

LA AUSENCIA DE UNA POLÍTICA AMBIENTAL EN ESPAÑA

Por Josep C. Vergés

La política ambiental se halla íntimamente relacionada con la política económica. La política ambiental no siempre queda afectada negativamente por la evolución económica, y puede ser demasiado simplista, e incluso perjudicial para el bienestar humano y el de la propia naturaleza, atribuir todos los problemas ecológicos a la actividad económica del hombre (1). El medio ambiente preocupa crecientemente a la sociedad. Puede incluso decirse que el medio ambiente preocupa más a las sociedades más ricas. Es decir, podemos relacionar la preocupación por el medio ambiente con el bienestar producido por el crecimiento económico (2).

De la política económica a la política ambiental

Una vez superados los problemas del pleno empleo y del crecimiento de la producción —problemas nada sencillos, como se observó en la Gran Depresión y que sólo la macroeconomía impulsada por J.M. Keynes pudo encauzar—, una vez superados estos problemas, la sociedad se preocupa por la

distribución de los nuevos recursos creados y por su entorno físico. La política ambiental desde el punto de vista económico sería entonces equiparable a una política social, como puede ser la educación o la Seguridad Social. Desgraciadamente, la política ambiental aún está lejos de ser tenida en cuenta, cómo debe mejorar el medio ambiente. Tan sólo en día la política ambiental se halla dispersa en múltiples ministerios sin criterios coherentes sobre cómo debe mejorar el medio ambiente. Tan sólo en el terreno del agua continental tenemos once distintos ministerios con responsabilidades sobre ella (3).

El origen de la dispersión está muy relacionado con los cambios políticos. Así, la ruptura del Ministerio de Fomento puede haber conducido a esta fragmentación fabulosa del agua (4). Pero la dispersión también es fruto de la ausencia de una política ambiental. Si la sanidad o la educación no tuvieran una política coherente, también sufrirían la misma dispersión e ineficacia.

Es por ello importante que se elabore una política ambiental que permita unificar los esfuerzos reales y las necesidades más imperiosas sobre el medio ambiente. En España hace falta una "voluntad de acción" para que exista una básica y enérgica decisión de enfrentarse sin nuevos subterfugios con el problema (5).

La necesidad de una política ambiental se hace más patente cuando se tiene en cuenta que proteger el ambiente puede tener serias consecuencias

(1) Como han intentado, sin demasiada fortuna, el Club de Roma y E.J. Mishan principalmente. El Club de Roma ha publicado tres informes, iniciado por D. H. Meadows et al., *Los límites al crecimiento*. Fondo de Cultura Económica, México 1972, 254 págs.; pero cada informe ha diluido las conclusiones del anterior. En el último informe ya no se considera el crecimiento perjudicial, sino todo lo contrario. Los informes del Club de Roma intentaban demostrar con cifras la idea de que el crecimiento es perjudicial. H.S.D. Cole et al., *Thinking about the Future*, Sussex University Press, 1973, señalan la endeblez del modelo utilizado y la ausencia de cifras reales en él. E. J. Mishan, desde una base teórica, ya intentó anteriormente criticar el crecimiento y los daños que producía. Ver los comentarios en J. C. Vergés, *Control de la polución y descentralización*, Barcelona, 1977, pág. 1-18.

(2) Ver J. C. Vergés, *La valoración del medio ambiente*, Moneda y Crédito, septiembre 1977, pág. 37.

(3) No repetiremos aquí la evolución de la legislación española sobre el agua. Ver J. C. Vergés, *Control...*, págs. 97-142.

(4) A. Linati Bosch, *III Simposium sobre polución de las aguas*. Documentos de Investigación Hidrológica, 1976, nº 19, pág. 62.

(5) I. Aparicio Ferrater, *Nuevas tendencias legislativas en el control de la contaminación de las aguas en la Contaminación de cauces públicos*, Comisión Intercolegial de Medio Ambiente, Barcelona, 1977, pág. 214.

sobre el bienestar y la distribución de la renta (6). La mayoría de problemas ambientales tienen su origen en la gran expansión de riqueza. Muchas cosas que antes eran privilegios de ricos, ahora las pueden disfrutar la mayoría de la población. El crecimiento presiona el medio ambiente. Puede entonces ocurrir que proteger el medio ambiente sea regresivo socialmente, impidiendo que los pobres se hagan ricos (7). La creación de zonas verdes, por ejemplo, priva a las personas pobres de vivir cerca de la ciudad. Limitar la densidad de las ciudades tiene el mismo efecto. Impuestos masivos sobre el automóvil lo convertirían de nuevo en juguete para ricos. Así que la política ambiental tiene un coste social. Este coste social hace aún más imperiosa la "voluntad de acción" que formule criterios coherentes sobre el medio ambiente.

El medio ambiente afecta al hombre globalmente, pero su impacto y su mantenimiento son una cuestión local. Las necesidades globales del hombre se satisfacen con organizaciones y soluciones locales.

El espacio, dentro del cual se configura nuestro medio ambiente tiene una enorme importancia para el hombre. El idioma ha sido durante siglos la expresión espacial del hombre. Hoy día tenemos otros símbolos en la renta "per cápita" y, quizá en los recursos energéticos. La nación y su mercado económico delimitan un espacio. La infraestructura moderna ha hecho posible la unión de un espacio crecientemente más tenso. La distancia física desaparece como barrera al hombre. El impacto del espacio también desaparece de nuestra vida consciente. La ciudad es un espacio artificial cada vez más alejado de los efectos naturales (8).

Tenemos, pues, dos evoluciones distintas: por un lado, el creciente nivel de vida crea una demanda para una política ambiental, y por otro lado, la sociedad moderna aísla al hombre del medio ambiente, tanto física como espiritualmente. La política ambiental entonces actuará de puente entre la sociedad avanzada y la naturaleza.

Llamamos polución a la emisión de productos o subproductos al medio ambiente en forma gasificada, líquida o sólida. Estas emisiones pueden ser perjudiciales para el hombre o para una vida seleccionada, animal o vegetal. La polución nociva la llamaremos contaminación. La importancia de diferenciar daños y vertidos reside en que no toda la polución es dañina ni molesta. La contaminación al hombre debe ser controlada al máximo, y de ello se cuidan la sanidad y las medidas sanitarias, como son el alcantarillado y las cloacas para eliminar los detritus de las ciudades. Podemos ampliar el concepto de daños a los daños causados a la vida animal o la vida vegetal. El control de la contaminación sería entonces más extenso y costoso, y deberíamos preocuparnos por los daños causados en los ríos, en el mar y en la naturaleza por la actividad del hombre. La contaminación será una

valoración flexible de unos daños causados por la polución del hombre. Podemos conocer las emisiones producidas por la vida y la actividad económica del hombre, y según el criterio que se decida en una política ambiental, controlaremos más o menos estos daños. La polución es una cuestión de ordenación. La contaminación es una cuestión de decisión política. Sin una política ambiental, confundiremos los términos, y en realidad no llegaremos a abarcar el problema, por un lado, de la ordenación de los vertidos y, por otro, de los daños causados.

El impacto de la polución afecta al hombre globalmente, pero los daños causados y el control de la polución son una cuestión local (9). Es con esta visión global y control local que debe realizarse la política ambiental. En el ámbito del aire y de los residuos sólidos son los municipios quienes más responsabilidad deben tener. La democracia política es el nexo de unión que permite llevar a cabo una política ambiental responsable a nivel municipal. El ejemplo de Londres, que mejoró drásticamente su aire en diez años a través de la actuación de autoridades locales y a un coste de 25 pesetas por persona, es suficientemente esclarecedor (10).

La gran política hidráulica de Joaquín Costa

El agua preocupa más que el aire, por no tener mecanismos de defensa y por albergar una vida ecológica mucho más débil. El agua, además, es un recurso natural que en nuestro país escasea. Las decisiones sobre el agua no pueden dejarse en manos municipales. Un vecino que se sentirá afectado por la condición del aire que rodea su casa por el paisaje estropeado por vertederos, no sentirá la misma urgencia por unos vertidos canalizados fuera de la población y que dañan a poblaciones río abajo. Los municipios no son suficientemente responsables sobre el agua porque sus habitantes no sienten directamente el problema de la polución del agua. En la práctica, cuando los municipios se han responsabilizado del control de la polución del agua, no se ha llegado a mejorar su calidad (11). Tampoco un control centralizado es una buena solución, pues la experiencia del régimen de Franco así lo demuestra. El régimen de Franco intentó centralizar la administración del agua, pero durante 40 años la centralización se convirtió en menos rígida, volviendo tímidamente a responsabilidades sobre el agua por cuencas (12).

(6) J. C. Vergés, *La valoración...* págs. 39-40.

(7) K. E. Boulding, *No Second Chance for Man in The Crisis of Survival*, 1970, págs. 160-71.

(8) J. C. Vergés, *Participación privada en el agua pública*, en Moneda y Crédito, diciembre 1975, pág. 29.

(9) Ver el problema ecológico de la polución y su impacto local en J. C. Vergés, *Control...*, págs. 21-56.

(10) Ver la explicación de la mejora del aire de Londres en J. C. Vergés, *Control...*, págs. 83-94.

(11) Este ha sido el caso inglés. Ver P. O'Neill: *A British View of the Economics of Water Pollution* en Desarrollo Económico y Medio Ambiente, Servicio de Estudios en Barcelona del Banco Urquijo, 1974, pág. 142.

(12) J. C. Vergés, *Participación...*, págs. 31-33.

La estructura del agua en España se basaba en cuencas hidrográficas, impulsada por las ideas de Joaquín Costa. Costa proponía una gran política hidráulica de carácter nacional, con la inversión del Estado y la financiación adecuada. Esta gran política hidráulica quedaría completada por una "pequeña política hidráulica de carácter local" (13). Pero si el Estado —decía Costa— no era capaz de financiar la gran política hidráulica, entonces debería cambiarse la legislación y, de la misma manera que existe la sociedad privada de los suelos, dar la propiedad privada de los cauces públicos. Es decir, lo que hay que hacer es integrar el agua. No se puede desintegrar el agua y dejarla en abandono (14).

Partiendo de las ideas de Joaquín Costa, Lorenzo Pardo impulsó las Confederaciones Hidrográficas, en el año 1926 (15). Las Confederaciones Hidrográficas perseguían el aprovechamiento integral de las aguas, partiendo para ello de la cuenca geográfica natural (16). Las Confederaciones Hidrográficas fueron el intento de realizar una verdadera política hidráulica coordinada tomando como base de su actuación territorial las cuencas hidráulicas y obligando a los agricultores e industriales de la cuenca a sindicarse en ellas con la idea de agrupar a todos los usuarios, tanto individuales como colectivos (17).

Joaquín Costa incluso había llegado a proponer la creación de un Ministerio del Agua, dada su importancia para la política económica española y para lograr la unidad del agua y el tratamiento unitario que debe darse a su uso (18). Lorenzo Pardo no consiguió realizar una unidad del agua en política económica, pero sí propició la fundación de las Confederaciones Hidrográficas y fue director de la primera de ellas en el Ebro.

En su Plan Nacional de Obras Hidráulicas, decía Lorenzo Pardo que la Administración debía conseguir la participación de todos los intereses del agua. Estos intereses locales son quienes formulan un programa que resultará de interés nacional (19). Esta visión de conjunto produce el máximo interés nacional y público resultante de todas las iniciativas y empeños particulares, atribuyéndose a cada una el valor que justamente le corresponde (20).

Las Confederaciones Hidrográficas fueron la primera administración del agua por cuencas en

Europa. Francia no realizó una reforma similar hasta 1964. Con las Confederaciones Hidrográficas, la administración del agua no se consideraba alejada de los usuarios; al contrario, el criterio, ya configurado en el nombre de Confederación Hidrográfica, era la plena participación de los interesados (21). Como dice la Ley de 1926, formarán parte de las Confederaciones Hidrográficas todos los aprovechamientos, cualesquiera que sea la forma de hacer el aprovechamiento, su importancia y el destino que tengan las aguas aprovechadas, las corporaciones oficiales, los organismos creados por la Administración Pública, las comunidades y sindicatos de institución libre, las sociedades o empresas privadas y los concesionarios o usuarios particulares (22). La participación se consiguió a través de una Asamblea de los usuarios que participaban según su uso de agua, sin que ningún usuario tuviera la mayoría. La Junta de Gobierno, nombrada por la Asamblea, estaba compuesta por:

El delegado de Gobierno.
El presidente de la Asamblea.
El ingeniero director.
El abogado del Estado.
El delegado del Ministerio de Hacienda.
De 7 a 15 representantes de la Asamblea, la mayoría usuarios agrícolas.

Las Confederaciones Hidrográficas tenían, pues, tres representantes estatales, el director técnico y de 7 a 15 representantes de los usuarios. Desgraciadamente, la participación de los usuarios jamás ha funcionado en las Confederaciones Hidrográficas por razones que nada tienen que ver con el agua. Como las Confederaciones Hidrográficas fueron creadas durante la Dictadura de Primo de Rivera, la República las suspendió en 1931 y hasta 1934 no se restauraron los poderes de la Asamblea. Después de la Guerra Civil se suspendió "transitoriamente" la Asamblea, y desde entonces las Juntas de Gobierno han estado constituidas únicamente por los representantes oficiales. En lugar de las Confederaciones Hidrográficas se crearon unos organismos centralizados, dependientes de la Administración y con funciones de policía. Estos se llamaron primero Divisiones Burocráticas y luego Jefaturas de Aguas (23). En 1947, las Confederaciones Hidrográficas y las Jefaturas de Agua son unificadas bajo dirección única. En 1959 se inicia la marcha atrás al centralismo, reestableciendo las Confederaciones Hidrográficas y creando las Comisarias de Agua. Las Comisarias operan en el mismo marco territorial que las Confederaciones y sus funciones son: aplicación del reglamento de policía de aguas y sus cauces, vigilancia de la ejecución de las obras derivadas de concesiones y autori-

(13) Joaquín Costa: *Política Hidráulica*, artículo del año 1903 en *Política Hidráulica*, Madrid, 1975, págs. 259-268.

(14) J. C. Vergés: *III Simposium...*, pág. 160.

(15) Real Decreto de 5 de marzo de 1926, *Aranzadi*, Diccionario, 4355.

(16) Existen doce Confederaciones Hidrográficas: Norte, Duero, Tajo, Guadiana, Gualdaquivir, Sur, Segura, Júcar, Ebro y Pirineo Oriental. Las islas Baleares y las islas Canarias tienen, cada archipiélago, una Confederación más.

(17) M. Martín Arnaiz: *El agua, factor importante en el desarrollo económico y social* en Comisión Intercolegial del Medio Ambiente, la Contaminación en cauces públicos, Barcelona, 1977, pág. 35.

(18) M. Martín Arnaiz, *op. cit.*, pág. 35.

(19) M. Lorenzo Pardo: *Plan nacional de obras hidráulicas*, Madrid, 1934, Vol. I, págs. 83-86.

(20) J. C. Vergés: *Participación...*, pág. 32.

(21) J.C. Vergés: *Participación...*, pág. 32.

(22) La explicación de la evolución de las Confederaciones Hidrográficas basada en S. Serrano Pendan, *Administración pública de las aguas*, Boletín de Información del Ministerio de Obras Públicas, febrero 1975, págs. 29-34.

(23) La explicación de la evolución a partir de la Guerra Civil tomado de J. C. Vergés, *Control de la polución...*, págs. 116-122, donde se citan los decretos y órdenes legales de los cambios.

zaciones cuya construcción esté a cargo de los interesados, vigilancia de la explotación de los aprovechamientos de las aguas públicas de todo género, dirección de los servicios existentes de policía fluvial, tramitación de los expedientes de formalización de las comunidades de regantes y aprobación de sus ordenanzas de riego, censo de aguas residuales, inspección de obras públicas, y su explotación y realización de aforos y estudios hidrográficos.

Las Comisarías de Aguas son organismos descentralizados del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. En los mismos decretos de las Comisarías de Aguas se fijan las funciones y competencias de las Confederaciones Hidrográficas. Estas son, a partir de 1959, formación de los planes de aprovechamiento de las cuencas hidrográficas, servicio de aforos, servicio de estudios y ejecución y explotación de obras propias, estatales o en régimen de cooperación. Las Confederaciones Hidrográficas han recuperado su personalidad jurídica, pero sin posibilidades reales de operación, sin fuentes de financiación y sin representación adecuada. La representación vuelve lentamente. En 1967 se incorporan a las Juntas de Gobierno de las Confederaciones Hidrográficas los usuarios de agua para riego, abastecimiento de poblaciones y aprovechamiento industriales. En total, cuatro representantes no estatales, la mitad de ellos regantes. En 1974 se autoriza la creación de Juntas de Explotación que engloben intereses agrícolas, hidroeléctricos, municipales y vertidos industriales. Como los vertidos industriales sólo forman parte de común acuerdo, aún falta que se imponga la participación obligatoria de los industriales para recuperar plenamente la representatividad.

Las Confederaciones en Europa

La representatividad no es suficiente para el buen funcionamiento de una política ambiental sobre el agua. Hace falta resolver el problema de la financiación y de las funciones de los organismos autónomos.

Aquí nuestras propuestas se centran en la excelente operación de organismos autónomos en Francia, Holanda y Alemania y la evolución inglesa hacia este tipo de autoridades (24). En Francia, por ejemplo, la reforma de 1964 creó dos tipos de organismos, uno de ellos autónomo, donde participan los usuarios, llamado Comité de Cuenca, y otro estatal, encargado de policía y de asegurar la adecuada financiación, llamado Agence de Bassin. El paralelismo con nuestras Confederaciones Hidrográficas y Comisarías de Agua es evidente, así que tampoco sería tan difícil que nuestras Confe-

deraciones Hidrográficas y Comisarías de Agua operaran realmente a la escala francesa, con autonomía, financiación adecuada y plena representación.

En la cuenca del Ruhr, donde se concentra la industria pesada alemana, se ha desarrollado un sistema de financiación que ha sido imitado en muchos otros países. Las Ruhrgenossenschaften se estructuran prácticamente igual que nuestras antiguas Confederaciones Hidrográficas, pero orientadas hacia la industria y los municipios en lugar de la agricultura. Así forman parte obligatoriamente de las Ruhrgenossenschaften tanto los municipios como la industria de la cuenca. Las obras de mejora de la cuenca han sido importantes. A pesar de las enormes demandas, que ya estaban cubiertas a principios de siglo, el Ruhr es uno de los ríos más limpios de Alemania, produciendo de 400 a 600 kg/km de pesca al año, y no ha habido limitación de agua incluso en los años más secos (25).

La cuenca del Ruhr comprende cinco ríos que se han especializado según los usos (26). El más pequeño de ellos se utiliza para transporte de desechos. Los vertidos de otras zonas son bombeados hasta este río, conocido como cloaca máxima. El río principal, el Ruhr, se utiliza como arteria de abastecimiento de agua. El caudal de superficie se utiliza para usos industriales (principalmente refrigeración, que no exige una calidad superior de agua) y se inyectan artificialmente los pozos para agua potable.

El grado de explotación del agua del Ruhr es del 42 por 100 de su caudal, repartiéndose en 22 por 100 del caudal para agua potable; 16 por 100, para refrigeración, y 5 por 100, para otros usos industriales (27). En la cuenca operan 150 plantas depuradoras, existen diez embalses de regulación, 27 puntos de bombeo y 300 km de alcantarillado para vertidos (28). Las obras de mejora llevadas a cabo por las Ruhrgenossenschaften han sido muy importantes. No obstante, el aspecto más interesante de su funcionamiento es para nosotros su financiación.

La financiación no se centra exclusivamente en el uso del agua, sino que una parte central del control y financiación del Ruhr se consigue a través de tasas sobre vertidos. Estas tasas sobre vertidos se basan en la cualificación de los perjuicios causados por las emisiones (29). La aplicación de tasas no excluye la prohibición de vertidos dañinos o el control de vertidos no deseables, como son los fenoles, que no afectan a los peces o al índice del DBO en los que se basan la evaluación de tasas.

(25) H.V. König: *Wasserverbände als rationelle Lösung für den Gewässerschutz*, Plan, septiembre 1960, págs. 147-163.

(26) A.V. Kneese: *Water Quality Management by Regional Authorities with Special Emphasis on the Role Of Cost Assessment*, Regional Science Association Papers, 1967, págs. 229-50.

(27) H. Mohle: *Wasserwirtschaftliche Probleme an Industrieflächen*, Die Wasserwirtschaft, Stuttgart, 1954, págs. 4-9.

(28) H. W. König: *Wasserverbände...*, pág. 161.

(29) Ver la explicación de cómo se calculan las tasas de emisión en J. C. Vergés, *Control...*, págs. 126-133.

(24) Ver la explicación detallada de su funcionamiento y las reformas administrativas en otros países en J.C. Vergés, *Control...*, págs. 123-142.

Las tasas de vertidos se fijan según los equivalentes población de los vertidos. Es decir, se utilizan como unidad de vertido los desechos producidos por habitante. En principio, se calcula que cada habitante produce 54 g de DBO al día (30). Hoy en día se considera que los 54 g por habitante sobrestiman la polución industrial, ya que un habitante vierte 150 litros/día como media y tiene un DBO de 84 g (31).

Tomando este DBO doméstico mayor, resultará una mayor proporción de vertidos domésticos y un menor peso de vertidos industriales. Como ejemplo de tasa típica, en Holanda en 1972 el equivalente población al norte de Amsterdam se tasaba a 150 pesetas aproximadamente, y el mayor polucionador pagaba 1,23 millones de pesetas al año por sus vertidos (32). Para una operación adecuada de las Confederaciones Hidrográficas, precisarían de una independencia financiera. Dicha independencia sería posible con la aplicación de tasas de vertido, siguiendo el ejemplo de las autoridades de cuenca en Europa.

Los conflictos de interés en el agua

Aunque la dispersión y la falta de autonomía han perjudicado gravemente la política ambiental sobre el agua en España, el principal defecto de esta política ambiental reside en no proporcionar los medios económicos para mejorar la situación. A pesar de una legislación protectora de la calidad del agua, faltan medios incluso para detener la degradación de nuestros ríos, una labor infinitamente más sencilla y barata que la reconversión de los mismos (33).

Desde la Administración ya se ha evolucionado hacia la comprensión de que el Estado debe ser árbitro más que banquero, estando de acuerdo con la fórmula de canon (o tasa) como fórmula para la recaudación de recursos. El fracaso de una política de lucha contra la contaminación de las aguas se debe a que el problema de la contaminación no es simplemente hidráulico, como se ha pretendido, sino que es eminentemente económico (34).

Si la administración del agua es un problema económico, al tomar un área geográfica —la cuenca— y la participación de los usuarios, ya tendremos el punto de partida para la solución de la equidad y la eficiencia económica de la política ambiental). Comparado con las señales de informa-

ción y precio de un mercado, la intervención de la Administración produce distorsiones, ya que la Administración financia obras de interés regional mediante impuestos generales, por lo que los beneficiados regionales tienen el máximo interés en sobrevalorar sus necesidades (35). Otra razón de ineficacia administrativa se debe a la inflexibilidad de grandes obras. La inmovilización de capital de una obra de gran envergadura puede ser menos eficiente que potenciar soluciones individuales de mejora municipal e industrial (36).

Una Confederación Hidrográfica con participación obligatoria de todos los grandes usuarios del agua englobaría intereses conflictivos y a veces contradictorios. Además de los conflictos interiores, la Confederación Hidrográfica se enfrentaría con instituciones políticas económicas mucho más fuertes que ella, como son las ciudades establecidas en la cuenca de su responsabilidad. La efectividad de la Confederación Hidrográfica dependerá de su habilidad en persuadir estas otras fuerzas políticas, tanto como en su poder de coerción. Una Confederación Hidrográfica podrá someter a una ciudad o una empresa una vez, pero difícilmente conseguirá por la coerción una política ambiental en la cual una empresa o una ciudad no está de acuerdo. La coerción sólo producirá conflictos, inefectividad y finalmente cambios en la administración de la cuenca (37). Así la operatividad de la Confederación Hidrográfica dependerá de su capacidad de negociar. Eficiencia y equidad económica se conseguirán a través de la negociación entre los distintos grupos afectados. La Confederación Hidrográfica no persigue un bien común abstracto, sino que su junta de Gobierno englobará todos los distintos intereses del agua y las mejoras se llevarán a cabo por un proceso de equilibrio entre las distintas necesidades. La negociación es la mejor garantía de la plena representación de los interesados en las mejoras regionales que se llevan a cabo. Puede demostrarse que con este marco de negociación se consiguen llevar a cabo obras conflictivas como el trasvase del Ebro sin que ningún interesado se sienta perjudicado. Puede argumentarse además que no es necesario medir eficiencia y equidad antes de llevar a cabo mejoras de interés común. Es decir, los argumentos de evaluación de mejoras a través de coste-beneficio no son necesarios si se tiene un foro de negociación con representación de los interesados. Aun sin conocer los costes beneficios del trasvase del Ebro, sería posible llegar a una solución eficiente y equitativa a través del foro de negociación de una Confederación Hidrográfica, siempre y cuando ésta represente a todos los conflictivos intereses del agua (38). La eficiencia y la

(30) DBO, demanda bioquímica de oxígeno, es el consumo de oxígeno necesario para descomponer un vertido orgánico, generalmente medido en cinco días.

(31) K. Offhaus: *Gedanken zur Revision von Einwohnerlast und Einwohnergleichwerten in Die Bewertung der Wasserqualität*, Munich, 1959, pág. 24-29.

(32) A.C.J. Koot, A.P. Vernimmen y J.C. Plas: *Charging Polluters for Financing Water Pollution Abatement*, 6th International Water Pollution Research, 1972, paper núm. 30.

(33) I. Aparicio Ferrater en *III Simposium sobre polución de las aguas*, Documentos de Investigación Hidrológica, 1976, nº 19, pág. 165.

(34) A. Enseñat Villalonga: *III Simposium sobre la polución de las aguas*, Documentos de Investigación Hidrológica, 1976, nº 19, pág. 165.

(35) I.K. Fox y O.C. Herdindahl: *Attainment of Efficiency un Satisfying Demands for Water Resources*, American Economic Review, mayo 1964, págs. 198-206.

(36) J.C. Vergés, *Participación...*, pág. 37.

(37) R. Dorfman: *Conceptual Model of a Regional Water Quality Authority*, en R. Dorfman, H.D. Jacoby y H.A. Thomas jr., eds., *Models for Managing Regional Water Quality*, Cambridge (Mass.), 1972, págs. 44-77.

(38) J.C. Vergés: *Participación...*, págs. 39-42

equidad de la política ambiental podrán cumplirse en el marco de una Confederación Hidrográfica, representativa y autónoma, siempre y cuando tenga una capacidad financiera. Hay varios sistemas de financiación viables para una Confederación Hidrográfica, de los cuales argumentaremos que son las tasas el sistema que minimiza los costes para la industria y los municipios (39).

La ruta administrativa corriente en el control de la polución es exigir la reducción uniforme de vertidos. Esto es menos eficiente que la minimización de costes a través de tasas porque:

- El tratamiento no es la única alternativa para reducir la polución. Los subsidios fomentan la construcción de plantas depuradoras, pero existen otros métodos tanto o más eficaces para una política ambiental (40).
- La polución es de origen local y se controla como hemos demostrado eficiente y equitativamente por organismos locales. El control administrativo, en cambio, es centralizador, al exigir reglas uniformes entre cuencas cuyas características no son uniformes.
- Exigir niveles de calidad precisa de información que no es fácilmente recopilable. En cambio, una tasa de emisión pone la exigencia de información en el polucionador. Si el polucionador cree que paga demasiado, pedirá un análisis de vertidos. La información se genera por el propio proceso de tasificación, en lugar de precisar un conocimiento exacto de la calidad exigidos por un control administrativo.

Sin embargo, los subsidios son más fáciles de administrar políticamente, pues siempre hay algún beneficiado por ellos. Los subsidios son buenos para iniciar el proceso de mejoras (41), pero un subsidio no inducirá a una mejora permanente como lo consigue una tasa (42).

Una tasa es un incentivo para reducir los vertidos a través de decisiones descentralizadas. La tasa crea un mercado ambiental donde se minimizan los costes de mejoras y la información necesaria, es decir, la tasa combina las ventajas de un mercado con la organización de los interesados en una Confederación que consiga unos objetivos concretos de política ambiental.

(39) J.C. Vergés: *La existencia de externalidades en la política ambiental*, Cuadernos de Economía, enero-abril 1978, págs. 125-154; y *El uso de tasas para el control ambiental*, Cuadernos de Economía, enero-abril 1980, págs. 125-142.

(40) La tecnología, por ejemplo. Mejoras tecnológicas reducen dramáticamente las emisiones, como ha señalado la Comisión Británica de investigación de la polución ambiental. En plantas químicas se consiguen reducciones de vertidos de hasta 91 por 100 entre una planta instalada y una nueva. E. Ashby, Chairman: *Third Report of The Royal Commission on Environmental Pollution in some British Estuaries and Coastal Waters*, Londres, 1972, pág. 26.

(41) A. Enseñat de Villalonga, *op. cit.*, pág. 163.

(42) J. C. Vergés. *La existencia de externalidades... y El uso de tasas...*, donde se expone extensamente la ventaja de las tasas como base financiera de una política ambiental y para reducir los costes de esta política ambiental.

La crisis de la Ley de Aguas

Hasta ahora hemos visto que una política ambiental precisa de unas Confederaciones Hidrográficas representativas y autónomas y de unos mecanismos de financiación que induzcan mejoras en municipios e industrias y que financien las obras de interés general de una cuenca. Para dar un impulso a la política ambiental podía disponer de unos subsidios iniciales, como se hizo en Francia en 1964 al crear sus autoridades regionales (43). Pero también es preciso una unificación legislativa, pues existe un grave problema de dispersión legal y de confusión de conceptos ya desde la venerable Ley de Aguas de 1866 (44). La Ley de Aguas separa el agua pública del cauce del agua privada subterránea, cuando en realidad toda el agua es una y debe poder regularse con cierta coherencia.

El resultado de la fragmentación legal del agua ya se puso de manifiesto en la encuesta de la Tordera (45). Debido a la fragmentación legal del agua, las empresas captan agua subterránea de mejor calidad, la tratan convenientemente y a bajo coste para su sistema de procesos, y luego la vierten al río, y el río se convierte en un vertedero de residuos. Al no tener el industrial que captar agua superficial, esto le proporciona una razón supletoria y no de poca entidad para aceptar sin demasiados deseos de modificarlo el "sistema tradicional", sistema tradicional basado en la represión y en la autorización individual de vertidos (46). La definición de propiedad de aguas es el principio que encarrila toda la legislación española. Este dominio del agua viene definido por la propiedad de los terrenos que ocupan. El notable Martín-Retortillo comenta que la cuestión principal y más grave que se presenta es el dominio de las diferentes aguas y de los terrenos que ocupan, bañan y abandonan; de ello se derivan todos los principios de aplicación en los derechos de diferentes aguas (47). La división del agua puede ser válida para su explotación, pero es muy lamentable para proteger la calidad del agua (48). Así no hay ninguna protección práctica al mantenimiento de la calidad del agua. Ni la Ley de Aguas de 1866 ni la Ley de Aguas de 1879 tratan directamente el tema de la calidad del agua.

El artículo 69 de la Ley de 1879 ciertamente dice: "Los terrenos inferiores están sujetos a recibir las aguas que naturalmente y sin obras del hombre fluyen de los superiores. Pero si las aguas fuesen producto de alumbramientos artificiales o sobrantes de acequias de riego o procedentes de establecimientos industriales que no hayan adquirido esta servidumbre, tendrá el dueño del predio inferior

(43) A. Alet: *La politique des Agences de Bassin dans le domaine de la lutte contre la pollution des eaux en France*, en Desarrollo Económico y Medio Ambiente. Servicio de Estudios en Barcelona del Banco Urquijo, 1974, págs. 83-85.

(44) J. C. Vergés: *Control de la polución...*, págs. 94-123.

(45) J.C. Vergés: *Control de la polución...*, págs. 253 y sig.

(46) I. Aparicio Ferrater: *III Simposium...*, págs. 73-75.

(47) S. Martín Retortillo: *La Ley de Aguas 1866, antecedentes y elaboración*, Ediciones Centro de Estudios Hidrográficos, Madrid, 1963.

(48) J. C. Vergés: *Control de la polución...*, pág. 98.

derecho a exigir resarcimiento de daños y perjuicios. Los dueños de predios o establecimientos industriales que arrastren o lleven en disolución sustancias nocivas introducidas por los dueños de éstos" (49). En el artículo 219 de la Ley de 1879 se añade; "Cuando un establecimiento industrial comunique a las aguas sustancias y propiedades nocivas a la salubridad y a la vegetación, el gobernador civil dispondrá que se haga reconocimiento facultativo, y resultase cierto el perjuicio, mandará que se suspenda el trabajo industrial hasta que sus dueños adopten el oportuno remedio". Finalmente, el artículo 220 repite que la concesión para usos industriales del agua caducará si se demuestra que las aguas adquieren propiedades nocivas para la salud o vegetación por causa de la industria (50).

La Ley de Aguas regulará los daños producidos a personas o plantaciones por el uso del agua de los cauces, y deja en libertad a las personas para demandar por daños en el caso de vertidos nocivos procedentes de aguas privadas. Así que la calidad del agua sólo se defiende indirectamente a través de los daños que pueda producir a terceros. Aunque la Ley de Aguas habla de vegetación, esta vegetación debe entenderse como vegetación agrícola. La Ley de Aguas no tiene en cuenta la ecología de los ríos. Otra consecuencia de la separación legal del agua es que estimula el uso de pozos. Los pozos no sufren la misma regulación que el agua de superficie. Es más, incluso los daños producidos por agua procedente de pozos tienen un tratamiento distinto. Para daños producidos por aguas de origen público, entra en competencia, como hemos visto, el gobernador civil con facultad para cerrar la fábrica. En cambio, para daños procedentes de aguas privadas, es necesaria una denuncia que se ciñe a cobrar por daños y perjuicios. Resulta curiosa esta dramática distinción para un elemento que es el mismo, se mezcla, y difícilmente se puede distinguir quien produce los daños. Sólo en casos de vertido muy concreto se puede llegar a demostrar perjuicios. La Ley no puede hacer nada para controlar la mayoría de vertidos que producen una degradación del río. Aun con la dificultad de identificación de daños, el usuario tiene un incentivo legal para usar agua de propiedad privada, pues así limita el riesgo legal. Si con aguas públicas el castigo es el cierre de la actividad, para aguas privadas se compensan los daños. La compensación es mucho más flexible, si además se tiene en cuenta que el perjudicado debe demostrar daños producidos. No es de extrañar que la industria utilice mayoritariamente agua de pozos, al contrario de lo que ocurre en otros países, donde la ley estimula el uso industrial del agua de superficie (51).

Otras lagunas importantes en el control de calidad de las aguas se debe a la falta de regulación de los municipios. Los municipios tienen acordadas prioridades en el uso del agua, pero la Ley de

Aguas no prevé ningún control de sus vertidos. Pero resulta que los municipios son los grandes contaminadores que se aprovechan de sus ventajas oficiales para no llevar a cabo los controles de sus propios vertidos. A medida que crece la riqueza de un país, aumenta el volumen de vertidos domésticos —y su nocividad—, mientras que la tecnología impulsa la reducción de vertidos industriales. Así que el problema municipal es muy importante, y cualquier reforma de la Ley de Aguas debe tener muy en cuenta que la degradación de los ríos es tanto o más una responsabilidad municipal que industrial.

Los vertidos industriales se evalúan por población-equivalentes. Es decir, se comparan a los daños producidos por los vertidos domésticos. Si no se valoran adecuadamente los vertidos domésticos, sobreestimaremos los daños industriales. Si además no controlamos estos vertidos domésticos no llegaremos a controlar la degradación de los ríos. Estaremos imponiendo condiciones onerosas a la industria, que no resolverán el problema ambiental y sí, en cambio, aumentará el impacto municipal y la necesidad de llevar a cabo algún control de los municipios. La actitud de la Administración en la degradación de los ríos resulta aleccionadora. Según el Centro de Estudios Hidrográficos, responsable de los gastos públicos sobre el agua, existen obras mucho más importantes que la lucha contra la contaminación, y no es lógico que se invierta el dinero público en ello (52). Un presupuesto de 50.000 millones de pesetas debe dedicarse antes a la regulación de los ríos, a las inundaciones, riegos, abastecimientos y saneamientos, antes que a la lucha contra la contaminación. La ley no debe exigir cosas que luego no se pueden llevar a la práctica. El plan de saneamiento y abastecimiento de poblaciones se ha reducido a uno de menor alcance para poblaciones de 50.000 habitantes y en zonas costeras, pero ni así es operativo, pues los Ayuntamientos deben aportar la mitad del dinero, y los Ayuntamientos consideran que tienen otras prioridades que construir depuradoras (53).

Propuestas

Este "impasse" actual que hemos ido exponiendo se produce en tres frentes: legal, financiero y representación de interesados, pero el "impasse" puede solucionarse a través de unas reformas que:

1) Unifiquen la legislación del agua. Con la propiedad privada de los terrenos no hay ninguna necesidad para que el agua, que no es diferenciable, se considere en este terreno de propiedad privada. El origen legal de esta propiedad será la necesidad de evitar controles excesivos, pero hoy debemos regular los abusos y estimular el uso racional del

(49) *Ley de Aguas*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1965, pág. 42.

(50) *Ley de Aguas*, pág. 91.

(51) Ver J. C. Vergés: *Control de la polución...*, págs. 123-142.

(52) F. Troyano: *III Simposium sobre la polución de las aguas*. Documentos de Investigación Hidrológica, 1976, nº 19, pág. 175.

(53) F. Troyano, *op. cit.*, pág. 176.

agua. La regulación del agua debe ser responsabilidad del legislador, del usuario y de la forma de obtención del recurso. Del mismo modo que se regulan los puertos, los colegios y las carreteras, sean o no privados, el agua debe ser objeto de una regulación unificada.

2) Integrar a los usuarios en la administración del agua y descentralizar esta administración por cuencas. Existe la tradición legal y los organismos para realizar estas reformas en España. Por ello hay que dar vida a la administración del agua. Para ello hay que restaurar la Asamblea de las Confederaciones Hidrográficas y darles una verdadera autonomía. Para que estas Confederaciones Hidrográficas sean operativas, los grandes usuarios, sean municipios o industrias, deben formar parte obligatoriamente de ellas.

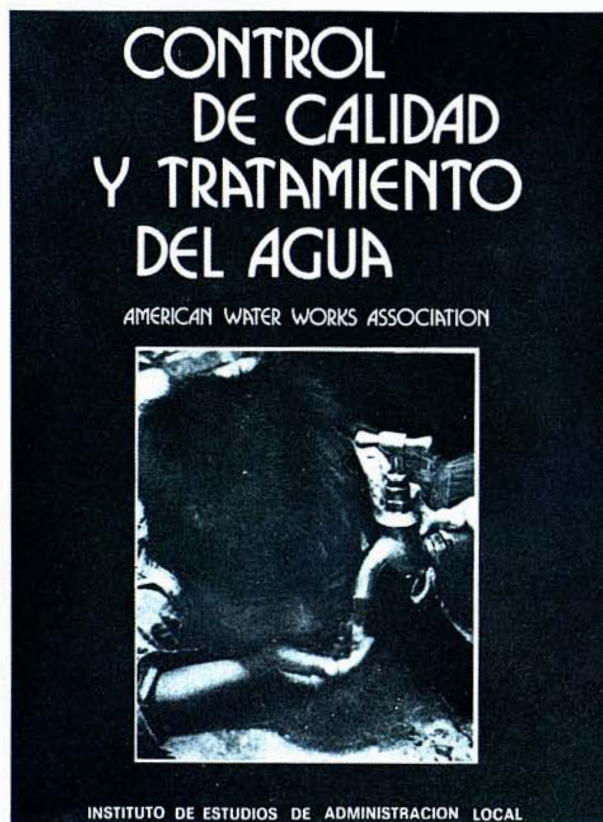
3) La política ambiental será un compendio de buenas intenciones mientras no existan unas autoridades con poderes financieros. Si las reformas se realizan en la línea francesa, pueden preverse dos fuentes de financiación.

- (I) Estatal a través de subsidios que faciliten las Comisarias del Agua.
- (II) De los usuarios a través de las tasas de uso de agua que apliquen las Confederaciones Hidrográficas.

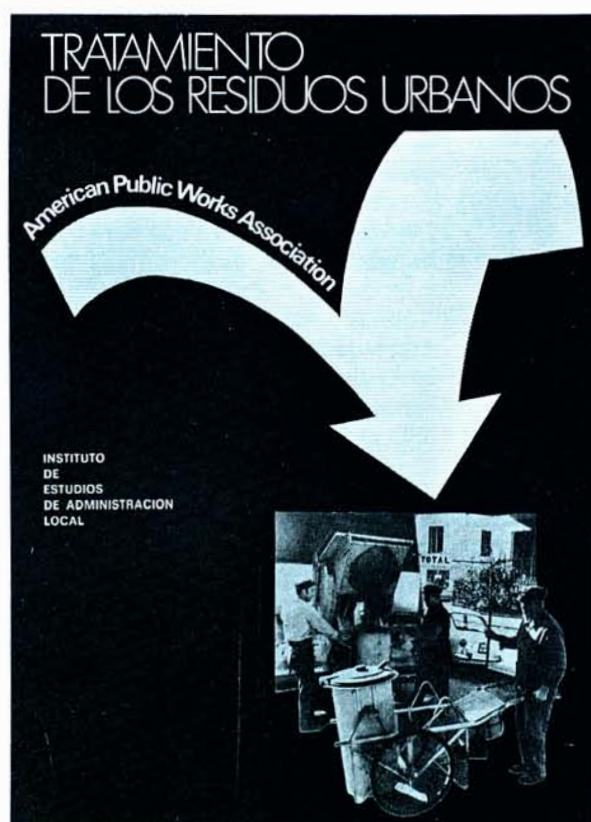
Con estas dos líneas de financiación será posible desarrollar una política ambiental eficaz, y el ejemplo de Francia está a la vista.

Cuando se prepara un nuevo proyecto, quizá esta vez exitoso, para una Ley General del Medio Ambiente, hay que ver, tanto en la práctica (54) como desde la perspectiva histórica aquí reseñada, las dificultades administrativas al buen funcionamiento de una política ambiental. Es la ausencia de esta política ambiental, más quizá que la existencia de problemas ambientales en sí, la que nos convierte en poco optimistas para el futuro legislativo, si no se vuelve hacia algunos de los criterios aquí señalados para una política ambiental operativa.

(54) J.C. Vergés, *El uso industrial del Llobregat*, Barcelona 1978, 412 págs.



1975.
734 págs.
1.600 ptas.



1976.
596 págs.
1.300 ptas.