

La gestión de la calidad del agua

Aplicación de la ley de aguas en España



La antigua Ley de Aguas de 1879 apenas se ocupa de la calidad, lo cual es explicable si se tiene en cuenta que en aquella época los peligros de contaminación eran muy limitados.

Contaminación de Aguas superficiales por vertidos de aguas residuales de origen industrial.

LA Ley de Aguas de 1985 sienta claramente la integración de los aspectos cuantitativos y cualitativos en la gestión del recurso, al establecer, en su Preámbulo, que «se trata de un recurso que debe estar disponible no sólo en la cantidad necesaria sino también con la calidad precisa, en función de las directrices de la planificación económica, de acuerdo con las previsiones de la Ordenación Territorial y en la forma que la propia dinámica social demanda. Esta disponibilidad debe lograrse sin degradar el medio ambiente en general y el recurso en particular».

Esta atención hacia la calidad de las aguas es una novedad en relación con la Ley de Aguas de 1879, que apenas

D. CARLOS TORRES PADILLA
Comisaría General de Aguas. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, MOPU.

se ocupada de ella, lo cual es explicable si se tiene en cuenta que en la época de su promulgación los peligros de contaminación eran muy limitados, mientras que en la actualidad el crecimiento demográfico y el proceso de industrialización, junto con otros factores no menos significativos, han venido presionando de forma creciente para convertir los cauces individuales y el subsuelo en vehículos para deshacerse de los residuos, cuyo volumen aumenta de forma constante.

En la nueva Ley de Aguas hay un título específico dedicado a la «protec-

ción del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas continentales». Se establecen como objetivos, en cuanto a la protección del dominio público hidráulico contra su deterioro, además de conseguir y mantener un adecuado nivel de calidad de las aguas, evitar en general cualquier actuación que pueda degradar dicho dominio.

En este título se incluyen medidas preventivas para evitar en lo posible los tratamientos correctores costosos, señalándose la posibilidad de fijar zonas de protección de ciertas masas de agua, en las que se condicione el uso del suelo y las actividades que se desarrollen, imponiendo que, en la tramitación de concesiones y autorizaciones que afectan al dominio público hidráu-

lico y pudieran implicar riesgos para el medio ambiente, deben presentar las evaluaciones de sus efectos, entre los que se encuentra la pérdida de la calidad de las aguas. Además, se determina que en el caso de vertidos que puedan dar lugar a filtraciones o almacenamientos de sustancias susceptibles de contaminar los acuíferos, éstos sólo podrán autorizarse si un estudio hidrogeológico previo demuestra su inocuidad.

La Ley se pronuncia de forma muy específica sobre la prohibición de instalar en zonas concretas, procesos industriales cuyos efluentes, a pesar de los tratamientos a que sean sometidos, puedan constituir riesgo de contaminación grave para las aguas, bien sea en su funcionamiento normal o en caso de situaciones excepcionales previsibles, entre las cuales, se incluyen los accidentes.

Se fija como elemento básico del control administrativo para evitar la degradación del medio hídrico, principalmente de la calidad de las aguas, la autorización administrativa, y en particular, con respecto a la contaminación directa de los cauces, la exigencia de autorizaciones de vertido, en las que se concretarán todos los extremos que por vía reglamentaria se exigen a dichas actividades. Estas autorizaciones recogerán las instalaciones necesarias, así como los elementos para control de su funcionamiento y los límites impuestos a la composición del efluente específico, señalando, además, el importe del canon que corresponde al vertido.

También la Ley prevé, en la mecánica de autorizaciones de vertido, el po-



La Ley de Aguas de 1985 sienta claramente la integración de los aspectos cuantitativos y cualitativos en la gestión de los recursos hídricos.

Contaminación de Aguas superficiales por vertidos de origen industrial.

der suspender temporalmente éstas por modificarse las condiciones en que fueron concedidas, entre las cuales hay que considerar los cambios posibles en el medio receptor y los derivados de mejoras en la tecnologías disponibles para afrontar de forma técnica y económicamente viable el tema de la depuración. Aspectos, todos ellos, que inciden en el tratamiento casuístico que plantea muy importantes responsabilidades a la Administración, en cuanto que al disponer de medios normativos suficientes para ir adecuando sus actuaciones y autorizaciones a las situaciones, obliga a mantener al día sus conocimientos y a reformar, en consecuencia, y siempre de una forma constructiva para con el usuario, las condiciones de funcionamiento de las instalaciones y las características de los vertidos al medio receptor.

A fin de asegurar la continuidad de la protección, existe la posibilidad de que los organismos de cuenca puedan hacerse cargo, directa o indirectamente, de la explotación de las instalaciones de depuración de aguas residuales, tanto municipales como industriales, cuando incumplándose las condiciones de la autorización, y, en general, por mal funcionamiento de las instalaciones, no sea posible o procedente la paralización de las actividades que producen el vertido; en este caso, se prevé que el organismo de cuenca pueda reclamar por vía de apremio los gastos que el mantenimiento de estas instalaciones lleve consigo y los de su acondicionamiento para llegar a un funcionamiento adecuado de las mismas.

Para facilitar las actuaciones de depuración se prevé la posibilidad de constitución de empresas de vertidos para conducir, tratar y verter aguas residuales de terceros. Estas empresas pueden ser titulares de autorización de vertido a su favor, obligándose a constituir fianzas, para responder de la continuidad y eficacia de los tratamientos puestos en marcha.

Finalmente, se establecen algunas medidas de promoción técnica y económica en cuanto a proyectos de depuración y recuperación de la calidad de las aguas. En particular, se prevén subvenciones del Estado para quienes procedan al desarrollo, implantación o modificación de tecnologías, procesos, instalaciones y equipos, así como cam-



Balsa de recogida de Aguas de origen industrial.



La participación de los usuarios en los «organismos de cuenca» es la mejor forma de garantizar el mantenimiento de las condiciones adecuadas de calidad.

La gestión de la calidad del agua ha de hacerse en un marco de colaboración entre las distintas administraciones y sectores de actividad.

bios en la explotación, que signifiquen una disminución en los usos y consumos del agua o un menor vertido en origen de materias contaminantes; ayudas que se podrán extender a quienes realicen plantaciones forestales para protección de los recursos hídricos y también a quienes realicen la depuración de aguas residuales mediante procesos o métodos más adecuados o implanten sistemas de reutilización de aguas residuales o desarrollen actividades de investigación en estas materias.

Pero no es sólo en el título específico dedicado a la protección donde la Ley toca los temas de calidad sino que puede decirse que éstos impregnan todo el cuerpo legal.

Ya en el artículo primero, la Ley establece la unidad del ciclo hidrológico y la integración física, jurídica y demanial de todas las aguas superficiales y subterráneas, elemento fundamental para abordar con eficacia la recuperación y protección de la calidad de las aguas.

Hay que destacar también todo el título segundo, referente a la administración pública del agua, con el que se intenta dar paso a una gestión eficaz, de la cual los primeros beneficiados, por supuesto, serán los ciudadanos, a través de una más rápida recuperación y mejor protección de las aguas. Entre los principios anunciados para el ejercicio de las funciones del Estado en materia de aguas se citan los de unidad de gestión, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios, respetando siempre la unidad de la cuenca hidrográfica y de los sistemas hi-

dráulicos, compatibilizando tales funciones con la ordenación del territorio, la conservación y restauración de la naturaleza y la protección del medio ambiente.

Se pretende potenciar las actuales Confederaciones Hidrográficas, cuyo nombre conservarán los nuevos organismos de cuenca, con objeto de conseguir, a través de la unidad de gestión dentro de los sistemas naturales, la mayor eficacia en la misma.

Sería prolijo entrar en detalles sobre todos los aspectos de la organización administrativa prevista que redundarán, indudablemente, en la mejora de la calidad de los recursos; pero cabe señalar que se pretende una más efectiva participación de los usuarios en los órganos de gobierno. Con ello queda asegurado el principio de la participación directa de interesados y afectados como mejor forma de garantizar el mantenimiento de las condiciones adecuadas del recurso.

Mención especial hay que hacer del título tercero, destinado a regular la planificación hidrológica. En el primer artículo del título se señala ya como objetivo de la planificación hidrológica, junto a los generales, el incrementar las disponibilidades, protegiendo su calidad y racionalizando sus usos en armonía con los demás recursos naturales, previendo, además, su elaboración en coordinación con las distintas planificaciones que les afecten, lo que indudablemente redundará en beneficio de la protección del recurso a través de la previsión y prevención, a nivel de planificación, de los problemas y conflictos que se pudieran plantear con otras planificaciones.

En el contenido de los Planes Hidrológicos, señalado como mínimo, se contemplan, entre otros, los siguientes extremos:

- La asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación y recuperación del medio natural.
- Las características básicas de calidad de las aguas.
- Los perímetros de protección y las medidas para conservación y recuperación del recurso y entorno afectado.
- Las directrices para recarga y protección de acuíferos.

Además, la Ley señala, dentro del título dedicado a la planificación, que «podrán ser declaradas de protección

especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de aguas, por sus características naturales o interés ecológico de acuerdo con la legislación ambiental de protección de la naturaleza», estableciendo que los Planes Hidrológicos podrán recoger la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección, exigiendo, además, el desarrollo de planes de investigación para mejor conocimiento y protección de acuíferos subterráneos.

Como resumen, en cuanto a la planificación hidrológica, en la forma que está prevista como instrumento ordenador, no hay duda que da cabida suficiente a las aspiraciones de protección del recurso, permitiendo la integración en estos Planes Hidrológicos de los planes de saneamiento como parte de los mismos y respondiendo, también, a una política claramente definida de objetivos de calidad como elemento orientador determinante y explícito de esta planificación efectiva, debiendo resaltar el carácter integrador que se ha buscado del aspecto de calidad, relacionándolo no sólo con los usos sino con la salvaguardia del medio natural.

Los Planes Hidrológicos ofrecerán una oportunidad para que los planes de saneamiento y depuración se conviertan en un instrumento concurrente de la acción de las distintas administraciones, sin que ello implique limitación de competencias y desvirtuar la necesaria planificación de ámbito municipal, provincial, autonómico y nacional, con objeto de conseguir la necesaria eficacia socio-económica, técnica y administrativa en la lucha emprendida contra el grave problema de degradación de la calidad del agua.

Los aspectos tratados en el título cuarto de la Ley, «de la utilización del dominio público hidráulico», tienen una incidencia importante en cuanto a facilitar la actuación de la administración cara a la protección del recurso, al unificar el tratamiento administrativo, en forma de concesiones, y al someter las mismas a la planificación hidrológica, lo cual permitirá hacer un tratamiento más racional de los mismos y reducir la degradación del medio.

Punto clave para la viabilidad de los planes de saneamiento y, en general, de recuperación de nuestros recursos hídricos y protección de los mismos, es el económico-financiero.



La Ley establece una exacción para los vertidos autorizados, destinada a la protección y mejora del medio receptor, y, en consecuencia, relacionada con los costes que provoca la recuperación del medio que degradan.

Se prevé que esta exacción, conocida como canon de vertido, se establezca específicamente para cada vertido en el momento de concedérsele una autorización. A efectos de que tenga una concreción fiscal, se ha establecido, en la norma legal, que su importe se referirá a la carga contaminante del vertido, cuya determinación se ha fijado reglamentariamente en función del tipo de vertido y del grado de tratamiento.

La definición de una norma básica del canon de vertido es un avance significativo cara a la generación de medios económicos para emprender una tarea recuperadora y de protección de nuestras aguas, tarea normalmente abandonada en beneficio de otros proyectos considerados prioritarios para los interesados, como es el abastecimiento.

Además, el canon puede permitir la consideración antes señalada, de la recuperación del patrimonio hídrico, como un elemento importantísimo apoyado en los resultados de la aplicación del principio «quien contamina paga», no en cuanto a que el que «paga tenga derecho a contaminar», sino porque una vez definidos unos vertidos admisibles todavía esta aportación residual de contaminantes está obligada a unas exacciones para poder actuar sobre el medio receptor, recuperándolo y devolviendo el patrimonio social que han degradado.

Las características básicas de la calidad de las aguas formarán parte integrante de los Planes Hidrológicos.

Aún contando con la eficacia en la aplicación de los instrumentos administrativos de control y con el desarrollo de una mayor conciencia ciudadana, siempre hay que disponer de un instrumento sancionador para completar el mecanismo disuasorio.

Entre las sanciones contempladas se encuentran las derivadas del incumplimiento de las condiciones impuestas en las autorizaciones de vertido y, en general, de todas las acciones que puedan causar daños a los bienes de dominio público hidráulico, incluyendo los vertidos que puedan deteriorar la calidad del agua, o incluso las condiciones físicas del cauce receptor.

Por fin se dispone de un instrumento sancionador, adecuado en base a una cualificación de las infracciones según niveles relacionados, entre otras cosas, con el deterioro producido en la calidad del recurso, y que, en el tope de su calificación, pueden llegar a ser objeto de sanciones de hasta 50 millones de pesetas, sin que ello elimine la obligación del infractor de reparar los daños y perjuicios causados al dominio público y de reponer las cosas a su estado anterior.

La entrada en vigor de la Ley de Aguas, el día 1 de enero de 1986, coincide con la efectividad de la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea, lo que obliga a trasponer a la normativa española las directrices de la Comunidad que, en lo que se refiere al agua, están relacionadas con la calidad.

Como es natural, al redactar la nueva Ley de Aguas se tuvo en cuenta la posibilidad del ingreso de España en la CEE, por lo que dicha Ley y su desa-



rollo reglamentario constituyen un marco adecuado para la transposición al Derecho español de las directrices comunitarias.

La gran ventaja que supone el conseguir un sistema coherente con la administración de las aguas, junto con la aplicación del principio de situar cada norma en el rango adecuado —leyes, decretos, ordenes ministeriales—, ha obligado a vincular la transposición de las directivas al desarrollo reglamentario de la nueva legislación.

Por lo que se refiere a las aguas continentales, la transposición se hace de la siguiente forma:

a) *Directivas relativas a las sustancias peligrosas vertidas al medio acuático.*

a.1. 76/464/CEE. Relativa a la contaminación causada por deter-

minadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad.

La transposición se ha hecho, parcialmente, en la Ley de Aguas y en el «Reglamento del Dominio Público hidráulico» (Arts. 245, 254, 255 y 257). El resto se hará en el «Reglamento de la administración pública del agua y de la Planificación hidrológica», cuyo texto está en tramitación previéndose que se apruebe dentro de este año.

a.2. 82/176/CEE. Mercurio electrolisis, cloruros alcalinos.

83/513/CEE. Cadmio.

84/156/CEE. Mercurio (no electrolisis).

84/491/CEE. Hexaclorociclohexano.

La transposición de estas directivas se realizará en una orden ministerial ya elaborada, cuya aprobación se está tramitando.

b) *Directivas «Objetivos de calidad»*

b.1. 75/440/CEE. Aguas para producción agua potable. Constituirá un Anexo del Reglamento de la Planificación Hidrológica.

b.2. 76/160/CEE. Agua para baños.

La transposición de esta Directiva se realizará en un decreto del Ministerio de Sanidad y Consumo.

Además de esto, y por lo que se refiere a los objetivos de calidad de las aguas superficiales, se recogerá también como Anexo del Reglamento de Planificación Hidrológica.

b.3. 78/659/CEE. Vida piscícola.

La transposición se realizará como Anexo en el Reglamento de Planificación Hidrológica.

b.4. 79/923/CEE. Cría de moluscos.

En la parte que corresponde a la administración hidráulica, la transposición se realizará en el Reglamento de Planificación Hidrológica.

b.5. 79/869/CEE. Métodos de medida.

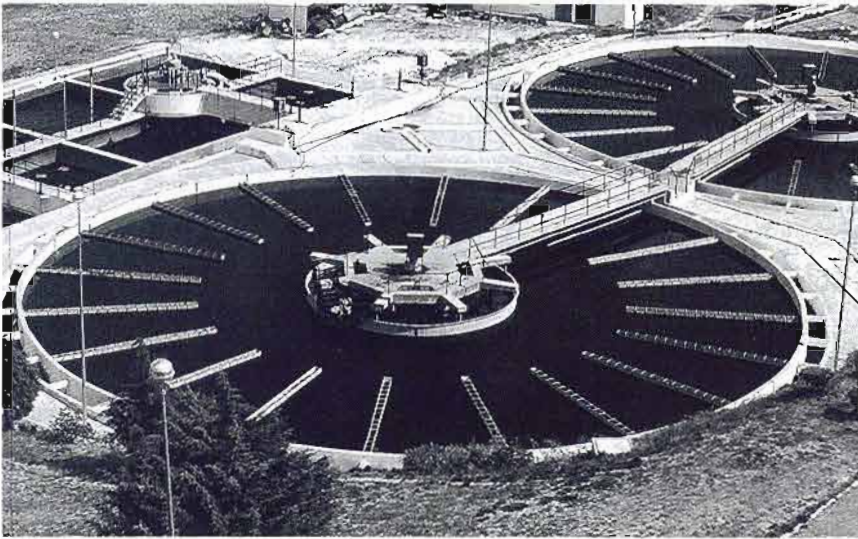
La transposición se realizará mediante una orden ministerial que se prevé esté publicada antes de final de este año.

c) *Directiva «Aguas potables».* (80/778/CEE).

La transposición se hará mediante un decreto del Ministerio de Sanidad y Consumo. Hay que hacer notar que la elaboración de esta norma es de gran complejidad, debido, entre otras razones, a que la vigente «Reglamentación técnico-sanitaria: el abastecimiento y control de las aguas potables de consumo público», aprobada por Real Decreto 1423/1982, de 18 de junio, es mucho más amplia que la directiva de la CEE, pues, además de las características de las aguas, establece normas sobre otros aspectos del abastecimiento, tales como tratamientos, dotaciones, materiales de los depósitos y conducciones, informes sanitarios sobre los proyectos aditivos, protección contra retornos, etc.

La incorporación de España a la CEE obliga a transponer al Derecho Español las directivas comunitarias relativas a la calidad de las aguas.





Planta de Tratamiento de Aguas potables.

Esto hace que la modificación de esta reglamentación, que obliga, a su vez, a modificar una serie de disposiciones de menor rango que desarrollan determinados puntos, haya de ser estudiada por una comisión interministerial.

Por otra parte, y desde el punto de vista de la aplicación de esta Directiva, la principal dificultad estriba en las numerosas excepciones y derogaciones que, bajo el concepto de «aguas sanitariamente permisibles», la norma española ha permitido en relación con el contenido de sales no tóxicas. La adaptación de estas excepciones a la Directiva comunitaria representa, desde el punto de vista práctico, una labor amplia y minuciosa.

d) *Directiva «Aguas subterráneas».*
(80/68/CEE).

La transposición se ha hecho en la Ley de Aguas y en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (Arts. 251, 254, 255, 256 y 257).

Para terminar, puede resultar interesante dar una visión general, aunque sucinta, del desarrollo de la Ley de Aguas.

Por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, se aprobó el Reglamento del Dominio Público Hidráulico que desarrolla los Títulos Preliminar, I, IV, V, VI y VII de la Ley.

La Orden Ministerial de 23 de diciembre de 1986 estableció un procedimiento sencillo para la legalización de los vertidos e implantación del correspondiente canon.

Por Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, se definieron los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos, abriéndose, con su publicación, el plazo de tres meses previsto por la Ley de Aguas, para que las Comunidades Autónomas ejerciten la opción de integrarse en la Junta de Gobierno de las nuevas Confederaciones Hidrográficas, lo que han hecho en sentido positivo.

La Orden Ministerial de 16 de julio de 1987 regula las empresas colaboradoras con la Administración para el control de la calidad de las aguas.

El Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica desarrollará los Títulos II y III de la Ley, que no fueron contemplados en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico. Este Reglamento está en avanzado estado de redacción, previéndose que esté publicado a final de año o principios de 1988.

En estas mismas fechas podrán promulgarse los reales decretos constitutivos de las nuevas Confederaciones Hidrográficas.

Una vez constituidos los Consejos del Agua de las Confederaciones Hidrográficas y el Consejo Nacional de Agua, se podrá proceder a la elaboración de los planes hidrológicos, cuyos estudios básicos están ya prácticamente ultimados.

Este programa permite pronosticar que en el año 1989 puede estar ultimado el desarrollo de la Ley y completo el marco jurídico para la administración del agua en España.

Por último, hay que subrayar que la gestión de la calidad del agua, debido a la gran variedad de características de los vertidos y de las corrientes receptoras, el coste de la depuración y las diversas competencias implicadas —hidráulica, ambiental, industrial, etc.—, ha de realizarse en un marco de transparencia de información y de colaboración entre las distintas administraciones y sectores de actividad. Sólo mediante esta colaboración podrán conseguirse y mantenerse los objetivos de calidad al menor coste económico y social posible. ■

