

LA REORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA DEL

Autor: **Antonio Serrano**,
Secretario General
para el Territorio y la Biodiversidad

AGUA

El Real Decreto Ley 2/2004 de 18 de junio modificó la Ley del Plan Hidrológico Nacional esencialmente a través de la derogación del trasvase del Ebro y de la inclusión como obras de interés general y de carácter urgente de las infraestructuras necesarias para atender las necesidades que se manifiestan de forma más aguda en las cuencas mediterráneas.



El Programa de Actuaciones para la Gestión y la Utilización del Agua (A.G.U.A.) comparte los objetivos esenciales de los más recientes instrumentos de planificación hidrológica diseñados a escala nacional. Ello no es de extrañar, puesto que, pese a las acciones emprendidas por las Confederaciones Hidrográficas a través de los planes de cuenca, así como las planeadas y ejecutadas por la Administración Central del Estado, subsisten muchos de los problemas que los anteriores instrumentos de planificación han intentado solventar, especialmente los relacionados con el abastecimiento a la población y con la garantía de disponer de recursos hídricos en cantidad y calidad adecuados para el desarrollo de sus actividades productivas. Lo específico y singularizador del Programa A.G.U.A. no es "lo que hay que hacer", sino "cómo se va hacer". En este sentido hay que subrayar que el Programa A.G.U.A. recoge el grueso de las actuaciones incluidas en el Plan Hidrológico Nacional y en los Planes de cuenca, que son compatibles con sus objetivos, pero intenta dar un paso más allá. Su objetivo es plantear esquemas de organización lo suficientemente flexibles y lo suficientemente diversos y descentralizados como para permitir mantener la capacidad de decisión de la sociedad en relación

al agua, impulsando de este modo una gestión integral y participada del agua.

FACTORES CLAVE PARA EL ENFOQUE DE LA PLANIFICACIÓN EN EL CONJUNTO DEL TERRITORIO ESPAÑOL

Esta gestión integral del agua requiere un profundo cambio de orientación no sólo en la forma de abordar los problemas sino incluso en la manera de definir y evaluar la propia realidad de dichos problemas. Es decir, es necesario realizar un cambio de enfoque de las políticas del Agua para tener en cuenta los factores básicos que influyen de forma notable en el proceso de planificación. Estos factores pueden estructurarse en tres grandes bloques:

- ☞ Los aspectos sociales, económicos y territoriales que se plantean en torno al agua y la actitud de la sociedad hacia los problemas del agua.
- ☞ El estado de las aguas como consecuencia de los condicionantes naturales y las tensiones inducidas.
- ☞ Los principales riesgos y condicionantes hidrológicos con incidencia sobre la seguridad y la salud de la población.

En relación a los factores socio-económicos y territoriales, el valor generado por cada m³ de agua empleada en los procesos productivos resulta muy diferente dependiendo tanto del grupo de actividad



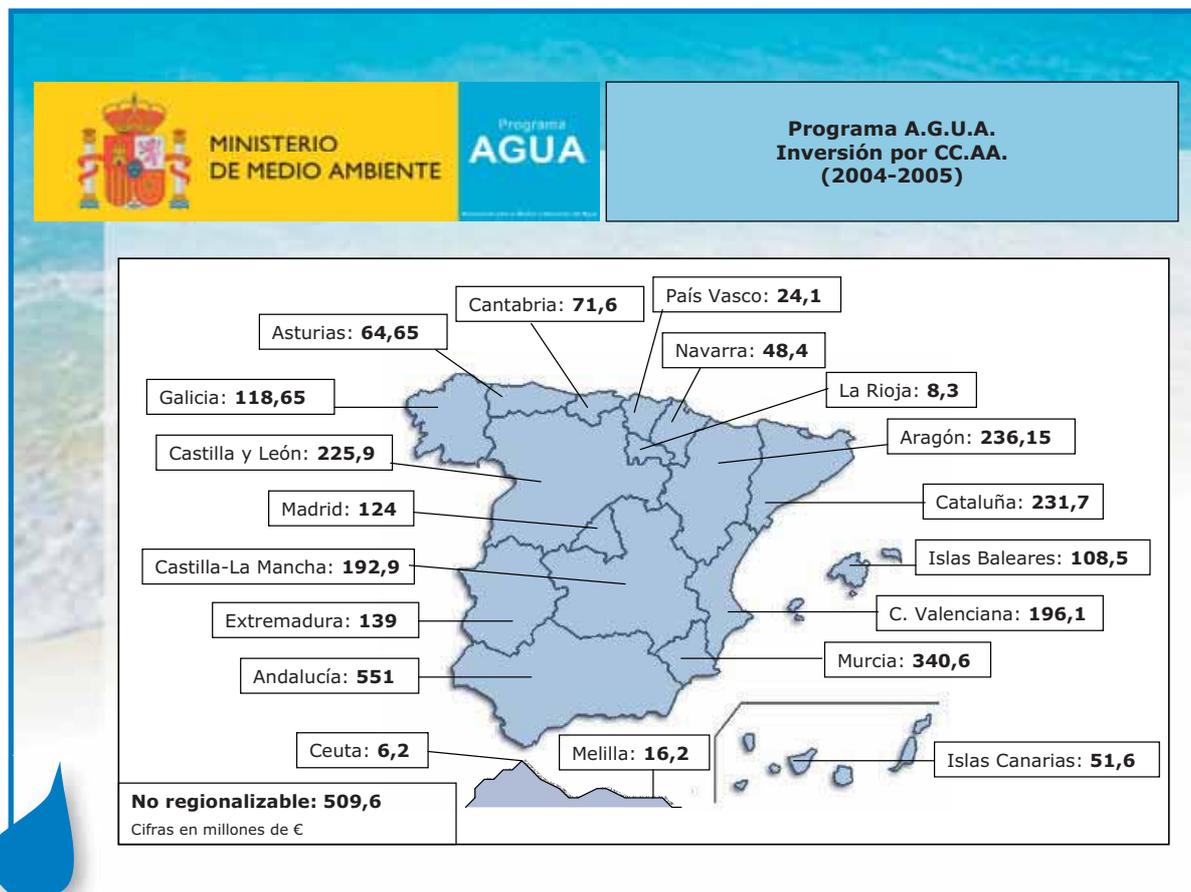
(100 €/m³ de VAB en la industria y 1 €/m³ de VAB en la agricultura en términos medios) como de las características intrínsecas del propio proceso productivo (de 0,3 €/m³ a 3 €/m³ de VAB en la agricultura dependiendo de la zona y de la especialización productiva). Esto genera una dispersión notable a lo largo y ancho de la geografía española.

Sin embargo, siendo lo anterior importante, no

lo es menos la actitud social hacia los problemas del agua. La sociedad reacciona ante un estado de escasez de agua transponiendo la noción de recurso imprescindible para la vida (disponer de agua para beber) al resto de actividades socio-económicas que son susceptibles de generar riqueza, trabajo o esparcimiento.

EL PROGRAMA A.G.U.A., UN CAMBIO DE RUMBO DE LA POLÍTICA DEL AGUA

En definitiva, en la preparación del Programa A.G.U.A. se ha tenido en cuenta esta variedad de factores conducentes a procurar una planificación hidrológica basada en un enfoque integral y ade-

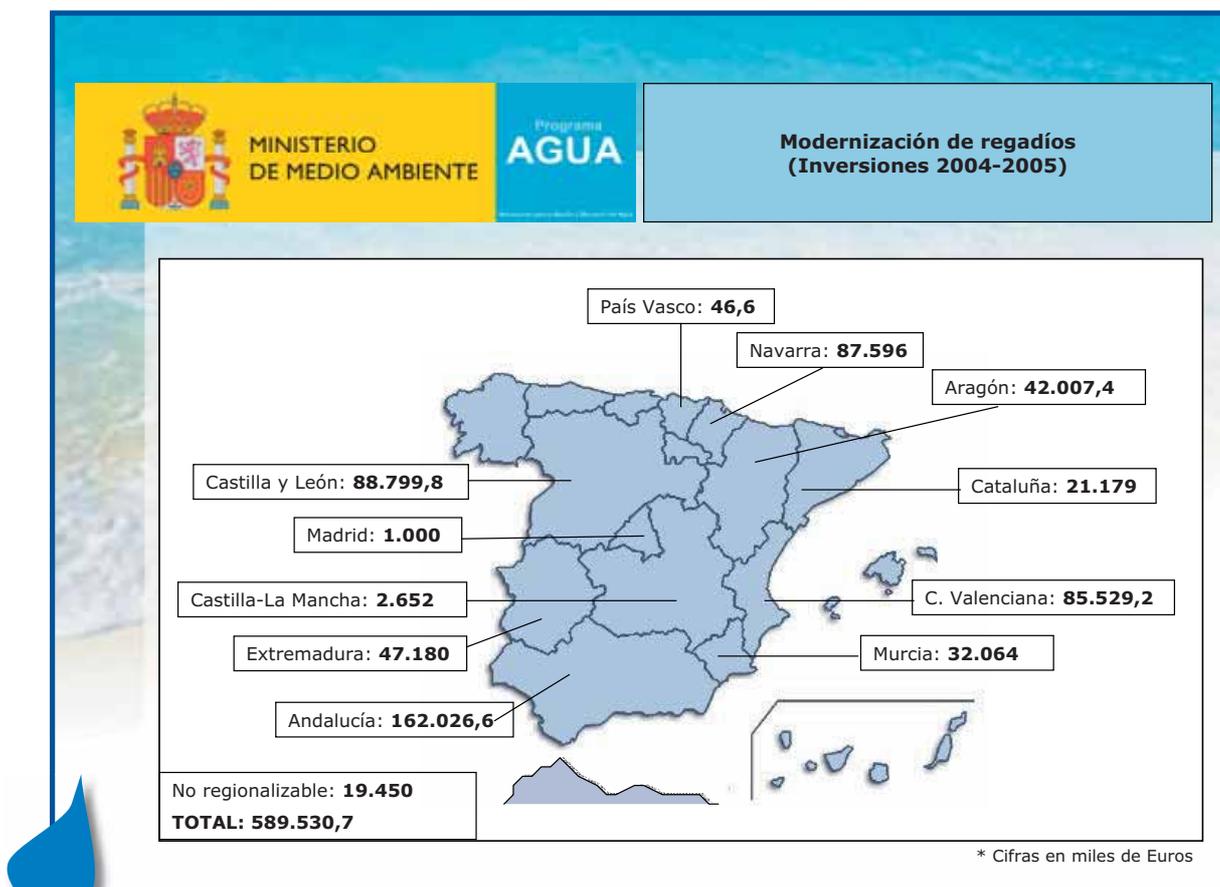


Mapa 1

cuado a cada territorio, pretendiendo materializar la reorientación de la política del agua atendiendo, en primer lugar, a su triple incidencia económica, social y ambiental, y, en segundo lugar, a la necesidad de una gestión integral del agua en cada territorio. Asimismo, en el Programa A.G.U.A. se considera el agua como un bien limitado cuya disponibilidad no puede ser gratuita si se pretende mantener la sostenibilidad del recurso y de los ecosistemas asociados, y un uso eficiente y racional del mismo. En la práctica, esta reorientación se adecua a los objetivos y líneas de intervención obligados por la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea, ya incorporada en el Texto Refundido de la Ley de Aguas vigente en la actualidad en España.

En este marco, el Programa A.G.U.A. busca la satisfacción de las necesidades de agua para el abastecimiento a la población, considerando las previsiones de demanda a largo plazo; la garantía ambiental para los ecosistemas asociados al agua; y la racionalización socioeconómica, ambiental, y territorial de las políticas hidráulicas. Trata de resolver gradualmente las carencias en la gestión, disponibilidad y calidad del agua presentes en toda España, con soluciones duraderas y responsables a través de la intervención de los organismos gestores dependientes del Ministerio de Medio





Ambiente en la nueva política del agua: Dirección General del Agua, Confederaciones Hidrográficas y Sociedades Estatales de Agua, directamente para la planificación, inversión y gestión del agua; y Dirección General para la Biodiversidad y Dirección General de Costas, para los aspectos complementarios que aseguren una evolución hacia la mejora de la sostenibilidad de los territorios en su conjunto, adicionalmente a una calidad y un uso sostenible, eficiente y eficaz de nuestros recursos hídricos.

Por otro lado, el Programa A.G.U.A. desarrolla una política realista en su aplicación, evitando propuestas de intervención que no sean acordes con la capacidad real de ejecución. Desde esta perspectiva, en la planificación realizada para el período 2005-2009, se ha adecuado lo presupuestado a lo realmente viable de ejecutar, aprovechando los potenciales reales de los organismos gestores, sin olvidar la existencia de actuaciones en elevado grado de desarrollo, que condicionan fuertemente las líneas de intervención en ámbitos territoriales concretos.

En todo caso, la finalidad fundamental del

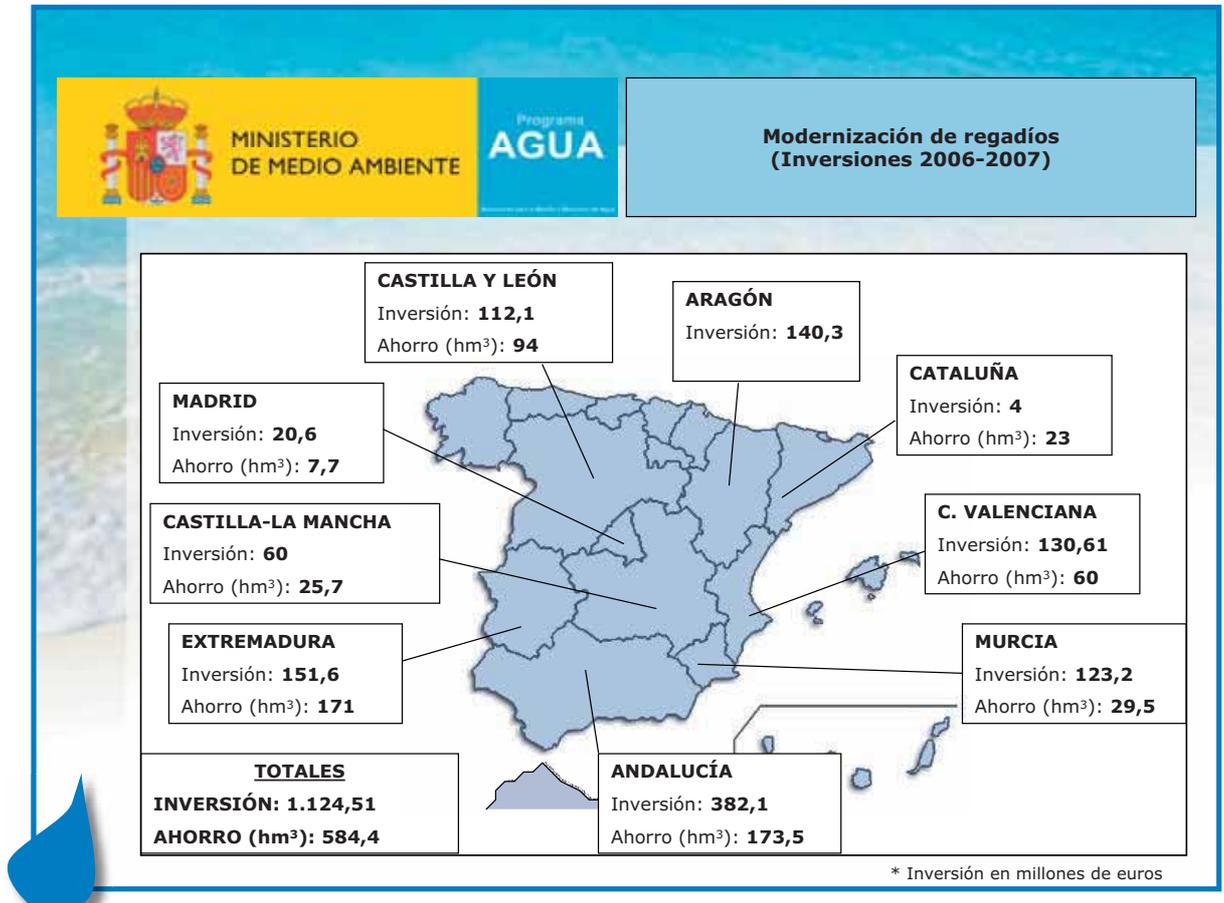
Programa A.G.U.A. es la contribución a la mejora de la sostenibilidad del desarrollo. Dicha finalidad se inserta dentro de la definición de políticas que tratan de integrar el desarrollo económico, la cohesión social y la protección del medio ambiente, que son las que constituyen para la Unión Europea y sus Estados miembros un objetivo prioritario.

LAS INVERSIONES DEL PROGRAMA A.G.U.A.

El Programa A.G.U.A., por otra parte, pretende recuperar el tiempo perdido desde la aprobación del PHN. No sólo elaborando los planes de emergencia en cada una de las cuencas hidrográficas -que deberían haber estado aprobados en julio de 2003-, sino acelerando inversiones para atender las necesidades más urgentes. Así, se están ejecutando inversiones por importe superior a los 418 millones de € -que se concentran en más del 75% en la Región de Murcia- y se han aprobado recientemente otros 180 millones de € en nuevas obras de emergencia.

En lo que se refiere a la modernización de regadíos, el Ministerio de Medio Ambiente ha inver-

Mapa 3



tido 589,5 millones de € en los años 2004 y 2005 (véase *mapa 1*) e invertirá 1.124,5 millones de € entre los años 2006 y 2007, tal como se refleja el *mapa 2*.

Las inversiones del conjunto de actuaciones del Programa A.G.U.A. en toda España ascienden a 2.755 millones de € en el periodo 2004-2005 (*mapa 3*. Inversión por CC.AA.).

Como actuaciones más significativas en las cuencas mediterráneas, cabe señalar las siguientes:

➤ Entrada en servicio de las desalinizadoras de San Pedro del Pinatar I (licitada en 1996), Carboneras (Almería),

Marbella (Málaga) y ampliación de Alicante I en un 30% de su capacidad. Las tres primeras evitarán restricciones de agua en el verano de 2005, a pesar de la sequía.

➤ Iniciada la construcción de las desalinizadoras de San. Pedro del Pinatar II (24 Hm³/año), Alicante II (24 Hm³/año), Valdelentisco (50 Hm³/año) y conexión de la planta de Valdelentisco con el Canal de Cartagena.

En el resto de España, las actuaciones del Programa A.G.U.A. son múltiples, atendiendo las necesidades de abastecimiento y

saneamiento, que son las prioridades del Ministerio de Medio Ambiente. A título de ejemplo, se han modernizado las conducciones de Ceuta (3,8 millones de €) para evitar las pérdidas del 40%; en Castilla y León se están invirtiendo 80 millones de € en abastecimiento de agua potable para 200 poblaciones de Valladolid, Segovia, Zamora y Burgos; Cantabria se beneficiará de una inversión de 450 millones de € para obras de saneamiento y abastecimiento; Lorca verá desaparecer sus obsoletas infraestructuras de regadíos con la inversión de 21 millones de €...etc.

En lo que se refiere a la restauración hidrológico-forestal, control de la erosión y lucha contra la desertificación, el Programa A.G.U.A. ha invertido en 2005 más de 408 millones de € (mapa 4), mientras que el plan de choque de actuaciones de conservación y mejora del dominio público hidráulico ha dispuesto en 2005 de 16 millones de € en más de 500 actuaciones (mapa 5).

LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA A.G.U.A.

Los objetivos prioritarios del Programa A.G.U.A. se insertan en el marco normativo y propositivo vigente de la Unión Europea y en el nuevo enfoque propuesto para la resolución de los problemas de la sostenibilidad del desarrollo y de los recursos hídricos en España, concretándose en:

a) Compromiso con la **sostenibilidad del desarrollo**, asegurando la disponibilidad de recursos que evite situaciones catastróficas en

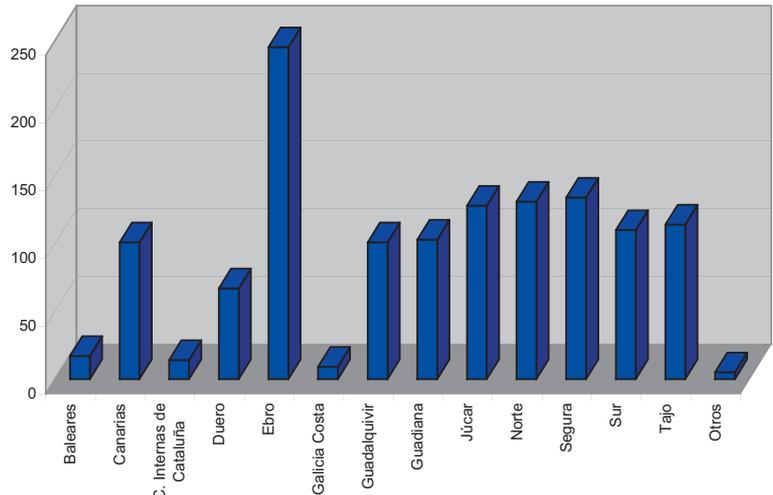


caso de sequías y promoviendo una política de gestión que asegure que el agua no sea un factor limitante para un desarrollo territorial sostenible.



b) Compromiso con el **abastecimiento a la población**, concentrando las principales actuaciones en asegurar la calidad y cantidad de agua disponible para un abastecimiento adecuado de la población. Para ello, además de las actuaciones tradicionales, se consideran actuaciones centradas en la potenciación de la desalación en los municipios litorales, prioritariamente como forma de abastecimiento de agua potable a la población, sustituyendo las aguas superficiales o subterráneas utilizadas, que podrán ser usadas aguas arriba para regadío, o para corregir la sobreexplotación o contaminación de acuíferos.

NÚMERO DE ACTUACIONES EN CUENCAS HIDROGRÁFICAS



c) Compromiso con la **mejora de la calidad de las aguas**, lo que exige una incidencia particular para reforzar las medidas ligadas a la gestión de la calidad, y un incremento de las actuaciones dirigidas al saneamiento, depuración y reutilización de las aguas tratadas.

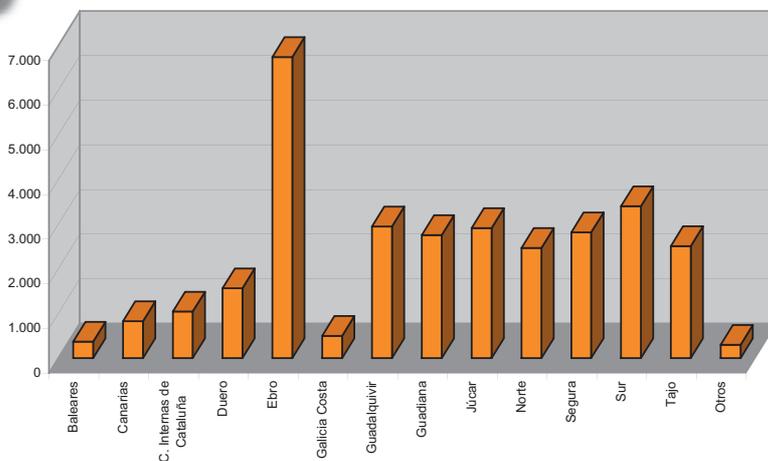
d) Progresiva sustitución de la política centrada en la obra hidráu-

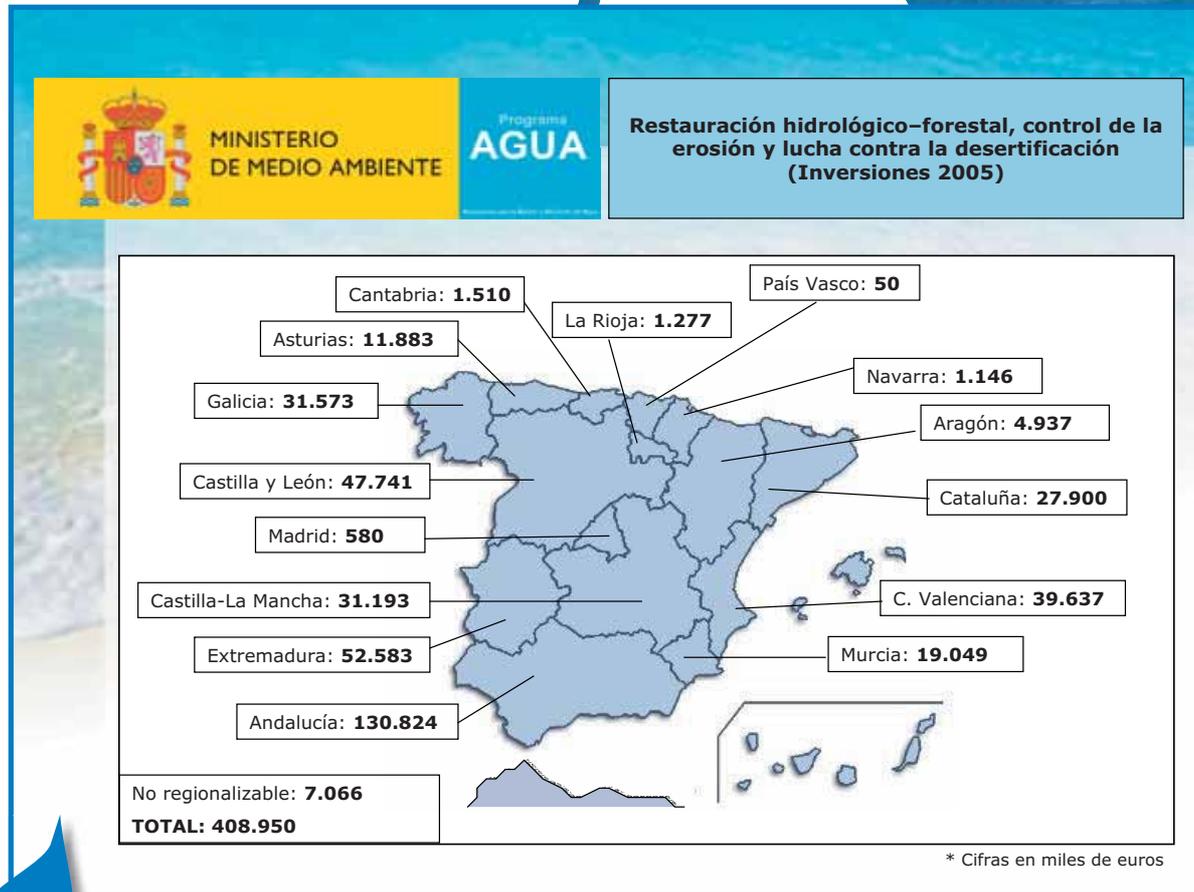
lica por una **política de gestión**, más preocupada por una utilización eficiente y productiva del agua desde la perspectiva económica, ambiental y social de los recursos disponibles.

e) Una política centrada en la gestión exige un mayor nivel de **información y participación**, con incorporación de las comunidades autónomas y administraciones locales al proceso de toma de decisiones y al control público del uso del agua y de su calidad.

f) **Integración y coordinación** de la incidencia sobre los objetivos de sostenibilidad del desarrollo asociados al dominio público marítimo terrestre, a la conservación de la naturaleza y de su biodiversidad, a la protección contra incendios, enfermedades y plagas de los ecosistemas forestales, a la lucha contra la erosión y la desertificación, a la recuperación de espacios degradados, a acciones específicas de recuperación de la biodiversidad, espacios naturales, parques nacionales y vida silvestre.

INVERSIONES POR CUENCAS EN MILLONES DE EUROS





LÍNEAS DE ACTUACIÓN DEL PROGRAMA A.G.U.A.

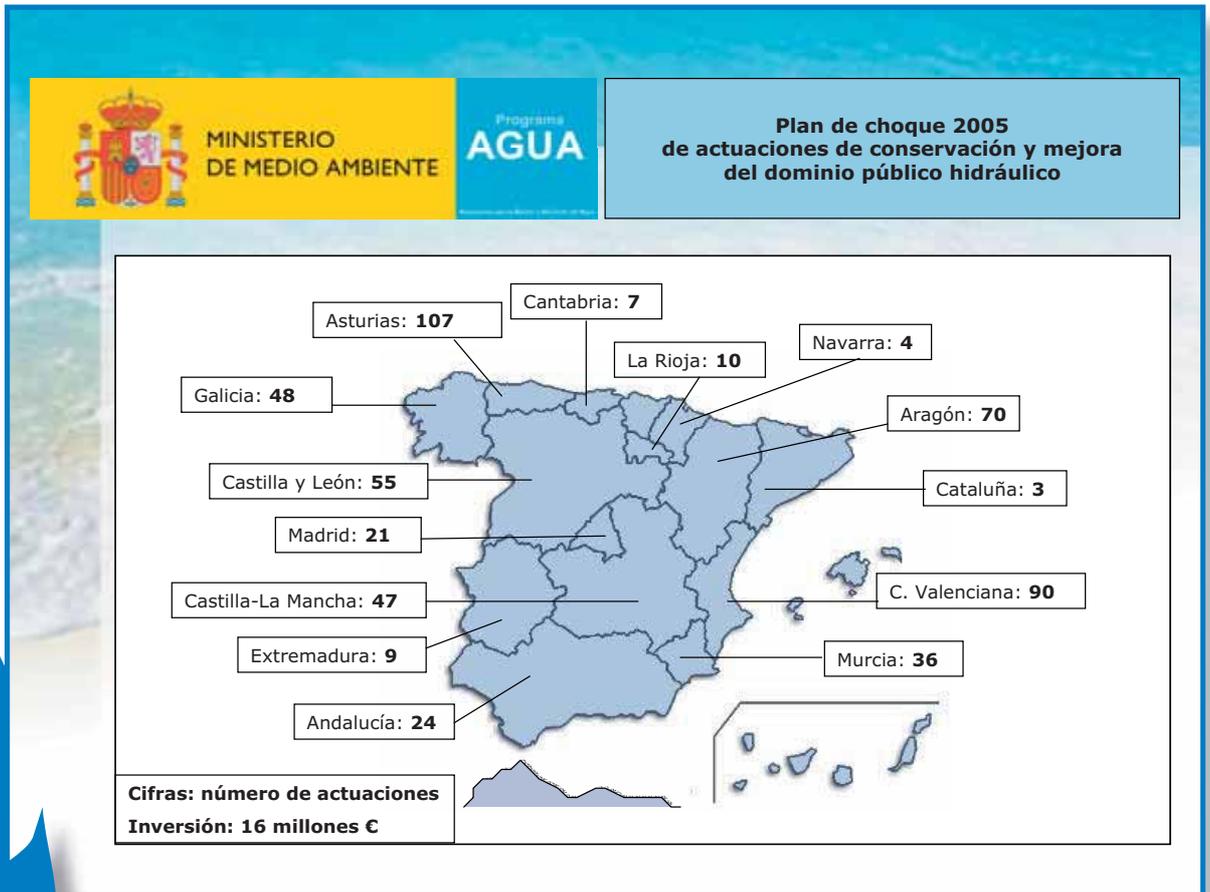
Las principales líneas de actuación integradas en el primer grupo son las siguientes:

- ↻ Actuaciones de mejora y mantenimiento de infraestructuras existentes
- ↻ Actuaciones de abastecimiento a la población
- ↻ Actuaciones en regadíos
- ↻ Actuaciones de depuración y reutilización de aguas depuradas
- ↻ Actuaciones dirigidas a la obtención de nuevos recursos
- ↻ Actuaciones para la prevención y control de riesgos hidrológicos
- ↻ Actuaciones para mejora ambiental de sistemas hídricos
- ↻ Actuaciones de información y control

Por lo que se refiere a las líneas de actuación de índole administrativa, se consideran dentro del programa A.G.U.A tres líneas básicas de actuación:

- ↻ **La reforma de las Confederaciones Hidrográficas**, que incorpore a las Comunidades Autónomas en proceso de toma de decisiones y de control público del uso del agua y de su calidad y fomente la parti-

Mapa 5



cipación de todos los ciudadanos en la gestión del agua. Así, el Programa A.G.U.A. trata de asegurar que los ciudadanos y los distintos agentes sociales estén informados y sean conscientes de la magnitud del problema económico, social y ambiental al que nos enfrentamos, de las tendencias insostenibles en las pautas de ciertos desarrollos y, sobre todo, colaborar a que se produzca una corresponsabilización de todos los ciudadanos, administraciones y agentes sociales en el ahorro y en el uso más eficiente y sostenible del agua.

El establecimiento de nuevos instrumentos y procesos para la gestión, como la creación de bancos públicos de agua en cada cuenca hidrográfica, dirigidos a permitir reasignar los derechos históricos al agua con criterios de equidad, eficiencia y sostenibilidad, cuyas bases legales quedaron establecidas en la reforma de la Ley de

Aguas de 1999; o la creación de “centros de intercambio de derechos de agua”, que permite a los Organismos de cuenca la adquisición de derechos de agua para ser posteriormente readjudicados a un precio establecido por ellos mismos.

La progresiva equiparación de las tarifas del agua a sus costes reales, (incluidos los de amortización de todos los gastos de inversión y de mantenimiento, ambientales, de obtención, tratamiento y servicio del agua, así como los costes externos asociados a todo el proceso) moduladas en función del beneficio económico generado por la utilización del agua, y concertadas con la agricultura y los agentes sociales. Las tarifas para los usos preexistentes, penalizarán los consumos excesivos y las tarifas asociadas a nuevas concesiones incorporarán la recuperación integral de los costes señalados.