

PERMISOS, TRÁMITES Y PROYECTOS PARA LA CAPTACIÓN Y USO DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS

Carlos LOASO VIERBÜCHER*

(*) Junta de Aguas. Generalitat de Catalunya.
Servicio Territorial del Ebro

RESUMEN

La incorporación de todas las aguas subterráneas al dominio público exige al usuario dependencia de su Administración hidráulica, con mayor o menor complejidad según el tipo de aprovechamiento que pretenda. Por su parte, la Administración debe responder, además de a la preservación y correcta gestión del recurso, a un espectacular volumen de solicitudes, que no deberían ser complejas para el usuario, pero que por su número y dilatada tramitación han demostrado la falta de medios humanos y materiales en los Organismos de cuenca. Acceder a las aguas subterráneas representa en la actualidad un engorroso trámite burocrático para el ciudadano, que se trata de paliar con su mayor implicación en la gestión del agua.

INTRODUCCIÓN

Desde la promulgación de la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879 hasta su derogación y entrada en vigor de la actual Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, es decir durante 107 años, sólo estaban reguladas, por lo que respecta a las aguas subterráneas, las relacionadas con cauces públicos y en su zona de policía de 100 m en ambas márgenes, tanto en terrenos de dominio público como de propiedad privada; éstas eran consideradas como aguas públicas y, como tales, administradas por las Comisarías de Aguas. El resto de las aguas subterráneas estaban consideradas privadas, y las competencias administrativas sobre ellas divididas o dispersas entre varios organismos.

Con la nueva legislación se ha pasado a un tratamiento unitario de las aguas, tanto superficiales como subterráneas, y se han concentrado la mayor parte de las competencias en un mismo Organismo, que en la actualidad es el Ministerio de Medio Ambiente, a través de sus Confederaciones Hidrográficas, por lo que res-

pecta a las cuencas intercomunitarias. Algunas Comunidades Autónomas han creado Administraciones hidráulicas propias, como es el caso de Baleares, Canarias, Cataluña y País Vasco para sus cuencas intracomunitarias.

Resumir en esta ponencia los procedimientos y tramitaciones habituales para el acceso al aprovechamiento de las aguas subterráneas, en cualquiera de sus modalidades, presenta para el autor una dificultad añadida, cual es la diferente manera de administrar y aplicar la L.A. en un territorio, tramo final de la cuenca del río Ebro, donde coinciden y se solapan diferentes Administraciones hidráulicas (Ebro, Júcar y Cuencas Internas de Cataluña), y en el que gracias a la descentralización propia de la Junta de Aguas de Cataluña, es posible una mayor proximidad al usuario y un rápido acceso al territorio. No es de extrañar pues que el tratamiento que en adelante se recoge acerca del art. 52.2 de la L.A. sorprenda a algún profesional de la Administración hidráulica, especialmente por lo que se refiere a la autorización previa de las obras y elementos de control y vigilancia que se imponen. Pero también debe tenerse presente que de este modo se ha conseguido mermar, en lo posible, el fracaso del procedimiento de investigación de aguas subterráneas recogido en la L.A. y ampliamente desarrollado por el RDPH, que los Organismos de cuenca no han sido capaces de aplicar como demuestra su casi nula utilización en estos doce años transcurridos.

REGULACIÓN DE LOS NUEVOS APROVECHAMIENTOS EN LA LEY 29/1985

Desde la entrada en vigor de la actual Ley de Aguas, el 1 de enero de 1986, el acceso al uso de aguas subterráneas se realiza por:

- Disposición legal (art. 52 L.A.): menos de 7.000 m³/a y para aguas que no salen de la finca donde se han alumbrado.
- Discrecional: concesiones derivadas de un permiso de investigación de aguas subterráneas, y concesiones directas derivadas de aprovechamientos preexistentes.

Para el otorgamiento, en el segundo caso, el Organismo de cuenca aplica varios criterios de discrecionalidad:

- explotación conjunta aguas superficiales-aguas subterráneas;
- calificación legal del acuífero (libre, protegido, sobreexplotado);
- compatibilidad con Plan Hidrológico (normas explotación acuífera) o Plan de Ordenación de extracciones (acuíferos protegidos y/o sobreexplotados);
- interés público;
- orden de preferencia, en ausencia Plan Hidrológico, en el uso: abastecimiento (1), regadío (2), usos industriales producción de energía eléctrica (3), otros usos industriales (4), acuicultura (5), usos recreativos (6), navegación y transporte acuático (7), otros (8);
- existencia de perímetros de protección legalmente establecidos: aguas mine-

rales y mineromedicinales, captaciones abastecimiento urbano y zonas húmedas.

El control de estos nuevos aprovechamientos se lleva a cabo mediante la policía de aguas subterráneas, cuyos objetivos son la vigilancia y el cumplimiento de:

- las condiciones por las cuales se otorgan nuevas autorizaciones o concesiones de aguas subterráneas,
- las normas de explotación del acuífero y de los planes de ordenación de extracciones del acuífero legalmente establecidos o acordados,
- las moratorias.

Para desempeñar estas funciones se utilizan los siguientes medios, instrumentos y procedimientos de control:

- lectura de contadores volumétricos u horamétricos;
- control de superficie regada y tipo de cultivo (medios directos o indirectos), cambio de cultivo que supongan mayor consumo de agua;
- eventuales cánones o tasas;
- denuncias (pozos ilegales, modificaciones no autorizadas en captaciones, cambios en el uso del agua, manipulación contadores, incumplimiento moratorias, etc);
- cruce de datos de los cánones (hidráulico-saneamiento).

La titularidad y vigilancia corresponde al Organismo de cuenca, normalmente a través de su servicio de guardería fluvial. Es obvio que la máxima efectividad se logra incorporando los sistemas de vigilancia de las Comunidades de usuarios (es una de las principales funciones que les reconoce la Ley).

AUTORIZACIONES, COMUNICACIONES E INSCRIPCIONES

Estas tramitaciones están relacionadas con el artículo 52.2 de la L.A. por lo que el volumen máximo de explotación no puede superar los 7.000 metros cúbicos por año, siendo el uso al que se pueden destinar las aguas tanto agrícola, industrial, abastecimiento, etc. Constituyen el grueso de las tramitaciones que llevan a cabo los Organismos de cuenca (86% del total de los expedientes de aguas subterráneas en la Junta de Aguas de Cataluña en el año 1998 como ejemplo) (ver *figura 1*).

Autorización y comunicación se refieren a lo que comúnmente se conoce como apertura de pozo, estando las primeras reservadas a las obras de prospección que se realizan en zona de policía de cauces, en acuíferos declarados protegidos o sobreexplotados y dentro de perímetros de protección de captaciones de abastecimiento, y la segunda al resto del territorio exento de catalogación específica.

Inscripción es la tramitación que se utiliza para incorporar el aprovechamiento de aguas al Registro de Aguas del Organismo de cuenca, y que da protección admi-

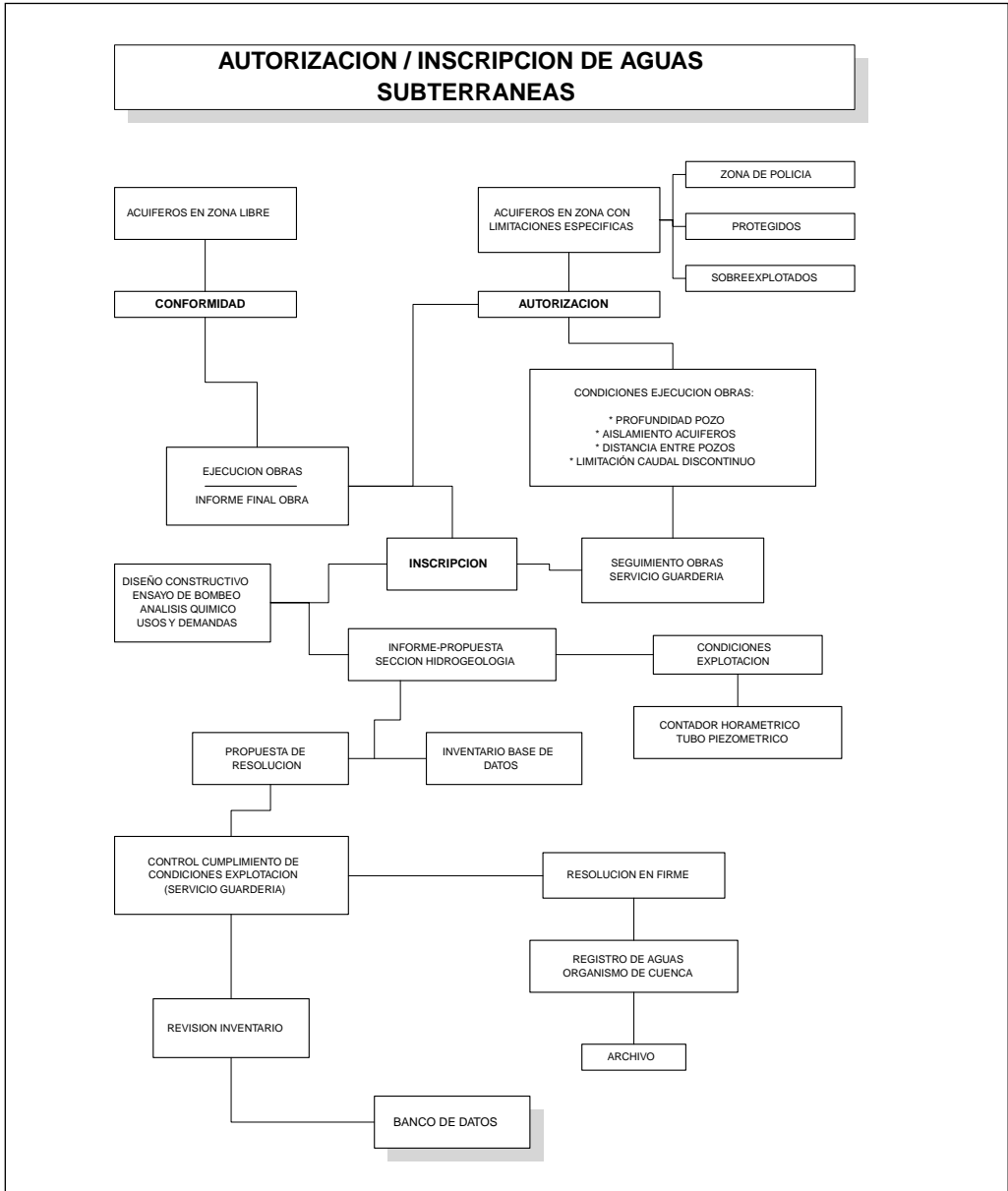


Figura 1. Tramitación de autorizaciones e inscripciones de aguas subterráneas.

nistrativa al usuario respecto de su derecho a la explotación, que, recordemos, es por disposición legal.

La documentación necesaria para llevar a cabo las tramitaciones descritas es simple y escueta, pues tanto la propia L.A. como la Administración hidráulica facilitan que cada usuario la elabore sin necesidad de intervención de un técnico consultor, aunque siempre es deseable.

Autorizaciones y comunicaciones difieren tan sólo en el grado de detalle de las obras que se pretenden realizar, pero en la práctica la documentación es muy similar, siendo la Administración la que estudia con detalle la primera, condicionando técnicamente en la resolución los aspectos constructivos, límites de profundidad, diámetros de cámara de bombeo, cementaciones, etc., y acepta de trámite la segunda, ya que se trata de llevar un control extensivo de las obras que se realizan en el territorio no sometido a normas o limitaciones específicas. Esta documentación consta de:

- Solicitud tipo instancia, donde se indican los datos personales del solicitante, las referencias escriturales y catastrales del predio donde se ubicarán las obras, las mediciones aproximadas de la obra que se proyecta, el contratista de las mismas, la previsión de equipamiento hidráulico de la captación (potencia y caudal), y el uso que se pretende dar a las aguas.
- Fotocopia compulsada de la escritura de propiedad del terreno y NIF.
- Plano geográfico, catastral y croquis de acceso al emplazamiento de las obras.
- A criterio técnico, es posible requerir más datos cuando no es posible informar con seguridad sobre la adecuación de las obras y caudales que se pretenden derivar.
- Las inscripciones de aprovechamientos exigen una información algo más completa, siendo menos extensa cuando proceden de autorizaciones o conformidades previas, pues el Organismo de cuenca ya dispone de buena parte de la información técnico-administrativa en su banco de datos. No así cuando las obras de captación, equipamiento e inicio de la explotación, se han llevado a cabo con desconocimiento de la Administración. La mayor o menor implantación de la Administración en su territorio o proximidad al usuario influyen claramente sobre la calidad y fiabilidad de la información que aporta el usuario, que no es otra que la que le facilitan los contratistas que han intervenido en las obras. Esta documentación consiste en:
 - croquis constructivo de la captación,
 - columna litológica,
 - nivel piezométrico,
 - comportamiento hidráulico (depresión en bombeo y estabilización),
 - características del equipo de bombeo (tipo de bomba, potencia, caudal a determinada altura manométrica y profundidad de instalación de la aspiración),
 - uso, demanda y dotaciones (volumen máxima anual y caudal equivalente

en el mes de máxima demanda), incluyendo la justificación en el caso de superar 3.000 metros cúbicos de extracción por año.

El análisis de la documentación aportada y la confrontación sobre el terreno del

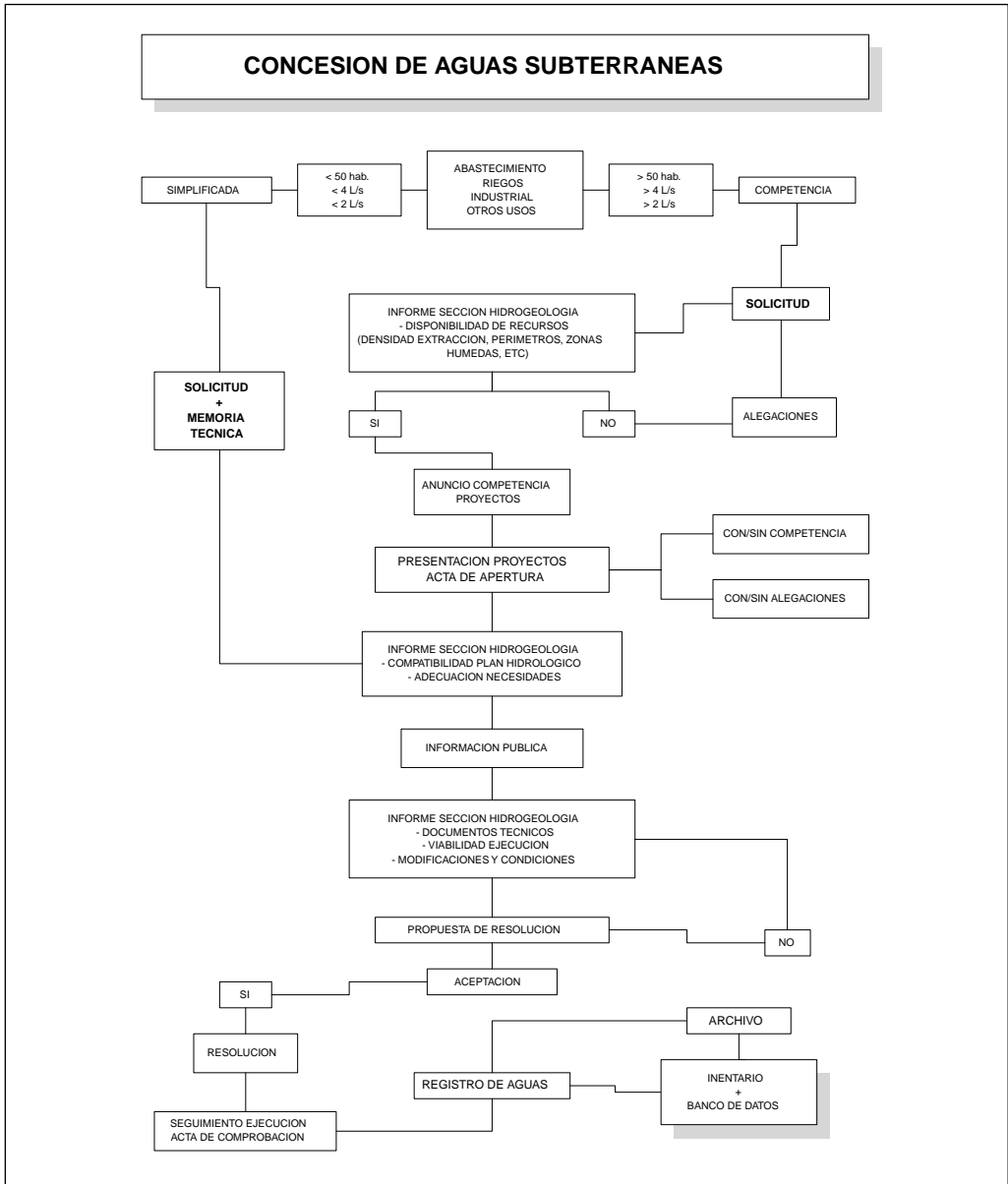


Figura 2. Tramitación de concesiones de aguas subterráneas.

expediente administrativo, comprobando la suficiencia de dicha documentación, y la adecuación técnica de las obras y caudales que se pretendan derivar para la finalidad perseguida, conducen a una resolución por la que se inscribe en el Registro de Aguas del Organismo de cuenca el derecho al aprovechamiento indefinido del recurso, de acuerdo con los parámetros establecidos en la resolución.

CONCESIONES

En este título administrativo, establecido para cualquier aprovechamiento de aguas no amparado por el artículo 52.2 de la L.A., no sólo para los que superan un volumen anual de 7.000 m³/año, sino también cuando las aguas se conducen a predio diferente del de la captación, se establecen dos tipos de tramitaciones diferenciadas: concesiones de escasa importancia y concesiones de trámite en competencia (ver *figura 2*). La documentación es diferente, ya que sólo en el segundo caso es preceptiva la presentación de proyecto suscrito por técnico competente y visado por el colegio correspondiente. La documentación necesaria para cada tipo de concesión es la siguiente.

Concesiones de escasa importancia

La documentación administrativa es similar a la citada anteriormente para una inscripción. En el caso de comunidades de regantes o de usuarios, en general, es necesario tramitar paralelamente el expediente de constitución de comunidad, donde se establece el convenio que rige la administración entre los usuarios (art. 201 y sig. del RDPH).

Para este tipo de concesión la documentación que se exige (art. 130 del RDPH) consiste en: croquis detallado y acotado de las obras de toma y del resto de las instalaciones, con una memoria descriptiva de una y de otras, en la que se justificará, asimismo, el caudal solicitado y un ejemplar de la hoja correspondiente de un plano del Instituto Geográfico Nacional, donde de señalarán el punto o puntos de toma, así como el esquema del resto de las instalaciones si la escala lo permite. En el caso de concesiones de agua para abastecimiento de población deberá aportarse además el informe sanitario de la Administración competente relativo a la idoneidad de la captación, calificación sanitaria de las aguas y mínimos precisos para su potabilización. Y en el caso de concesiones de agua para riego deberán justificarse las dotaciones y módulos mediante informe agronómico.

Si bien sorprende que pueda tramitarse una concesión de hasta cuatro litros por segundo, equivalentes como ejemplo al riego de 10 hectáreas de cítricos, lo que suponen entre 50.000 y 60.000 metros cúbicos de extracción en un año, con una documentación tan simple y carente de intervención de un técnico o proyectista, también es cierto que el mismo artículo en su apartado 5 establece la posibilidad de

recabar del peticionario la presentación de un proyecto justificativo de las obras suscrito por técnico competente, si, por las características peculiares del caso, se considerase necesario.

Concesiones de trámite en competencia de proyectos

En el art. 106 del RDPH se establece que a la solicitud se acompañará proyecto por cuadruplicado, debidamente precintado, suscrito por técnico competente, en el que se determinarán las obras e instalaciones necesarias, justificándose los caudales a utilizar, los plazos de ejecución y, si se tratase de riegos en régimen de servicio público, los valores máximos y mínimos de las tarifas correspondientes, que habrán de incorporar las cuotas de amortización de las obras. El proyecto podrá ser sustituido por un anteproyecto, en el que queden definidas las características del aprovechamiento, las obras y las afecciones en grado suficiente para llevar a cabo una información pública o resolver una posible competencia de proyectos, quedando obligados a completar el grado de definición si la Administración lo considerase todavía insuficiente.

Resulta obvio que en cualesquiera de estas dos tramitaciones la L.A y el RDPH especifican bien poco en cuanto a la documentación hidrogeológica de la captación de aguas subterráneas. Ello, a juicio del autor, tan solo viene justificado por cuanto el legislador da a entender que para cualquier aprovechamiento de agua no sujeto al art. 52.2 es necesaria la previa investigación de aguas subterráneas (art. 66 L.A. y art. 177 y sig. del RDPH). Vale la pena indicar que esa última tramitación, la investigación, representa menos del 1% de todas las tramitaciones llevadas a cabo por los Organismos de cuenca desde la entrada en vigor de la actual L.A., y que ha consultado el autor (Confederación Hidrográfica del Júcar, del Ebro, del Norte, y Juntas de Aguas de Cataluña y Baleares). ¿Qué razones de procedimiento han existido para ello?. A juicio del autor son dos, pero que en el fondo es una misma: lo obligadamente dilatado en el tiempo de la tramitación administrativa de una investigación -todas están sujetas a trámite de competencia, debe presentarse fianza o aval, y están afectadas por dos informaciones públicas-; ello representa frecuentemente, en el mejor de los casos, un año de tramitación hasta obtener el permiso. Frente a ello el sondeo o pozo relacionado con el art. 52.2 facilita las cosas, de tal modo que en España y durante estos últimos 13 años toda la investigación de aguas subterráneas no pública, probablemente cerca de cien mil sondeos, se han ejecutado sin la tutela de la Administración. Los resultados son más que lamentables: escasa y baja calidad de los bancos de datos de los Organismos de cuenca, importante grado de desconocimiento de la realidad de la explotación de aguas en el territorio, miles de sondeos y pozos inadecuadamente diseñados o faltos de diseño para la realidad hidrogeológica de los acuíferos, también miles de sondeos abandonados con evidente riesgo para la seguridad de personas y del propio acuífero (vertidos incontrolados) y un más que largo etcétera.

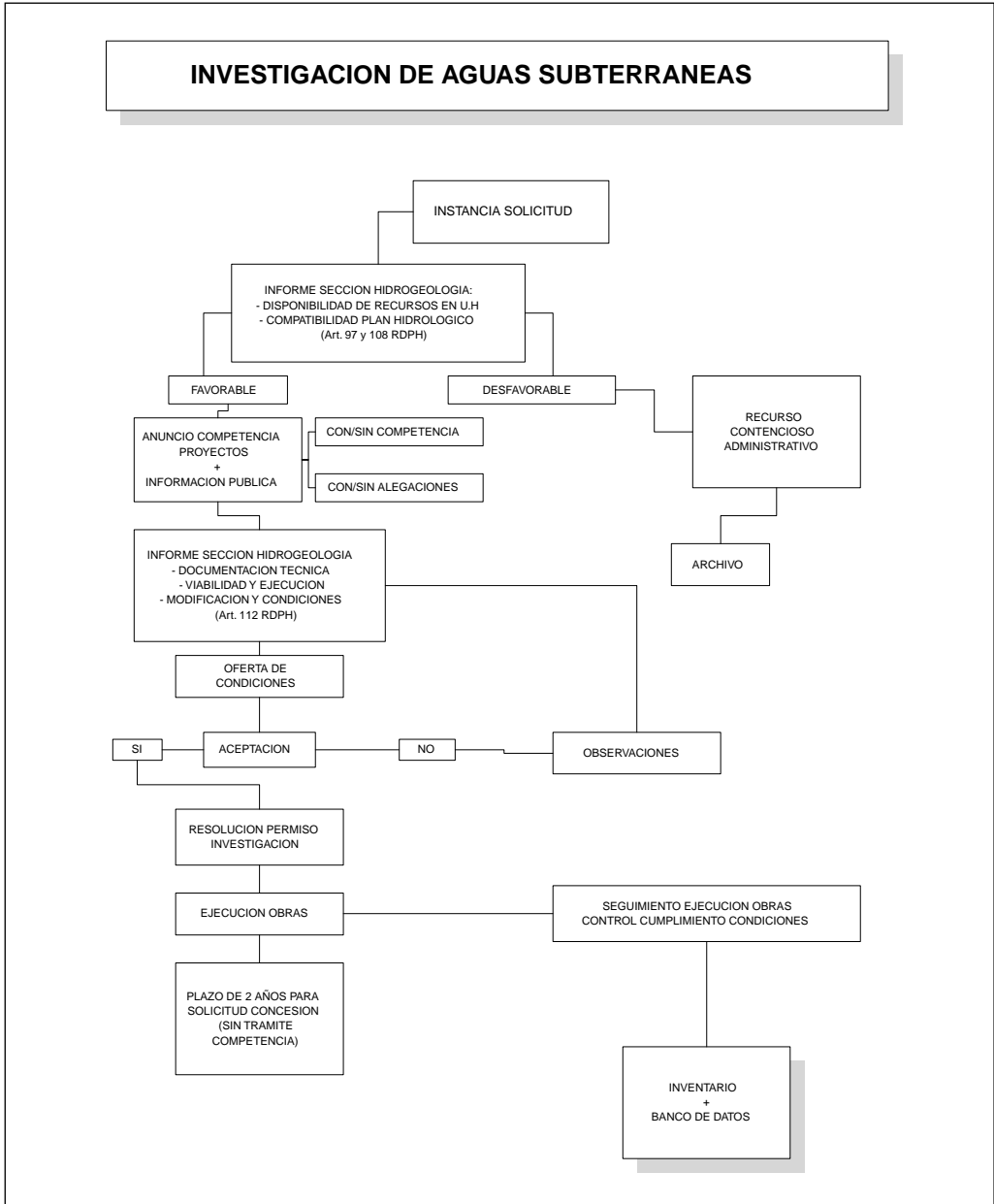


Figura 3. Tramitación de autorizaciones de investigación de aguas subterráneas.

INVESTIGACIÓN DE AGUAS SUBTERRÁNEAS

La investigación de aguas subterráneas, tal como se entiende en la L.A., es el conjunto de operaciones destinadas a determinar su existencia, incluidas las obras de profundización en el terreno, alumbramiento y aforo de los caudales obtenidos. Requiere autorización previa del Organismo de cuenca, excepto para las captaciones sometidas al art. 52.2 de la L.A. (*figura 3*).

La documentación administrativa no difiere de las anteriores tramitaciones, con la diferencia de que puede investigarse en cualquier terreno aunque no se disponga de la propiedad del mismo. A la solicitud debe acompañarse un proyecto de investigación que recoja:

- Memoria explicativa del objeto a que hayan de ser dedicadas las aguas, zonas a que alcance y términos a que afecte, situación, características y duración prevista de las obras, descripción de las labores necesarias para llevar a cabo las obras proyectadas, sistema y puntos de evacuación de detritus y caudales.
- El resto de los apartados del art.179 del RDPH recogen aspectos como documentación cartográfica, presupuesto, usos y finalidades -con la presentación de informe agronómico en caso de regadíos-, régimen de explotación previsto, acreditación de haber constituido fianza o aval, etcétera.

En mi opinión, esta es la tramitación adecuada para la construcción de cualquier sondeo, y una versión reducida de la misma debería aplicarse a las captaciones sometidas al art. 52.2 de la L.A.

CONTENIDO DE LOS PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN O CONCESIÓN

En lo expuesto hasta ahora se ha visto que tanto la L.A. como su Reglamento precisan escasamente acerca del contenido del proyecto. Por lo tanto, y a modo de ejemplo, se expone a continuación cuál es el contenido habitual extraído del análisis de centenares de proyectos presentados en la Junta de Aguas de Cataluña, en los que se ha observado que los proyectistas a menudo mezclan aspectos de la investigación con los de la concesión; es decir, las obras de prospección ya están realizadas, pero el autor las proyecta, observándose una escasa correlación entre ambas.

Tramitación simplificada de concesión

- Memoria técnica (puede firmarla el solicitante).
- Documentación, algo más completa que para una inscripción:
 - características hidrogeológicas de la captación,

- croquis constructivo y columna litológica,
- ensayo de bombeo (interpretación parámetros hidrogeológicos),
- descripción de los mecanismos de elevación,
- elementos hidráulicos de conducción y regulación en alta,
- plano básico de las instalaciones,
- justificación agronómica de las dotaciones para riego, u otros usos,
- calidad del agua (informe sanitario en abastecimientos),
- convenio de constitución de comunidad de usuarios.

Tramitación normal de concesión o autorización de investigación

- Proyecto suscrito por técnico competente y visado por el colegio correspondiente. Puede sustituirse por anteproyecto.
- Documentación completa y detallada. Debe contener, además de lo expuesto para las concesiones simplificadas, lo siguiente:
 - estudio geológico e hidrogeológico, inventario y cartografía;
 - estado de la explotación de aguas en la cuadrícula UTM afectada; en determinados casos se exigen modelos matemáticos de simulación de flujo;
 - calidad del agua; en zonas litorales estudio afección cuña salina;
 - cálculos de la captación: entubaciones, cementaciones, desarrollos y detalles;
 - cálculos hidráulicos de la elevación y conducción;
 - elementos de regulación: depósitos y balsas;
 - justificación de la demanda (balances agroclimáticos de series largas);
 - justificación y análisis económico del rendimiento de la explotación (riegos);
 - gestión de los vertidos (urbano e industrial: saneamiento).

Como todo proyecto, debe contener, además de la memoria y anejos descritos, un pliego de condiciones, planos detallados y presupuesto de las obras. Esto se entiende exclusivamente para la parte hidráulica y debería ser un documento con utilidad contractual y constructiva.

La realidad es, con frecuencia, muy diferente, y el proyecto viene a ser únicamente un mero trámite administrativo, a solventar del modo más barato y rápido posible.