

*Leandro del Moral Ituarte
Presidente de la Fundación Nueva Cultura del Agua*

La necesidad de un debate integrador sobre gestión del agua y Estatutos de Autonomía

La modificación de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas ha intensificado el debate político acerca de la titularidad y las competencias sobre las aguas continentales. En el debate, algunas Comunidades Autónomas (Cataluña, Valencia, Aragón, Andalucía y Castilla-La Mancha) reivindican sus derechos sobre determinadas cuencas intercomunitarias (las del Ebro, Júcar, Guadalquivir y Tajo, próximamente, quizás, Duero) frente a la Administración General del Estado o a otras Administraciones autonómicas.

Es un debate que se centra en la titularidad o competencia sobre las aguas, consideradas exclusivamente como una fuente de recursos y riqueza, desviando la atención de los problemas reales de los ríos y restantes ecosistemas acuáticos: la contaminación, la sobreexplotación, la falta de garantía de los usos prioritarios, la falta de control y la ilegalidad que rodea a todo ello. Uno de los últimos episodios de la controversia sobre las implicaciones de la actual reforma de los Estatutos de Autonomía en la distribución de competencias sobre la gestión del agua ha sido

la sentencia del Tribunal Constitucional (TC) sobre el artículo 17.1 del Estatuto de Autonomía de Valencia, que “reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de cuencas excedentarias”. Con esta sentencia, el TC ha desestimado el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón contra el mencionado artículo del Estatuto de Valencia, pese a su carácter contrario a la tradición española de dominio público hidráulico y a la misma concepción constitucional del dominio público, que lo hace competencia exclusiva del Estado. Pero aparte de este asunto central, sometido a diversas interpretaciones jurídico-políticas, la sentencia del TC ha venido a avalar tácitamente el inaceptable concepto de “cuencas excedentarias” (que se podría entender en el contexto arcaico de los balances recursos disponibles-demandas) y, más aún, el de “caudales sobrantes” (que en el contexto de los principios y objetivos de la Directiva Marco de Aguas –DMA– no se entiende bajo ningún concepto).

La confrontación por el reparto de competencias sobre el agua concebida exclusivamente como un recurso productivo puede y debe superarse mediante la aplicación de la Directiva Marco. Esta norma de la Unión Europea nos obliga y nos brinda, a la vez, la oportunidad de planificar y gestionar las aguas de forma integrada e integradora. En primer lugar, la Directiva recuerda que el agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger y defender. No debemos concebir este patrimonio de manera fragmentada, como un mero recurso económico, ya que forma parte de ecosistemas esenciales para la vida. En segundo lugar, exige que realicemos una planificación y gestión integrada

de todas las aguas, superficiales, subterráneas y costeras. Para ello establece como unidad de gestión la Demarcación Hidrográfica, que comprende toda la cuenca fluvial y aguas costeras, sean cuales sean las divisiones administrativas de este territorio. En tercer lugar, la Directiva obliga a llevar a cabo una planificación y gestión integradora designando «la autoridad competente apropiada, para la aplicación de las normas de la presente Directiva».

En la Directiva Marco, el concepto de *integración* se entiende en un sentido mucho más amplio que el que subyace en la idea ya clásica de “*gestión integrada del agua*”, donde su sentido se centraba en la consideración conjunta de aguas superficiales y subterráneas, así como de los aspectos de cantidad y de calidad. La noción de integración implica también la integración de disciplinas, enfoques y experiencias (hidrología, hidráulica, ecología, química, edafología, agronomía, ingeniería, economía, aspectos sociológicos y jurídicos). La integración se refiere igualmente a la necesaria cooperación y coordinación entre administraciones, así como a la integración de diferentes niveles de decisión (local, regional, nacional), y entre órganos de gestión de diferentes países miembros, en el caso de cuencas internacionales. Paralelamente, la DMA implica también la integración de usuarios, agentes sociales y sociedad civil en los procesos de decisión, impulsando un proceso de aprendizaje social al final del cual emerjan y sean desarrollados los compromisos alternativos más apropiados. La idea de integración en la DMA culmina en la *integración* de las nuevas estrategias de gestión del agua en las políticas sectoriales y territoriales conexas.

Este enfoque de planificación y gestión de las aguas integradas respecto de todas las aguas e integradora respecto de todas las competencias concurrentes exige crear un órgano de coordinación con capacidad de decisión sobre los aspectos más relevantes de la planificación y gestión de las aguas de la Demarcación. En él deberían estar representados con voz y voto los distintos departamentos de las Administraciones públicas con competencias concurrentes sobre las aguas. Su responsabilidad principal sería la aprobación definitiva del Plan Hidrológico de Cuenca y de los Programas de Medidas y Seguimiento a propuesta del Organismo de Cuenca y tras la tramitación y participación pública establecidas. Este es el órgano que la Directiva manda constituir con el nombre de Comité de Autoridades Competentes y cuya real y adecuada constitución y funcionamiento constituye uno de los retrasos más graves de todo el proceso de aplicación de la Directiva. De hecho, como señala el artículo 79 del Reglamento de la Planificación Hidrológica vigente,

el propio Esquema de temas importantes que es previo al borrador del Plan “*contendrá la descripción y valoración de los principales problemas actuales y previsibles de la Demarcación y las posibles alternativas de actuación, todo ello de acuerdo con los programas de medidas elaborados por las administraciones competentes (...) integrando la información facilitada por el Comité de Autoridades Competentes*”. Sin embargo, la delimitación del ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas (art. 3 y anexo I de la DMA) ha sido muy tardío (Real Decreto 125/2007), a lo que se añade que el Real Decreto 126/2007, que regula la composición, funcionamiento y atribuciones de los comités de autoridades competentes, además de atribuirles una composición simplista e inadecuada para abordar los actuales problemas de la interfaz Estado-Comunidades Autónomas (CC.AA.) establece que éstos no ostentan funciones de *coordinación*, como sería coherente con el concepto de integración, sino, meramente, de *cooperación*.

Hay que reconocer la necesidad de alcanzar una presencia distinta y cuantitativamente superior de las CC.AA. en el ámbito del agua en comparación con la que han tenido hasta la actualidad. No se puede ignorar la tendencia hacia el incremento del peso político, de la capacidad de incidir en la definición de la política de aguas por parte de las CC.AA. y la necesidad de reforzar el carácter de su presencia en los organismos del Estado, abriendo fórmulas de *cogestión* y *codecisión*; es necesario reforzar el principio básico de cooperación, que preside, por ejemplo, el reciente Acuerdo sobre determinación del ámbito funcional y calendario del traspaso de funciones y servicios de la cuenca del Guadalquivir a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Pero la potenciación de estas fórmulas se debe situar en el marco de los nuevos objetivos (recuperación del buen estado de las aguas) y procedimientos (gestión integrada, responsabilidad sobre los costes y participación pública) que presiden la nueva política de aguas.

El conflicto de intereses acerca de la titularidad o competencia sobre las aguas siempre va a existir. Lo que debemos conseguir es crear espacios duraderos donde sea posible debatir dichos intereses y decidir con todos los actores implicados las soluciones a los conflictos. Estas son las razones que llevan a la Fundación Nueva Cultura del Agua (junto a WWF-Adena, SEO/BirdLife, Greenpeace y Ecologistas en Acción) a pedir que los políticos abandonen el conflicto por la titularidad o la competencia sobre las aguas, y que inicien un debate político más fértil sobre la protección y el uso sostenible de los ecosistemas acuáticos en un espacio geográfico común y con una participación pública activa. **F**

La confrontación por el reparto de competencias sobre el agua puede y debe superarse mediante la aplicación de la Directiva Marco. Esta norma de la Unión Europea recuerda que el agua no es un bien comercial sino un patrimonio que hay que proteger y defender, exige que realicemos una planificación y gestión integrada de todas las aguas, superficiales, subterráneas y costeras y obliga a llevar a cabo una planificación y gestión integradora.

La gestión integrada del agua

A modo de introducción, y antes de empezar a desarrollar la cuestión planteada, se considera necesaria una definición precisa de la expresión. Así pues, se entiende por "gestión integrada del agua" aquella que "considera todos los recursos hídricos disponibles, superficiales, subterráneos, reutilizados, desalados o cualesquiera otros que la tecnología pueda disponer, con respeto a los ecosistemas y en íntima armonía con el territorio la energía y la socioeconomía".

NECESIDAD DE LA GESTIÓN DEL AGUA

La gestión del agua está ligada al grado de desarrollo de los recursos hídricos de un país, es decir, al volumen de recurso aprovechado en relación con el volumen de recursos hídricos naturales que las precipitaciones ofrecen. Está claro que en una etapa inicial del aprovechamiento de los recursos, el volumen de los naturales es muy superior al de los utilizados; de ahí la necesidad de las obras de ingeniería, que permiten disponer de los recursos. A la vez que es necesario establecer los derechos sobre el agua. Como la situación descrita era la existente en casi todos los países desarrollados hasta mediados del siglo XX, las cuestiones hídricas se encomendaban a la Ingeniería y al Derecho.

Ante la importancia de los usos económicos del agua -especialmente el agrícola, el principal demandante-, la ingeniería, al plantearse los problemas hídricos de un territorio, no puede olvidar las aportaciones desde la economía. A este respecto, tienen gran interés los trabajos del profesor australiano Randall para definir, de la forma más objetiva posible, el grado de aprovechamiento de los recursos hídricos de un territorio. En un artículo del mismo publicado en 1981, aún vigente en bastantes aspectos, distinguía dos etapas en el desarrollo de los recursos: la inicial o expansiva y la etapa de madurez, que se pueden distinguir si se analizan las cuestiones siguientes.

- Posibilidad de aumentar a largo plazo la oferta de agua mediante nuevas detracciones del medio hídrico natural
- Demanda de agua
- Condiciones físicas de las construcciones hidráulicas existentes
- Competencia del agua entre los distintos usos
- Problemas socio-económicos y ambientales
- Coste social derivado de subvencionar el uso del agua, en especial para la agricultura

Del análisis de estas cuestiones se deduce si se está en una fase expansiva en el uso de los recursos hídricos o, por el contrario, se ha alcanzado una etapa de madurez. Es claro que en función del estado en que se encuentre el uso de los recursos tendrán mejor resultado unas soluciones que otras. Trasladando estas reflexiones a la ingeniería, se deduce que en la fase expansiva son prioritarias las acciones para incrementar los recursos; por el contrario, en la etapa de madurez cobra mayor interés la gestión de los ya disponibles. Esta gestión tiene, por una parte, aspectos que conciernen a la ingeniería, de manera que se satisfaga la demanda con el menor consumo posible de agua, y, por otra, aspectos socioeconómicos que pueden llevar incluso a la reasignación del recurso, siempre que se respeten o compensen los derechos preexistentes, pretendiendo un aumento de la productividad económica y social del agua.

EVOLUCIÓN HACIA LA GESTIÓN INTEGRADA

En la fase inicial del aprovechamiento de los recursos, la actividad principal y casi única es tomar recursos del medio natural, primeramente los de origen superficial, mientras que según las condiciones climáticas o cuando son necesarios se acude a los subterráneos, siempre que haya tecnología de perforación y extracción disponibles. No obstante, desde tiempos remotos se usaban artefactos de elevación, como las norias o los tornillos de Arquímedes.

Cuando los recursos empiezan a ser más escasos cobra importancia la gestión, en primer lugar, desde el punto de vista de la ingeniería, mejorando las redes de transporte y distribución del agua, así como los instrumentos domésticos de empleo del agua en el caso del abastecimiento, y las técnicas de aplicación del agua en la parcela, en el caso del regadío; todo ello va encaminado a satisfacer la demanda de agua con el mínimo volumen posible; si bien no se pueden olvidar otras dos condiciones que ésta debe cumplir: la calidad del agua servida y la oportunidad con que se sirve.

También se acude a técnicas de confección de tarifas con el mismo objetivo anterior, es decir, disminuir el volumen de agua demandado. En redes de distribución de gran longitud, especialmente en canales de riego, la buena organización del riego entre los usuarios resulta de gran eficacia si además se disponen adecuadamente instrumentos de regulación en las cercanías del canal.

El paso siguiente, si a pesar de todo lo dicho el agua sigue escaseando, es estudiar el estado de la superficie de la cuenca y el uso de su suelo. De la primera cuestión depende lo que se podría llamar oferta natural de agua a partir de la lluvia. Una cuenca con su vegetación climática facilita la infiltración en los acuíferos y aumenta el tiempo de concentración de los caudales, con lo que se disminuyen los de avenida y se aumenta el tiempo que tarda el agua en llegar al mar. Este retraso es importante para la disponibilidad de agua por el hombre, ya que ésta puede ser usada en tanto discurre desde la parte superior de las cuencas hasta su destino final.

En el párrafo anterior se ha utilizado un nuevo concepto, la cuenca hidrográfica, como unidad territorial para la planificación y gestión hidráulicas, que se introdujo por primera vez en un ordenamiento jurídico sobre aguas por España, y que después de haber sido empleado por países como Estados Unidos y Francia ha sido aceptado también por la Directiva Marco Europea para la Política de Aguas

Todavía puede seguir habiendo escasez, y entonces se acude a la reutilización de aguas ya usadas y a la desalación de aguas del mar o salobres, si bien son procesos caros con un considerable consumo energético. En este momento se plantea una nueva cuestión: la energía necesita agua, de modo directo, como es el caso de la producción hidroeléctrica.



trica, o de modo indirecto, para la producción de vapor y la refrigeración en las centrales térmicas cualquiera que sea el combustible empleado, por lo que este importante recurso no puede gestionarse al margen del agua y el territorio.

Traducido este largo proceso desde la fase inicial a la de madurez se podrían distinguir las siguientes etapas:

- Gestión de las aguas superficiales
- Gestión unitaria de las aguas
- Gestión integral de las aguas
- Gestión integrada de agua y territorio
- Gestión integrada de la cuenca hidrográfica: agua, territorio y energía

Después de la entrada en vigor de la Directiva Europea antes citada, la última etapa de la gestión podría denominarse Gestión ecosistémica del agua, puesto que ésta no es sólo el medio que contiene a otros ecosistemas, sino que forma parte del mismo, con lo que esto conlleva para su propia conservación.

LAS ETAPAS Y SU CONOCIMIENTO. UN EJEMPLO

Se podría pensar que un país en la fase inicial de desarrollo de los recursos hídricos, por tanto en fase expansiva del uso del agua, podría, con el conocimiento de las etapas de la evolución anteriormente descritas, tratar de evitar alguna de ellas. Sin embargo, tal opción no es recomendable, e incluso cabe que no resulte posible. No se puede olvidar que todos los habitantes de una cuenca hidrográfica, en mayor o menor medida, son usuarios del agua. Además, necesitan una cierta formación, elemental si se trata del uso urbano, algo más compleja si se trata de usos de carácter económico, especialmente el regadío por el elevado consumo de agua demandado.

No obstante, sí se pueden acortar dichos plazos siguiendo el modelo de países que están llegando al último estadio de la gestión, como podría ser el caso de España, aunque en aspectos como la economía del agua aún tiene que avanzar.

Se ha de tener en cuenta asimismo la necesidad de disponer de infraestructuras de regulación y de distribución que permitan la aplicación idónea del agua de riego en las parcelas. Finalmente, existe una cuestión espinosa, los subsidios al agua de riego, que han aplicado y aún aplican muchos países, España entre ellos, cuya eliminación requiere una importante labor tanto explicativa como persuasiva, más intensa cuanto más atrasado se encuentre el proceso evolutivo hacia la gestión integrada.

EL PROCESO ESPAÑOL

La península Ibérica posee una larga tradición en el regadío, que se remonta a la cultura argárica, con vestigios de una acequia descrita por el arqueólogo alemán Schüle en 1967 y datada en la época del primer bronce.

La dominación romana expandió el regadío y también el abastecimiento, construyendo obras de distintos tipos y sentando las bases de un código de aguas. Como obras más notorias se pueden destacar las presas de Proserpina y Cornalbo, en la cuenca del Guadiana y aún en servicio, o la de Almonacid de la Cuba, cuyos restos se pueden ver en la cuenca del Ebro. No se puede dejar de citar un trasvase romano desde la cuenca del río Turia, en el tramo denominado Guadalaviar, hasta el río Jiloca, que llega al Ebro a través del Jalón.

La civilización musulmana incrementó el regadío heredado de los romanos, pero sobre todo introdujo nuevos cultivos que necesitaban irrigación, pues de los tradicionales romanos, cereal, vid y olivar, los últimos se adaptaban a la sequía del verano y el cereal se recogía al final de la primavera. También se mejoró mucho la gestión del agua modernizando los sistemas de riego y dotándolos de una buena organización. A medida que los reinos cristianos iban conquistando tierras a las taifas musulmanas, no sólo se mantenía el regadío existente, sino que se incrementaba, especialmente en las cuencas mediterráneas de clima más suave, aunque las inferiores precipitaciones y, como consecuencia, los irregulares y escasos caudales requerían obras de regulación, a la vez que se conservaban y aumentaban las captaciones subálveas mu-



sulmanas. Entre las obras de regulación más importantes de esta época hasta la Ilustración se pueden citar las presas de Almansa, Tibi y Elche, todas en la cuenca mediterránea.

Con la Ilustración y la entronización de la dinastía Borbónica se planea el aprovechamiento sistemático de los ríos para riego y navegación. No obstante, los frutos conseguidos son escasos por tres razones: el mediocre conocimiento de las características fisiográficas de la red fluvial, la mala formación de los constructores y las dificultades financieras.

EL AVANCE DE LA PLANIFICACIÓN Y DE LA GESTIÓN

Pasadas las turbulencias napoleónicas y las controversias entre el absolutismo y el liberalismo, se recupera la idea del aprovechamiento sistemático de los ríos y se aborda la necesidad del rescate de las aguas del poder de los señores feudales, única forma de plantear su aprovechamiento global, lo que se consigue al finalizar el primer tercio del siglo XIX. En paralelo se inicia el nuevo código de aguas con las Leyes de 1866 y 1879. Esta última era de tal calidad que pudo mantenerse en vigor hasta 1985, si bien sólo declaró bienes de dominio público las aguas superficiales y las subálveas, mientras que la mayoría de las subterráneas podían ser propiedad de quien las alumbrase. A la vez se inicia la institucionalización del agua con la creación de las Divisiones Hidráulicas, cuyos estudios de planificación toman ya como unidad territorial la cuenca hidrográfica.

A principios del siglo XX, cuando se empiezan a desarrollar los planes hidráulicos enfocados hacia la regulación de los ríos y las transformaciones en regadío, se plantean dos problemas: el ya citado de los recursos financieros, que no afrontó la iniciativa privada, y la competencia por el recurso de usos importantes que no se coordinaban, el regadío y la hidroelectricidad. Para afrontar el primero se admite mediante una Ley de 1911 la implicación directa del Estado en la construcción de grandes obras hidráulicas, y para resolver el asunto de la competencia entre usos se establece en 1926 la gestión del agua por cuencas, creando unos organismos con autonomía financiera y con la participación de los

usuarios que se denominaron Confederaciones Sindicales Hidrográficas.

LA GESTIÓN UNITARIA DE LAS AGUAS

El cambio de las circunstancias hídricas y sociales obliga en 1985 a preparar una nueva Ley de Aguas, que hace públicas todas las aguas, introduce el ciclo hidrológico, moderniza las Confederaciones Hidrográficas y convierte a la Planificación Hidrológica en la columna central de la Ley.

Se plantean también en esta Ley los aspectos ambientales y la necesidad de gestionar la calidad de las aguas. La conservación del medio aparece ya por vez primera en el ordenamiento jurídico español como respuesta a una nueva exigencia social. Por otra parte, la presión sobre el medio hídrico natural se acrecienta por el aumento notable de la población urbana, que produce mayores vertidos, y por el incremento del uso de productos químicos, fitosanitarios y nutrientes en la agricultura. Además, al aumentar el consumo de agua se disminuye el flujo de los ríos, con lo que asimismo disminuye su capacidad natural de autodepuración. El resultado final es un progresivo deterioro de la calidad de las aguas, por lo cual la Ley regula las condiciones de los vertidos y establece un canon para ellos, que es función de la capacidad de contaminación remanente tras el tratamiento obligatorio de los efluentes. Para los vertidos difusos procedentes de la agricultura hay que acudir a mejorar las prácticas agrícolas.

Se inicia con esta Ley la gestión de la calidad sanitaria de las aguas, con lo que culmina la gestión de las características esenciales de la demanda hídrica: cantidad, calidad y oportunidad.

Conseguida la misma calificación jurídica para dos de las fases del ciclo hidrológico necesarias para el hombre y su actividad productiva, las aguas superficiales y las subterráneas, ambas se pueden administrar y gestionar conjuntamente, puesto que el intercambio entre las mismas es permanente en su discurrir hacia el mar y es función de la permeabilidad de los suelos.

De cara a la regulación de caudales, este modelo ofrece

Si no se respeta la unidad de cuenca surgirán los conflictos entre Comunidades Autónomas. Por dicho motivo, uno de ellos ha llegado ya al Tribunal Constitucional, y a propósito del mismo, el Presidente de la Comunidad que lo ha presentado ha dicho públicamente, con buen sentido, que “la cuestión no es la constitucionalidad de la norma, sino que trocear un río es una estupidez”. Llevada la ignorancia de la unidad de la cuenca al seno de una Comunidad Autónoma, surgirán conflictos entre provincias y entre municipios. Sólo hay una posible solución al problema si se recupera el buen sentido hídrico, ya que las decisiones políticas no son ríos que indefectiblemente llegan al mar, y, por tanto, pueden volver hacia atrás.

la ventaja de contar con dos sistemas de regulación, el que constituyen los embalses construidos y el del conjunto de acuíferos existentes en la cuenca. Parece claro que el uso conjunto de ambos sistemas proporcionará la solución óptima a la regulación. En España, este aserto nadie lo discute; no obstante, no se está aplicando, quizá por razones de corporativismo tradicional. Se puede decir que en este estadio comienza la gestión unitaria del agua.

LA ESCASEZ DE AGUA

Pese a la Planificación Hidrológica de la Ley, que pretende aumentar la garantía con que se atienden las demandas, la mayor preocupación por la gestión unitaria de las aguas y la reutilización de las ya usadas -con lo que se introduce lo que se podría llamar la gestión integral de las aguas-, los problemas de escasez están cada vez más presentes. Los episodios de sequía resultan también más frecuentes e intensos en el último cuarto del siglo XX.

Las leyes que pretenden cambios radicales, como es el caso de la que comentamos, que pretendía sustituir el modelo hídrico imperante basado en el aumento de la extracción de nuevos volúmenes de agua del medio hídrico natural, necesitan cierto tiempo para ser asumidas por la ciudadanía. Por ello, además de incluir en los balances las aguas ya usadas que retornaban al medio hídrico -dando así lugar a la gestión integral de las aguas- se emprendieron dos grandes operaciones de regulación de aguas superficiales en sendas grandes cuencas de la península Ibérica: las del Guadiana y Guadalquivir. Además se está extendiendo en la cuenca mediterránea la instalación de desaladoras, que resuelven sin duda el abastecimiento y pueden llegar a ser una solución para los cultivos agrícolas de alto valor añadido.

LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA GESTIÓN DEL AGUA EN ESPAÑA

Como ya se ha dicho, la gestión del agua por cuencas hidrográficas fue establecida en España en 1926 y conservada por la Ley de Aguas de 1985, que debía resolver el conflicto que surgía con la nueva organización territorial del Estado, ya que los límites de las Comunidades Autónomas no coincidían con los de las cuencas hidrográficas. La solución, validada por el Tribunal Constitucional, fue considerar dos categorías de cuencas: aquellas cuyo territorio pertenecía a más de una Comunidad o intercomunitarias, que serían competencia exclusiva del Estado, y las que estaban incluidas íntegramente en una sola Comunidad o intracomunitarias, que serían competencia de la Comunidad Autónoma afectada.

Las Confederaciones Hidrográficas, también llamadas por la Ley de 1985 Organismos de Cuenca, nacieron en su momento para coordinar mejor los distintos usos que demandaban el agua de un río, sobre todo los de carácter económico -puesto que la prioridad del abastecimiento era casi universalmente admitida-, y superar los graves conflictos que impidieron el desarrollo de proyectos y planes hidráulicos.

El ámbito territorial elegido es el idóneo, puesto que el manejo y solución de muchos problemas físicos como avenidas, inundaciones, sequías y escasez de agua sólo pueden abordarse desde la concepción hidrológica unitaria de la cuenca que aporta el agua y el río que creando riqueza a su paso llega al mar. Desde la perspectiva de los usos económicos del agua es clara también la necesidad de la cuenca hidrográfica, cuyos límites naturales son más seguros que los político-administrativos. Por otra parte, los especialistas en ordenación del territorio consideran que la unidad territorial

La distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha dado lugar a un proceso sin límite en el que las Comunidades reclaman nuevas competencias, sin un análisis serio de la eficiencia con que se usan las que ya poseen. En este clima de continua exigencia autonómica le llega el turno a las cuencas intercomunitarias y a la unidad de la cuenca hidrográfica, que había sido avalada por el Tribunal Constitucional ante el recurso que contra la Ley de aguas se interpuso. Es cierto que las Comunidades Autónomas estaban mal representadas en las cuencas intercomunitarias, y que debieran haber sido reformados los Organismos de Cuenca para darles mayor representatividad; no obstante, probablemente no hubiera sido suficiente ante las ansias competenciales de casi todos los líderes autonómicos, nacionalistas o no.

Estamos pues ante un conflicto de poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la coordinación de las competencias concurrentes que empieza a dar señales muy peligrosas para la gobernanza del agua, puesto que se puede perder, si no se ha perdido ya en algunos casos, el respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica.

óptima también a estos efectos es la cuenca hidrográfica, como ya apreciaron en su día los responsables de la *Tennessee Valley Authority*.

La distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas es muy abierta, de manera que tal situación ha dado lugar a un proceso sin límite en el que las Comunidades reclaman nuevas competencias, sin un análisis serio de la eficiencia con que se usan las que ya poseen. En este clima de continua exigencia autonómica, le llega el turno a las cuencas intercomunitarias y a la unidad de la cuenca hidrográfica, que había sido avalada por el Tribunal Constitucional ante el recurso que contra la Ley de aguas se interpuso. Es cierto que las Comunidades Autónomas estaban mal representadas en las cuencas intercomunitarias, y que debieran haber sido reformados los Organismos de Cuenca para darles mayor representatividad; no obstante, probablemente no hubiera sido suficiente ante las ansias competenciales de casi todos los líderes autonómicos, nacionalistas o no.

Estamos pues ante un conflicto de poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la coordinación de las competencias concurrentes que empieza a dar señales muy peligrosas para la gobernanza del agua, puesto que se puede perder, si no se ha perdido ya en algunos casos, el respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica.

Se ha expuesto antes la idoneidad de la cuenca hidrográfica como unidad territorial desde las perspectivas hídricas, económicas y de ordenación del territorio, lo que de por sí requiere su respeto en favor del bienestar del ciudadano.

Por otra parte, se deben tener muy en cuenta las características del agua, bien indispensable, susceptible de ser usado sucesivamente a lo largo del río, que en la actividad económica actúa tanto como bien público como bien privado y que, dada su conexión, transmite las consecuencias de las acciones de unos usuarios a otros. Además, para el ciudadano, la condición de ser indispensable para la vida lo lleva a darle un trato casi reverencial, especialmente cuando escasea, lo que unido a su papel importante para la agricultura da lugar a un tratamiento de sus problemas con un alto contenido sentimental. Todo ello genera a numerosos conflictos, desde el inicio del sedentarismo humano, en ámbitos muy distintos: humano, familiar, tribal, territorial o estatal, a la vez que entre sectores económicos.

En la península Ibérica hay constancia escrita de uno de tales conflictos en el siglo primero de nuestra Era (bronce de Contrebia). De bastante repercusión fue el que se produjo entre el regadío y la hidroelectricidad, una de las causas del escaso desarrollo de los planes hidráulicos de los dos primeros decenios del siglo XX, que se pudo resolver en el seno de las Confederaciones Sindicales Hidrográficas, cuya primera tarea encomendada era:

“La formación de un plan de aprovechamiento general coordinado y metódico de las aguas que discurren por el cauce de los ríos comprendidos en la Confederación, a los efectos de su aprovechamiento”.

Durante toda su historia, las Confederaciones, y especialmente su Comisión de Desembalse, han sido el ámbito adecuado para la solución de conflictos, debiéndose citar aquí alguno de los más frecuentes, los producidos entre las partes altas de las cuencas, donde ha predominado el almacenamiento del agua, y las partes bajas, eminentemente consumidoras.

Si no se respeta la unidad de cuenca surgirán los conflictos entre Comunidades Autónomas. Por dicho motivo, uno de ellos ha llegado ya al Tribunal Constitucional, y a propósito del mismo, el Presidente de la Comunidad que lo ha presentado ha dicho públicamente, con buen sentido, que *“la cuestión no es la constitucionalidad de la norma, sino que trocear un río es una estupidez”.*

Llevada la ignorancia de la unidad de la cuenca al seno de una Comunidad Autónoma, surgirán conflictos entre provincias y entre municipios. Sólo hay una posible solución al problema si se recupera el buen sentido hídrico, ya que las decisiones políticas no son ríos que indefectiblemente llegan al mar, y, por tanto, pueden volver hacia atrás.

Tal vez sea arriesgado para quien no es jurista adentrarse en este campo, pero la situación creada es tan grave que merece la pena correr el riesgo de equivocarse. Conviene citar en primer lugar dos testimonios, creo que muy solventes:

El profesor García de Enterría señala que la declaración de las cuencas intercomunitarias como competencia exclusiva del Estado no es consecuencia del ejercicio de su poder soberano, sino que es una necesidad de estructura territorial. Por otra parte, el Tribunal Constitucional, en una sentencia contra un recurso presentada por la Comunidad de Galicia, afirmaba que las competencias exclusivas del Estado no pueden desmerecer ante las de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, dice que en el caso del agua es necesario crear un órgano de cooperación. A este respecto se debe recordar que el Texto Refundido de la Ley de Aguas aprobado en 2001, al llevar a cabo la trasposición a nuestro ordenamiento jurídico de la “Directiva marco europea para una política de aguas”, que respeta la unidad de cuenca, crea el citado órgano de cooperación: el Comité de autoridades competentes. Qué gran paradoja la de empezar a desmontar el modelo que propuso nuestro país para la gobernanza del agua, y que esto se lleve a efecto cuando la Unión Europea y otros países del mundo lo establecen. **F**

*Marta Morén Abat
Directora General del Agua del Ministerio
de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino*

La unidad de cuenca, un principio básico de la gestión del agua en España

La gestión del agua en España descansa en una serie de principios básicos como son la planificación hidrológica, la coordinación y cooperación entre administraciones, la gestión integrada de los recursos hídricos o la participación de los usuarios. Pero quizá el principio más destacado sea el respeto a la unidad de cuenca

En España existe una estructura de cuencas hidrográficas consolidada y con una gran tradición histórica. El concepto de cuenca vertiente lleva aplicándose desde los años 20 del siglo pasado. Tras la aprobación de la Ley de Aguas en 1985 se constituyen, en 1989, las Confederaciones Hidrográficas.

Como consecuencia de la trasposición de la Directiva Marco del Agua, en el año 2003, la Ley de Aguas estableció un nuevo ámbito territorial de planificación y protección de las aguas, la demarcación hidrográfica, que es la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas.

El Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, fijó el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias, es decir, aquellas formadas por cuen-

cas cuyas aguas transcurren por más de una Comunidad Autónoma. Este real decreto optó por mantener, en la medida de lo posible, la actual estructura de los organismos de cuenca, añadiendo las aguas de transición y las costeras.

Las cuencas transfronterizas entre España y Portugal representan el 46% de la superficie de la península Ibérica. Aunque en el futuro es posible que los dos Estados definan demarcaciones hidrográficas internacionales, en el citado real decreto se señala únicamente la correspondiente parte española de esas demarcaciones compartidas con el país limítrofe y se establece como instrumento de cooperación el Convenio de Albufeira, firmado por Portugal y España en 1998 para mejorar la cooperación en materia de agua. Este convenio fue modificado en febrero de 2008.

Las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias situadas íntegramente en el territorio español son las del Guadalquivir, Segura y Júcar. El resto de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias (Cantábrico, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro) tienen cuencas hidrográficas compartidas con otros países, Portugal o Francia. Además, se han establecido la Demarcación Hidrográfica de Ceuta y la Demarcación Hidrográfica de Melilla, previamente adscritas a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.

Recientemente se ha producido el traspaso de algunas de las funciones y servicios en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y que realizaba la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir me-

dante el Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre. La planificación hidrológica y la gestión de algunos embalses permanecen como competencia exclusiva de la Administración General del Estado.

Existen otras cuencas hidrográficas en el Principado de Asturias, Cantabria, Región de Murcia y la Comunidad Valenciana comprendidas en su totalidad en el territorio de la correspondiente Comunidad Autónoma, para las que la Constitución determina que las competencias en materia de aguas son de las mismas, que hasta la fecha no han sido objeto de traspaso. Esto supone una situación de provisionalidad en todo lo que afecte a estos territorios, que mientras tanto son administrados por la Administración General del Estado mediante los correspondientes organismos de cuenca. Dicha provisionalidad finalizará cuando las Comunidades Autónomas afectadas asuman de manera efectiva las competencias sobre dichas cuencas. En ese momento deberán revisarse las demarcaciones hidrográficas correspondientes fijadas por el RD 125/2007.

LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

La Ley de Aguas española descansa de una manera importante en la planificación hidrológica. En España, la planificación se realiza mediante dos instrumentos de carácter normativo: los planes hidrológicos de cuenca y el Plan Hidrológico Nacional.

En la actualidad se está procediendo a la revisión de los planes hidrológicos de cuenca. Los resultados que se esperan obtener con esta nueva planificación hidrológica en España son: tener una mayor disponibilidad del recurso y garantía en la atención de las demandas, lograr la restauración de ecosistemas acuáticos afectados y degradados, alcanzar el buen estado de las masas de agua y evitar futuros conflictos sociales derivados de la gestión del agua. Para ello, se deben lograr consensos y acuerdos entre las administraciones implicadas y partes interesadas, con una mayor participación y corresponsabilidad de la gestión por parte de

las Comunidades Autónomas y otras administraciones y los usuarios e interesados.

Dentro del proceso de planificación, recientemente se han elaborado los Esquema de Temas Importantes (ETI) de las demarcaciones, cuya consulta pública finaliza en enero de 2009. Este documento contiene la descripción y valoración de los principales problemas actuales y de los previsible de la demarcación relacionados con el agua y las posibles alternativas de actuación.

Al mismo tiempo, se está desarrollando el proyecto de plan hidrológico de la demarcación siguiendo los criterios de la Instrucción de Planificación Hidrológica.

Aquellas situaciones que no puedan resolverse por cada plan de cuenca deberán ser tratadas en el Plan Hidrológico Nacional, que habrá de actualizarse una vez entren en vigor los planes de cuenca.

COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES

Teniendo en cuenta el número de organismos y entidades involucradas en la gestión de los recursos hídricos, surge la necesidad de establecer un comité que reúna a representantes de las distintas administraciones competentes, fomentando su colaboración y cooperación en la materia.

El órgano de cooperación de las administraciones competentes en materia de protección de las aguas se denomina Comité de Autoridades Competentes (CAC), regulado mediante el RD 126/2007, de 2 de febrero. Estos comités se han constituido y están funcionando en todas las demarcaciones hidrográficas excepto en una en el momento de redacción de este artículo.

La creación de este comité no afecta a la titularidad de las competencias en las materias relacionadas con la gestión de las aguas que correspondan a las distintas administraciones públicas, ni a las que correspondan a la Administración General del Estado derivadas de los acuerdos internacionales, bilaterales o multilaterales.

Se está procediendo a la revisión de los planes hidrológicos de cuenca. Los resultados que se esperan obtener son: tener una mayor disponibilidad del recurso y garantía en la atención de las demandas, lograr la restauración de ecosistemas acuáticos afectados y degradados, alcanzar el buen estado de las masas de agua y evitar futuros conflictos sociales derivados de la gestión del agua. Para ello, se deben lograr acuerdos entre las administraciones implicadas y partes interesadas, con una mayor participación y corresponsabilidad de la gestión por parte de las Comunidades Autónomas y otras administraciones y los usuarios e interesados.

LA GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

España es un país con un régimen hidrológico muy irregular y con escasos recursos en una parte sustancial de su territorio. Por ello resulta un factor clave la gestión integrada de los recursos hídricos. Los principales elementos de esta gestión son: el desarrollo de obras hidráulicas de regulación y conducción de caudales; el uso de recursos no convencionales: desalación y aguas residuales depuradas; la gestión conjunta de aguas superficiales y subterráneas; el uso de tecnologías eficientes de ahorro del agua -como la modernización de regadíos-; y la gestión planificada de los eventos extremos como las sequías e inundaciones.

LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA

La participación pública en la gestión del agua es un elemento fundamental en el nuevo proceso de planificación. Su objetivo final es fomentar una participación activa de los distintos colectivos en las diferentes etapas del proceso de la planificación hidrológica y asegurar la difusión de los principales documentos elaborados durante el proceso para obtener, finalmente, los nuevos planes de cuenca que incorporen aportaciones de todas las partes interesadas de la sociedad.

La necesidad de implantar un proceso de participación está impulsada por la Directiva Marco del Agua y ha sido recogida en distintas herramientas normativas relacionadas con la misma. Se deberán incluir un resumen de las medidas de información y consulta pública adoptadas, sus resultados y los cambios consiguientes efectuados en el proyecto de plan hidrológico. Para regular estos aspectos se determinó la necesidad de desarrollar un Proyecto de Participación Pública, y así quedó recogido en el art. 72 del RPH, proyecto

que fue sometido a consulta pública junto con los documentos previos del nuevo proceso de planificación hidrológica.

Toda la información que se somete a consulta pública durante el proceso de planificación está disponible en la página web del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y en las páginas web de las Confederaciones Hidrográficas.

Dentro de este amplio proceso de participación, el Sistema Integrado de Información del Agua (SIA), al que se accede a través de la web del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, fue desarrollado para recoger la información principal relacionada con el agua dentro de un sistema único y centralizado y posteriormente ponerla a disposición del ciudadano interesado.

Como conclusión, en el escenario de gestión actual del agua y el previsible para los próximos años tiene una gran importancia la aprobación de los planes hidrológicos de cuenca, que fijarán las reglas de funcionamiento por un periodo de seis años. Es importante que se alcancen para ello los necesarios consensos entre las partes, especialmente con las Comunidades Autónomas que, en los últimos tiempos, con la aprobación de nuevos Estatutos de Autonomía, han asumido cada vez mayores competencias y derechos en materia de aguas.

La Directiva Marco del Agua establece unos calendarios que, como Estado miembro, tenemos la obligación de cumplir en España. La próxima fecha marcada en el calendario es la entrada en vigor de los planes hidrológicos de cuenca, para lo que se están efectuando enormes esfuerzos desde las distintas administraciones implicadas para su realización, lo que contribuirá a avanzar en la obtención de un mejor medio hídrico y en el desarrollo sostenible de nuestra sociedad. **F**



Ismael Muñoz

Andrés del Campo García
Presidente de la Federación Nacional de
Comunidades de Regantes de España (FENACORE)

Un paso atrás en el debate del agua

Se ha anunciado oficialmente que el día uno de enero de 2009 se va a producir la cesión de competencias de la cuenca del Guadalquivir a la Comunidad Autónoma Andaluza. Desde la Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España reiteramos nuestra gran preocupación por la cesión de competencias desde la Administración General del Estado a las Comunidades Autónomas cuando se trata de cuencas intercomunitarias, que son las que discurren por varias CC.AA. La legislación considera claramente que la planificación hidrológica en estas cuencas es competencia exclusiva del Estado.

En lo referente al modelo de administración del agua que se está preparando en la Cuenca del Guadalquivir por la Agencia Andaluza del Agua, desde FENACORE vemos con preocupación dos aspectos fundamentales: a) excesiva territorialización, por hacer una división provincial de la gestión, cuyos responsables a este nivel podrían ser los Delegados de Medio Ambiente de cada provincia, y b) disminución de la participación de los verdaderos usuarios (los que disponen de concesión administrativa para el uso del agua) en los órganos de gestión y planificación de la cuenca. Parece como si desde las diferentes Administraciones se pretendiese para nuestras cuencas hidrográficas pasar desde una gestión hasta ahora eminentemente técnica a una gestión política del agua, pues queda en manos de responsables políticos. Las consecuencias previsibles podrían ser, por una parte, pérdida de eficacia en la gestión y, por otra, incremento de conflictividad sobre el agua a todos los niveles, primero

entre CC.AA., después a nivel provincial, luego entre municipios, y así hasta llegar a nivel de usuarios.

El principio de Unidad de Cuenca se incumple con la existencia de Direcciones Provinciales, que se tratan de justificar por la proximidad a la ciudadanía. Pueden y deben existir servicios descentralizados a nivel de provincia, pero sería un grave error darles competencias y capacidad de representación a las citadas Direcciones Provinciales, que hoy asumen los Delegados de Medio Ambiente de cada provincia. Si este criterio prosperase, ya tendríamos nacido el germen de la politización de la gestión del agua en Andalucía y de las tensiones territoriales entre provincias. Sólo una Dirección de la Cuenca del Guadalquivir fuerte y única podría facilitar la gestión del agua de toda la cuenca de un modo ordenado y racional, evitando a toda costa la “provincialización” de su gestión, y dispondría de capacidad para actuar con firmeza ante cualquier conflicto ocasionado entre usuarios, entre administraciones y usuarios e incluso entre las diferentes Administraciones.

Ya tenemos experiencia en España de cómo la “contaminación política” del agua ha causado durante estos últimos años desencuentros entre CC.AA., así como un gran perjuicio para los propios usuarios del agua debido al retraso e incluso casi paralización de la planificación hidrológica nacional. Las decisiones sobre la gestión del agua no son fáciles, pero deben descansar siempre sobre el consenso y responder a los intereses reales de los usuarios y no a intereses políticos ni partidistas. En este sentido, insistimos en que los ríos que atraviesan varias CC.AA. –con independencia del color y signo del partido que las gobierne– deben ser planificados y gestionados por el Estado, con el fin de evitar una instrumentalización del uso del agua que sólo conduce a “hipotecar” los ríos o tramos de río existentes en cada territorio. En este marco resulta muy preocupante que la pretendida titularidad exclusiva sobre las aguas –“el agua es nuestra”– que realizan algunas reformas estatutarias de las CC.AA. pueda terminar con el modelo tradicional de gestión por cuencas hidrográfi-

cas – “el agua es de todos”-, del que España fue pionera y que ha servido de base en Europa para la Directiva Marco de Aguas (DMA). Sería lamentable que este modelo de gestión del agua a nivel de cuencas hidrográficas, que ha puesto orden en la gestión del agua en España durante el siglo de mayor desarrollo hidráulico de nuestra historia con más que aceptables resultados y que ha sido imitado por la legislación europea que lo impone a los países miembros con ligeras variaciones (Demarcaciones Hidrográficas), casi un siglo después podamos ser los españoles quienes lo destruyamos, al cambiar este modelo de gestión del agua por demarcación hidrológica por otro de demarcación político-administrativa (Comunidad Autónoma o Provincia).

La transferencia de las competencias ejecutivas sobre el dominio público hidráulico a las CC.AA. debe hacerse en los términos de la legislación de aguas. La naturaleza de la cuenca hidrográfica exige una gestión unificada en manos de los organismos de cuenca, en virtud del principio de unidad de gestión de la cuenca y de indivisibilidad de la misma por tramos autonómicos, lo que demanda superar las divisiones político-administrativas. Además, este “nuevo sistema ribereño territorial” en el que, a través de los Estatutos de Autonomía, distintas CC.AA. quieren asumir competencias exclusivas sobre el control de los recursos hídricos que discurren parcialmente por su territorio, puede derivar en un modelo autonómico insolidario y provocar en auténticas “guerras del agua” entre CC.AA. o entre provincias, en el caso andaluz. Esta confrontación política tiene su reflejo en los recursos que distintas CC.AA. –Aragón, Extremadura, Valencia y Murcia- han anunciado la interposición de recursos ante el Tribunal Constitucional contra los Estatutos de otras CC.AA. por considerar que pretenden privarlas de sus derechos sobre el agua.

Existen infinidad de argumentos técnicos y jurídicos que ratifican que el principio de la gestión unitaria de las aguas dentro del ámbito de la Administración General del Estado cumple con la tendencia de la legislación comparada y las recomendaciones de los organismos internacionales. La Carta

Europea del Agua, redactada en Estrasburgo en 1967 por el Consejo de Europa, ya establecía que la administración de los recursos hidráulicos “...debe encuadrarse en el marco de las cuencas naturales antes que en el de las fronteras administrativas y políticas”. En la Conferencia de las Naciones Unidas de Caracas sobre Derecho y Administración de Aguas, celebrada en septiembre de 1966, se definió el denominado Principio de Unidad de Cuenca como; “Unidad adecuada para el manejo de la utilización y conservación de los recursos hidráulicos”, y continuaba afirmando que “la cuenca de captación, donde sea posible, o unidades geográficas de gestión mayores definidas por la Ley, deben ser consideradas como las unidades básicas para la administración de las aguas”. Nuestra Ley de Aguas establece en su artículo 14 que uno de los principios a los que debe someterse el Estado en materia de aguas es la “unidad de gestión”. Este principio ha sido recogido en la DMA en su Art. 3, donde se especifican las cuencas hidrográficas incluidas en las demarcaciones hidrográficas. Recientemente, la Carta de Zaragoza, legado de la EXPO Zaragoza 2008 sobre el uso sostenible del agua, recoge textualmente en uno de sus preámbulos: “Que la unidad de cuenca hidrográfica es el ámbito territorial más eficiente para aprovechar el agua y el que mejor permite resolver los conflictos entre países, regiones o usuarios”. De un modo similar, en sus recomendaciones propone: “Que las unidades básicas de gestión de los recursos hídricos sean la cuenca hidrográfica y el acuífero, incluso en los casos en que tengan carácter supranacional”.

Fundamentos jurídicos hay más que suficientes, máxime cuando precisamente España ha sido pionera en aplicar el principio de la unidad de gestión en cada cuenca hidrográfica. Este principio tiene una larga tradición desde la creación en 1926 de la Cuenca Hidrográfica del Ebro, a la que siguieron el resto de Confederaciones Hidrográficas en los años siguientes.

Con objeto de superar las divisiones político-administrativas, desde FENACORE abogamos por un gran pacto político sobre el agua entre las fuerzas políticas, sociales y económicas

Con objeto de superar las divisiones político-administrativas, desde FENACORE abogamos por un gran pacto político sobre el agua entre las fuerzas políticas, sociales y económicas basado en los criterios de sostenibilidad, racionalización económica y solidaridad territorial, que garantice a los usuarios a corto y medio plazo el suministro en zonas deficitarias y el desarrollo económico de todas las regiones españolas. Ninguna cuenca, Comunidad Autónoma, Ayuntamiento o comunidad de usuarios es dueña del agua. El concepto localista del agua que se está trasladando a la opinión pública no es correcto, ya que el derecho al uso privativo del agua se adquiere mediante una ley o una concesión administrativa. El agua es de todos los españoles, y no del que la tenga más cerca.

basado en los criterios de sostenibilidad, racionalización económica y solidaridad territorial, que garantice a los usuarios a corto y medio plazo el suministro en zonas deficitarias y el desarrollo económico de todas las regiones españolas. Ninguna cuenca, Comunidad Autónoma, Ayuntamiento o comunidad de usuarios es dueña del agua. El concepto localista del agua que se está trasladando a la opinión pública no es correcto, ya que el derecho al uso privativo del agua se adquiere mediante una ley o una concesión administrativa. El agua es de todos los españoles, y no del que la tenga más cerca.

De cualquier modo, consideramos prioritario -sobre todo ante la posibilidad de un cambio climático- impulsar la planificación hidrológica a través de la construcción de obras de regulación, trasvases intercuenas e intracuenas y obras de desalación donde resulten viables, así como también de otras medidas de gestión de la demanda, el uso sostenible de los acuíferos o la regeneración de aguas depuradas urbanas, que, convenientemente tratadas, pueden emplearse en los riegos, sin que ello suponga un coste adicional para las comunidades de regantes que hayan cedido agua de mayor calidad para el abastecimiento de la población a cambio de agua regenerada. De vital importancia resulta la modernización de regadíos.

En las circunstancias actuales hay que considerar que la modernización de los regadíos lleva implícito un incremento importante de los costes energéticos. Este proceso trata normalmente de la transformación de un sistema de riego de superficie o gravedad -de coste energético casi nulo- a otro

sistema de riego de presión (aspersión o localizado) con un importante coste energético, que es uno de los recursos más importantes para las nuevas explotaciones agrícolas transformadas; sin olvidar un nuevo coste, y no de menor importancia, como es la cuota de amortización de las infraestructuras modernizadas. Con la desaparición de las tarifas especiales de riego allá por el mes de julio se produce un efecto sinérgico en el coste energético de las comunidades de regantes por un doble motivo: el incremento de las tarifas eléctricas y el aumento de los costes derivados de la modernización ejecutada. Resulta paradójico que se “premie” el esfuerzo realizado por los regantes en estos últimos años para modernizar sus explotaciones agrarias con una subida en la factura de la luz, debido a la desaparición de las tarifas especiales de riego, que osciló entre un 25% y un 60% de incremento medio este verano. Por si no fuera suficiente, y según los informes de la Comisión Nacional de la Energía, se prevé aumentar otro 30% de media la factura de la luz para el año 2009.

Antes de finalizar, y volviendo al título del artículo, sugeriría a los políticos y gestores del agua que repasaran lo que dice el artículo 45.2 de la Constitución Española: “*los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.*” Esta “solidaridad colectiva” o “interés general” debería ser el verdadero y único objetivo que sirviese de guía a todos los legisladores nacionales y autonómicos en materia de aguas. **F**



Ismael Muñoz

*José Ignacio Sánchez Sánchez-Mora
Director General de Infraestructuras y Agua
Consejería de Fomento. Junta de Extremadura*

Luces y sombras en la gestión del agua en España

Por su carácter de bien básico y vital para las necesidades de la biosfera y para el desarrollo de los pueblos y por su natural limitación o escasez a veces, la gestión del agua es un fenómeno muy complejo.

El modelo adoptado en España, que consiste en considerar la cuenca hidrográfica como unidad de gestión de las aguas superficiales, acoplándole también las aguas subterráneas existentes en la misma, aunque a veces no haya coincidencia exacta y puedan existir acuíferos subterráneos compartidos, se ha revelado conceptualmente adecuado, y por ello, este modelo ha sido incorporado a la normativa europea en la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000, conocida como Directiva Marco del Agua, la cual regula la política del agua en la Unión Europea.

La gestión del agua implica la configuración de una oferta de recursos hídricos disponibles a través de la construcción de determinadas infraestructuras hidráulicas: captaciones directas de cursos de agua, embalses, explotación de acuíferos subterráneos y también la desalación y reutilización de aguas, aspectos estos dos últimos que han alcanzado importancia creciente en tiempos recientes. En determinados casos, y cuando existen cuencas excedentarias en agua, pueden construirse trasvases a otras

cuencas deficitarias. La oferta de agua ha de ser ambientalmente aceptable, y por eso ha de ser respetuosa con los ecosistemas acuáticos relacionados tanto con las aguas superficiales como con las subterráneas.

Esta oferta de recursos hídricos ha de ser capaz de dar respuesta a una demanda de agua que está compuesta por la adición de la que necesitan los diferentes usos: abastecimientos urbanos, regadíos y usos agrarios e industriales, que son los más importantes, junto al resto de usos, de menor importancia. Lo que ha de exigirse a esta demanda es que se configure de una manera racional y sostenible. Para ello es necesaria la concienciación de los ciudadanos con el fin de realizar un consumo controlado de agua, llevar a cabo un urbanismo acorde con la disponibilidad de recursos hídricos, promover regadíos eficientes con métodos de riego de bajo consumo de agua y unos usos industriales que reciclen el agua y tengan la máxima eficacia y productividad por volumen utilizado.

Esta situación, que sería la deseable, muchas veces no se da, y nos encontramos con casos de grave sobreexplotación de los recursos hídricos que han afectado especialmente a las aguas subterráneas, aunque también lo han hecho a las aguas superficiales, de modo que consumos inadecuados reducen la garantía del suministro y la posibilidad de hacer frente a situaciones de sequía muy típicas del clima que afecta a una parte muy importante de España: la denominada España seca.

Es en el caso de las aguas subterráneas donde se dan las situaciones de sobreexplotación más graves, que incluso han sido oficialmente declaradas. El caso más paradigmático es el de la Unidad Hidrogeológica 04.04–Mancha Occidental (antiguo acuífero 23), en el que una incontrolada explotación agraria iniciada en los años 70 del siglo pasado ha provocado un descenso del nivel piezométrico del acuífero de más de 23 m y un vaciado en torno a 3.000 hm³. Las consecuencias son de todos conocidas: desaparición del curso del río

El modelo tradicional de gestión unitaria de las cuencas hidrográficas que se lleva a cabo desde hace muchos años en España y que ha sido adoptado por Europa puede entrar en crisis porque algunas Comunidades Autónomas, en sus nuevos Estatutos de Autonomía, han asumido competencias exclusivas sobre el agua en sus territorios dentro de las cuencas intercomunitarias. Esta situación, al eliminar la presencia de un poder coordinador de la gestión como es el Estado, contradice la Constitución Española (artículo 149.1.22.^a), que predica todo lo contrario, es decir, que el Estado tiene competencias exclusivas sobre las cuencas de los ríos cuyas aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma.

Guadiana y de sus Ojos, afección a las Tablas de Daimiel y también a los humedales manchegos declarados Reserva de Biosfera. En el centro del problema, una enormidad de pozos ilegales (probablemente, más de 20.000) extrayendo del acuífero año tras año un volumen de agua muy superior a su aportación media natural: alrededor de 320 hm³/año.

Aunque en muchas zonas, especialmente en las costeras pero también del interior, continúa todavía en galope desbocado un urbanismo irracional e insostenible, afortunadamente se empiezan a tomar medidas para paliar los casos de sobre-explotación y tratar de que la demanda de agua sea racional y sostenible. Campañas de concienciación de los ciudadanos respecto a los consumos de agua a realizar, programas de mejora de las redes de abastecimiento -aunque aquí quede mucha tarea todavía-, planes de modernización de regadíos para introducir sistemas de riego de alta eficiencia que han de ser ampliados para alcanzar el máximo de superficie posible, reutilización de las aguas y desalación junto a algunos planes especiales en las zonas de aguas subterráneas sobre-explotadas parecen abrir una esperanza a una mejora en la gestión de agua en España.

Pero hay determinadas posiciones de algunas Comunidades Autónomas que pueden poner en peligro el camino iniciado. El modelo tradicional de gestión unitaria de las

cuencas hidrográficas que, como se ha indicado anteriormente, se lleva a cabo desde hace muchos años en España y que ha sido adoptado por Europa puede entrar en crisis porque algunas Comunidades Autónomas, en sus nuevos Estatutos de Autonomía, han asumido competencias exclusivas sobre el agua en sus territorios dentro de las cuencas intercomunitarias. Esta situación, al eliminar la presencia de un poder coordinador de la gestión como es el Estado -no se olvide que el agua es un bien público propiedad de todos- contradice la Constitución Española (artículo 149.1.22.^a), que predica todo lo contrario, es decir, que el Estado tiene competencias exclusivas sobre las cuencas de los ríos cuyas aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma.

Hay modelos constitucionalmente aceptables que asegurarían la participación de las Comunidades Autónomas en la cogestión de las cuencas intercomunitarias y su presencia en los órganos de decisión existentes, manteniendo el Estado su capacidad de coordinación y moderación.

Confiemos en que la sustanciación de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por Extremadura ante el Tribunal Constitucional contra la asunción de competencias exclusivas sobre aguas intercomunitarias por órganos a los que constitucionalmente parece que no les corresponde ponga las cosas en su sitio y las aguas vuelvan a su cauce. **F**

Confiemos en que la sustanciación de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por Extremadura ante el Tribunal Constitucional contra la asunción de competencias exclusivas sobre aguas intercomunitarias por órganos a los que constitucionalmente parece que no les corresponde ponga las cosas en su sitio y las aguas vuelvan a su cauce.

*Cinta Castillo**Consejera de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía*

La gestión del Guadalquivir, una transferencia histórica

El próximo 1 de enero, Andalucía va a culminar uno de los procesos que sin duda van a marcar un antes y un después en la historia de nuestra tierra. Por primera vez, una Comunidad Autónoma va a tener plena soberanía sobre todas las aguas que transcurren por su territorio, gracias al traspaso de competencias de la Cuenca del Guadalquivir. Una transferencia histórica que culmina una vieja aspiración de nuestra tierra y cumple uno de los objetivos contemplados en el nuevo Estatuto de Autonomía.

En tan sólo cuatro años, Andalucía ha completado un largo proceso en la asunción de competencias en materia hidráulica, que comenzó el 1 de enero de 2005, con la transferencia de la Cuenca Mediterránea y la creación de la Agencia Andaluza del Agua, organismo dependiente de la Consejería de Medio Ambiente. Hasta esa fecha, el Gobierno andaluz ostentaba competencias mínimas en materia de aguas, limitándonos a prestar nuestro auxilio y apoyo técnico y económico a la administración local para el desarrollo de infraestructuras de abastecimiento, saneamiento y depuración.

Un año más tarde, se hizo efectivo el traspaso de competencias de la Cuenca Atlántica, que integra a los futuros distritos de Huelva y Cádiz, con la gestión de los ríos Tinto,

Odiel y Piedras y la encomienda del Chanza. La integración de las cuencas litorales en la gestión ordinaria de la Junta de Andalucía nos ha servido de experiencia y aval en el largo proceso de negociación con el Estado en la transferencia de las aguas andaluzas del río Guadalquivir. En menos de tres años, ambas administraciones hemos llegado a un acuerdo modélico que respeta los principios constitucionales y cumple el articulado del Estatuto de Autonomía para Andalucía, así como las directrices marcadas por la Directiva Marco de Aguas europea, en la que se defiende el principio de Unidad de Cuenca.

Así, la Planificación Hidrológica, las obras de Interés General del Estado y el órgano de coordinación de toda la cuenca se mantiene en el Estado. Por su parte, el Gobierno andaluz asume las dotaciones de concesiones, la titularidad y la gestión de los embalses y acuíferos, la protección del Dominio Público Hidráulico, las obras no declaradas de interés general y, en definitiva, todo el gobierno diario y ordinario del Guadalquivir. Una cuenca que se convierte en nuestro sistema hídrico vertebrador, en el que se concentra cerca del 70 por ciento de los recursos hídricos presentes en Andalucía.

Esta gran responsabilidad se ha convertido en un gran reto para los andaluces. Por primera vez podemos dotarnos de una política de aguas propia que responda a las necesidades presentes y futuras de nuestra sociedad. Una sociedad cada vez más culta y en total convergencia con la sociedad europea, que ha asumido que el agua es un recurso finito y asociado a un completo ecosistema, que debemos proteger y conservar para el disfrute y aprovechamiento de generaciones futuras.

Así, la Planificación Hidrológica, las obras de Interés General del Estado y el órgano de coordinación de toda la cuenca se mantiene en el Estado.

Por su parte, el Gobierno andaluz asume las dotaciones de concesiones, la titularidad y la gestión de los embalses y acuíferos, la protección del Dominio Público Hidráulico, las obras no declaradas de interés general y, en definitiva, todo el gobierno diario y ordinario del Guadalquivir.

Y gracias a esta sociedad vamos a poder emprender una nueva política hidráulica que seguro servirá como modelo de gestión para el resto de las Comunidades Autónomas, ya que para su desarrollo hemos contado con la participación activa de la sociedad, de todos los sectores sociales y económicos implicados en la gestión de este recurso. La gestión del agua implica necesariamente una armonización de diversos intereses; por ello, no podíamos emprender este nuevo reto sin contar con todos ellos, y el camino que hemos seguido ha sido el de la democracia, llegando a un consenso con toda la sociedad que se ha plasmado en el Acuerdo Andaluz por el Agua.

Este gran acuerdo con la sociedad andaluza responde también a un compromiso adquirido por el Gobierno andaluz al comienzo de esta legislatura. El agua centró el primer debate del Parlamento andaluz de esta Legislatura y en él se recogió el sentir de nuestra sociedad, que ya fue manifestado por el Presidente de la Junta de Andalucía en su discurso de investidura: “dejar la gestión del agua al margen de la confrontación política”.

No cabe duda de que aunar todos los criterios e intereses particulares ha sido una ardua tarea, que comenzó el pasado mes de julio con la constitución de siete grupos de trabajo con representantes de todas las organizaciones e institucio-

Barcas de pescadores en la desembocadura del Guadalquivir



Javier Cantero

El respeto a la unidad de cuenca, una gestión basada en la calidad del servicio a los ciudadanos y con la participación activa de la sociedad, con un soporte financiero suficiente, son los ejes vertebradores de esta nueva política que pretende conseguir garantizar la disponibilidad del agua para todos sus usos y para las generaciones futuras.

nes miembros del Consejo Andaluz por el Agua, que consiguieron recoger a lo largo de más de 90 puntos las líneas troncales de una nueva gestión hidráulica. Un documento que ha recorrido las ocho provincias andaluzas para que los agentes territoriales y los ciudadanos pudieran conocerlo y hacernos llegar sus aportaciones para completar este gran Acuerdo, que será firmado en pocos días por todos los sectores sociales, económicos, intelectuales y territoriales andaluces que tienen algo que decir en la gestión del agua.

El Acuerdo Andaluz por el Agua no va ser una mera declaración de buenas intenciones sino que hemos conseguido plasmar planes, programas y actuaciones concretas que podrán comenzar a andar en los próximos cuatro años. Estas medidas, recogidas bajo un extenso articulado, responden a una serie de ideas básicas fundamentales que impregnan todo el acuerdo. El respeto a la unidad de cuenca, una gestión basada en la calidad del servicio a los ciudadanos y con la participación activa de la sociedad, con un apoyo financiero suficiente, son los ejes vertebradores de esta nueva política que pretende conseguir garantizar la disponibilidad del agua para todos sus usos y para las generaciones futuras.

Las primeras medidas plasmadas en este Acuerdo pretenden compatibilizar la protección ambiental del agua con su uso como factor de desarrollo económico y productivo. Para ello, vamos a conseguir incrementar los recursos disponibles a través de la mejora de la gestión, de la reutilización de las aguas depuradas, de la desalación y de la modernización de los regadíos. Y además, nos fijamos un plazo: el año 2015. Éste será el horizonte temporal para culminar la modernización de estas superficies en toda Andalucía.

Esta política de ahorro no quiere decir que renunciemos a movilizar los recursos allí donde estén, siempre contando con la necesaria viabilidad técnica y económica y con absoluto respeto al medio. En esta línea, potenciaremos la creación del Banco Público del Agua, como una herramienta para atender a demandas prioritarias –sobre todo, en periodos de sequía- que operará bajo estrictos criterios de control público y siempre bajo el principio de cautela, transparencia e información pública, para paliar cualquier posible efecto colateral en ámbitos socioeconómicos, territoriales y en el medio derivados del cambio del uso del agua.

La transparencia y participación pública tendrá su principal referente en una de las medidas que ha contado con mayor consenso, la creación del Observatorio Público del Agua. Este organismo será pionero en España, y está llamado a convertirse en una de las instituciones más importantes a la hora de facilitar información clara, eficiente, comparable y

real sobre la prestación del servicio de aguas. Un organismo en el que participarán, junto con las administraciones, los agentes socioeconómicos y usuarios para formular propuestas e implantar políticas y medidas que mejoren la gestión del agua en Andalucía.

En relación a la modernización del régimen económico y financiero, tenemos una legislación comunitaria que nos obliga a revisar todo el sistema tributario actual para aplicar dos principios fundamentales de obligado cumplimiento por parte de la Directiva Marco de Aguas: “Recuperación de costes” y “quien contamina, paga”. Sobre esta base, el Acuerdo recoge una serie de medidas económicas como la generalización de la facturación por consumo; el establecimiento de una política de precios que incentiven el ahorro y penalice el mal uso del agua; así como la aplicación de los principios de generalidad y equidad, de manera que todos los usuarios del agua contribuyan a los gastos de gestión del agua de forma equitativa y proporcional a los servicios prestados.

Nosotros también debemos modernizarnos. La nueva Administración del Agua recogida en este Acuerdo apuesta por la innovación, la plena incorporación de las nuevas tecnologías, la normalización de los procedimientos, la reducción de plazos y la simplificación de trámites. Todo ello, en una administración cercana al ciudadano, que trate a cualquier andaluz, sea del municipio que sea, con la misma calidad de servicio. La nueva administración también respetará la unidad de cuenca, ya que el ámbito para la planificación, la gestión del Dominio Público Hidráulico, la explotación de los recursos y la participación social será la Demarcación Hidrográfica, tal y como se establece en la Directiva Marco.

Estos son, junto con la puesta en marcha de medidas que garanticen la protección del Dominio Público Hidráulico, y de las zonas inundables, la recuperación de las riberas y paliar las situaciones de sequía que periódicamente se establecen en este clima mediterráneo, los principales retos a los que hemos querido dar respuesta en este Acuerdo, fruto del diálogo, la negociación y el consenso.

El objetivo final que nos hemos marcado es la plasmación de este consenso en una Ley de Aguas Andaluza, en la que ya estamos trabajando, que se presentará al Parlamento Andaluz en el primer semestre del 2009. Una ley que abarcará la gestión de todas las aguas que transcurren por nuestro territorio y que será hecha por la sociedad andaluza para solucionar problemas andaluces, que marcará el camino para un futuro sostenible en el que converjan nuestros intereses con los del resto de España y los de la unión Europea. **F**

*José Antonio de Santiago-Juárez López
Consejero de la Presidencia de la Junta de Castilla y León*

La cuenca del Duero como hecho diferencial de Castilla y León

A nadie se le escapa que en este momento político la gestión de nuestros excelentes recursos naturales se está configurando como una de las metas fundamentales para las diferentes administraciones públicas.

En Castilla y León, este elemento siempre se ha planteado desde una perspectiva alejada de manera frontal de la voracidad competencial esgrimida por algunos grupos políticos. Muy al contrario, el Gobierno castellano y leonés considera que con la última oleada de reformas estatutarias, que para nosotros tuvo su hito en la aprobación del renovado Estatuto de Autonomía el 21 de noviembre de 2008 en el Senado, se ha alcanzado un “techo competencial” suficiente. Ahora es el momento de que las Comunidades Autónomas gestionen de la mejor manera, con la mayor coordinación y teniendo siempre presente la debida lealtad institucional.

Castilla y León, desde la precitada perspectiva, no quiere ser más que nadie, pero tampoco menos. Con todo esto presente, la asunción de las competencias efectivas sobre la cuenca del Duero no es una propuesta nueva, un capricho surgido a raíz de una coyuntura política concreta, un intento de “soberanismo hídrico”, como señaló en 2006 el presidente de la Junta de Castilla y León, Juan Vicente Herrera. Por el contrario, tiene un notable sustento en la opinión pública, que conoce la relevancia económica y social que tiene para nuestra Comunidad esta cuenca hidrográfica. Por ello, es imprescindible que el Gobierno de la Nación sea diligente a la hora de establecer los plazos del proceso iniciados ya con éxito con la constitución en junio de este año de la Comisión Bilateral Estado-Comunidad Autónoma. En aquel momento ya tuve la oportunidad de señalar lo que, entendemos, es absolutamente razonable: seis o siete meses para alcanzar un convenio básico que, a su vez, permita en un período similar concluir el proceso negociador. Es, dicho sea de paso, el mismo espacio temporal con el que se han manejado otros ejecutivos autonómicos que ya gestionan algunas de las cuencas más significativas que atraviesan sus territorios.

La gestión de nuestros recursos hídricos posee un contenido doble, de carácter práctico y simbólico. Práctico, dado que esta nueva capacidad de actuar se añade y complementa de forma necesaria a otras competencias exclusivas de la Comunidad en ámbitos como la agricultura, la ganadería, la industria, la energía, el medio o el desarrollo rural. Huelga

Una vez asumida la transferencia, Castilla y León tendrá voz propia y deberá emitir un informe preceptivo –no vinculante– sobre cualquier decisión estatal que implique “transferir agua” fuera del territorio de la Comunidad. Al hilo de recientes polémicas políticas, queda claro que el Ejecutivo castellano y leonés no “blinda” sus ríos, ni prohíbe ceder sus aguas sobrantes ni ejerce ningún tipo de “soberanismo hídrico”.

aquí explicar, y humildemente creo que el lector puede entenderlo con facilidad, las múltiples relaciones que se establecen entre cada uno de estos ámbitos en el mundo global en el que vivimos. Todo ello se plantea sin vulnerar, por cierto, legítimos derechos de otras CC.AA. Pero también me he referido a un componente simbólico no menos importante: la gran mayoría de los recursos del Duero van más allá de la mera geografía para convertirse en un fundamental elemento vertebrador y un símbolo propio de identidad. La cuenca del Duero es una de las señas de identidad de Castilla y León, con unas características propias que no posee ningún otro territorio de España.

Me permito aquí revisar de manera sucinta algunas claves que enmarcan el porqué del interés de Castilla y León en asumir esta competencia. En primer lugar, el hecho diferencial que supone el discurrir del río Duero por nuestra tierra. Castilla y León tuvo una de sus principales raíces en la repoblación medieval del valle del Duero como elemento configurador del territorio. El texto de nuestro renovado Estatuto de Autonomía es claro cuando establece como principio rector de la acción política de la Comunidad *“la garantía del abastecimiento de agua”* en cantidad suficiente para las *“necesidades presentes y futuras”* de los castellanos y leoneses. En la práctica, esto supone que una vez asumida la transferencia, Castilla y León tendrá voz propia y deberá emitir un informe preceptivo –aunque no vinculante– sobre cualquier decisión estatal que implique *“transferir agua”* fuera del territorio de la Comunidad. Al hilo de recientes polémicas políticas, queda claro que el Ejecutivo castellano

y leonés no *“blinda”* sus ríos, ni prohíbe ceder sus aguas sobrantes ni, como ya indiqué con anterioridad, ejerce ningún tipo de *“soberanismo hídrico”*.

Lo expuesto negro sobre blanco en nuestro texto legislativo fundamental tiene unas correlaciones prácticas evidentes. Con la competencia gestionada por la Comunidad Autónoma, nuestros agricultores y ganaderos, nuestros empresarios, nuestros ciudadanos, en definitiva, acudirán a las dependencias de la Junta de Castilla y León para solicitar las correspondientes concesiones, licencias y requerimientos de policía hidrológica. Corresponderá a la Comunidad, del mismo modo, la gestión de las infraestructuras hidrológicas de Castilla y León. Es preciso recordar que son 20 los embalses de titularidad estatal que habría que gestionar. Se abre además un campo amplísimo y de elevado interés que algunos expertos ejemplifican en la necesidad de elaborar una *“Estrategia del agua”* propia, que contemple, por ejemplo, el cuidado ambiental, la distribución, la modernización de regadíos y el proceso completo de depuración, así como la puesta en marcha del correspondiente organismo gestor de la Comunidad. De nuevo me gustaría poner el acento en que el camino para conseguir buenos frutos de esta empresa consiste en plantearla no sólo como un campo más a gestionar, sino como una de nuestras señas más evidentes.

La Junta de Castilla y León ha tenido y tiene muy presente al Duero en sus actuaciones. A modo de ejemplo cabe señalar la presentación el pasado mes de noviembre del Plan Regional Valle del Duero, una intervención con cuatro objetivos básicos. El primero, definir un modelo territorial pa-

Lo que sí puede garantizar el Gobierno de Castilla y León es que pondrá todo su empeño en otorgar al río Duero la importancia que históricamente ha tenido en el devenir cotidiano de la Comunidad. En palabras del presidente Herrera: “apenas hay política pública alguna que no se vea relacionada, directa o indirectamente, con el Duero. Si hablamos de economía, agricultura o industria. Si hablamos de energía. Si hablamos de integración territorial. Si hablamos de cooperación transfronteriza. Ahí está siempre el papel protagonista de la Cuenca del Duero”.

ra Castilla y León capaz de favorecer el desarrollo equilibrado y sostenible del valle del Duero. El segundo, compatibilizar los procesos de desarrollo del sistema productivo y de la urbanización con la protección natural y cultural del valle del Duero. El tercero, establecer los criterios y procedimientos necesarios para asegurar la cohesión social, económica y territorial del valle en el marco de las políticas de desarrollo regional. Y el cuarto, facilitar la coordinación de las administraciones públicas para un tratamiento homogéneo del valle. Se trata de una iniciativa en la que ya trabaja el Gobierno de Castilla y León con el liderazgo e impulso de la Consejería de Medio Ambiente y la implicación del conjunto de la administración autonómica.

El proceso de traspaso de la competencia, aún inconcluso, impide profundizar con mayor detalle en este punto. Sí me gustaría aclarar que no se trata ahora de establecer comparaciones ni caer en el error de afirmar que unos gestionarán mejor que otros. Lo que sí puede garantizar el Gobierno de Castilla y León es que pondrá todo su empeño en otorgar al río Duero la importancia que históricamente ha tenido y que seguirá teniendo en el devenir cotidiano de la Comunidad. De nuevo en palabras del presidente Herrera: *“apenas hay política pública alguna que no se vea relacionada, directa o indirectamente, con el Duero. Si hablamos de economía, agricultura o industria. Si hablamos de energía. Si*

hablamos de integración territorial. Si hablamos de cooperación transfronteriza. Ahí está siempre el papel protagonista de la Cuenca del Duero”. Estas palabras del presidente de la Junta de Castilla y León, pronunciadas en junio de 2005 durante el Debate sobre el Estado de la Región, mantienen, tres años después, toda su vigencia, máxime cuando, como hemos visto a lo largo del reciente proceso de reformas estatutarias, otros territorios han asumido como una apuesta estratégica esencial el control de la gestión del agua, llegando hasta los últimos huecos permitidos por la Constitución en algunos casos.

Estamos, por tanto, ante un modelo en el que la Junta de Castilla y León quiere primar la cercanía al ciudadano, la vinculación de sus necesidades al mejor y más equilibrado desarrollo del territorio, con el respeto más escrupuloso a la preservación del excepcional recurso natural que supone la cuenca del río Duero. Todo ello, en el bien entendido de que es la sociedad castellano y leonesa la que siente e identifica como algo propio y muy querido el cauce del “padre Duero”, como escribiera en “La tierra de Alvargonzález” el poeta Antonio Machado. Se trata, en definitiva, de conseguir, también con esta nueva competencia, lo que debe ser el objetivo primordial de la actividad política y que supone el eje vertebral del trabajo diario de la Junta de Castilla y León: hacer más fácil y sencilla la vida de los ciudadanos. **F**

Como hemos visto a lo largo del reciente proceso de reformas estatutarias, otros territorios han asumido como una apuesta estratégica esencial el control de la gestión del agua, llegando hasta los últimos huecos permitidos por la Constitución en algunos casos.



El río Duero a su paso por San Saturio, en Soría

Javier Cantero

Tomás Ángel Sancho Marco
Vocal de la Comisión de Agua y Energía
Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos

Sí a un pacto nacional del agua, sí a la gestión del agua por cuencas naturales. No a la cesión ni división de Confederaciones Hidrográficas

El Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos agrupa a un conjunto de profesionales relacionados con el agua desde sus múltiples facetas: técnicas, económicas, sociales, ambientales y de gestión. Los Ingenieros de Caminos, desde el siglo XIX, han tenido y siguen teniendo un protagonismo importante en las Políticas del Agua de España, con resultados reales muy positivos para la calidad y el nivel de vida de la ciudadanía española. Por ello, nuestro colectivo siempre se ha sentido muy preocupado por la problemática del agua, y ha participado intensamente desde el año 1977 en la formulación de principios y propuestas para una mejor y más acorde gestión sostenible de nuestros recursos hídricos.

La gestión del agua está encomendada a las Confederaciones Hidrográficas, creadas en el año 1926, que fueron en aquella época los Organismos pioneros en el mundo en el campo de la gestión hídrica, permitiendo una visión integrada de los problemas del agua a nivel de la cuenca hidrográfica. Desde el año 1926, las Confederaciones Hidrográficas han sufrido numerosos cambios y vicisitudes, adaptándose a las sucesivas realidades y legislaciones, y hoy en día siguen siendo uno de los elementos esenciales en la gestión del agua, constituyendo además el Órgano de participación y representación de los diferentes usuarios y de los sectores sociales, económicos y políticos con intereses en la Cuenca.

El Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos presentó en 2005 un *MANIFIESTO SOBRE EL AGUA*, en el que de forma sintética se expusieron los puntos clave que deben regir la Política y la Gestión del Agua, y se formularon una serie de propuestas de las actuaciones que es necesario, a nuestro entender, llevar a cabo. Entre los principios para una política sostenible del agua destacábamos allí el siguiente:

“Unidad de gestión el marco de la cuenca hidrográfica. Descentralización y coordinación de la gestión en los Organismos de cuenca. Participación de los usuarios y de los agentes sociales, económicos y políticos en los Órganos de Gobierno y de Planificación”

En enero del presente año, nuestro Colegio Profesional nuevamente compareció ante la opinión pública para manifestar que:

“La grave ausencia de una política estatal del agua basada en un modelo que persiga el interés general ha llevado a la situación actual, en la que estamos asistiendo, en los últimos años, a una sucesión de actos improvisados que atienden a las presiones políticas y coyunturas de cada momento y que lleva a:

- Un importante disenso en su enfoque y tratamiento
- La aparición de luchas políticas y jurídicas en torno al agua, donde han crecido los sentimientos de patrimonialización territorial del agua
- Enfrentamientos y pronunciamientos sociales, políticos y jurídicos contrapuestos
- La pérdida de identidad de los organismos de cuenca ante la presión de las Comunidades Autónomas que reclaman su fragmentación y atraer para sí la legislación, gestión y administración del agua en todo su ámbito territorial, por encima de la unidad de cuenca

Todo ello se está plasmando en modificaciones de diversos Estatutos de Autonomía que podrían vulnerar la Constitución y que han motivado diversos recursos de inconstitucionalidad, iniciativas legislativas (y derogaciones de otras precedentes), actuaciones encontradas de las diversas administraciones, acuerdos de transferencias discutidos por otras Autonomías, artículos de opinión encendidos y manifestaciones sociales en sentidos opuestos, lo cual configura un panorama que debe alertarnos sobre el calado de estos asuntos y sobre la oportunidad y necesidad de atender las medidas que desde la profesionalidad, capacidad e independencia, nuestro Colegio Profesional reclama.

Ante este panorama, sucintamente esbozado, **DENUNCIAMOS** la desacertada tendencia iniciada en nuestro país que, contraviniendo nuestra tradición hidráulica (pionera a nivel mundial) y los acertados principios aceptados en la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea, supone una marcha atrás en la gestión integrada del agua por cuencas hidrográficas, requisito indispensable para alcanzar un desarrollo sostenible y una cohesión social y territorial solidaria. Esta trayectoria ya se ha iniciado y el último ejemplo de ella es la puesta en marcha de una iniciativa para transferir parte de la Cuenca del Guadalquivir a la Junta de Andalucía.

Y por ello **RECLAMAMOS**:

1.º) Un Pacto Nacional sobre el Agua que involucre a los representantes políticos y sociales, así como a los usuarios del agua, capaz de impulsar una acción y una política sostenidas en el tiempo que de respuesta a los problemas y necesidades reales existentes.

Reclamamos:

1.º) Un Pacto Nacional sobre el Agua que involucre a los representantes políticos y sociales, así como a los usuarios del agua, capaz de impulsar una acción y una política sostenidas en el tiempo.

2.º) Que ese Pacto restablezca la cordura, vuelva a defender la gestión integrada del agua por cuencas hidrográficas naturales y asegure la responsabilidad y capacidad de decisión final en los asuntos del agua de las Cortes Generales y de la Administración General del Estado, como últimos garantes del interés general.

3.º) Que cese la compartimentación política de la administración y gestión del agua dentro o fuera de los organismos de cuenca, y que se dé cauce efectivo y adecuado a la participación de las Comunidades Autónomas y Entidades locales en los organismos de cuenca intercomunitarios.

2.º) Que ese Pacto restablezca la cordura, vuelva a defender la gestión integrada del agua por cuencas hidrográficas naturales (a agrupaciones de las mismas de tamaño tal que permitan su administración acorde con los principios de economía, eficacia y eficiencia) y asegure la responsabilidad y capacidad de decisión final en los asuntos del agua de las Cortes Generales y de la Administración General del Estado, como últimos garantes del interés general.

3.º) Que cese la compartimentación política de la administración y gestión del agua dentro o fuera de los organismos de cuenca, y que se dé cauce efectivo y adecuado a la participación de las Comunidades Autónomas y Entidades locales en los organismos de cuenca intercomunitarios, que deben mejorarse y potenciarse, en vez de propiciar la efectiva desagregación, división o cesión parcial (con la consiguiente pérdida de potencia e identidad) de las Confederaciones Hidrográficas, hoy día reconocidas e imitadas a nivel mundial”.

Nuevamente este año, un conjunto de ingenieros hidráulicos han expresado su opinión fundada sobre esta cuestión, expresando:

“Que siendo conscientes de la problemática de la gestión del agua en España y considerando la confusión que se está planteando en este tema, tanto entre las diferentes Comunidades Autónomas como entre los distintos usuarios, así como la dificultad que comporta el análisis de los diferentes aspectos que conforman la toma de decisiones en la materia, han decidido exponer su parecer sobre el asunto, como profesionales especializados, con el objetivo de que se replanteen a nivel político las actuaciones que de una u otra manera van informando los medios de comunicación, con la confianza de que no se prescinda de las ideas básicas que han inspirado los planteamientos y la ejecución de la gestión del agua y que tanto bien han proporcionado a la sociedad.

Nuestra opinión se fundamenta en las ideas básicas siguientes:

1.- La gestión del agua se ha realizar en el marco de las cuencas hidrográficas naturales:

España introduce en 1926, por primera vez a nivel inter-

nacional, el principio de la gestión del agua en el marco de las cuencas hidrográficas naturales.

El 6 de mayo de 1968 se redacta en Estrasburgo la Carta Europea del Agua, que incluye este principio como punto 11: “La administración del agua debe fundamentarse en las cuencas naturales, más que en las fronteras políticas o administrativas”, afirmando en su punto 12 que “el agua no tiene fronteras”.

La Constitución Española de 1978, en el artículo 149.2.22.º establece que el recurso agua es un bien público administrado por el Estado y se ha de gestionar en las cuencas intercomunitarias a través de las Confederaciones Hidrográficas. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre este asunto en las sentencias 227/1988 y 161/1996 respaldando el principio de gestión de las aguas en el marco de las Cuencas Hidrográficas.

La Directiva Marco del Agua de la Unión Europea incorpora este principio a la legislación europea en el año 2000, principio que es suscrito por España.

El Presidente de la Comisión de Medio Ambiente del Consejo Europeo de Ingenieros Civiles se ha pronunciado en contra del traspaso de competencias en materia de recursos hidráulicos a las Comunidades Autónomas, por motivos ambientales, calificando esta actuación como una barbaridad.

Estos argumentos son suficientes a nuestro juicio para respaldar nuestra opinión. El mundo y España han cambiado mucho desde 1926 a 2008, pero los principios básicos entonces formulados sobre la unidad de cuenca hidrográfica, que se apoyan en la realidad física y geológica terrestre, son permanentes. Las adaptaciones e innovaciones que las nuevas necesidades aconsejen han de basarse en esa realidad.

2.- La gestión ha de basarse en la experiencia:

Los avances de la ciencia y de la técnica se basan en la experiencia acumulada de los conocimientos y en la innovación continua.

España es un país con gran experiencia acumulada en el mundo del agua, por ser un país seco en el que el agua escasea. Se han construido presas de embalse para almacenar agua y acueductos para transportarla desde la época

Río Tajo a su paso por el Parque Nacional de Monfragüe



de la dominación romana, los árabes nos dejaron un legado en materia de riegos que actualmente pervive en muchos lugares y existen desde hace siglos las comunidades de regantes que gestionan democráticamente las aguas destinadas al regadío. En Valencia existe desde hace más de mil años un Tribunal de Aguas conocido en todo el mundo. La Ley de Aguas de 1879 estuvo vigente durante un siglo, siendo ampliamente respetada. Toda esa experiencia se plasmó en el convencimiento de que el agua se debe gestionar en el marco de las cuencas hidrográficas, y así se ha venido haciendo desde hace casi ochenta años.

Gracias a la construcción de más de mil presas que regulan nuestros ríos se ha conseguido que los recursos hidráulicos disponibles sean aproximadamente el 40% de las precipitaciones, una cifra similar a la que se da en los países europeos de nuestro entorno gracias a su clima y a la constitución permeable de sus cauces, reguladores naturales.

En España se ha fomentado la producción de energía hidroeléctrica, energía renovable que alcanza el 18,5% de la producción de energía total, se han puesto en riego tres millones de hectáreas y se ha abastecido de agua a 46 millones de habitantes.

Por consiguiente, cuando se piensa tomar decisiones de la trascendencia de la que se plantea se deberían conocer en profundidad los efectos que esta puede llegar a producir.

3.- La gestión se ha de basar en el interés general y la solidaridad:

La gestión del agua, un elemento vital para el desarrollo de la humanidad, debe calificarse como de interés general y, por tanto, por encima de intereses parciales o particulares.

El punto 1 de la ya mencionada Carta Europea del Agua, establece que “sin agua no hay vida”. Este carácter vital ha sido destacado también por el Director General de la UNESCO durante el periodo 1987 a 1999, que definió el agua como un recurso absolutamente fundamental para el empeño de edificar un mundo más pacífico y justo.

El hecho de que el motivo de la Exposición Internacional de Zaragoza sea precisamente el agua es otra prueba de la importancia que ha adquirido en los últimos tiempos.

La mejor manera de aportar esa visión global, de integrar los diferentes intereses particulares de cada comunidad, región, provincia o municipio, y de imponer la necesaria solidaridad entre los diferentes usuarios del agua es la gestión en el marco de las cuencas naturales.

4.- Conclusión:

Los organismos de cuenca disponen de la experiencia necesaria y suficiente para ofrecer las soluciones que el recurso agua requiere, tanto en lo referente a la cantidad como a la calidad, y son capaces de abordar la solución de los problemas del conjunto de la ciudadanía española en aras del interés general con la consiguiente eficiencia técnica y económica.

Por lo anteriormente expuesto manifestamos que el modelo de la Administración Hidráulica en las cuencas intercomunitarias debe basarse, de acuerdo con la Constitución, en que los recursos hidráulicos son competencia exclusiva del Estado, teniendo a las Confederaciones Hidrográficas como unidades gestoras.

Invitamos a otros colectivos a que clarifiquen cuál es su modelo organizativo, con la esperanza de que las aportaciones de la sociedad civil ayuden a mejorar las decisiones políticas y el ejercicio de la democracia”.

La Carta de Zaragoza, como legado científico y profesional de la EXPO 2008 “Agua y Desarrollo Sostenible”, ha recogido “Que la unidad de cuenca hidrográfica es el ámbito territorial más eficiente para aprovechar el agua y el que mejor permite resolver los conflictos entre países, regiones o usuarios”.

Y, finalmente, reseñar que en las recientes Jornadas sobre la Gestión del Agua en España, organizadas por el Colegio de Caminos y celebradas los pasados días 19 y 20 de octubre, se ha insistido a una sola voz, en un insólito consenso entre usuarios del agua, ecologistas y expertos profesionales, que es necesario reforzar la actuación estatal en materia de agua y gestionar el agua por cuencas naturales hidrográficas, con organismos de cuenca que tengan el tamaño preciso y los medios asignados suficientes para garantizar su eficacia y eficiencia. **F**



Javier Carrero

Alberto Fernández Lop
WWF/España

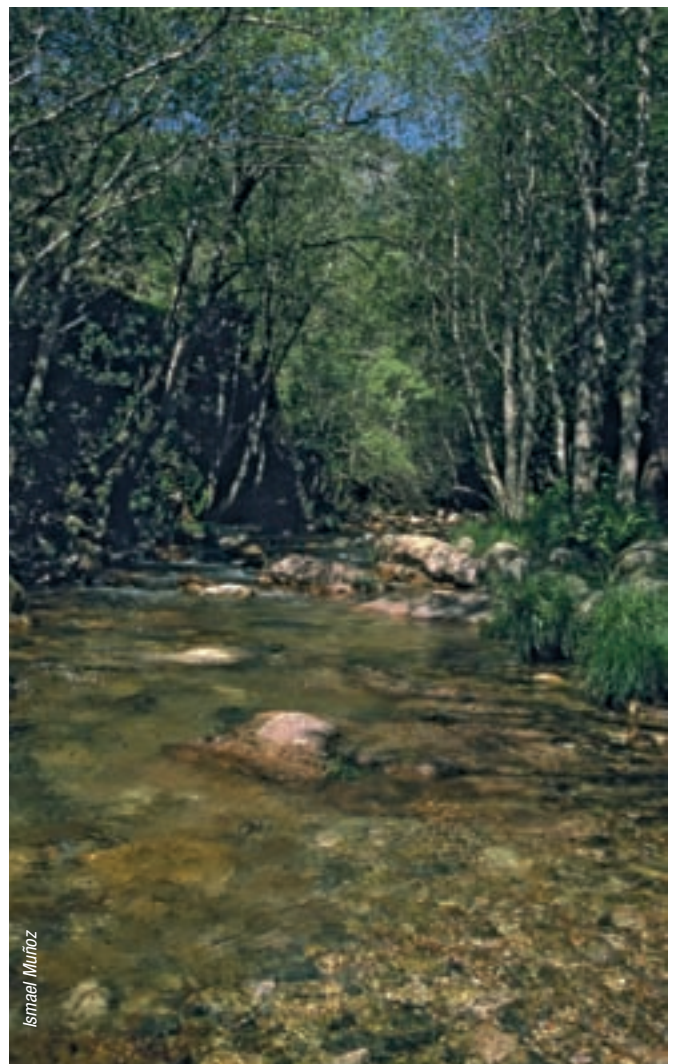
La cuenca hidrográfica como unidad funcional y de gestión

España está iniciando un peligroso cambio político que pone en riesgo la universalmente aceptada gestión por cuencas típica de nuestro país. Dos son los elementos fundamentales que la amenazan: el resurgimiento de los trasvases intercuenas y la división político-administrativa de las Comunidades Autónomas.

La progresión de este retroceso está ayudada además por la consentida debilidad actual de las Confederaciones Hidrográficas.

Fronte esta situación, existe un gran clamor social, técnico y científico a favor de que la cuenca hidrográfica siga siendo la unidad de gestión y los expertos abogan por mantenerla. Prueba de ello es la insistencia en dicho sentido que se ha manifestado en los recientes foros del agua en el Colegio de Caminos y en el Congreso Nacional de Medio Ambiente celebrados en otoño de 2008 en Madrid. En ambos se observó una posición común, enfrentada a lo que los gobiernos autonómicos quieren hacer en torno a la gestión del agua.

En España se da un conjunto de circunstancias que suponen una gran oportunidad para garantizar una gestión del agua considerando las cuencas hidrográficas como unidades de gestión. Además, desde el primer momento en que se crearon los organismos de cuenca, éstos se pronunciaron a favor de ello. Es una suerte que los ríos españoles nazcan



Ismael Muñoz

en territorio nacional y que definen cuencas hidrográficas independientes, pero también lo es que Portugal, nuestro país vecino, se encuentre aguas abajo y tenga históricamente unas demandas de agua inferiores debido a su tradicional forma de usar el territorio. Por otro lado, la existencia de la barrera de los Pirineos ha impedido, salvo contados casos la interconexión fluvial con Francia.

La unidad de gestión por cuencas tiene un contexto natural y presenta grandes ventajas:

- Se basa en la cuenca como unidad funcional. Es la unidad mínima de interacción del ciclo hidrológico con la biosfera.
- Existe una interrelación lineal de conexión de todos los puntos, constituyendo una unidad de transporte de energía y materia en una dirección preferente, que determina la ordenación del paisaje y la funcionalidad de los ecosistemas.
- Desde el punto de vista de la gestión, se pueden predecir los impactos derivados de la extracción de recursos y hacer modelos que muestren la idoneidad de las alternativas de gestión.
- Supone un sistema de reparto de concesiones fácilmente entendible por parte de la población en general y por parte de los usuarios y facilita posibles acuerdos en la planificación hidrológica.
- Constituyen el ámbito de sostenibilidad del uso del agua si queremos que se mantenga en las mejores condiciones y a disposición de las generaciones futuras.

En cambio, romper la unidad de gestión de las cuencas conlleva una serie de problemas e inconvenientes:

- La dinámica de incremento de las demandas derivadas de las prioridades políticas puede resultar impredecible y muchas veces incompatible entre territorios vecinos.
- Pueden verse afectados los caudales ecológicos, que dependen de aportaciones de aguas superficiales y subterráneas y no atienden a los límites administrativos de las Comunidades Autónomas.
- Puede originar “guerras del agua” entre territorios.
- Pueden establecerse diferentes objetivos territoriales y criterios de sostenibilidad entre Comunidades Autónomas de una misma cuenca que provoquen impactos impredecibles fuera del ámbito geográfico de la misma.
- Se pueden crear conflictos derivados de la explotación de acuíferos compartidos.

La actual exigencia de competencias sobre cuencas intercomunitarias que se establece en los Estatutos de Autonomía de Andalucía y Castilla y León enrarece y pervierte el concepto de gestión y planificación del agua. El reparto de concesiones para el uso de este recurso no es comparable al reparto del dinero de los presupuestos asignados a la financiación autonómica, provincial o comarcal. El agua, en cambio, es un elemento natural, indispensable para la vida y el funcionamiento de los ecosistemas que forman parte del territorio. Esto supone que el fluir del líquido elemento por el terreno sigue unas leyes naturales cuya alteración tiene consecuencias que se extienden igualmente al ser humano.

Esta posición en los Estatutos de Autonomía impide un debate sereno y científico sobre el agua, los posibles pactos nacionales y los procesos de planificación de las cuencas

hidrográficas que se están haciendo en la actualidad y que exige la Directiva Marco del Agua (DMA). Igualmente, impide el proceso de modernización de la Ley de Aguas, que debería adaptarse a las directivas europeas (DMA y directivas hijas), algo que para WWF es fundamental. Ello supone un cambio en las confederaciones, objetivos ambientales, caudales ecológicos, etc.

Por otro lado, la gestión de las cuencas de los ríos Miño, Duero, Tajo y Guadiana requiere una coordinación con Portugal. A nadie se le escapa la complejidad que supone una negociación con las CC.AA. a tantas bandas a la hora de establecer la planificación hidrológica y la gestión del agua conjunta con dicho país, que probablemente exigirá tener un único interlocutor.

La demanda de gestión de las CC.AA. españolas parece pretender repetir modelos de antiguas políticas de gestión de la oferta del agua ya obsoletas o con fines de autoabastecimiento en las producciones. Esto se explica porque los políticos autonómicos han encontrado en el recurso agua una fuente fácil de obtención de votos. Aparece en sus discursos como si fuese un recurso infinito, tan sólo supeditado a poder solicitarse o negociarse con el Gobierno Central. La solución a esta batalla se “vende” al electorado como un logro “nacionalista” al conseguir la patrimonialización del recurso agua como un mero acto más de independencia política. Pero no existe un grado de responsabilidad ambiental en tales maneras, llegando a esgrimirse frases científicamente inexactas y que cualquier estudiante de secundaria podría rebatir, tales como: “*el agua se pierde en el mar*”, “*hay agua para todo*”, “*existen cuencas excedentarias y otras deficitarias*”, “*debe existir solidaridad hídrica entre la España seca y la España húmeda*”, etc.

Esta mala práctica política viene sustentada por la tradicional falta de información, participación y debate sobre el agua en España. Al ser considerado como un recurso estratégico en el ámbito político, la negociación en torno al agua y los ríos se ha circunscrito a la administración hidráulica junto con los usuarios concesionales, al seno de ciertos órganos de gestión de las cuencas hidrográficas y a los acuerdos e intercambios entre gobiernos autonómicos y de éstos con el Gobierno Central.

Paradójicamente, la Comunidad Valenciana quiere retrasar el traspaso de la gestión de las cuencas hidrográficas internas, escindiéndolas del ámbito de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, y mantener la posibilidad de realizar trasvases de agua entre el Júcar y estas cuencas hidrográficas tan sobreexplotadas sin la obligación de pasar por el Consejo de Ministros y quedar supeditado a un Plan Hidrológico Nacional. A esta inacción se opone Castilla-La Mancha, que urge su separación del ámbito administrativo del Júcar para satisfacer sus demandas internas antes de que el agua llegue a Valencia. Otros conflictos similares entre CC.AA. son la demanda de caducidad del Acueducto Tajo-Segura por parte de Castilla La Mancha, que sólo admite trasvases intrarregionales, y el recurso de la Junta de Extremadura ante el Tribunal Constitucional por la transferencia de la Demarcación del Guadalquivir a la Junta de Andalucía. Igualmente, la oposición de los colectivos de “Las Tierras del Bajo Ebro” al trasvase del Ebro a Barcelona, ocurrido esta pasada primavera, ha enfrentado a comarcas diferentes dentro de la misma Cataluña.

Las Confederaciones Hidrográficas son muy atractivas para la transferencia de competencias a las CC.AA., con el argumento de que el “agua está al servicio de los territorios”. La actual debilidad de las confederaciones favorece esta situación. En la gestión diaria, el poder local ejerce una gran influencia sobre las Confederaciones Hidrográficas, especialmente en decisiones sobre obras en los cauces, restauración hidrológico-forestal y control de policía en relación con la contaminación y las extracciones ilegales. Esta influencia se ejerce curiosamente en contra de la conservación del recurso, la protección ambiental y la integridad de los ecosistemas acuáticos, que son precisamente objetivos que exige la Directiva Marco del Agua a los organismos de cuenca.

Los trasvases también rompen la unidad de gestión de las cuencas. Casi todos manifiestan los mismos fallos: costes disparados, falta de transparencia, daños irreversibles a los ríos, falta de implicación de los afectados, desplazamientos de comunidades, fracaso de los beneficios esperados y falta de estudio de alternativas realistas y sostenibles en el momento de plantearlos. Sin embargo, se proponen muy alegremente, como es el caso reciente del que iría del Tajo medio al Segura.

Las Confederaciones Hidrográficas son muy atractivas para la transferencia de competencias a las CC.AA., con el argumento de que el “agua está al servicio de los territorios”. La actual debilidad de las confederaciones favorece esta situación. En la gestión diaria, el poder local ejerce una gran influencia sobre las Confederaciones Hidrográficas, especialmente en decisiones sobre obras en los cauces, restauración hidrológico-forestal y control de policía en relación con la contaminación y las extracciones ilegales. Esta influencia se ejerce curiosamente en contra de la conservación del recurso, la protección ambiental y la integridad de los ecosistemas acuáticos, que son precisamente objetivos que exige la Directiva Marco del Agua a los organismos de cuenca.

Primordialmente enfocadas a la realización de embalses, encauzamientos o la oferta del agua, no presentan la capacidad de enfrentarse a los nuevos retos que exige la DMA, que a su vez necesitan del consenso social de la visión compartida de la situación de los asuntos de importancia de las Demarcaciones Hidrográficas, la restauración ambiental o el control del uso, para los cuales no están suficientemente preparados ni dotados por ley o por las autoridades de Demarcación. Es obvio que el apoyo social fortalecería el papel de estos organismos, pero ello exige promover una cultura de participación, que por el momento no existe, y una reforma en sus objetivos y organización.

Ante los peligros de esta situación alarmante que hemos descrito, WWF va a trabajar para que estos impactos negati-

vos no ocurran y para que se tomen las medidas necesarias para impedir sus consecuencias, así como la ralentización de la aplicación de la DMA, que es la que marca los objetivos de la política de aguas y garantiza la sostenibilidad en el uso y el buen estado de las cuencas hidrográficas. **F**



Ismael Muñoz