Reglamentos, Santiago Ramos me cuenta que Amable Sánchez y él mismo redactaron el procedimiento administrativo de la declaración de sobreexplotación, así como la formación de una Comunidad de usuarios y la elaboración del plan de ordenación, tomando todas estas determinaciones en parte de los estadounidenses, con buena voluntad y sentido administrativo pero sin experiencia previa. El primer plan de ordenación que se aprobó fue el de la Llanura Manchega en la cuenca del Guadiana. Como suele suceder, lo que se establece a toda velocidad en poco más de una tarde de trabajo, se conserva durante décadas sin que se acometa su revisión. Surgió la necesidad de la constitución de una Comunidad de usuarios para que se encargase principalmente de reducir las extracciones del acuífero; o dicho en otras palabras: que resolviesen el problema que habían creado ellos mismos con una mínima intervención (y desgaste) de la Administración.

La presión de la Dirección General de Obras Hidráulicas fue en un doble sentido: que se establecieran Comunidades de Usuarios lo más parecidas a las de aguas superficiales, y que requiriesen la mínima intervención de las Confederaciones, que estaban para otra cosas (embalses, trasvases y zonas de riego, concesiones, policía, …).

El riesgo que corría el devenir de esas Comunidades era que se convirtiesen en *lobbies* de defensa de intereses agrarios frente a la administración del Estado, como las comunidades de riego tradicionales, no siendo extraño que fuesen trampolines de carreras políticas. Eso favorecido por el escaso interés en estas materias de las Confederaciones. Además, cuando alguna Confederación intentó «poner orden» en los aprovechamientos desordenados de aguas subterráneas, con clara e ingenua

intención de favorecer a los agricultores, el tiro le salió por la culata, pues los usuarios hicieron piña en contra de la Confederación. Se cuenta el caso de un presidente que fue cesado por exceso de celo en estos temas imponiendo sanciones a los aprovechamientos sin concesión administrativa, pero el siguiente (o el anterior) lo fue por lo contrario: dejar de imponer sanciones.

¿No habría que volver a pensar estas cuestiones a la vista de la experiencia de la que ahora sí se dispone? ¿Qué interés tienen los agricultores en ponerse en contra unos de otros cuando pueden hacer piña frente a la Administración para que les resuelva el problema y, de paso, ver lo que pueden sacar? ¿Hay, por ventura, alternativa a una intensa actuación administrativa desde los puntos de vista del agua, pero sobre todo, de la agricultura? Mientras no se vaya por la línea agrícola, los mares menores se multiplicarán.

Igual sucede con el intento de instalar contadores volumétricos en cada uno de los miles de pozos que pude llegar a tener un acuífero (o unidad hidrogeológica). En España aún no sabemos si tenemos medio millón de pozos, un millón o dos millones. ¿Qué interés va a tener el propietario de un pozo de mantener en perfecto uso el contador con el que lo vigilan y le pueden sancionar? El usuario de una vivienda sí que tiene interés en el contador con objeto de que le facturen su consumo real, sin tener que entrar en un reparto con otros vecinos que, por definición, son más gastosos. Existen actualmente otros procedimientos de tipo indirecto de control de riegos (imágenes de satélites o de drones) que habría que analizar en su vertiente jurídica de utilización como procedimientos de control y policía de aguas.

La obsesión de la Administración de aplicar en este tema de la Comunidades de usuarios de aguas subterráneas (perdón, Comunidades de usuarios de masas de aguas subterráneas) el régimen de las aguas superficiales no ha sido adecuado. Las comunidades de regantes tienen como bien común sustantivo la

toma única o dependen de un ramal por el que puede o no circular agua. Tuvieron necesidad de una organización para el reparto equitativo del agua. Después se crearon en grupos de presión donde revivían en ocasiones nuevos cacicazgos.

Pero las aguas subterráneas y su «tragedia de los comunes» tienen otros ejemplos para aprenden acerca de las modalidades para su administración. Otros bienes comunes como la pesca —pongamos por caso— han necesitado de una compleja gestión de cupos y contingentaciones administradas por un órgano superior. Habría que reflexionar sobre estas cuestiones y su relación con el régimen concesional de la Ley de Aguas. Por último señalaremos una situación perversa: aquellas zona donde se ha originado un problema (La Mancha y la Tablas de Daimiel, el Mar Menor, La Albufera, el Delta del Ebro, Doñana, etc.), cuentan con ventajas comparativas, ya que pueden reclamar la intervención de las administraciones por medio de obras, subvenciones, exenciones, ayudas, condonaciones, demoras de compromisos, y un largo etc. Podría llamárseles «los intereses creados». En ocasiones han funcionado las ayudas de la Unión Europea, como en el Plan de humedales de La Mancha (¿se consiguieron los objetivos previstos?) o las desaladoras esparcidas a lo largo de la fachada mediterránea (¿cómo está prevista la recuperación de costes?).