



Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Santander, España

Curso de verano “El agua: una responsabilidad de todos”

Presentación del libro de informes del Comité de Expertos de Sequía

“La sequía en España. Directrices para minimizar su impacto”.

Miércoles 29 de agosto de 2007

Intervenciones de los ponentes

JAIME PALOP, Director General del Agua, Ministerio de Medio Ambiente

La posición geográfica de España dentro del ámbito mediterráneo tiene como característica la presencia de sequías e inundaciones (provocadas éstas últimas por precipitaciones irregulares de carácter tormentoso). Las épocas de lluvias son las más apropiadas para poner en marcha una estrategia contra la sequía. Al no existir tensiones por la escasez de agua, es más fácil aprobar y aplicar determinadas medidas. En 2004, cuando se decidió acometer un plan para la sequía, hubo que empezar de cero. El principal recurso que tenía la administración hidráulica era el aprendizaje adquirido durante las sequías de las décadas de 1980 y 1990. Tanto la administración y los técnicos como la población española se habían entrenado para esa situación.

El primer paso fue poner en marcha unos protocolos de sequía. Ante la falta de un plan elaborado, se elaboró un manual basado en la capacidad de respuesta que habían demostrado en situaciones anteriores tanto los técnicos como los propios ciudadanos. Estos protocolos se implantaron en todas las Confederaciones Hidrográficas a modo de manual con unas reglas pautadas, fruto del conocimiento aportado por la experiencia y que permitían solucionar las diferentes situaciones críticas que aparecían a medida que se agudizaba el fenómeno de la sequía. Hay que destacar el importante papel desempeñado por las Confederaciones y la respuesta responsable de la sociedad española en estas actuaciones, las cuales permitieron afrontar la sequía con mínimas repercusiones sociales y territoriales. Al cabo de dos años, estos protocolos derivaron en unos planes especiales de gestión de sequía que tenían como base unas reglas que se aplicaban en función de los

Descargo de responsabilidad: *Las opiniones expresadas por los ponentes no implican la emisión de opinión o juicio de valor alguno por parte de Tribuna del Agua.*



recursos disponibles y de las condiciones de penuria de abastecimiento y suministro de agua para el regadío en régimen de participación. Por ejemplo, en la confederación del Júcar, la comisión permanente de sequía se reunía una vez al mes para debatir medidas, que se aprobaban sin grandes oposiciones ni tensiones.

Vivimos en un entorno mediterráneo en el que la sequía es un fenómeno recurrente. Hay, pues, que desarrollar las pautas que nos permitan convivir con este fenómeno, anticiparse a sus efectos y mitigarlos. La planificación es una de ellas. Declarar la sequía como una situación de emergencia es lo mismo que reconocer que ha habido un imprevisto y por lo tanto una falta de planificación. En esta situación han confluído dos fenómenos: la escasez y la sequía. Conviene diferenciar estos dos conceptos. La escasez se da cuando en un territorio se gasta más agua de la que se dispone y la sequía se produce cuando la cantidad de lluvias es notoriamente menor de lo previsto. ¿Por qué han debido tomarse medidas de emergencia? Porque en determinados territorios, pese a que la escasez era la nota determinante, la demanda se había disparado y descontrolado en años recientes. Se declararon situaciones de emergencia en ellos para que el efecto de la sequía, sumado al de la escasez, no produjera una quiebra en el abastecimiento (en una zona de la provincia de Sevilla hubo que acelerar de forma urgente la construcción de una desaladora cuyas obras habían comenzado en 1994 y en 2005 estaba todavía sin finalizar).

PEDRO ARROJO, Miembro del Comité de Expertos en Sequía del Ministerio de Medio Ambiente de España

Las políticas de actuación frente a la sequía deben incluir o tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Protocolos
- Planes de emergencia
- Planificación
- Régimen de participación tanto de comunidades y administraciones como de usuarios
- Revisión y rehabilitación de todas las infraestructuras que se habían hecho en las décadas de 1980 y 1990 y que estaban abandonadas.

Descargo de responsabilidad: *Las opiniones expresadas por los ponentes no implican la emisión de opinión o juicio de valor alguno por parte de Tribuna del Agua.*



- Compra de derechos de agua de la zona interior para las áreas costeras. Este es un tema del que deberíamos de ir pensando ya en los Bancos públicos del agua.

-Principio de precaución. Es distinto del principio de previsión (actuar sobre lo que previsible). El de precaución trabaja y gestiona el riesgo de lo que es imposible predecir: se sabe que puede llegar pero no se conoce ni cuando ni con cuánta intensidad. Tener que gestionar no por el capricho de un gobierno de un color u otro sino porque forma parte de los mandatos jurídicos.

-Responsabilidad. En la planificación hay que asumir escenarios de cambio climático. La tecnología no lo puede todo, hay que rescatar la prudencia, un don muy sabio que se ha perdido y que practicaron nuestros antepasados. Considerar estos escenarios no es ser pesimistas.

-Resistencia. La naturaleza, en su constitución, tiene unas ciertas capacidades inerciales de resistencia a cambios profundos. Por tanto, una naturaleza en buen estado tiene capacidad para reaccionar frente a cambios no deseados y mantener cierta estabilidad. En el caso del agua, eso está relacionado con la recuperación y la conservación del buen estado ecológico de nuestros humedales, ríos y acuíferos. Es justo lo contrario de lo que se ha estado haciendo y que ha provocado una sobreexplotación de los recursos en situaciones de sequía. De esta forma, rompemos más las capacidades inerciales de la naturaleza y nos encontramos en una situación todavía más grave que la que teníamos que afrontar en principio. Por eso la estrategia frente a la sequía pasa actualmente por proteger y entender más a la naturaleza, fortaleciendo y aumentando sus capacidades inerciales, y protegiendo sobre todo el buen estado ecológico de los acuíferos y humedales. Estos resultan fundamentales en la resistencia de los sistemas y subsistemas que son nuestros gestores naturales del ciclo del agua.

-Ajustar la disponibilidad de recursos. El pasado no va a ser como el futuro. Hay que definir un nuevo concepto de caudal ambiental que garantice el buen estado de los ríos, y debe ser definido por ley para evitar su supeditación a cambios de gobierno.

-Promover la gestión integral de los recursos subterráneos y superficiales. Ramón Llamas ya insistía desde hace tiempo que nos habíamos olvidado de los acuíferos, que habían pasado a ser de dominio privado. Este tema es crucial para la sequía. El acuífero es el elemento inercial más potente que tenemos para gestionar



las sequías (más incluso que las mayores presas). Si los sabemos gestionar bien, dispondremos de un elemento clave en la gestión de sequías.

-Revertir el crecimiento de la demanda. La riqueza de un país no está unida a la generación de más demandas hídricas o de otro tipo de recurso. No por consumir más se vive mejor. Es necesaria la valentía política de acometer la modernización mediante la reconversión del sector agrario, al igual que se hizo con la pesca o la minería, y apoyando la explotación familiar agraria en ese proceso de reconversión. Se debe llevar a cabo una reforma tarifaria en la gestión de la demanda, lo cual requiere un nivel alto de participación ciudadana para que se entienda que el cobro no tiene una mera finalidad recaudatoria, sino que conseguir una gestión mejor y más razonable. Hay que aplicar nuevas tecnologías (modernización de redes urbanas y regadíos, reutilización y regeneración, desalación y desalobración) pero no para generar más recursos para nuevos usos sino para rescatar los ya empleados. En la actualidad, modernizamos, pero después de modernizar, en vez de hacer un rescate de la concesión, se pone a disposición más agua para regadíos más intensivos o nuevos regadíos. Lo mismo sucede en las ciudades: se moderniza una red y se ofrecen más posibilidades para el crecimiento. Así no nos preparamos para la sequía.

-Flexibilizar sistemas concesionales. No ha habido ningún gobierno que se haya atrevido a abordar una revisión concesional. Tenemos concesiones de hace 40 años que no se avienen a las realidades de las nuevas leyes y las nuevas prioridades. Es fundamental abordar un proceso de revisión concesional prudente pero riguroso y, a partir de él, flexibilizarlo para redistribuir mejor (mediante centros de intercambio adecuadamente regulados) en los tiempos de mengua de la disponibilidad de recursos. Pero esto no debe acometerse en momentos de crisis, ya que es fácil cometer errores. Al margen del color político del gobierno, hay que hacer una buena regulación de esos centros de intercambio, que pueden ser una herramienta de gobernabilidad pública del agua.

-Empezar a gestionar la sequía en momentos de abundancia, pero preparar también la gestión de emergencia tanto en sus fases previas como en sus fases de desarrollo.

-Desarrollar un nuevo enfoque participativo. Este no es un tema burocrático, tecnocrático o político. Por supuesto que hay responsabilidades técnicas y políticas, pero eso tiene que transformarse en una responsabilidad social. Tiene que haber

Descargo de responsabilidad: *Las opiniones expresadas por los ponentes no implican la emisión de opinión o juicio de valor alguno por parte de Tribuna del Agua.*



información, formación, educación, asunción de responsabilidad y participación ciudadana en la elaboración de los planes de acción no sólo cuando aprieta la sequía, sino también cuando se diseña la estrategia frente a ella. De ese modo, cuando haya que apretarse el cinturón, la gente sabrá que hay que apretarlo tal y como habían previamente determinado. De esta forma colaborará activamente en algo que no es un problema de un gobierno, sino el problema de una sociedad en un contexto de cambio climático.

ABEL LACALLE, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Almería

En las discusiones políticas, jurídicas y mediáticas se ha abusado del término “sequía” en detrimento del de “escasez”. El control de la demanda es clave para la planificación. La gestión de la escasez es una gestión en la que se debe planificar, y si la planificación es programar en el tiempo el uso sostenible, la sequía debe estar siempre integrada en la planificación general. El desafío más importante para asumir la escasez y la sequía son los planes hidrológicos de cuenca. Estamos inmersos en un proceso de planificación desde 2006 que nos va a llevar en 2009 a los instrumentos clave para la planificación del agua y de todas las actividades humanas, porque todas necesitan el agua. La Directiva Marco del Agua trata de crear un nuevo concepto de planificación que comprende que todas las actividades se vean reflejadas en ella. Estamos hablando del mantenimiento de nuestros ecosistemas y de la participación pública en todo el desarrollo de una cuenca hidrográfica, que ha estado regulada anteriormente a los planes de cuenca pero debe de integrarse en ellos.

Tradicionalmente, los ciudadanos han estado excluidos de la gestión del agua, y carecemos, por tanto, de cultura de participación ciudadana en el agua. Eso tiene que cambiar, y tiene hacerlo antes de 2009. Sin cambio de costumbres no hay cambio de la política de aguas ni hay posibilidad de implementar Planes Hidrológicos de Cuenca. Si nos van a pedir que pagemos más por el agua, tenemos que saber cómo se va a emplear ese dinero, cuál es el estado del agua que tenemos. Cuál es el estado que queremos. Los ciudadanos tenemos que saber cuál es el estado de ríos, pantanos y acuíferos, en qué medida están deteriorados y en qué medida necesitan de nuestro control y nuestra ayuda para recuperarse.

Descargo de responsabilidad: *Las opiniones expresadas por los ponentes no implican la emisión de opinión o juicio de valor alguno por parte de Tribuna del Agua.*



Otro proceso que se ha evidenciado recientemente con los procesos de cambio estatutario de las Comunidades Autónomas es el grave problema de la incapacidad para hacer una gestión integrada entre administraciones. Se ha visto que éstas se preocupan más de cuál es su cuota de poder sobre el agua que de conocer cuál es la cuota que tienen que defender y mantener como ecosistema y como sustrato del cual vivimos. En este aspecto, la Directiva es un mandato de coordinación. Tanto el Estado como las Comunidades Autónomas y las administraciones locales tienen competencias. Y todos tienen que ser partícipes en la medida de sus responsabilidades en los comités de autoridades de cuenca, y no solo cooperar para mejorar el agua, sino también para decidir en la planificación que es la clave de toda la política de aguas.

Otra de las novedades por parte de la Directiva es que todos los tipos de aguas son objeto de la misma gestión. Aguas dulces, salobres, saladas subterráneas, etc., están sujetas a la misma planificación.

En España tenemos una visión muy patrimonializada del agua porque el sistema concesional, que se remonta al siglo XIX, era muy patrimonial. Ahora mismo, el carácter especialmente público de ese recurso y la situación de escasez (sobre todo en sequía) hacen que deba tener un mayor peso público y que las concesiones estén sometidas a los objetivos de planificación hidrológica de una manera más intensa. Por tanto, el sistema concesional tiene que modificarse y ser más flexible para que los mecanismos de planificación hidrológica puedan establecer las necesidades públicas de una manera más coherente. Éste es un punto conflictivo y difícil de cambiar, con muchas presiones de las partes afectadas.

Otro elemento que trae la Directiva Marco de Aguas en el ámbito de la sequía es el control del carácter ambiental y la protección de los ecosistemas. Hasta ahora, las medidas excepcionales que establecía la Ley en la gestión de las sequías olvidaban por completo a los ecosistemas. Ahora, se exige la planificación y así evitar en lo posible las medidas de excepción, y si éstas se producen, deben incluir medidas para proteger los ecosistemas y mantener y recuperar aquéllos que se han podido ver dañados por esas medidas.



Debate

Poner freno a la sobreexplotación de los acuíferos es una medida política de difícil aplicación. Es uno de los problemas más importantes que en estos momentos tiene el país. Casos en los que se utilizan las aguas subterráneas de una forma intensiva -como el Alto Guadiana, el litoral de Alicante, Murcia, el acuífero de los arenales en el Duero, o el litoral de Almería- generan en la gestión del agua un foco de conflicto de difícil solución. Es evidente que hay tecnología suficiente (foto aérea, por satélite) para poder controlar los cientos de miles de nuevos pozos ilegales que se han abierto. Pero el problema es más de índole cultural. Por una parte, se ha considerado tradicionalmente que el propietario de la tierra lo es también del acuífero, y por otra, lo que es todos es de nadie y nadie se considera responsable de ello. Además, resulta difícil responsabilizar colectivamente y hacer entender que ejercer un control no es hacer una intervención neocomunista de expropiación de derechos. Aunque la realidad ha cambiado, la mentalidad no se cambia tan fácilmente. Cambiar esta situación pasa por una labor educativa, jurídica, política y social. Lo que no se puede aplazar por más tiempo es el inicio de una política de información, de resolución, de incentivar, de dar una perspectiva clara a ese control público de acuíferos, sobre todos en los casos de sobreexplotación y en todas las actuaciones de los cientos de miles de pozos ilegales.

Pero este cambio de mentalidad tiene que extenderse al patrimonio hídrico en general. Hay que conseguir que la sociedad vuelva a considerar los ríos como patrimonio propio y, con su implicación, ayude a invertir un proceso de degradación. Este cambio de esquema mental es necesario.

En estos momentos, hay 450.000 expedientes de aguas subterráneas ultimándose en la Dirección del Agua y en las diferentes Confederaciones. De ese número, el 40% corresponde a aguas privadas que se estaban utilizando antes de 1985 y que suponen el 80% del agua empleada. El 20% restante es agua pública y a ella corresponde el 60% de los expedientes. Esto implica una dificultad. Técnica y científicamente sólo hay un agua, pero la realidad jurídica, recogida en la Ley de Aguas de 1985, hace distinción entre aguas públicas y privadas. El Proyecto Alberca va a permitir que esos 450.000 expedientes queden terminados y vamos a poder conocer los derechos que tiene cada usuario y el empleo que hace de ese agua. Quedarán todavía en la recámara cientos de miles de pozos ilegales que habrá que

Descargo de responsabilidad: Las opiniones expresadas por los ponentes no implican la emisión de opinión o juicio de valor alguno por parte de Tribuna del Agua.



ir regularizando, los que se puedan, y los que no, serán declarados ilegales. Pero antes habrá que determinar qué es legal para saber qué es ilegal.

Otro problema que afecta a las aguas subterráneas es que las Confederaciones han tenido magníficos técnicos de aguas superficiales, pero han ignorado todo lo que son aguas subterráneas. En su momento, se tuvo capacidad de crear comunidades de regantes de aguas superficiales, pero no se tuvo capacidad de implicar a los usuarios de las aguas subterráneas. Ahora los usuarios no son sólo los regantes, productores hidroeléctricos y gestores de agua, sino toda la ciudadanía y, por lo tanto, el modelo que tiende a ser convocado a la participación es más amplio que el que existía anteriormente.

Estamos en un momento histórico crucial, en un momento de cambio. Los cambios no se producen de manera continuada, sino que se van produciendo en procesos de tira y afloja llenos de contradicciones. En se contexto se ubican los casos de embalses que todavía están en proyecto y fase de discusión, y que ahora resultan absurdos. Pero el gobierno se ve rodeado por una serie de presiones (por ejemplo, territoriales) que piensan que esos embalses van a solucionar cuestiones que no se han resuelto. Tales contradicciones deben ser dilucidadas. Cara al futuro queda una gran labor hasta que la ley acabe siendo interiorizada por la sociedad y no vista como una imposición de los ambientalistas europeos, que no entienden el Mediterráneo. La ignorancia de lo que supone este cambio de legislación y su asunción de los nuevos valores de la Directiva Marco deberá combatirse, por tanto, con un proceso de interiorización y cambio cultural.

Hemos vivido un siglo de altanería tecnológica. Estamos en un momento político -no solo en España, sino en el mundo entero- en el que la tecnología que tenemos debe recuperar la sabiduría, la prudencia y la gobernabilidad que tuvimos. ¿Por qué está tomando tanta importancia este término "gobernabilidad"? Porque, tal como estamos detectando en los cuerpos jurídicos de los parlamentos, el problema no es simplemente técnico, sino que es un problema de gestión, de hacer las paces con el planeta y entre nosotros, de alcanzar la paz social a través de una gobernabilidad democrática y participativa. Crece el foro de la sostenibilidad y la gobernabilidad. Crece su fuerza moral, su convicción, sus argumentos y también la capacidad de percepción y de permeabilidad de la sociedad a éstos.

El agua es dominio público, una responsabilidad pública, más allá de los acuerdos económicos con los agentes económicos (regantes, productores

Descargo de responsabilidad: Las opiniones expresadas por los ponentes no implican la emisión de opinión o juicio de valor alguno por parte de Tribuna del Agua.



hidroeléctricos, etc.). Hay que introducir en este contexto un elemento que hasta ahora había estado excluido: la ciudadanía. Las comunidades de regantes han sido a lo largo del tiempo unos partícipes privilegiados mientras que la planificación se ha hecho de espaldas de los ciudadanos comunes, que no tenían un derecho y uso de agua expresos mediante una concesión por ley. Esto debe cambiar y así se recoge en la nueva dimensión de las Confederaciones. Por otra parte, la Administración tiene la responsabilidad de garantizar el carácter intergeneracional que tiene el agua. El agua es un elemento esencial para las generaciones futuras, y esa responsabilidad debe ser asumida por la administración.