



TEMAS CLAVE DE LA POLÍTICA DE AGUAS: PROBLEMAS Y PROPUESTAS.

Fundación Nueva Cultura del Agua

Abril, 2012

1. Profundas raíces culturales de los problemas del agua.

Como punto de partida del programa, y no como un mero “anexo pedagógico” final, hay que afrontar las **raíces culturales profundas del problema del agua** en Andalucía: el telón de fondo de los valores productivistas enraizados en la sociedad y la fuerte **inercia de la cultura de la intervención infraestructural**, de artificialización y domesticación del sistema hidrológico. El axioma de que es deseable “evitar que el agua se pierda en el mar” está cuestionado pero no está superado en términos sociales. Las percepciones y las actitudes sobre el agua todavía están profundamente condicionadas por las ideas de la política hidráulica tradicional.

Hay avances significativos en el cambio de valores, pero también inercias importantes. Por ejemplo, la gran legitimidad social de los usuarios agrarios y la resistencia a asumir los costes del agua –actitudes que contienen también aspectos positivos de solidaridad y concepción del agua como un bien común- dificultan esos avances.

Propuestas

- **Apuesta política** por la **modificación de percepciones y actitudes sociales**.
- Necesidad de políticas de comunicación y pedagogía social generalizadas, con calendarios, objetivos y evaluación de resultados.
- Explicación adecuada de las **cuentas del agua**, valorando correctamente los servicios ambientales de los ecosistemas y los paisajes del agua.
- Campañas de explicación pública sobre **desigual distribución social de costes y beneficios** de la gestión del agua.

2. Debilidad del impulso institucional a la participación activa

En Andalucía se ha mantenido e incluso en los últimos años se ha consolidado el **grupo de poder hegemónico de política hidráulica tradicional**, la “comunidad de política hidráulica”. Aunque, más abierta que hace décadas y con relaciones con otros sectores (financieros, urbanismo, industria del ocio), mantiene sus componentes tradicionales claves: elites agrarias, compañías eléctricas, ingenierías y estamentos técnicos tradicionalmente al

mando de la planificación y gestión, que **controlan la información y los procesos de decisión**. En sentido opuesto, el actual marco institucional, desde el convenio de Aarhus hasta la Directiva de información ambiental (Directiva 2003/4), pasando por la **Directiva Marco Europea del Agua (DMA)** (Directiva 2000/60/CE), que apunta a la mejora del **estado ecológico**, exige un gran esfuerzo de difusión de la información y consideran fundamental la participación pública activa en las decisiones sobre el agua.

En este contexto, es una realidad la debilidad organizativa de los movimientos que defienden los patrimonios, ecosistemas y paisajes acuáticos, más allá de una vigorosa pero fragmentada constelación de grupos y experiencias de luchas ejemplares (Plataforma del Guadaira, Fuente de la Reja-Pegalajar, Valle del Genal, Coín-Río Grande, Riopudio-Aljarafe, Guadalete, Cuevas del Becerro-Ronda, Estuario del Guadalquivir, Estuario de Gadiana, Acuíferos de Almería, etc.). La **debilidad del tejido asociativo de la sociedad civil** está poniendo sobre la mesa el problema de la falta de recursos de las partes interesadas sin ánimo de lucro, identificadas con los objetivos de la DMA.

Por parte del Gobierno Autonómico andaluz se ha hecho un esfuerzo en el análisis de la percepción y opinión social sobre el agua (estudios del CENTA, del IESA), pero no se ha afrontado como un problema político esta debilidad de la sociedad civil, marcándose **estrategias, objetivos y recursos para superarla**. Como expresión concreta de esta situación, se constata que todavía **se carece de un equipo responsable de participación pública** en la Administración del agua.

Propuestas

- Condición de partida: fortalecer el **compromiso político** con los objetivos de la DMA, claridad de objetivos, liderazgo.
- Asumir la transversalidad de los contenidos de la política del agua y desarrollar los mecanismos de **coordinación interadministrativa** que esto exige.
- Constituir **equipos técnicos especializados**, de calidad, experimentados, con los recursos humanos suficientes y con dominio de las técnicas más adecuadas.
- Asumir el compromiso de devolución de resultados a los agentes sociales participantes e **integrar los resultados de la participación** en las decisiones adoptadas
- **Incorporar las experiencias de los movimientos sociales** en curso que más sintonizan con los objetivos y los procedimientos de la DMA, identificando y tratando adecuadamente la **relación entre participación y conflicto**.
- Diseñar medidas de sensibilización y formación no sólo para la **ciudadanía** (el público en general) sino también de carácter interadministrativo, para concienciar y actualizar en su formación a los **técnicos de los organismos públicos** con competencias concurrentes sobre el agua.
- **Aumentar significativamente** en los órganos de participación (Consejo Andaluz del Agua, Observatorio Andaluz del Agua, Consejos de Demarcaciones Andaluzas, etc.) la presencia de las **organizaciones y entidades implicadas activamente en el cambio de política del agua**.

3. Desgobierno territorial y expansión del regadío

Un **problema** clave del agua en Andalucía es la **expansión descontrolada de la superficie de regadío** a lo largo de las últimas décadas. Este es el **hecho fundamental y clave** que desvirtúa (“efecto rebote”) el aumento de eficiencia (disminución de dotaciones) y condiciona la gran dificultad para avanzar hacia los objetivos de conservar o restaurar el buen estado ecológico de las aguas. Al margen de la nueva lógica de la DMA, el núcleo de los Planes Hidrológicos gira en torno a la **reducción de la “brecha” entre recursos disponibles y demandas**, el antiguo “déficit estructural”. Esta brecha es el resultado del **proceso político (de política de aguas, de política territorial) de fondo**: el incremento de las demandas que no se ha querido o podido evitar. Este es el núcleo central del problema del agua en Andalucía, problema grave y complejo, que se ha evitado poner a debate público.

Este proceso está relacionado con la aparición de nuevos grupos de presión, de perfil “más social” (agricultores de cabecera del Guadalquivir, olivar, agricultura intensiva litoral) que se suman a las presiones de la comunidad de política hidráulica tradicional. Y, sin duda, también tiene que ver con el papel asignado al sistema productivo andaluz: economía extractiva, producción primaria y ocio y turismo, basada en la explotación y consumo de recursos naturales (clima, suelo, territorio, agua, paisaje).

Además del aumento de las extracciones de agua (que superan el 60% de los recursos naturales totales), la expansión del regadío, unido a sistemas de producción agraria intensivos, ha incrementado mucho los problemas de erosión (la alteración geomorfológica que esto produce ha disparado los problemas de inundaciones y desbordamientos en zonas donde antes no se producían y la turbidez del agua es uno de los mayores problemas de calidad de los ríos) y la contaminación por fertilizantes y fitosanitarios.

Hace falta analizar y diseñar medidas para afrontar los **factores, complejos y profundamente enraizados**, que han permitido este fenómeno: dejación de autoridad, tolerancia social hacia la **ilegalidad en el uso del agua**, unida a desinformación sobre sus negativas consecuencias ambientales y económicas, **falta de medios de la administración**, redes de influencia, connivencia, **mecanismos de presión de los agentes beneficiados** y, en su caso, corrupción. Si estos factores no se rectifican, la dinámica de expansión se mantendrá en el futuro.

Propuestas:

- Puesta al día, mantenimiento **actualizado y aplicación del Registro** de Derechos de Aguas superficiales y subterráneas.
- Mantenimiento y actualización periódica del **Inventario de Regadíos de Andalucía**, un modelo de transparencia y buen trabajo que es necesario conservar.
- Aplicación del **régimen concesional**: revisión de concesiones y caducidad de concesiones.
- Aumento de la importancia de la **gestión local del agua**, lo que conlleva necesariamente a una gestión integrada del agua-territorio y a no contemplar como único indicador la eficiencia.

- Control de extracciones: **medición volumétrica** (contadores y caudalímetros), programa de vigilancia y control de extracciones.
- **Actuaciones frente a otros problemas de generalizada indisciplina**: vertidos, ocupación de cauces, actividades incompatibles en zona de policía.
- Incorporación en la planificación hidrológica de las determinaciones de la Ley andaluza de aguas (LEY 9/2010, de 30 de julio) en relación con los procesos de modernización de regadíos, exigiéndose que antes de iniciar cualquier proyecto de modernización se acepte por parte de los beneficiarios la **renuncia a los derechos de uso de las aguas que se prevé ahorrar**.
- Integración operativa entre los objetivos de la **planificación hidrológica** y los de otras **políticas sectoriales** (urbanismo, turismo, energía, industria, ordenación del territorio), con especial atención a política agraria y de desarrollo rural.
- Apoyo decidido a la **agricultura ecológica** de Andalucía.

4. Amenazas a la gestión pública del ciclo urbano del agua

La dura experiencia de la sequía 1992-95 (con más de 4 millones de andaluces sufriendo cortes de agua durante varios años) marcó un punto de inflexión en la gestión del agua. Desde entonces se **ha mejorado notablemente la situación del ciclo urbano del agua**: mayor garantía y calidad, que ha permitido superar sin restricciones urbanas la sequía de 2004-2008. También ha mejorado la **depuración de aguas residuales urbanas** (implementación, aunque incompleta y con retraso, de la Directiva de aguas residuales urbanas de 1991). Las mejoras de eficiencia en los usos urbanos han sido muy importantes: los abastecimientos urbanos de Andalucía están consumiendo en 2012 menos agua que hace 20 años (con más de 1 millón de habitantes más).

La principal amenaza en este sector es la **tendencia creciente a dismantelar la titularidad** pública de estos servicios, con el señuelo, que la experiencia y la amplia investigación existente en la materia han demostrado falso, de mayor eficiencia, profesionalidad y racionalidad económica. La cuestión es de tal envergadura y trascendencia que requiere un amplio debate en el conjunto de la sociedad, más allá de las discusiones que puedan suscitarse en despachos, ayuntamientos o parlamentos. Mercantilizar un servicio tan vital impone compromisos trascendentales de largo plazo, por lo que deben garantizarse amplios procesos de debate ciudadano.

Propuestas:

- Impulsar de forma decidida la creación de los **Entes supramunicipales del agua** establecidos por la Ley de aguas para Andalucía, esto podría suponer el mayor impulso para la gestión pública del agua en Andalucía que ha habido nunca.
- **Garantizar el acceso** (en el caso de Andalucía, el mantenimiento de este acceso) al agua potable para toda la población, como **derecho humano**, lo que implica un reto de inversiones y financiación inconsistente con la idea de asignar tal responsabilidad a los mercados.

- **Renovar profundamente el modelo de gestión pública** de los servicios urbanos del agua, en el sentido de su compromiso con el buen estado de los ecosistemas acuáticos, la eficiencia, la transparencia y el control ciudadano, que garanticen los objetivos del servicio, por encima de intereses políticos o burocráticos.
- Dotar al **Observatorio del Agua de Andalucía** de las funciones de un auténtico regulador de los sistemas de abastecimiento y saneamiento, eficaz, eficiente y transparente, con criterios e indicadores que permitan la evaluación de los operadores de los sistemas del ciclo urbano del agua.
- Apoyar la consolidación de la Asociación Estatal de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento (**AEOPAS**).

5. Inadecuada valoración del nivel de recuperación de costes

La nueva política del agua exige transparencia en los costes de los servicios relacionados con el agua y la adopción de medidas específicas para incentivar el uso eficiente. En los últimos años se ha consolidado el discurso de que los costes de los servicios de agua ya se están recuperando en un porcentaje muy elevado. Este discurso se apoya en la **sobreestimación de los índices de recuperación de estos costes**, construida mediante la eliminación o minoración de numerosas partidas de coste, que por diversos motivos se consideran no repercutibles, además del cómputo inadecuado de costes ambientales. Esta **recuperación de costes insuficiente** compromete tanto el alcance de los objetivos de buen estado como la viabilidad económica de los Planes hidrológicos recién aprobados y la sostenibilidad financiera de la administración pública del agua.

Tampoco hay que ignorar que los **usuarios urbanos** soportan un nivel sensiblemente más elevado de recuperación de costes, tanto por los mayores niveles de cánones y tarifas como por la internalización –principalmente en los costes de potabilización y de depuración- de impactos en la calidad del agua ocasionados por el regadío. A través de este hecho se produce una **subvención cruzada entre diferentes sectores** de uso del agua.

Preocupa principalmente la situación de los usuarios de aguas subterráneas, que generan importantes costes administrativos, ambientales, sociales y de gestión, pero que únicamente pagan los costes privados derivados de las explotaciones. En esta situación es difícil establecer sistemas de gestión integrada de recursos o fomentar la utilización de recursos alternativos, porque siempre resultará más barato recurrir a la utilización intensiva y descontrolada de las aguas subterráneas.

Propuestas:

Para cumplir con estas exigencias los planes hidrológicos deben:

- Aplicación del **canon de servicios generales** establecido en la Ley de aguas para Andalucía, supondrá la primera vez que se intentaría contar con un padrón de contribuyentes que incluya a los regantes de aguas subterráneas.
- **Contabilizar correctamente los costes de los servicios del agua**, incluyendo los costes ambientales y del recurso.

- Establecer las medidas concretas con las que **sensibilizar a los usuarios** sobre la necesidad de recuperar los costes, en especial los ambientales y del recurso.
- Introducir de manera efectiva la **recuperación de costes a los usuarios de aguas subterráneas**.
- Suprimir las ayudas indirectas a través de **condonación de cánones y tarifas** y, en su caso, establecer ayudas directas.

6. Régimen de caudales ecológicos: profundamente inadecuados y no concertados

En Andalucía la **presión de las demandas agrarias, urbanísticas y energéticas** está **dificultando gravemente fijar regímenes de caudales** que cubran las necesidades ecológicas básicas de las masas de agua y condiciona la aplicación de los procedimientos legalmente establecidos para su concertación.

Propuestas:

- Revisar en profundidad los resultados incluidos en los Planes actuales.
- **Definir regímenes de caudales ecológicos capaces** no sólo de mantener el estado actual sino mejorarlo para **alcanzar el buen estado** de las masas de aguas.
- Adoptar los mecanismos necesarios de **ajuste de las demandas** a las características de estos regímenes.
- Aplicar las previsiones de información pública y resolución de alternativas en **procesos de concertación** que prevé la normativa.

7. Cuantificación de recursos naturales y cambio climático

En los Planes aprobados se sigue sin extraer de manera clara las implicaciones actuales y para el futuro del cambio climático. La **reevaluación de los recursos naturales** de las cuencas que presentan los actuales Planes, cumpliendo el mandato de la Instrucción de Planificación Hidrológica, se desprende una **reducción de entre el 10% y el 20% de las aportaciones naturales**, según el sistema de explotación de que se trate, en la serie reciente (1980-2005) respecto de la larga (1940-2005). Este dato, al que se tienen que añadir los impactos del cambio climático en las próximas décadas, todavía no se ha incorporado en la definición de los objetivos, programa de medidas, seguimiento y control de la planificación hidrológica.

Propuestas:

- **Incorporar** de manera más completa y actualizada en la planificación hidrológica la **información científica disponibles sobre el cambio climático**.
- Considerar esta información de manera más rigurosa a la hora de evaluar los recursos disponibles y efectuar los balances en diferentes horizontes temporales.

8. Aumento de la vulnerabilidad frente a la inundación: consecuencia de la desconexión de la gestión del agua de la ordenación urbanística y territorial y de las políticas agrarias

El déficit de gobierno del territorio, en este caso urbanístico, está en la base de otro fenómeno de creciente impacto: las **inundaciones**. En este sentido la tradicional y todavía creciente **ocupación desordenada de llanuras de inundación** sigue requiriendo una intervención mayor por parte de la Administración del Agua. Por otra parte, cada vez se dejan sentir con más intensidad las consecuencias del **sellado e impermeabilización de suelos**, con impacto en procesos de hidrología urbana que crean nuevas situaciones de riesgo o agravan las existentes.

Una de las consecuencias, de la actividad urbanística es la alteración del funcionamiento hidrológico de espacios cada vez más extensos, con resultados de intensificación de la incisión y deterioro de la red de drenaje. La invasión o eliminación de cauces y las grandes superficies de suelo impermeabilizado por desarrollos urbanísticos están alterando sensiblemente la manera en que fluyen las aguas superficiales y la infiltración a las aguas subterráneas. Todo ello, está provocando profundos procesos de erosión, deterioro de los ecosistemas fluviales y agravamiento del riesgo de inundación.

Las políticas agrarias aún no han apostado decididamente por medidas que palien y disminuyan los intensos procesos erosivos que se vienen produciendo en muchas zonas del territorio andaluz. Esto provoca de forma directa problemas de inundaciones en zonas donde antes no los había, pues el lecho de muchos cauces se ha colmatado de sedimentos y ha perdido su capacidad de desagüe. Pero de forma indirecta también modifica en muy poco tiempo la dinámica natural de los cauces al alterar su geomorfología, lo que hace que los reajustes naturales que se producen acarreen problemas de inundaciones o erosión intensa en zonas afectadas por poblaciones o intereses económicos.

Propuestas:

Para paliar estos problemas y mejorar la necesaria coordinación con la normativa de ordenación territorial y urbanística relativa a la red hidrológica, los Planes deben incorporar:

- Las determinaciones de los **instrumentos de Ordenación Territorial** (Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y planes subregionales), respecto a la red de drenaje, especialmente el artículo 90 del POTA.
- El contenido del **Informe preceptivo de la administración del Agua** sobre intervenciones en el territorio al que se hace referencia el artículo 42 de la Ley de Aguas de Andalucía.
- El establecimiento de una **línea probable de deslinde** que facilite la protección del dominio público hidráulico.
- La progresiva introducción de **sistemas urbanos de drenaje sostenibles**, que incluyen potenciación de redes separativas, suelos permeables, zanjas de infiltración,

depósitos de tormentas, humedales artificiales, incentivos a la construcción de aljibes privados, cubiertas vegetales, etc.

- Adoptar medidas en las políticas agrarias que permitan disminuir el acuciante problema de erosión y pérdida de suelo fértil, como pueden ser la creación de setos de vegetación, mayor protección de las zonas de ribera, disminución de las prácticas de arado en profundidad, mantenimiento de una cubierta vegetal en plantaciones arbóreas como el olivar, etc. El apoyo a la agricultura ecológica también incidiría positivamente sobre esta cuestión.

9. Incremento en el deterioro de los ecosistemas acuáticos, pérdida de biodiversidad y recursos asociados a los mismos.

A pesar de las diferentes acciones llevadas a cabo en los últimos años de forma generalizada por parte de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta, y aunque la Directiva Marco del Agua establece como prioridad mantener y recuperar el buen estado de los ecosistemas acuáticos, en los últimos años no ha dejado de incrementarse el deterioro de los mismos. Este deterioro se ha venido produciendo de forma directa e indirecta por las prácticas agrícolas agresivas o el urbanismo desmedido, como de forma directa por obras para defensa frente a inundaciones que artificializan los cauces, estando en cuestión además, que el deterioro en los ecosistemas y el paisaje que producen estos encauzamientos resuelvan realmente los problemas para los que fueron proyectados. En algunos casos esos problemas se resuelven de forma localizada, pero originándose un nuevo problema aguas abajo o arriba de dicha localización.

El Inventario de Tramos Fluviales Sobresalientes de Andalucía elaborado por la anterior Agencia Andaluza del Agua ha sido una buena iniciativa para poner de manifiesto que aún quedan ríos, arroyos o tramos fluviales que merece la pena conservar y proteger pues mantienen intactos o casi intactos sus valores naturales, paisajísticos, de uso público, etc. La Estrategia Andaluza de Restauración de Ríos puede ser además una buena oportunidad de recuperar el buen estado de parte de los tramos fluviales y cauces que actualmente se encuentran alterados.

Propuestas:

- **Impulsar la Estrategia Andaluza de Restauración de Ríos** dotándola de medidas y proyectos concretos y el presupuesto necesario.
- **Desarrollar una figura de protección de ríos** que vaya más allá en los objetivos de conservación de las reservas que se incluyen en los planes de cuenca, y que permita garantizar dicha conservación en el mejor estado potencial de una representación de los tramos y cauces con mayores valores. El Inventario de Tramos Fluviales de Andalucía podría servir como catálogo de referencia para ello.
- **Establecer una moratoria para la abusiva licitación de obras de encauzamientos**, estudiando en profundidad su necesidad, otras posibles alternativas, y en el caso de que dicho encauzamiento resulte necesario,

proponiendo técnicas lo menos impactantes posibles que permitan mantener el máximo de procesos naturales y valores paisajísticos posibles.

- **Pasar del concepto de limpieza de cauces a un concepto más amplio y acorde con la DMA que sería el de “conservación y mantenimiento de cauces”.** Estas labores deberían ser planificadas por los organismos de cuenca, de forma que no quepa lugar a la improvisación que se viene realizando ante las solicitudes de las administraciones locales de permisos para efectuar limpiezas en la mayoría de los casos sin un control exhaustivo del organismo de cuenca. Se debe priorizar la conservación, que podrá incluir labores de limpieza de vegetación o sólidos en los cauces que deberán ser controladas por personal experto y debidamente formado, que vigile que las prácticas sean selectivas y no destructivas con el medio natural.

10. El debate de las competencias de Andalucía sobre el Guadalquivir

El debate sobre la titularidad de la Administración del Agua, tal y como se está planteando, desvía la atención de los problemas reales de la gestión del agua: la contaminación, la sobreexplotación, la falta de garantía, la ilegalidad, la concentración de un alto porcentaje de los recursos en pocas manos, los perjuicios a usuarios que se ven perjudicados por la falta de control y buen gobierno. El debate sobre las sentencias debería servir para abrir una reflexión mucho más profunda y clarificadora sobre la grave situación del agua en Andalucía.

La solución a estos problemas no reside en fortalecer una de estas administraciones en detrimento de la otra. Esta discusión puede superarse mediante la aplicación rigurosa de la Directiva Marco de Aguas que brinda la oportunidad de planificar y gestionar las aguas de forma **integrada** de todas las aguas, superficiales, subterráneas y costeras e **integradora** respecto de todas las competencias concurrentes. El conflicto de intereses acerca de la titularidad o competencia sobre las aguas siempre va existir y la única solución es **crear espacios sólidos y estables donde sea posible debatir dichos intereses y decidir con todos los actores implicados las soluciones a los conflictos.**

Propuestas:

- **Mantener la unidad de gestión la Demarcación** hidrográfica, que comprende toda la cuenca fluvial y aguas costeras, sean cuales sean las divisiones administrativas de este territorio.
- Llevar a cabo una **planificación y gestión integradora** designando **los Comités de Autoridades Competentes**, para la aplicación de sus normas. En él deben estar representados, de manera mucho más activa y operativa que en la actualidad, los distintos departamentos de las Administraciones públicas con competencias concurrentes sobre las aguas.
- **Democratización en profundidad** de los organismos de cuenca y en particular del **Consejo de cuenca**, en línea con lo que ya se intentó sin éxito en la fallida reforma de la Ley de Aguas de 2007.