

# PRIMER CONGRESO NACIONAL DE DERECHO DE AGUAS

**SUMARIO:** LA OPORTUNIDAD DE UN CONGRESO.—PONENCIAS: «Propiedad y uso del agua». «Aguas subterráneas». «El agua y la ordenación del territorio». «La contaminación de las aguas». «La participación del usuario en la gestión del agua». «La planificación hidrológica». «La organización institucional del agua».—CONFERENCIAS ESPECIALES.—OTRAS PARTICIPACIONES.—LA LABOR DEL POSTCONGRESO.

## LA OPORTUNIDAD DE UN CONGRESO

Del 17 al 21 de mayo de 1982 se han reunido en Murcia más de doscientas personas interesadas en promover una regulación legal adecuada del aprovechamiento del agua. A pesar de que nuestra Ley de Aguas de 13 de junio de 1879 ha sido considerada por la generalidad de los estudiosos del tema como ejemplar en muchos aspectos, también se reconoce por los mismos que la elogian que no pudo anticiparse a los problemas que han traído consigo los avances técnicos y el mismo progreso humano: consumo incontrolado que origina escasez de agua, desarrollo que motiva su contaminación, concepciones individualistas de la propiedad que favorecen la especulación de un bien tan necesario para la vida como es el agua.

Se indicaba en la convocatoria del Congreso que «la legislación de aguas está demostrando su incapacidad para responder a los objetivos sociales y económicos demandados por una sociedad en desarrollo como la nuestra y propugnados por la Constitución. Todos parecen estar de acuerdo en que para la solución definitiva de los problemas del agua es necesaria una nueva Ley de Aguas». Por esto se planteó como tema general el de «La reforma de la Ley de Aguas» y se concretaron los fines que se perseguían en cuatro puntos:

- a) Ofrecer la oportunidad de un encuentro entre los juristas y personas interesadas en los problemas del Derecho de aguas, para el contraste de las diferentes opiniones sobre la reforma de la Ley de Aguas.
- b) Procurar establecer unos principios orientadores de la futura legislación y administración del agua en España.
- c) Informar sobre la regulación legal de la gestión del agua en otros países.
- d) Poner a disposición del legislador español documentación útil para la elaboración de la nueva Ley de Aguas.

## PONENCIAS

Procurando alcanzar los dos primeros objetivos, se propusieron siete temas —para otras tantas ponencias—, que se encomendaron a juristas españoles especializados en cada una de estas cuestiones:

*Propiedad y uso del agua*

Fue la primera ponencia, a cargo del catedrático de Derecho civil de la Universidad de Murcia Juan ROCA JUAN, quien hizo un planteamiento original, superador de la dicotomía propiedad pública-propiedad privada del agua. En la mayoría de las comunicaciones presentadas a esta ponencia, por Emiliano CASADO IGLESIAS y Luis AMAT ESCANDELL (ambas sobre «La naturaleza jurídica del agua»), Manuel CASERO MEJÍAS («El agua: su titularidad y aprovechamiento»), Francisco CORRAL DUEÑAS («Las aguas en el Registro de la Propiedad»), Joaquín GRIS MARTÍNEZ y Joaquín GRIS MOYA-ANGELER («Los reales pantanos de Lorca en el siglo XVIII: pugna por la propiedad del agua represada»), José SÁNCHEZ CLEMENTE («Nacionalización del agua»), Juan José SANZ JARQUE («Sobre la reforma de la Ley de Aguas») y Andrés SUÁREZ BARCA («Peculiaridades en la titularidad, uso y aprovechamiento de las aguas en Galicia»), así como en algunas de las de carácter general que también debemos reseñar aquí («Informe sobre el proyecto de la Ley o Código del Agua presentado al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo», por la FEDERACIÓN NACIONAL DE COMUNIDADES DE REGANTES; «La incidencia de la normativa de la Comunidad Económica Europea en materia de aguas sobre los Estados miembros: el caso de la República Federal de Alemania», de Gabriele FUCHS; «La reforma de la Ley de Aguas», de Antonio GETE-ALONSO DE YLERA; «Desfase entre la vigente Ley de Aguas y la Hidrología», de Manuel MARTÍN ARNAIZ, y «Aspectos jurídicos del aprovechamiento de las lluvias torrenciales», de Jerónimo MUÑOZ MOJICA), hay referencias más o menos amplias a las ventajas e inconvenientes del dominio público de todas las aguas, pronunciándose al respecto los comunicantes en diferentes sentidos. El profesor ROCA JUAN puso de relieve el hecho de que la conversión de la propiedad privada de las aguas en concesión administrativa supone un cambio de titularidad que exige la expropiación forzosa mediante la correspondiente indemnización, de acuerdo con el artículo 33 de la Constitución; sin embargo, las consecuencias de una expropiación legislativa de las aguas privadas serían enormes, pues se afirma que, sólo de aguas subterráneas, hay más de 200.000 titularidades privadas; se originaría una tensión entre la norma y la realidad social por la probable falta de convicción de la necesidad de esta expropiación. Tal vez sería más práctico y realista reformar el Derecho de Aguas a partir de los principios recogidos en los artículos 33 y 45 de la Constitu-

ción, de forma que fuera posible lograr una utilización racional de los recursos hídricos apoyándose en la solidaridad colectiva que la propia Constitución invoca.

### *Aguas subterráneas*

La segunda ponencia, sobre la regulación legal de las aguas del subsuelo, fue confiada a Alejandro NIETO GARCÍA, catedrático de Derecho administrativo, que sistematizó y analizó las comunicaciones de carácter general antes reseñadas, en los aspectos relativos a estas aguas subterráneas, y las específicas presentadas a esta segunda ponencia por Manuel Ramón LLAMAS MADURGA («Influencias del desuso de las aguas subterráneas de Madrid en la legislación y en la política hidráulica española»), Emilio PÉREZ PÉREZ («Criterios para una nueva regulación legal de las aguas subterráneas»), Jorge PORRAS MARTÍN («La futura legislación de aguas desde el punto de vista del hidrogeólogo español»), Rafael MONSALVE y Alfredo IGLESIAS LÓPEZ («La legislación especial de Baleares. Experiencias adquiridas cara a una nueva Ley General de Aguas») y Pedro MARTÍN BOURGÓN y Joaquín BARBA-ROMERO MUÑOZ («Planteamientos básicos para la gestión del agua subterránea»). Entre las cuestiones surgidas en el debate que siguió a las exposiciones de ponente y comunicantes, volvió a suscitarse el problema de las ventajas e inconvenientes de la declaración legal de dominio público de todas las aguas, tanto superficiales como subterráneas, prevaleciendo el criterio de que había que superar este dilema de la propiedad pública o privada si se quería evitar el riesgo de llegar al año 2000 enzarzados en una discusión bastante bizantina y sin conseguir la necesaria reforma de nuestra Ley de Aguas.

### *El agua y la ordenación del territorio*

Fue ponente de este tema Fernando FUENTES BODELÓN, jefe del Servicio de Normativa del Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, y presentaron comunicaciones a esta ponencia Martín BASSOLS COMA («Consideraciones sobre el agua y la ordenación del territorio»), Leocadio BUESO ZAERA («Aprovechamiento integral de las aguas de la Fuente de Cella (Teruel)'), Jorge CORTINA GARCÍA y Manuel ZAPATA NICOLÁS («El agua en el municipio de Murcia: conflicto y degradación») y Daniel CREMADES Cerdán («Aspe y el agua en el marco de su cuenca. Una alternativa para la cuenca del Vinalopó»). Quedaron de manifiesto la necesidad y la dificultad de conseguir un tratamiento correcto de las aguas desde esta nueva perspectiva de la ordenación del territorio, expresada con ambigüedad en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, señalándose como urgente e ineludible la habilitación de instrumentos de coordinación, a fin de lograr un mínimo de coherencia en la acción administrativa, dado que las competencias no deben ser exclusivas, sino concurrentes y comparti-

das en los distintos niveles de decisión; la inclusión en la ordenación del territorio de las aguas continentales contribuiría incluso a corregir los desequilibrios territoriales existentes en el aprovechamiento de las mismas.

### *La contaminación de las aguas*

Fue encomendada esta cuarta ponencia a Borja CARDELUS MUÑOZ-SECA, director de Programas del Ministerio de la Presidencia del Gobierno, y presentaron comunicaciones a la misma Pedro DE MIGUEL GARCÍA («Contaminación y calidad de las aguas continentales: el Derecho español ante la normativa de la Comunidad Económica Europea»), José Antonio RUBIO LÓPEZ («El agua, su uso y polución», «Aplicación en usos agrarios de aguas residuales urbanas. Alternativa y gestión» y «La gestión de flujos de retorno de riegos»), Jorge PORRAS MARTÍN («La protección de la calidad de las aguas subterráneas en la legislación española: presente y futuro»), Francisco VICTORIA JUMILLA («Notas sobre la contaminación de las aguas subterráneas por los vertidos de los residuos sólidos urbanos») y Miguel ARENAS CUEVAS («Contaminación de aguas subterráneas por fertilizantes»). Se puso de relieve el evidente fracaso legislativo sobre la materia de contaminación del agua en España, motivado por la gran dispersión de normas, la falta de medios humanos y económicos y de un grado mínimo de sensibilización ante los problemas que se están suscitando; hasta que no se concentren en un solo texto las normas sobre contaminación de aguas y exista una clarificación sobre competencias administrativas al respecto, estos problemas de contaminación serán de solución muy difícil, con el perjuicio que supone que la escasa cantidad de agua que tenemos se contamine.

### *La participación del usuario en la gestión del agua*

Este fue el tema de la ponencia desarrollada por Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, catedrático de Derecho administrativo, a la que se presentaron las siguientes comunicaciones: «La participación de los usuarios del río Segura en la gestión de los recursos hidráulicos», de Joaquín EZCURRA CARTAGENA; «Acerca de la naturaleza jurídica de los Jurados de Riego», de Aurelio GUAITA MARTORELL; «Sobre los riegos abusivos y otras cuestiones», de José Daniel GUTIÉRREZ ESCUDERO, y «Problemática de la Administración Autónoma de las aguas», de Federico BUENO DOMINCUEZ. Será necesario adaptar —dijo el ponente— las entidades que gestionan las aguas al postulado, que se recoge en la Constitución, de que las diversas formas organizativas tengan estructuras democráticas, así como armonizar las competencias que en este tema de la participación en la gestión, al igual que en otros relacionados con el agua, tengan las Administraciones central y regionales.

*La planificación hidrológica*

Enrique MARTÍNEZ USEROS, catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Murcia, tuvo a su cargo esta sexta ponencia del Congreso, a la que se presentaron las siguientes comunicaciones: «Planificación hidráulica y autonomía», de José María CHICO DE GUZMÁN y GARCÍA-NAVA; «El régimen jurídico de los planes hidrológicos y la distribución de competencias sobre aprovechamientos hidráulicos en la Constitución», de José Manuel DÍAZ LEMA; «Concepto de aguas sobrantes», de María de los Desamparados LLOMBART BOSCH, y «La planificación hidrológica en la reforma de estructuras agrarias», de Juan José SEGARRA LLIDO. Los procesos auténticamente planificadores —señaló el ponente— se integran hoy día en una concepción del mundo de indudable trascendencia renovadora o de impulsión que, sin rechazar la estimación del legado histórico, trata de desarrollar el proceso obtenido por los conocimientos que se tienen y con los que se ha de poseer; la planificación hidrológica en concreto exigirá complementar las tareas encaminadas al aumento de las disponibilidades hídricas con la creación de más y mejores medios de aprovechamiento y regulación, perfeccionamiento de usos para reducir consumos, pérdidas y contaminaciones, reutilización de recursos y corrección de desequilibrios zonales, todo ello unido a la necesaria coordinación de la explotación de las aguas superficiales y las subterráneas.

*La organización institucional del agua*

La séptima ponencia del Congreso estuvo a cargo de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, catedrático de Derecho administrativo, abordando el tema de la Administración pública del agua. Presentaron comunicaciones Vicente BOIX REIG («Sobre la administración local de las aguas»), Angel SÁNCHEZ BLANCO («La distinción entre recursos y aprovechamientos hidráulicos»), Melchor SENENT ALONSO («Una posible alternativa a la Organización Institucional del agua en España»), Rafael COUCHOUD SEBASTIÁ («El agua, dominio público, base del desarrollo global del país»), Antonio MARTÍNEZ BLANCO («Repercusiones de la Constitución española de 1978 en el régimen de aprovechamiento de las aguas») y Emilio PLANCHUELO ARIAS («Comunidad en materia de aguas en Galicia»). Manifestó el ponente su preocupación por las contradicciones y discriminaciones en que se puede incurrir si son las diferentes Comunidades Autónomas las que, por medio de sus respectivos Estatutos, regulan la ordenación de los recursos hidráulicos en las cuencas que nacen y desembocan dentro de su propio territorio, frente a la situación de otras cuencas —la mayoría— en las que, por discurrir por más de un territorio regional, su ordenación queda bajo la competencia exclusiva del Estado; esto imposibilitaría la elaboración de una verdadera política hidráulica nacional y podría degenerar en el enfrentamiento de regiones, siendo necesario buscar

una solución a través de una aplicación adecuada del artículo 10 de la futura Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico o de una Ley especial de armonización en esta materia del agua.

#### CONFERENCIAS ESPECIALES

Para lograr el tercero de los objetivos antes señalados —informar sobre la regulación legal de la gestión del agua en otros países— se organizaron cinco conferencias especiales a cargo de especialistas de la materia (en los países que se consideraron de mayor interés por su experiencia y por razones de similitud climática o proximidad geográfica) o de juristas con larga experiencia en organismos internacionales.

Mr. RONALD B. ROBIE, director del Departamento de Recursos Hídricos del Estado de California; Mrs. NINA SELBST, directora de la Oficina Económica de la Comisión Hidrológica del Estado de Israel, y M. JEAN L. GARCIN, del Ministerio del Medio Ambiente de Francia, pronunciaron sendas conferencias sobre la «Gestión del agua», en sus respectivos países, informando ampliamente sobre los problemas que presenta el aprovechamiento de los recursos hidrológicos en cada uno y las medidas con que se procura dar una solución racional y eficaz a esos problemas. Y junto a esos tres casos concretos de otros tantos Estados se ofreció una visión complementaria y más universal de la Legislación del Agua a través de las conferencias inaugural y de clausura: la primera a cargo de Guillermo J. CANO, presidente de la Asociación Internacional de Recursos Hídricos, sobre «Las leyes iberoamericanas de aguas», y la segunda, a cargo de Dante A. CAPONERA, presidente del Consejo Ejecutivo de la Asociación Internacional del Derecho de Aguas, sobre «La legislación de aguas en Europa».

#### OTRAS PARTICIPACIONES

A las conferencias, ponencias y comunicaciones hay que añadir las intervenciones en las sesiones de apertura y de clausura de los presidentes del Consejo Regional y de la Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia —organizadores del Congreso—, de otras autoridades regionales y de los directores generales más relacionados con la gestión del agua de los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo, Industria y Energía y Agricultura, Pesca y Alimentación —que presidieron y moderaron las sesiones del Congreso— y del director general de los Registros y del Notariado que pronunció la conferencia final. Todos ellos aportaron ideas valiosas y animaron a proseguir la labor de búsqueda de soluciones jurídicas para los problemas del agua en nuestro país.

## PRIMER CONGRESO NACIONAL DE DERECHO DE AGUAS

Lo mismo hay que decir de las participaciones en los debates que siguieron a cada sesión, planteados en general con espíritu constructivo, a pesar de las lógicas confrontaciones entre posiciones diversas en temas de tanta importancia como los estudiados en cada ponencia. Por esto mismo no se pretendió llegar a conclusiones concretas, sino simplemente recoger las líneas generales de pensamiento o los criterios más compartidos entre los participantes en el Congreso.

### LA LABOR DEL POSTCONGRESO

El haber reunido a numerosos especialistas de Derecho de Aguas, la calidad de sus conferencias, ponencias y comunicaciones y el interés despertado entre ellos en relación con un tema de importancia vital como el de la ordenación legal adecuada del aprovechamiento de nuestros recursos hídricos, son resultados positivos del Congreso que deberán ser potenciados a partir de él. Para continuar la labor emprendida se publicarán cuanto antes todos los trabajos del Congreso, a fin de difundirlos entre organismos y estudiosos que se ocupan de los temas del agua, contribuyendo así al mejor remedio de los problemas de escasez y de degradación de un bien tan indispensable para la vida.

Emilio PÉREZ PÉREZ

