

# DEBATES SOCIALES, ECONOMICOS Y AMBIENTALES EN LA NUEVA POLÍTICA DEL AGUA: AVANCES Y DIFICULTADES EN SU APLICACIÓN EN ANDALUCÍA.

Leandro del Moral Ituarte  
(Universidad de Sevilla)<sup>1</sup>

## RESUMEN

*La política del agua en España, como en toda Europa, está sometida a un proceso de cambio profundo. A los factores políticos, económicos y sociales generales que motivan esta transformación se añade la aplicación de la nueva Directiva marco del agua europea de 2000, que en buena parte es expresión institucional de aquellos. En este artículo se analizan las características, potencialidades y dificultades fundamentales de este nuevo marco de política del agua y se valora el proceso, todavía inicial, de su aplicación en Andalucía, haciéndose especial referencia a los aspectos de gobernabilidad, integración de políticas, responsabilidad económica de los usuarios y participación pública en la cuenca del Guadalquivir.*

**PALABRAS CLAVE:** *política del agua, Directiva marco del agua, cuenca del Guadalquivir.*

## ABSTRACT

*Water policy in Spain, as in all Europe, is being subjected to a deep process of change throughout the last decade. There are several cultural, economic and social factors that explain this political shift, among which the new European Water Framework Directive has to be carefully taken into account. In this article the main characteristics, potentialities and difficulties of this water policy framework are revised. After this, the article assesses the implementation of this process in Andalucía, specifically through the most recent documents of the Guadalquivir river basin management planning. Special attention is paid to issues concerning governance, policies integration, cost recovery and public participation.*

**KEY WORDS:** *Water Policy, Water Framework Directive, Guadalquivir River Basin.*

## 1. Introducción

Desde hace años estamos sumidos en España en un profundo debate científico-técnico, social y político sobre la gestión del agua; un debate que se sitúa en el

---

<sup>1</sup> El presente artículo desarrolla y actualiza los contenidos de dos trabajos anteriores del autor: "La Directiva Marco del Agua y la nueva política agraria", en AAVV *Agricultura familiar en España 2006*, Fundación de Estudios Rurales, Madrid, pp. 44-51, y *Comentarios al Esquema provisional de Temas Importantes (ETI) de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir* (31 de enero de 2009), <http://www.unizar.es/fnca/index3.php?id=1&pag=18&fase=3>

marco general de grandes tendencias culturales (emergencia y desarrollo del paradigma ambiental), económicas (privatización, mercantilización) y políticas (cambios en las geometrías de la distribución del poder) (Del Moral y otros, 2003). En España este proceso ha estado condicionado de manera específica por factores internos (la fuerte tradición y significación de la política hidráulica tradicional y el profunda transformación del Estado que la nueva estructuración autonómica significa, entre otros) y externos (la entrada a la Unión Europea y la decidida reorientación de la política del agua europea desde la aprobación en 2000 de la Directiva marco del agua) (Giansante y otros, 2002). Tras el debate sobre el Plan Hidrológico Nacional, su aprobación en el año 2001 y su modificación (derogación del trasvase del Ebro en 2004), este largo proceso de cambio de política se está materializando en la elaboración de los nuevos planes de gestión de cuencas que constituyen una de los contenidos básicos de la Directiva marco (Directiva 2000/60/CE).

En este texto se analiza, en primer lugar, el sentido profundo de la reorientación de la política del agua que la Directiva significa; se comentan a continuación las dificultades generales con las que se enfrenta el desarrollo de esta reorientación; y se, presenta, en tercer lugar, la concreción de algunas de estas dificultades en el caso de la cuenca del Guadalquivir, en la que el proceso de elaboración del nuevo plan está más avanzado que en las restantes cuencas hidrográficas que se extienden por el territorio andaluz.

## 2. Contenidos fundamentales de la Directiva Marco del Agua DMA

La Directiva 2000/60/CE es uno de los ejemplos de legislación sobre recursos naturales más ambicioso y avanzado del mundo (Arrojo et al., 2005). Se trata de una norma orientada a la gestión, a la vigilancia y cuidado de la calidad del agua, a la transparencia sobre los costes de sus usos y a la información y participación social en la definición de los objetivos concretos que condicionarán su aplicación en cada uno de los ámbitos territoriales (denominados Demarcaciones Hidrográficas). Los enfoques y objetivos que caracterizan a esta nueva estrategia de la política del agua se pueden sintetizar en los cuatro puntos que a continuación se presentan.

En primer lugar, la DMA asume un enfoque de gestión integrada del agua, estableciendo como objetivo central (artículo 1º, apartado a) la recuperación y conservación del *buen estado ecológico* de ríos, lagos, lagunas y humedales. Este buen estado ecológico se define con criterios físico-químicos (temperatura, oxígeno disuelto, sales, nutrientes, sustancias tóxicas y peligrosas), biológicos (flora acuática, invertebrados bentónicos, fauna piscícola) y, lo que es más novedoso, morfodinámicos (régimen hidrológico, continuidad del río, morfología de los cauces, estructura de las riberas).

Para las aguas subterráneas, la DMA establece el objetivo de asegurar el *buen estado cuantitativo*, además del *buen estado cualitativo* exigido por anteriores leyes, tomando en cuenta las interacciones de tales masas de agua con humedales y otros ecosistemas terrestres asociados. Esto significa que para el cálculo de

los recursos disponibles de los acuíferos se tienen que considerar las descargas o *derrames* (fuentes, manantiales) necesarios para mantener los ecosistemas terrestres dependientes de ellas. Por este motivo, mantener o recuperar los manantiales debería pasar ser un objetivo importante –con frecuencia socialmente sentido- de la gestión del agua.

La gran novedad de esta reorientación es que la conservación o restauración del buen estado ecológico y cuantitativo de las aguas no es un objetivo subordinado a la satisfacción de las demandas sociales, sino una *restricción* a los recursos disponible para los usos humanos. Complementariamente, la DMA introduce el *principio de no deterioro*, profundizando el compromiso de conservación más allá del principio de *quien contamina paga*. Todo esto constituye un reto muy serio, teniendo en cuenta que la DMA no es una mera declaración de buenas intenciones, sino una norma de obligado cumplimiento transpuesta - aunque no del todo satisfactoriamente- a la normativa estatal desde diciembre de 2003. Un reto basado no en planteamientos radicalmente conservacionistas, sino en la convicción de que unos ecosistemas acuáticos seguros y saludables son la garantía de futuros suministros de agua sanos y seguros. Evidentemente, la DMA establece excepciones a la consecución de tales objetivos (tramos de ríos, lagos, aguas costeras o acuíferos muy alterados, costes desproporcionados, impactos sociales o ambientales negativos), pero estas situaciones son por su propia naturaleza excepciones que han de justificarse con rigor y aplicando criterios homogéneos en toda la Unión Europea.

En segundo lugar, la DMA establece la cuenca hidrográfica como marco territorial de gestión de aguas, reconociendo el marco geográfico natural del ciclo de las aguas continentales. Este enfoque de gestión tiene una larga trayectoria en nuestro país; pero al concepto tradicional de cuenca la DMA añade la integración de las aguas costeras (plataformas litorales) y de transición (deltas, estuarios) en la gestión de las aguas continentales, acabando con la valoración tradicional de que las aguas de los ríos “se pierden en el mar”, y reconociendo sus importantes funciones en la sostenibilidad de deltas, playas, pesquerías y ecosistemas litorales.

En tercer lugar, la DMA introduce nuevos criterios de racionalidad económica en la gestión de aguas, basados en los principios de *recuperación de costes* – incluyendo los *costes ambientales* y el *valor de escasez*, concepto este último muy debatido por los economistas (Ferrer y La Roca, 2006)-, el principio *quien contamina paga* y el principio de *precio incentivador*. De acuerdo con este último los estados miembros deben asegurar que en 2010 los precios del agua proporcionen a los usuarios *incentivos adecuados* para usar el agua eficientemente y contribuir de esa manera al logro de los objetivos de la Directiva. En cada caso deberán desarrollarse análisis transparentes y en profundidad de los precios y sus efectos económicos y sociales. Se requiere pasar del *análisis coste-beneficio* al *análisis coste-efectividad*, es decir, las actuaciones no están condicionadas (salvo las excepciones rigurosamente justificadas) a los costes (planteamiento subyacente al *análisis coste-beneficio*), sino que están definidas por los objetivos vinculantes de conservación y/o recuperación: de lo que se trata es de seleccionar las medidas que permitan alcanzar de la manera menos costosa posible los objetivos *políticamente* establecidos.

Por último, en cuarto lugar, la DMA exige abrir la gestión de aguas a una *activa participación* ciudadana de carácter *pro-activo*. Este tema tiene una gran significación: no se trata simplemente – como queda ampliamente explicado en el artículo de Abel La Calle publicado en este mismo número de Anduli- del reconocimiento de derechos democráticos de todos los ciudadanos, sino de la búsqueda de eficacia y solidez en los resultados (lograr compromisos, compartir responsabilidades, evitar conflictividad) y del reconocimiento de las incertidumbres que rodean gran parte de los conceptos básicos (“costes desproporcionados”, “incentivos adecuados”, “medidas suficientes”, etc.). Además, los actores convocados a participar no son solamente los tradicionales usuarios del agua (comunidades de regantes, empresas de abastecimiento, hidroeléctricas, industria), sino un espectro más amplio de *partes interesadas*, que incluye trabajadores, empresarios, agricultores de secano y regadío, consumidores, ciudadanos organizados y *público en general*.

### 3. Dificultades generales en el proceso de implantación de la DMA

La elaboración de la DMA requirió difíciles consensos entre los diferentes Gobiernos, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea (CE). A pesar de la claridad de los principios y objetivos que la guían, el amplio margen de interpretación que tienen los Gobiernos y su complejidad técnica han creado dificultades, tanto en el proceso de transposición a la legislación de los diferentes países como en el desarrollo concreto de sus contenidos a lo largo del prolongado periodo de aplicación, entre 2003 y 2015. Entre los temas más sensibles de este complejo proceso de implementación se pueden destacar los siguientes aspectos:

- En primer lugar, la propia transposición (adaptación de la DMA a la legislación de los estados miembros, en este caso España) del año 2003 fue un paso en falso. Todavía no se ha corregido, ni parece que vaya a corregirse a corto plazo (Prat, 2005, La Calle, 2008). Por ejemplo, no se ha recogido con la suficiente claridad la prioridad de los objetivos de la DMA (conservación y restauración de ecosistema acuáticos), ni las reformas del régimen económico financiero que el nuevo enfoque de responsabilidad de los usuarios implica. Este problema gravita sobre la definición de metas y metodología de la aplicación de la DMA en España.
- En segundo lugar, el déficit de participación. En un país sin tradición en este aspecto, el proceso de participación se ha iniciado muy tardíamente y en general sólo a través de reuniones temáticas con expertos. Todavía no se ha hecho nada por extender a la sociedad la importancia de la DMA y de sus implicaciones para las políticas sectoriales y territoriales. El nuevo enfoque participativo de la DMA debería suponer reformas institucionales serias en la Administración del agua en España y en la Comunidades Autónomas que como Andalucía tienen competencias transferidas sobre cuencas hidrográficas.
- En tercer lugar, la inercia y continuidad de actuaciones no coherentes con los nuevos planteamientos. La administración debería asegurar la aplicación del principio de no deterioro, evitando políticas de hechos consumados en el

periodo de transposición. Sería prudente activar una moratoria de grandes infraestructuras y actuaciones que puedan poner en peligro los objetivos de la Directiva, hasta que no se hayan clarificado las restricciones ambientales y económicas que impone su aplicación.

- En cuarto lugar, la DMA introduce especificaciones científico-técnicas a fin de asegurar que la definición y evaluación del estado ecológico sean consistentes y acordes a principios y procedimientos comunes en todos los estados. Sin embargo, tales especificaciones se han venido concretando en base a una cooperación no vinculante de los Gobiernos con la Comisión Europea. En particular, en las regiones mediterráneas, la menor disponibilidad de caudales puede usarse como pretexto para rebajar los objetivos ambientales, en lugar de restringir los usos abusivos en curso. En este sentido es preciso asegurar criterios científicos rigurosos que definan las referencias del buen estado ecológico en cada contexto geo-climático.

Pero pese a la dificultad de este tema, un problema aún mayor es la integración del concepto de buen estado ecológico, gran objetivo de la DMA, en una perspectiva más concreta, tangible y reconocible socialmente en nuestros territorios: los *paisajes del agua*, que son la realidad concreta que se puede aspirar a conservar o recuperar. No significa esto una contraposición de conceptos; tampoco una reducción de objetivos. Al contrario: los buenos paisajes del agua requieren calidad ecológica y, en ocasiones, elementos (patrimonios, elementos etnográficos, prácticas culturales) más frágiles y difíciles (o imposibles) de conservar o recuperar. Pero en este aspecto (en la definición de cuáles son nuestros auténticos *estados ecológicos* y qué queremos como sociedad conservar o recuperar) no sólo existen dificultades de acuerdo y aplicación, sino que el debate apenas si se ha iniciado (Saurí y Boada, 2006).

Por otra parte, en quinto lugar, la imprecisión sobre la forma en que los Gobiernos deben implantar el principio de *recuperación de costes* puede llevar a un desarrollo ineficaz de este principio. Este tema es uno de los que presenta un desarrollo más insatisfactorio en los documentos que cada autoridad de cuenca viene elaborando en el proceso de aplicación de la Directiva. Parece evidente que ni la identificaron de costes, con total ausencia por el momento de los costes medioambientales y del recurso (de escasez), ni los criterios empleados para definición de amortizaciones son satisfactorios, desde el punto de vista del principio de responsabilidad de los usuarios que persigue la DMA. Evidentemente, en este tema hay que conjugar varios aspectos delicados (recuperación de costes, precios que aporten incentivos para el uso eficiente del agua, atención a los efectos sociales y económicos), pero todo ello en un contexto de análisis riguroso y transparente en el que hay mucho que avanzar todavía (Ferrer y La Roca, 2006).

Sin embargo, la mayor incertidumbre que hasta el momento rodea la aplicación de la DMA, y que subyace a todas las dificultades mencionadas, es la falta de integración con las políticas territoriales y sectoriales de las que depende la materialización real de los objetivos de la nueva política de aguas. En este punto cobra especial importancia el aprovechamiento de las oportunidades creadas por la nueva política de Desarrollo Rural.

## 4. La aplicación de la DMA en la cuenca del Guadalquivir

En las conclusiones del VI Congreso Ibérico sobre gestión y planificación del agua (Fundación Nueva Cultura del Agua, Vitoria-Gasteiz diciembre de 2008) se dice: “Aunque queda mucho trabajo por hacer, se observa un avance significativo en el establecimiento de las bases técnicas para la definición del buen estado ecológico de las masas de agua en la Península Ibérica”. Más adelante también se afirma que: “A pesar de la elevada heterogeneidad de los procesos de participación en el desarrollo de la DMA en España, se constata de manera general, un avance en la información a disposición del público, y algo menor en los procedimientos de consulta”<sup>2</sup>. Los siguientes comentarios sobre el desarrollo de este proceso en el Guadalquivir comparten esa valoración. El enfoque y el balance crítico que transmiten se debe a la gravedad de los problemas de la cuenca, que, en nuestra opinión, no están siendo adecuadamente afrontados en el proceso de elaboración del nuevo plan hidrológico, de acuerdo con los objetivos y criterios que la aplicación de la DMA exige. A continuación se van a abordar los aspectos relacionados con los problemas de *gobernanza* en la Demarcación, la recuperación de costes de los servicios del agua, la cooperación interadministrativa, la integración de políticas y la participación pública.

### 4.1. Ausencia de tratamiento adecuado del problema de mala gobernanza de la cuenca.

Como señala lo que podemos considerar el avance del Plan Hidrológico en elaboración (y no es un mal planteamiento para un documento técnico de gestión de planificación del agua): “En términos sintéticos se puede definir la gobernanza como un sistema complejo que abarca un conjunto de organizaciones tanto públicas como privadas, concepto que es más amplio y va más allá del gobierno en su sentido más estrictamente público. Se entiende también por gobernanza, el conjunto de interacciones públicas y privadas que tienen como propósito resolver problemas sociales y crear oportunidades” (*Esquema de Temas Importantes*, julio 2008, pp. 271-272<sup>3</sup>). La “gobernanza del agua”, continúa el documento, “se refiere a la esfera de actividades del sistema político, social, económico y administrativo donde tiene lugar el desarrollo y gestión de los recursos hídricos, y la prestación de servicios a diferentes niveles de la sociedad”. Pues bien, los fallos continuados de este sistema político, social, económico y administrativo del agua han conducido en el Guadalquivir a una situación de indisciplina y descontrol generalizado en la administración del dominio público hidráulico.

La mayor expresión de este problema, aunque no el único, es el contraste entre las superficies de regadío inventariadas por el Plan Hidrológico de cuenca vigente, aprobado en 1998 (418.000 hectáreas) y la superficie identificada por el avance del plan de 2008 (casi el doble: 820.000 hectáreas). Este proceso ha supuesto una gran quiebra del prestigio y la credibilidad de la Planificación pública. Ya la

<sup>2</sup> Conclusiones del VI Congreso Ibérico sobre gestión y planificación del agua, Vitoria, diciembre 2008, <http://www.unizar.es/fnca/docu/docu262.pdf>.

<sup>3</sup> [http://www.chguadalquivir.es/chg/opencms/phcuenca/participacion\\_publica/consulta\\_publica.html#2](http://www.chguadalquivir.es/chg/opencms/phcuenca/participacion_publica/consulta_publica.html#2).

documentación del Plan Hidrológico Nacional de 2000 lo constató, presentando el crecimiento descontrolado del crecimiento del regadío en el Guadalquivir como la expresión de la debilidad de la propia función de la planificación (MIMAM, 2000, PHN, Análisis de los Sistemas Hidráulicos, p. 197). Lo mismo hizo el Acuerdo del Agua de la Cuenca del Guadalquivir (2005), que lo consideró uno de problemas fundamentales a afrontar<sup>4</sup>. A partir de ahí, se han dado pasos significativos, como la elaboración y actualización del Inventario de Regadíos (el primero en 1998, realizado por la Consejería de Agricultura y Pesca para toda Andalucía) o las decisiones de la Junta de Gobierno de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (CHG) de 28 de julio 2005 y 16 de junio de 2008, limitando el otorgamiento de nuevas concesiones.

A lo largo de todo el proceso de participación pública (actos informativos, talleres, reuniones de la denominada Mesa de información y seguimiento<sup>5</sup>) algunos participantes han insistido en este tema. Por consiguiente, este tema debe recibir una atención específica. No basta con informar (como se hace en el power point titulado "Agricultura y agua: presiones, impactos y medidas", presentado en el Taller de participación dedicado a *Agricultura y Buen Estado Ecológico*, celebrado el 11 de diciembre de 2008<sup>6</sup>) que el valor marginal del agua en el olivar es alto (0.96€ por cada metro cúbico de agua aplicada al riego) y asumir ese dato (parece ser) como una variable independiente y suficiente. Esa actitud nos sitúa, precisamente, en el terreno de la vieja política hidráulica de oferta y falta de responsabilidad. Hace falta analizar, aprender y diseñar medidas para afrontar los factores que han permitido este fenómeno, que, si estos factores no se rectifican, se puede mantener en el futuro: tolerancia social hacia la ilegalidad en el uso del agua, unida a desinformación sobre sus consecuencias, falta de medios de la administración, dejación de autoridad, redes de influencia, connivencia, mecanismos de presión de los agentes beneficiados y, en su caso, corrupción.

Algunos documentos de la CHG reconocen que "la presión no presenta una tendencia a estabilizarse", pero no abordan el análisis de los factores explicativos de este fenómeno. Otros abordan el tema de la escasa información y conciencia social del problema, necesario e interrelacionado con el descontrol en los usos del agua, pero que no sustituye el análisis de la *gobernanza débil* que reiteradamente se ha solicitado: indisciplina y descontrol en la administración del DPH, sus factores políticos, sociales, económicos y administrativos explicativos, sus consecuencias para el dominio público hidráulico y las medidas y alternativas propuestas para su resolución.

Entre estas medidas se deben presentar de manera precisa, incluyendo horizontes temporales, las referentes a medios para la puesta al día y mantenimiento actualizado del registro de aguas; aplicación del régimen concesional (revisión y caducidad de concesiones), medidas relativas a control de extracciones (conta-

---

<sup>4</sup> [http://www.chguadalquivir.es/chg/opencms/chgweb/pics/agua\\_y\\_participacion/03\\_Contenidos.pdf](http://www.chguadalquivir.es/chg/opencms/chgweb/pics/agua_y_participacion/03_Contenidos.pdf)

<sup>5</sup> <http://www.chguadalquivir.es/chg/opencms/phcuenca/contenido.html>

<sup>6</sup> [http://www.chguadalquivir.es/chg/opencms/phcuenca/descargas/La\\_presion\\_sobre\\_el\\_recurso\\_en\\_el\\_Esquema\\_de\\_Temas\\_Importantes.\\_Julio\\_Berbel.pdf](http://www.chguadalquivir.es/chg/opencms/phcuenca/descargas/La_presion_sobre_el_recurso_en_el_Esquema_de_Temas_Importantes._Julio_Berbel.pdf)

dores y caudalímetros, programa de vigilancia y control de extracciones); moratoria en la autorización y ejecución de nuevos regadíos hasta la aprobación del nuevo Plan Hidrológico; actuaciones referidas a otros problemas de generalizada indisciplina que afectan a las aguas (vertidos, ocupación de cauces o actividades incompatibles en zona de policía, entre otras).

#### 4.2. Tratamiento inadecuado del tema de la recuperación de costes

En la documentación que va dando cuerpo al plan hidrológico de cuenca (el *Esquema de Temas Importantes* de julio de 2008) se mantiene el mensaje que se lanzó desde el principio de aplicación de la DMA (*Informe del artículo 5º* de 2005) sobre el ya alto nivel actual de recuperación de costes en la Demarcación, afirmándose que la recuperación global (todos los usos) se eleva al 92,6% de los costes. En regadío la recuperación se elevaría al 97,12% y en usos urbano-industriales se alcanzaría el 88,55%. Para proporcionar estos datos se sigue sin incluir costes ambientales y del recurso. Incluso en el cálculo de costes “financieros”, para los que sólo se tienen en cuenta los costes “repercutibles” según el régimen tarifario de la Ley de Aguas de 1985, se aplican criterios que han sido reiteradamente cuestionados (Arrojo, 2008; La Roca, 2008). Con esto se sigue contribuyendo a consolidar un mensaje que va a dificultar la aplicación de los precios reales (o incentivos de usos ahorradores) del agua.

Es de destacar que se están planteando algunos cambios, si bien bastante condicionados por el punto de partida que se acaba de señalar. Los documentos preparatorios del plan indican que, dado el alto nivel de recuperación que ya se da, la recuperación completa de costes del suministro de agua en alta (desde los embalse hasta los recintos de riegos o entradas de sistemas de abastecimientos) significaría pequeños incrementos tanto en regadío como en abastecimientos. Como planteamiento innovador, por contra, hay que destacar que se plantea un canon específico para aguas subterráneas, medida novedosa, ya que hasta ahora el derecho al uso o la concesión administrativa de las aguas subterráneas no implica ningún pago por parte del usuario. Por su parte, también con carácter novedoso, se calculan los costes ambientales, para el agua en alta, que se sitúan en el rango de 0,166 a 4,0 ptas/m<sup>3</sup> (*Esquema de Temas Importantes*, Síntesis de las propuestas en materia de recuperación de costes, pag. 92).

A esto se añade la recuperación de los costes *en baja* (la distribución del agua ya dentro de los perímetros de riego o en los sistemas de abastecimiento), que serían especialmente significativos para los municipios de Andalucía que todavía no tienen sistemas de depuración de aguas residuales conformes con la normativa (en torno al 40% de los municipios en los que reside más del 20% de la población). Y por último, el paso a un sistema de facturación volumétrica, con contadores individuales, imprescindible para la racionalización del sistema y el aprovechamiento de potenciales ahorros de la modernización de regadíos.

Todo esto constituye una batería importante de buenos propósitos, algunos insuficientes (escaso incremento del precio del agua en alta), otros más interesantes, que remiten a un tema clave, coordinación interadministrativa, que se trata posteriormente. Efectivamente, buena parte de las medidas comentadas

(canon para aguas subterráneas, canon ambiental) forman parte del debate sobre el Acuerdo Andaluz por el Agua y el borrador de la Ley del Agua de Andalucía (fundamentalmente referida a aspectos económico-financieros del agua) que lleva años discutiéndose y que está ausente, hasta el momento, de los debates del plan hidrológico.

También en relación con estos aspectos económicos, entre las novedades que incluyó la última modificación de la Ley de Agua (junio 2005) se encuentra la obligación de elaborar un informe que justifique la viabilidad económica, técnica, social y ambiental, de las obras de interés general, incluyendo un estudio específico sobre la recuperación de los costes, con carácter previo a su ejecución. Estos Informes de Viabilidad de Proyectos deben publicarse en la página web de Ministerio de Medio Ambiente, Marino, Rural y Marítimo (antiguo Ministerio de Medio Ambiente). En ella no están localizables los informes correspondientes a dos obras emblemáticas en la cuenca, Melonares y Breña II; pero si se puede consultar el correspondiente a la presa de Siles, y lo que se puede encontrar allí es sumamente significativo: no es que la presa tenga un balance global coste-beneficio positivo (que teóricamente lo podría tener); es que la actuación en sí misma, dice el informe, “mejora mucho” el “estado ecológico, la flora, la fauna, los habitats, los ecosistemas acuáticos y terrestres asociados y el caudal ecológico”. A partir de ese supuesto (técnicamente aberrante) cualquier análisis de viabilidad ambiental y económica sobra.

#### **4.3. Déficit de cooperación interadministrativa y de integración. El caso especial de la política agraria y de desarrollo rural**

El proceso de elaboración de plan hidrológico presenta una carencia: responder al enfoque de coordinación de administraciones e integración de políticas que en esencial en la DMA. El propio sentido de la documentación preparatoria del plan radica en la presentación sistemática, ordenada y coordinada de las medidas elaboradas por las autoridades competentes. Pero este enfoque integrador, básico e imprescindible de la aplicación de la DMA, está fallando, no sólo por la carencia fundamental en la cúpula del diseño administrativo de coordinación (todavía no se ha constituido el *Comité de autoridades competentes* que prevé DMA), sino por falta de coordinación en otros niveles.

Ya hemos comentado el caso de las previsiones para el régimen económico, que no se establece en relación con las propuestas normativas de la Comunidad Autónoma de Andalucía (con competencias, entre otras, en el ciclo urbano). Destacan también las ausencias de referencias a los enfoques para el sistema fluvial y especialmente para el tronco del Guadalquivir, incluidos en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA, 2006).

Pero el caso más importante es la insuficiente coordinación de Administraciones e integración de políticas en el caso de la Política Agraria y de Desarrollo Rural cuyos presupuestos, objetivos, medidas propuestas y calendario ofrecen unas magníficas posibilidades de sinergias. Así por ejemplo, la condicionalidad (los pagos que los agricultores reciben condicionados al cumplimiento de determinadas condiciones) es un instrumento con grandes posibilidades. Está regulada a nivel

nacional en un Real Decreto (diciembre de 2004), desarrollado y ampliado en las órdenes correspondientes de las CC.AA. Los programas de medidas incluidos en el plan hidrológico deberían de incluir actuaciones orientadas a un mejor control de la condicionalidad, especialmente en lo referente al uso ilegal de agua, a la obligación de instalar contadores que permitan la facturación volumétrica de agua (facturar por agua realmente usada, no por superficie regada) y a la prohibición de productos (fitosanitarios, fertilizantes, etc.) con impacto sobre las aguas, prohibición que debe ser especialmente rigurosa en aquellos ríos, acuíferos o lagos en riesgo por contaminación difusa de origen agrario.

El objetivo fundamental debería ser que la planificación hidrológica contribuya a la aplicación del principio de “pagos públicos por bienes públicos”: asignar ayudas vinculadas al cumplimiento de metas y objetivos claros, definidos en contratos de gestión, de carácter territorial. Esto exige transparencia e información accesible al público referente, entre otros aspectos, a la identidad de los perceptores de ayudas.

En 2005 se aprobó el Reglamento sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Rural que, además de establecer que no se financiarán nuevos regadíos con fondos de desarrollo rural, introduce una serie de medidas que pueden contribuir directamente a los objetivos de la DMA, de las que la documentación del plan se debe hacer eco de manera más expresa y concreta de lo que sus documentos iniciales lo hacen:

- Potenciación de nuevas técnicas de riego, control de abonado y de aplicación de fitosanitarios.
- Modernización de regadíos, con revisión a la baja de las concesiones de agua, asegurando que parte del agua ahorrada se destine a asegurar caudales ecológicos.
- Compensaciones a los agricultores por restricciones derivadas de medidas de los planes de gestión de cuenca (restauración de humedales, restauración de riberas, transformación de tierras agrícolas en pastizales).
- Ayudas agroambientales para extensificación dirigidas a disminuir la presión sobre los recursos hídricos, priorizándose dichas medidas en los ríos, acuíferos y lagos en riesgo de no alcanzar el buen estado ecológico.
- Medidas para el fomento de agrosistemas de secano, barbecho ambiental y producción ecológica.
- Forestación de tierras agrícolas, para contribuir al control de las inundaciones, la erosión y la contaminación.
- Retirada de superficies de regadío intensivo y recuperación de la vegetación en márgenes y lindes.
- Conservación y mejora del patrimonio rural (restauraciones de riberas, patrimonio hidráulico, depuración de aguas residuales en zonas rurales).
- Impulso a las actividades de los grupos de desarrollo rural en el marco de la cuenca y fomentando su participación en la elaboración del plan de la Demarcación.

#### **4.4. Necesidad de mejorar la información y participación pública activa**

Es necesario reconocer el esfuerzo realizado por los equipos técnicos de los distintos niveles de la Administración (Ministerio, organismos de cuenca, CCAA), los avances respecto a la situación anterior (hemos citado en este escrito, por ejemplo, la documentación disponible en la web de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir) y las dificultades (resistencias de potentes grupos de presión, inexperiencias) que tiene que afrontar el proceso. Sin embargo, la valoración respecto del nivel real de información y de participación de los intereses sociales generales, identificados con los objetivos de la DMA, no es satisfactoria.

Un informe basado en los actos realizados, desde los actos informativos de diciembre de 2004, hasta la actualidad, puede (y seguro que lo hace) transmitir una imagen de cumplimiento del mandato de la DMA sobre información y participación pública que no se corresponde con la realidad. El proceso en realidad está siendo débil y no está consiguiendo el objetivo de elevar el grado de información e implicación de las partes interesadas y el público en general, más allá de los usuarios consuntivos del recurso. El ritmo de la planificación tiene tal retraso y está rodeado de tales incertidumbres, que los técnicos responsables trabajan, presionados por la urgencia y la precariedad de datos y medios, al margen de las aportaciones del proceso de participación. Y transmiten esta impresión a los agentes sociales.

El proceso de participación siempre va a la zaga del proceso de tomas de decisiones cruciales. Siempre será el siguiente paso del calendario de elaboración del plan el importante para efectivamente estimular la participación (el Informe del art. 5, la Documentación inicial, el Esquema de Temas Importantes, más adelante el Borrador del Plan y del Programa de Medidas en donde “los temas adquirirán concreción”). Y entre tanto el plan va adquiriendo forma y los debates se van cerrando, contradiciendo con ello el principio de “participación activa” en el que se basa el modelo de planificación de la DMA.

La debilidad de la sociedad civil estructurada (dato indiscutible) no se ha corregido, sino posiblemente se ha agravado a consecuencia de los problemas acumulados en el proceso. Ha faltado implicación activa de las partes interesadas en el diagnóstico, implicación que no se consideró necesaria en su momento; el contenido de la documentación con la que trabaja la Administración en la planificación está más actualizado que el que se pone a disposición del público; el proceso de participación ha obviado hasta ahora la participación del público en general; se acusa una falta de compromiso y de definición de los mecanismos para proceder a la integración de las aportaciones del proceso de participación en las decisiones. La debilidad de la sociedad civil, a las que estas carencias contribuyen, “confirma” y retroalimenta los muy generalizados escepticismos sobre la virtualidad del propio proceso participativo, que la mentalidad tecnocrática, todavía muy presente en las Administraciones, no ha acabado de entender ni aceptar.

Se consolidan datos y conclusiones que van dando cobertura a posiciones y discursos discutibles (indicadores y umbrales para evaluar impactos de presiones sobre ecosistemas acuáticos, cuantificación de demandas de agua, valoración de costes y su nivel de recuperación...). En ocasiones significativas se critica la falta

de interés y nivel técnico de las aportaciones de las actividades (actos públicos, talleres) de participación, como si estas tuvieran que sustituir o hacer gratuitamente el trabajo de los técnicos contratados. Pero cuando se plantean los temas centrales del debate, los que se tienen que poner en la mesa en ese proceso de participación, se ignoran o desestiman, como por ejemplo:

- El debate sobre la recuperación de costes de los “servicios del agua”.
- El rechazo al planteamiento de caudales ecológicos presentado.
- La necesidad de discutir y compartir decisiones claves del diagnóstico, como la designación de “masas de agua muy modificadas”, es decir, aquellas que por su elevado nivel actual de alteración ya no pueden aspirar a recuperar el “buen estado ecológico”.

Por otra parte, el proceso de la nueva planificación no se está reflejando en el funcionamiento de la información y la participación en las decisiones que ya se están tomando y que afectan al presente y futuro de las masas de agua. Este tema es clave para la credibilidad del proceso y responde al principio básico de no deterioro y de valoración de costes de las decisiones, que sólo se puede establecer teniendo en cuenta los nuevos objetivos, por ejemplo los caudales ambientales que hay que definir. En este sentido, la información “más allá de los requerimientos legales relativos a la consulta pública” se tiene que extender a las decisiones que se están tomando. En relación con este problema es de destacar que no existe un inventario o catálogo público de proyectos en ejecución, en fase de elaboración o en fase de tramitación.

## 5. Consideraciones finales

La Directiva marco del agua implica un cambio de objetivos y de métodos que no se podrán llevar a cabo sin una transformación de la relación entre la Administración del agua y la sociedad. No se trata simplemente de aceptar la participación de los sectores sociales más activos, sino de desarrollar un plan de información, de reflexión y de avance de los nuevos objetivos legalmente establecidos en un contexto social que va a seguir presentando resistencias y dificultades por parte de los agentes sociales más poderosos y mejor organizados. Este tema afecta al problema de la implicación del *público en general* más allá de los usuarios de agua (regantes, hidroeléctricos, empresas de abastecimiento, etc.) y de la *sociedad civil estructurada* (organizaciones sindicales, consumidores, ambientalistas, etc.), lo que implica la toma de decisiones sobre el nivel de prioridad de la implementación de la DMA en la agenda política de las Administraciones públicas. En ese sentido, todo el proceso de participación pública en la Demarcación del Guadalquivir está afectado por el bajo nivel de atención y energía aplicado al mismo, hasta el momento, por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Toda la dimensión de la información y participación del *público en general* está por discutir y poner en marcha: medios de comunicación, información y sensibilización de la sociedad civil organizada más allá de las asociaciones ambientales, entidades locales, etc. La debilidad del tejido asociativo de la sociedad civil está

insistentemente poniendo sobre la mesa el problema de la falta de recursos de los agentes sociales sin ánimo de lucro identificados con los objetivos de la DMA. En las oficinas de planificación se tiene una sensación de dinamismo informativo, de consulta y participación, que no se corresponde con la impresión que parecen tener la mayor parte de estos agentes sin ánimo de lucro implicados.

Finalmente, del estudio realizado se desprende que es prioritario asumir la transversalidad de los contenidos de la política del agua y desarrollar los mecanismos de coordinación interadministrativa que ello exige. Este tema se está presentando como una de los principales problemas de avance real en la aplicación de la DMA. La identificación de Administraciones y agentes sociales responsables de cada situación con incidencia en las aguas y la integración de proyectos, programas y planes en curso, coherentes con el objetivo de restauración de la calidad ambiental y con la responsabilización de costes, aparece como un aspecto crucial del nuevo curso de la política del agua.

## Bibliografía

Arrojo, P. y otros (2005), *Declaración Europea de la Nueva Cultura del Agua*, Zaragoza: Fundación Nueva Cultura del Agua.

[www.unizar.es/fnca/euwater/docu/declaracioneuropea.pdf](http://www.unizar.es/fnca/euwater/docu/declaracioneuropea.pdf)

Arrojo, P. (2008), "Luces y sombras de una legislatura en materia de aguas", Fundación Nueva Cultura del Agua, Panel *científico-técnico de seguimiento de la política de aguas*.

<http://www.unizar.es/fnca/varios/panel/22.pdf>

Giansante, C., M. Aguilar, L. Babiano, A. Garrido, A. Gómez, E. Iglesias, W. Lise, L. Del Moral and B. Pedregal (2002), "Institutional Adaptation to Changing Risk of Water Scarcity in Lower Guadalquivir", *Natural Resources Journal*, University of New Mexico, Vol. 42, No. 3, pp. 521-563.

Interwies, E. y TH. Dworak (2006), "WFD and Agricultural linkages at the EU level: state of play", en WWF/Adena y MIMAM, *Jornadas sobre Directiva Marco del Agua y multifuncionalidad de la agricultura*, Madrid, 2006.

Ferrer Matvieychuc, G. y F. La Roca Cervignón (2006), "El papel de la economía en el desarrollo e implementación de la Directiva Marco del Agua. Ambigüedad conceptual y problemas prácticos", en *Jornadas de Economía Crítica, Barcelona*, marzo 2006.

La Calle Marcos, A. (2008), "Adaptación española de la Directiva marco del agua", Fundación Nueva Cultura del Agua, Panel *científico-técnico de seguimiento de la política de aguas*.

<http://www.unizar.es/fnca/varios/panel/51.pdf>

La Roca, F. y G. Ferrer (coords.) (2007), *Resultados del Observatorio de implementación de la Directiva marco del agua*, Fundación Nueva Cultura del Agua.

[http://www.unizar.es/fnca/noticias/070612dma\\_resumen.pdf](http://www.unizar.es/fnca/noticias/070612dma_resumen.pdf)

Moral, L. del, P. Van del Werff, K. Bakker and J. Handmer (2003), "Global Trends and Water Policy in Spain", *Water International*, International Water Resources Association, September, vol. 28, no. 3, pp. 358-366.

Moral Ituarte, L. del (2008), "La participación pública en el nuevo proceso de planificación hidrológica en curso. La experiencia de la Demarcación del Guadalquivir y de la Comu-

- nidad Autónoma de Andalucía”, en A. Embid Irujo (coord.) *III Jornadas de Derecho de Aguas. Ciudadanos y usuarios en la gestión del agua*, Zaragoza, pp. 251-276.
- Peiteado Morales, C. (2006), “Los Fondos de Desarrollo Rural y su contribución a la Directiva Marco de Aguas” en WWF/Adena y MIMAM, *Jornadas sobre Directiva Marco del Agua y multifuncionalidad de la agricultura*, Madrid, 2006.
- Prat, N. (2005), “La Aplicación de la Directiva Marco del Agua en España”, Julio Barea (coord.), *La Calidad de las aguas en España. Un estudio por cuencas*, Greenpeace, s.l., pp. 8-11.
- Saurí, D. y M. Boada (2006), “Sostenibilidad y cultura campesina: hacia modelos alternativos de desarrollo rural. Una propuesta desde Cataluña”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 41, pp. 315-328.
- Silva Pérez, R. y del Moral Ituarte, L. (2005), “Nuevas dinámicas socioeconómicas y alternativas de desarrollo territorial. El caso de la zona regable del Bajo Guadalquivir”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 40, segundo semestre, pp. 223-244.