

•**Pedro Arrojo Agudo**. Físico, Profesor del Dpto. de Análisis Económico de la Universidad de Zaragoza y presidente de la Fundación Nueva Cultura del Agua.



EL RETO DE LA SOSTENIBILIDAD EN LA NUEVA POLÍTICA DE AGUAS EN ESPAÑA

El agua es un bien escaso que todas las civilizaciones han intentado controlar y acaparar a lo largo de la Historia. Hoy, tras una época de grandes obras hidráulicas e infraestructuras civiles, el nuevo Gobierno español apuesta por otra forma de gestionar este recurso. En este artículo, el presidente de la Fundación Nueva Cultura del Agua, Pedro Arrojo, defiende una política de aguas basada en la sostenibilidad.

Tras las últimas elecciones se ha producido un cambio que marca un punto de inflexión en la política de aguas en España. La crisis del modelo estructuralista, basado en la gran obra hidráulica bajo masiva subvención pública y en la lógica de las estrategias “de oferta”, parece llegar al desenlace del cambio. Un cambio que sin duda estaba ya anunciado en la nueva Directiva Marco de Aguas que el anterior Gobierno

intentó eludir mediante una apresurada política de hechos consumados que a la postre fracasó. Un cambio desde la coherencia del paradigma de la sostenibilidad que abrirá nuevos caminos basados en estrategias de gestión de la demanda y de conservación de la salud de nuestros ecosistemas hídricos. Un cambio que la nueva titular del Ministerio de Medio Ambiente parece haber entendido bien y en

cuya coherencia se han empezado a dar pasos significativos.

La gestión ecosistémica de los recursos hídricos

Ya en 1994 el Sr. Daniel P. Beard, Director del Bureau of Reclamation, sin duda la más prestigiada institución pública norteamericana en materia de planificación y gestión hidráulica, en su discurso ante la ⇒



Comisión Internacional de Grandes Presas reunida en Durban (Sudáfrica), declaraba:

“El Bureau of Reclamation de los Estados Unidos (USBR)) fue creado como un organismo de construcción de obra pública hidráulica. Los resultados de nuestro trabajo son bien conocidos: las presas de Hoover, Glen Canyon, Grand Coulee y otras fueron construcciones monumentales que son motivo de orgullo para nuestro país y nuestros empleados. Sin embargo en los últimos dos años hemos llegado a la conclusión de que debemos efectuar cambios significativos en el programa de la USBR.

Una premisa para nuestro programa fue que los costes de los proyectos fueran reembolsados. Ahora

nos hemos dado cuenta que los costes de construcción y operatividad de proyectos de gran envergadura no pueden recuperarse... Con el tiempo, nuestra experiencia práctica nos ha dado una apreciación más clara sobre los impactos medioambientales de los proyectos de gran envergadura que desarrollamos. Fuimos lentos en reconocer estos problemas, y aún estamos aprendiendo cuán agresivos son y como corregirlos.

También nos hemos dado cuenta de que existen diferentes alternativas para solucionar los problemas de uso del agua, que no implican necesariamente la construcción de presas. Las alternativas no estructurales son a menudo menos costosas de llevar a cabo y pueden tener un menor impacto ambien-

tal... El resultado ha sido que la época de construcción de presas en los EEUU ha tocado a su fin... (Beard-94)”

Hoy, junto a los tradicionales valores y utilidades productivas, es ineludible considerar las funciones ambientales de los ecosistemas hídricos como clave básica de generación y regeneración de los recursos disponibles, tanto en cantidad como en calidad. Seguir pensando en los ríos como canales “defectuosos”, al no estar recubiertos de hormigón, cuyo régimen irregular es preciso “dominar” para, en última instancia, evitar que “sus aguas se pierdan en el mar”, supone simplemente no entender nada de lo que hoy está en discusión.

La Directiva Marco de Aguas, vigente en la U.E. desde finales del 2000, establece como objetivo central, por encima de la satisfacción de usos económicos, la recuperación del Buen Estado Ecológico de los ríos y demás ecosistemas hídricos. La misma Directiva deja fuera de lugar la tradicional consideración de que las aguas “se pierdan en el mar”, al exigir la inclusión de deltas, estuarios y litorales en la gestión de las cuencas. De esta forma, exige preservar las trascendentales funciones de fertilización de la vida en las plataformas costeras, y particularmente de las pesquerías que cumplen los ríos, así como el papel vital de los flujos sedimentarios fluviales en lo que concierne a la sostenibilidad de deltas y playas.

El caso del Delta de San Francisco, en California, resulta paradigmático al respecto. En 1978, ante la ⇒

La época de construcción de presas en los EEUU ha tocado a su fin por su alto coste ambiental

Existen diferentes alternativas para solucionar los problemas del agua, que no implican necesariamente la construcción de grandes infraestructuras hídricas

degradación de sus aguas lleva al State Water Resources Control Board (SWRCB), que en 1958 había dado las licencias de bombeo y trasvase del Delta al Central Valley Project (CVP), a reducir las en un 10%, en lo que se conoce como la "Decision 1485", exigiendo literalmente (Arrojo et al-97):

"...que la calidad del agua del Delta deberá ser al menos tan buena como lo sería si no se hubieran desarrollado el CVP y el SWP. En otras palabras, el CVP y el SWP deberán operar de forma que consigan reestablecer el escenario que había "sin proyectos"...

Los procesos judiciales que se desencadenaron culminaron en 1986 ante el Tribunal Supremo de los EEUU, que sentenció la validez de la "Decision 1485", en lo que se conoce como la "Decision Racanelli", por el juez que la dictó. Durante las dos últimas décadas éste ha sido el reto central de la gestión de aguas en California: devolver a los ecosistemas estuarinos y litorales de San Francisco su salud ecológica natural, como clave para poder disponer de más agua para usos productivos. Hoy, tanto desde la coherencia de la nueva legislación europea, como desde los enfoques de gestión de aguas que rigen en EEUU desde

hace más de dos décadas, la gestión sostenible de los recursos hídricos exige tomar en cuenta los siguientes criterios:

1º El marco natural de gestión de las aguas continentales es la cuenca hidrográfica, y por ello, un modelo ecosistémico basado en el paradigma de la sostenibilidad debe asumir la cuenca como marco de gestión de los recursos hídricos.

2º Gestión de aguas y ordenación territorial y urbanística son inseparables; difícilmente podrá diseñarse un modelo de gestión sostenible de los recursos hídricos sin integrarlo en un modelo de ordenación territorial coherente con perspectivas de sostenibilidad.

3º El principio de que "las facturas se pagan aguas abajo" hace que el estado ecológico de los ecosistemas estuarinos, deltáicos y litorales sea el test clave de sostenibilidad a nivel de cuenca.

4º El concepto de calidad debe enriquecerse, pasando del tradicional nivel físico-químico al nivel ecosistémico, que integra como clave de calidad el estado ecológico de los hábitats; desde este enfoque, el objetivo central pasa a ser la recuperación y conservación del Buen

Estado Ecológico del río y ecosistemas dependientes (incluyendo riberas, humedales, deltas, estuarios y litorales).

5º Los fenómenos geodinámicos relacionados con los flujos sólidos (transporte-sedimentación), la sostenibilidad de sotos, meandros y galachos, la estabilidad dinámica de sedimentos en deltas y de arenas en playas litorales, la funcionalidad de zonas de inundación, humedales y bosques de ribera en la laminación de avenidas, o el control y gestión de los fenómenos de colmatación de los embalses, son parte esencial de una moderna gestión sostenible de los ríos.

6º Deben integrarse los valores socioculturales ligados a los ecosistemas hídricos; respetándose la vida e identidad de las poblaciones asentadas desde hace cientos o miles de años en sus riberas, los patrimonios arquitectónicos (molinos, puentes etc.) y los valores paisajísticos, simbólicos y estéticos que dan personalidad e identidad a esos territorios y sus gentes.

Como puede verse, hablar de gestión sostenible de las aguas va mucho más allá de gestionar con mayor o menor eficiencia los caudales desde una perspectiva productivista. ⇒



Del desgobierno hidrológico a la insostenibilidad del PHN

En España, al igual que en otros muchos países, se ha desarrollado un doble modelo de gestión de aguas, según se trate de aguas superficiales, consideradas bajo dominio público en régimen concesional, o subterráneas, tradicionalmente consideradas como privadas.

Si bien en 1985 la nueva Ley de Aguas declaró formalmente bajo dominio público el conjunto de las aguas superficiales y subterráneas, en coherencia con la unicidad del ciclo hidrológico, la realidad es que gran parte de las aguas subterráneas siguen gestionándose como patrimonios privados.

Hoy, a pesar de la omnipresencia de términos como “dominio público hidráulico” o “interés general” en el discurso político y administrativo, la preponderancia del interés particular sobre el público ha venido siendo, en la práctica, generalizado. Incluso en el ámbito de las aguas superficiales, la rigidez y solidez de los derechos concesionales han hecho que, de hecho, puedan ser considerados como cuasi-derechos de propiedad (Moreu-99). El control práctico sobre ríos enteros, mediante una de las redes más densas de grandes embalses y canales (no olvidemos que España es el país del mundo con más embalses por habitante y kilómetro cuadrado), está hoy en manos, fundamentalmente, de regantes y compañías eléctricas.

Desde una tradición administrativa sumamente cerrada, en la que la transparencia y la participación

ciudadana son mínimas, y en la que la influencia de los grupos de presión es dominante, la burocratización e incluso la corrupción han tenido campo abonado. En este contexto, hablar de que los ríos y las aguas son públicos, no pasa de ser una formalidad administrativa.

Por otro lado el control sobre el espacio de dominio público en torno a los ríos es prácticamente inexistente. La falta de deslinde ha sido la coartada tras la que se ha escudado la Administración para permitir una generalizada invasión del mismo por intereses privados.

Algo similar ha ocurrido con la vigilancia y gestión de vertidos. El propio Libro Blanco del anterior Gobierno reconocía el absoluto fracaso que ha supuesto el Canon de Vertido establecido por la Ley de Aguas (MIMAM-98). Es significativo que, en un escenario de sistemáticos vertidos ilegales y riberas degradadas, tan apenas si existen expedientes punitivos en las Confederaciones, ni sentencias judiciales condenatorias por delito ecológico; y ello a pesar que el SEPRONA (Guardia Civil) y los colectivos ciudadanos hayan cursado miles de denuncias con las correspondientes pruebas. Los indicios de negligencia administrativa, prevaricación y corrupción son en este sentido abrumadores.

Respecto al ámbito de las aguas subterráneas, el carácter individualista del modelo vigente ha desembocado en una gestión insolidaria e insostenible, abocando a procesos de sobre-explotación, degradación y salinización de muchos acuíferos: Castellón, la Mancha, Murcia, Almería, Mallorca, Canarias... Ante

fenómenos de este tipo, la Ley de Aguas establece claramente las responsabilidades del Estado. Sin embargo, hasta la fecha, las diversas Administraciones han eludido asumir en la práctica tales responsabilidades. Hoy, desde la Junta de Andalucía se estiman en más de 200.000 las hectáreas ilegales de regadío en el olivar (en su mayoría de grandes terratenientes). En las zonas más gravemente sobreexplotadas de la cuenca del Segura, como la comarca de Águilas, diversos estudios de la Universidad de Murcia estiman en un 40% los regadíos ilegales. En el Campo de Dalías (Almería), a principios de los 80 se detectó la situación de sobreexplotación que años después llevaría a la prohibición de perforar nuevos pozos; había entonces 9.000 hectáreas bajo plástico; hoy hay más de 25.000 hectáreas. En los acuíferos 23 y 24 de la Mancha, declarados desde hace años como sobreexplotados, se estiman en más del 50% los regadíos ilegales...

Sin embargo, lo más grave no ha sido tanto esta situación de manifiesta “insumisión hidrológica”, consentida por la Administración, sino el diagnóstico que acabó haciendo de ella el anterior Gobierno. Como es sabido, el PHN situaba la clave del dicho diagnóstico en el “déficit estructural” de las llamadas “cuencas deficitarias”, frente al carácter “excedentario” de otras cuencas, lo que exigía resolver el llamado “desequilibrio hidrológico” mediante los correspondientes trasvases. Más allá de suponer un enfoque de gestión obsoleto, basado en estrategias “de oferta” insostenibles e irracionales desde el punto de vista económico, se acababa encubriendo esas flagrantes y escandalosas situaciones ⇒

La desalación y la regeneración de caudales son soluciones menos costosas y más ecológicas que los trasvases de larga distancia

En España hay una preocupante sobreexplotación de acuíferos y cauces fruto de una política irracional y poco sostenible

de desgobierno mediante el eufemismo del “déficit estructural”.

Sin duda se trataba de una huida hacia adelante, tal vez políticamente cómoda y rentable, pero desastrosa en sus efectos socio-políticos y en sus perspectivas de irracionalidad económica e insostenibilidad ambiental.

La racionalidad económica: clave del cambio

La Directiva Marco de Aguas establece el criterio de recuperación íntegra de costes como forma de responsabilizar a los usuarios en el buen uso de los recursos y como palanca de gestión de la demanda. Desde un primer momento este enfoque ha sido considerado por muchos como suicida e inviable, argumentando que ello supondría el fin del regadío en España.

Frente a esta visión alarmista merecería estudiarse con serenidad la experiencia transversal que aporta el regadío de aguas subterráneas en nuestro país; regadío que asume, por tradición, este criterio. Ello supone pagar entre 0,10 y 0,15 euro/m³ frente a los 0,01 euro/m³ que pagan en media los regantes de aguas superficiales. A pesar de ello, estos regadíos, lejos de estar en crisis, representan, en general, las explotaciones más avanzadas y rentables. De hecho, se riega con aguas subterráneas la tercera parte del regadío existente, utilizando tan sólo una quinta parte del agua y generando el 50% de la producción, lo que prueba que el tan temido criterio de recuperación íntegra de costes, no sólo es viable, sino que, de hecho, es una

de las claves que permitiría dinamizar la eficiencia del regadío introduciéndolo de manera prudente e inteligente.

La aplicación rigurosa de este principio a cualquier nuevo proyecto que se proponga de cara al futuro desactivaría muchos conflictos e introduciría nuevas perspectivas de racionalidad. Durante las últimas décadas gran parte de las obras hidráulicas promovidas han venido cabalgando sobre la irracionalidad económica. El proyecto de trasvases del Ebro, previsto en el PHN, constituye sin duda el ejemplo más claro y la culminación de esta tradición de irracionalidad económica. Los informes económico-financieros negativos elaborados por la DG-Regio del Sr. Barnier, en el seno de la Comisión Europea, desaconsejando la financiación de los trasvases del Ebro, vinieron a ratificar los informes elaborados al respecto por la Fundación Nueva Cultura del Agua ante la misma Comisión, de los que se deducía un balance económico negativo de -3,550 millones de euros e incluso una previsible quiebra financiera a la postre de TRASA-GUA (Arrojo-2002).

En el caso de estos trasvases, bastaría enfrentar a los futuros usuarios del trasvase en Alicante, Murcia o Almería a los costes, por encima de 1 euro/m³, que supone trasvasar aguas de mala calidad (más de 1200 μ S/cm de salinidad) desde el Ebro a 800 kilómetros de distancia, para evidenciar la irracionalidad del proyecto. Los actuales costes de desalación de aguas marinas, entre 0,4 y 0,5 euro/m³, o los de reutilización de retornos urbanos regenerados, a costes notablemente inferior-

res (dependiendo del uso al que se aplicaran), dan hoy sin duda la razón al nuevo Gobierno en su decisión de priorizar las nuevas tecnologías de desalación y regeneración de caudales frente a los trasvases de larga distancia.

Sin embargo la clave del futuro en la gestión de aguas no pasa tanto por estas nuevas estrategias “de oferta”, más modulares y económicas que el tradicional hormigón, como por asumir estrategias de gestión de la demanda. De hecho, asumir el criterio de recuperación íntegra de costes puede y debe ser una poderosa herramienta de gestión de la demanda, siempre que se incluya en esos costes el llamado valor de oportunidad del agua en cada lugar y circunstancia. Al respecto la opción de los Bancos de Agua (siguiendo la experiencia californiana), como bancos públicos de gestión de los periodos de sequía, puede flexibilizar el rígido sistema concesional vigente para gestionar mejor estos periodos de escasez, desde lógicas de gestión de la demanda, que sin duda resultan mucho más económicas que las estrategias de oferta antes citadas.

Se trata en definitiva de asumir un enfoque de racionalidad económica para los usos económicos del agua, sin perder la prioridad (más allá de la lógica económica) del agua-vida a garantizar como un derecho humano de todos, o aquellos caudales cuya función sea garantizar derechos ciudadanos y valores de cohesión social. Desde esta racionalidad económica, que deberíamos aplicar al agua-negocio (negocio legítimo), el concepto de déficit no existe sino como una circunstancia transitoria que se resuelve gestionando el acople de las demandas a las disponibilidades sostenibles mediante los precios adecuados. ■