AVE
asociación valenciana de empresarios

EL LABERINTO DEL AGUA.
REFLEXIONES PARA EL PACTO NECESARIO

asociación valenciana de empresarios

EL LABERINTO DEL AGUA
REFLEXIONES PARA EL PACTO NECESARIO

© ASOCIACIÓN VALENCIANA DE EMPRESARIOS (AVE), Octubre 2013

D.L. V2688-2013

Imprime: Fernandogil Artes Gráficas
Av. Cortes Valencianas, 102
Tavernes Blanques · 46016 · Valencia
Tel. 96 317 10 97 · info@fernandogil.com

Diseño y maquetación: AVE

Todos los derechos de propiedad industrial e intelectual de la presente obra son de titularidad de la ASOCIACIÓN VALENCIANA DE EMPRESARIOS (AVE). Los contenidos están protegidos por el REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual.

Francisco CABEZAS CALVO-RUBIO
Director de la Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua. Murcia

Enrique CABRERA MARCET
Catedrático de Mecánica de Fluidos. ITA. Universitat Politécnica de Valencia

Ignacio MORELL EVANGELISTA
Catedrático de Hidrogeología. Instituto Universitario de Plaguicidas y Aguas.
Universitat Jaume I, Castellón

asociación valenciana de empresarios

Índice

Carta del Presidente **9**

1. Introducción **13**

2. Antecedentes y situación actual **17**

2.1. Introducción. Rasgos generales 17
2.2. La unidad de gestión: demarcación, sistemas de explotación y masas de agua 19
2.3. Recursos hídricos 21
2.4. Necesidades hídricas 22
2.5. Requerimientos ambientales 23
2.6. Balances 24
2.7. Problemas más relevantes 24
2.8. Concienciación y educación ciudadana 25
2.9. Sobre la mejora del conocimiento 26
2.10. Sobre la mejora de la información 27

3. El nuevo contexto socioeconómico **31**

3.1. Introducción 31
3.2. La situación en Europa 31
3.3. La situación en España 33
3.4. Conclusiones 36

4. El nuevo contexto sociopolítico e institucional **39**

4.1. Introducción 39
4.2. El nuevo contexto político 39
4.3. Tendencias en la gestión institucional del agua 41
4.3.1. Evolución reciente de las infraestructuras 41
4.3.2. Singularidades del sector del agua 41
4.3.3. El modelo de gestión del agua en el ámbito estatal 42
4.3.4. El modelo de gestión del agua en el ámbito autonómico 46
4.3.5. El modelo de gestión del agua en el ámbito local 47

4.4. Problemas generales e institucionales 50
4.4.1. Administración del agua. Organismos de cuenca 50
4.4.2. Planificación hidrológica 50
4.4.3. El modelo global de ordenamiento 51
4.5. Algunos problemas específicos 52
4.5.1. Introducción. La situación del Júcar 52
4.5.2. Rigideces del sistema actual 53
4.5.3. Dificultades para la aplicación de la DMA 54
4.5.4. El problema de los caudales mínimos del Ebro 55
4.5.5. El problema del ámbito territorial de la demarcación del Júcar 56
4.5.6. La situación del trasvase Júcar-Vinalopó 58
4.5.7. La situación del trasvase Tajo-Segura 60

5. Soluciones a los problemas actuales 65

5.1. Introducción 65
5.2. Mejoras en el modelo de gestión en baja. Regulación de los servicios de agua urbana 65
5.3. Mejoras en el modelo de gestión de las aguas para regadío 67
5.4. Propuesta de desarrollo de una entidad pública para el suministro en alta 69
5.5. Centro nacional de intercambio y distribución de derechos 71
5.6. Pacto del agua 72

6. Conclusiones y recomendaciones 77

6.1. Conclusiones 77
6.2. Recomendaciones generales 79
6.3. Recomendaciones para la Comunidad Valenciana 81

CARTA DEL PRESIDENTE

Carta del Presidente

La Asociación Valenciana de Empresarios (AVE) promueve, dentro del marco de su misión, la apertura de debates que contribuyan, a través de propuestas e ideas basadas en el rigor y la opinión de los mejores expertos, a la mejora de la imagen del empresario, al mejor desarrollo social y económico de la Comunidad Valenciana y de España y a nuestra vertebración.

Uno de los asuntos que hemos abordado permanentemente por su trascendental importancia para nuestra economía, tratando de aportar racionalidad y, sobretodo, buscando caminos para su solución definitiva, es el del déficit hídrico en la Comunidad Valenciana y el adecuado reparto del agua en nuestro país.

El déficit hídrico ha sido un problema histórico y estructural en la Comunidad Valenciana y el reparto del agua en España ha sido, además, motivo de confrontación sistemática entre territorios, opciones políticas y usuarios.

Desde AVE se ha intentado abordar el asunto del agua siempre desde una visión técnica que permita aportar soluciones posibles, ecuánimes y rigurosas. Así en 2009 y en 2010 publicamos sendos documentos en los que tres reconocidos expertos en la materia, **Francisco Cabezas, Enrique Cabrera e Ignacio Morell**, fueron capaces de alcanzar la unanimidad en cuanto al diagnóstico, conclusiones y recomendaciones.

Han pasado más de 4 años desde el primer informe y **el problema del déficit hídrico en nuestra Comunidad no se ha solucionado**, como tampoco ha ocurrido con las regiones del mediterráneo español. Y es por ello que hemos decidido presentar este nuevo documento en el que **los tres expertos aludidos**, tras muchas horas de trabajo riguroso, han analizado el estado actual de la materia y **vuelven a realizar propuestas con la finalidad de que se aborde la solución al problema hídrico con una visión nacional y pensando en el largo plazo**.

Tres son los **motivos** principales **que nos han llevado a encargar y a presentar este nuevo documento**:

1. **Pese a que la situación de déficit hídrico es estructural** y a que los periodos de sequía en el mediterráneo español son cíclicos, **en el momento actual no tenemos una escasez de agua apremiante,** debido a las precipitaciones caídas en los últimos tiempos, **lo que hace que sea más fácil abordar su solución.**

2. **El clima político y social es más propicio** ya que **no hay un nivel de crispación política como el que se produjo hace escasos años** donde el agua era arma electoral arrojadiza y en los que las posiciones partidistas y locales se imponían, enquistando cualquier avance o búsqueda de consenso a nivel nacional.

3. **La situación económica es muy diferente** a la que existía hace muy pocos años lo que hace que muchas de las propuestas e ideas que se manejaban en el pasado deban ser revisadas

Desde AVE queremos realizar una serie de consideraciones complementarias al informe y que han sido detonante del mismo:

1. **La política del agua debe ser estable**, a **largo plazo** y pensando en el **interés general**.
2. La **legislación** y la **gestión en materia hídrica** deben serlo **de forma unitaria para todo el país** y **lideradas por el Gobierno de España**.
3. **Las inversiones en materia hídrica deben ser consensuadas** por nuestras cámaras legislativas, atendiendo y escuchando a los que dominan la materia, a los técnicos, **de forma que no se malgaste dinero ni se pierda tiempo**, como ha pasado históricamente: **las desaladoras son un claro ejemplo de ello.**

Desde AVE esperamos que **este informe** sirva de una vez por todas **para que el Gobierno de España asuma el liderazgo en materia hídrica** con una doble finalidad: acabar con los problemas de déficit estructural que padecen varias regiones de España, especialmente las de la cuenca mediterránea y eliminar el agua del debate partidista.

Vicente Boluda Fos
Presidente de AVE

1. INTRODUCCIÓN

1. Introducción

Hace ya algunos años que, por los mismos autores y también por iniciativa de la Asociación Valenciana de Empresarios, se redactó un documento relativo a la situación del agua en la Comunidad Valenciana en el que se exponían de forma sistemática los datos básicos del agua en esta Comunidad, se ponían de manifiesto los principales problemas existentes y previsibles, y se sugerían distintas líneas de actuación tendentes a la superación de estos problemas.

Una conclusión principal de ese documento era la necesidad de arbitrar un sistema institucional y un marco sociopolítico que, sobre la base de la racionalidad técnico-económica, aportara tanto estabilidad a medio y largo plazo como seguridad jurídica a las decisiones adoptadas sobre el agua.

Con el paso del tiempo, y pese a los pocos años transcurridos, se han producido cambios de calado en el contexto socioeconómico y político general del país que aconsejan una puesta al día de aquellas reflexiones y que permiten confirmar plenamente la pertinencia de aquella idea básica.

En efecto, tras las recientes reformas estatutarias y los nuevos conflictos surgidos, la necesidad de modelos institucionales efectivos y de acuerdos estables sobre los recursos hídricos es hoy más clara que nunca, y del logro de este objetivo depende en buena parte la posibilidad de afrontar con éxito los problemas del presente y de anticiparse a los del próximo futuro.

En este documento se revisan y actualizan los trabajos previos, se analiza el nuevo marco socioeconómico y político actual y sus implicaciones sobre el sector del agua, se ponen de manifiesto las carencias y problemas principales, y se sugieren posibles alternativas y vías de solución.

Como ya se dijo entonces, este nuevo documento no pretende ser un análisis de la planificación hidrológica que revise sus cifras y determinaciones actuales. Tampoco pretende abarcar de forma sistemática la totalidad de perspectivas susceptibles de análisis. Su objetivo es facilitar una visión de síntesis de las cuestiones más relevantes del agua en la Comunidad Valenciana desde la perspectiva de la escasez, proponer líneas de actuación, y subrayar la necesidad de acuerdos estatales e interterritoriales estables que, eludiendo localismos y oportunismos de coyuntura, permitan una planificación de largo recorrido y al servicio del interés general. En definitiva, se trata de sugerir directrices para mejorar y hacer más operativa la Administración Hidráulica del Estado, como paso necesario para clarificar y resolver los problemas hídricos que acucian a la Comunidad Valenciana y a sus territorios limítrofes.

Las posibles soluciones sólo serán eficaces si llegan de la mano de un amplio acuerdo de todas las partes implicadas en un proceso que, sin duda, deben liderar los representantes de los ciudadanos, es decir, los políticos. Para propiciarlo, este trabajo aspira a evidenciar la necesidad de adecuar la política del agua y sus estructuras de gestión a la realidad del momento, bien diferente a la existente cuando se diseñaron, así como la imposibilidad de avanzar en esa adecuación mientras las diferentes posiciones se mantengan, como hasta ahora, distantes y, lo que aún es peor, inamovibles. También quiere poner de manifiesto que se está perdiendo un tiempo valioso y que de no ser por la presión ejercida por la Comisión Europea para el cierre de la planificación hidrológica, los planes de cuenca, que ya acumulan un retraso de cuatro años, la parálisis que hoy nos atenaza aún sería superior.

En la confianza de que las reflexiones que siguen contribuyan a desatascar el bloqueo actual, del que últimamente se aprecian algunos signos positivos con las salidas de los últimos planes pendientes, y pueda avanzarse hacia la solución de los muchos problemas que el mundo del agua tiene hoy planteados, se ha redactado el texto que sigue. Al parecer de los autores es un momento oportuno para esta reflexión porque

en los años transcurridos desde que el precedente informe vio la luz, la situación de la política del agua en España ha empeorado. Sencillamente porque en un mundo tan cambiante y exigente, no hacer nada o hacer bien poco, como ha sido el caso en los últimos años, supone un empeoramiento de facto.

Es necesario un cambio de rumbo, un nuevo impulso de ideas y reformas que vaya más allá de esa consigna, *la necesidad de un Pacto de Estado*, que en la última década sin excepción alguna repiten los máximos responsables de la política del agua. Es menester pasar, y sin dilación, de los dichos a los hechos porque no hacerlo es, sencillamente, una irresponsabilidad. Y así se evidenciará en cuanto un nuevo ciclo seco haga acto de presencia.

Para el desarrollo del documento se ofrece en primer lugar una sucinta revisión de los antecedentes y de la situación actual del problema del agua, señalando los principales cambios producidos en los últimos años en el ámbito de la Comunidad Valenciana junto con algunos otros de dimensión nacional o global. Este capítulo puede considerarse una revisión y puesta al día del documento anterior, publicado en 2008.

Seguidamente, se señalan los recientes y fundamentales cambios producidos en el contexto socioeconómico tanto europeo como español, cuya incidencia sobre la política del agua puede considerarse determinante. Tras la consideración de este contexto global socioeconómico, que sirve como marco para entender las situaciones específicas que se describen a continuación, se abordan con mayor detalle los cambios producidos en el contexto sociopolítico e institucional del agua en España desde diferentes perspectivas: la nueva coyuntura política, las nuevas tendencias observadas en la gestión institucional del agua a distintas escalas territoriales, algunos problemas generales de fondo, de tipo jurídico e institucional, que dificultan el avance hacia soluciones efectivas, y algunos problemas específicos, más circunscritos al ámbito valenciano, que ilustran la confusa situación actual y requieren una atención prioritaria.

Expuestos los problemas, el capítulo siguiente esboza diferentes soluciones a explorar, algunas de las cuales podrían requerir profundos cambios organizativos en el modelo de gestión del agua para el próximo futuro.

El documento concluye con una síntesis de conclusiones y recomendaciones tanto de carácter general como específicas para la Comunidad Valenciana.

2. ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL

2. Antecedentes y situación actual

2.1. INTRODUCCIÓN. RASGOS GENERALES

La fuerte crispación que en las últimas legislaturas ha presidido la política del agua en España ha dejado paso a un clima de sosiego aparente, propiciado por unas lluvias que han llenado los embalses hasta niveles récord. Con la tranquilidad que otorga la certeza de que en el corto plazo no va a haber restricciones de agua, vivimos una calma transitoria, también propiciada por la coincidencia política del partido gobernante en Madrid con el de las regiones tradicionalmente enfrentadas por asuntos hídricos. Esta situación de tranquilidad no debe confundirse con la ausencia de problemas ni con la existencia de un clima sociopolítico de sosiego, reflexión y concertación sobre los problemas del agua, por desgracia hoy inexistente y no previsible en el futuro inmediato.

Aunque la coincidencia política de gobiernos territoriales es una situación que podría parecer positiva para el planteamiento de políticas unitarias sobre el agua, la experiencia demuestra la gran dificultad que de hecho existe para articular estas políticas y, hasta el momento, la incapacidad de todos para construir un marco estable y eficiente que integre de forma satisfactoria las diferentes competencias y responsabilidades local, autonómica y estatal sobre el agua.

En efecto, aunque se disponga de un marco institucional teóricamente idóneo y constitucionalmente validado, la realidad práctica de los últimos años es que los organismos de cuenca no están actuando como verdaderos integradores de intereses territoriales y sectoriales, perdiendo peso la Administración General de Estado frente a las Autonómicas, introduciéndose confusión con las funciones de las Sociedades Estatales, y desdibujándose la función coordinadora e impulsora que esta Administración Central debiera obligadamente ejercer.

La situación de partida es, como se ha señalado, sumamente desfavorable. Tras una muy intensa confrontación política en las últimas legislaturas, que llevaron el problema del agua a la primera línea de la agenda de los discursos electorales, los problemas distan mucho de haberse resuelto. Los déficit hídricos actuales son similares a los de hace años; las cuantiosas inversiones realizadas no han dado los frutos que se esperaban y han creado un nuevo problema económico al no generarse retornos de los fondos comunitarios aplicados; los conflictos territoriales subsisten y se incrementan; la sobreexplotación de acuíferos ha aumentado, alejándonos de los objetivos ambientales de buen estado de las aguas subterráneas; las carencias en saneamiento y depuración son las mismas y, en fin, las disponibilidades económicas son sustancialmente inferiores a las que había hace apenas cinco años.

La sensación de hartazgo ante lo que parece un problema enquistado y políticamente viciado hasta hacerlo insoluble parece haberse extendido en muchos ámbitos sociales y de opinión pública, empezando a reclamarse de forma generalizada una revisión sustancial, un nuevo regeneracionismo del siglo XXI que aborde con rigor y coraje las reformas necesarias o, al menos, introduzca un cambio de rumbo ante una situación manifiestamente insatisfactoria e insostenible.

Ello requerirá necesariamente un cambio de mensaje social y de discurso político, con el abandono por todos de los simplistas eslóganes e interesadas consignas que se han propagado en los últimos años, la evolución hacia posiciones más flexibles y racionales, la devolución al terreno del rigor técnico-económico de aquellas decisiones que nunca debieron salir de ese ámbito, y el avance real, no meramente retórico, hacia los nuevos objetivos de las políticas comunitarias, integrando con inteligencia tales objetivos generales con la rica tradición, experiencias y circunstancias específicas de España.

La tensa calma actual ofrece oportunidades para ello. Tras las grandes dificultades que se han encontrado para cerrar los planes de cuenca en las demarcaciones más conflictivas, como la del Júcar, finalmente se ha conseguido sacar adelante todos los borradores de planes, dando un paso imprescindible para seguir avanzando.

Hay que recordar que, de acuerdo con las previsiones de la Directiva Marco del Agua (DMA), los planes hidrológicos acumulan un retraso próximo a los cuatro años (deberían haberse presentado en Bruselas en Diciembre de 2009), y todo ello pese a las fuertes sanciones a las que se enfrenta el Reino de España por no haber sido capaz de cumplir con un calendario que la DMA estableció ya en el año 2000.

Al margen de la calidad concreta de sus contenidos y del acierto en sus determinaciones, muy irregular a la luz de los borradores conocidos, la continuación del proceso ya es un éxito en sí misma y, dado que el siguiente ciclo de planificación ha de estar concluido en el 2015, se dispone ahora de una excelente oportunidad para corregir desviaciones, mejorar contenidos y poner las bases para que en ciclos sucesivos -2021- pueda realmente disponerse de una planificación útil, integrada y con los elevados niveles de calidad a los que las leyes y nuestra tradición histórica obligan.

Pero ello requiere actuar sin dilación desde ahora. El nuevo marco de uniformidad política y las abundantes lluvias de los últimos tiempos han otorgado una providencial tregua que posibilita establecer un diálogo más sereno y sosegado que el que imperaba hace tan solo un par de años. Y aunque bien es cierto que la formidable crisis económica que vive el país exige que los gobernantes le presten su máxima atención, no lo es menos que la llegada de una sequía, con numerosos y complejos problemas por resolver, puede contribuir a crear un nuevo clima de aguda tensión que podría evitarse si se avanzase en su solución. No conviene olvidar que muchos de los problemas de la última sequía se pudieron parchear (obras de emergencia, compra de derechos históricos, etcétera) porque entonces el dinero no era un problema y parecía estar disponible de forma ilimitada.

En la actual situación económica una nueva sequía de características similares a la última generaría dificultades muy superiores a las de entonces. Un nuevo contexto que también ha irrumpido con fuerza en la política hídrica. La crisis económica ha puesto en un primer plano al ahorro, por supuesto también del recurso agua, ha racionalizado las demandas y, conjuntamente con la práctica desaparición de fondos europeos estructurales destinados a sufragar nuevas obras, ha evidenciado la imposibilidad en el próximo futuro, y quizá para siempre, de acometer con fondos públicos nuevas y costosas infraestructuras hidráulicas.

En resumen, la crisis ha introducido nuevos elementos en el núcleo fundamental del debate tradicional. La necesidad de nuevos recursos hídricos, todavía existente en distintas áreas del país y, en concreto, de la Comunidad Valenciana, ha de armonizarse con la imposibilidad de nuevas inversiones públicas para su disponibilidad y ello conduce a la necesaria reflexión sobre las mejoras de gestión, los instrumentos institucionales y las nuevas posibilidades de futuro.

Este debate debe ser abordado cuanto antes. En la anterior legislatura, hartos todos de la tensión acumulada en las precedentes, se procuró evitar conflictos aún a costa de la inacción y la falta de decisiones de calado, perdiéndose un tiempo precioso y dejando el cierre de la planificación para el futuro. En la actual, la presión de Bruselas en forma de multas formidables, los ha puesto encima de la mesa definitivamente. Pese a todas las dificultades, o acaso por ellas, la ocasión para abordar nuevos retos es ahora propicia.

Teniendo presente este marco general, en los epígrafes que siguen se expondrán los principales elementos de la situación actual, con referencia expresa al ámbito valenciano, y siguiendo el orden y sistemática del anterior trabajo de 2008, que es la referencia comparativa o línea de base de la que se parte.

2.2. LA UNIDAD DE GESTIÓN: DEMARCACIÓN, SISTEMAS DE EXPLOTACIÓN Y MASAS DE AGUA

La figura 1 muestra las demarcaciones hidrográficas del territorio español de la Península Ibérica, según el RD 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija su ámbito territorial. En la misma figura se muestran también los límites territoriales autonómicos.

Puede verse que el número de demarcaciones es relativamente elevado en relación al de otros países, con ámbitos intracomunitarios en Galicia, País Vasco, Cataluña y Andalucía, a los que se añaden los insulares de Baleares y Canarias.

Figura 1. Demarcaciones hidrográficas peninsulares

Como se observa, la mayor parte del territorio de la Comunidad Valenciana pertenece a la Demarcación Hidrográfica del Júcar, con la excepción del extremo noroccidental, que pertenece a la cuenca del Ebro, y el extremo meridional, adscrito a la cuenca del Segura.

En el ámbito valenciano, y de norte a sur, los ríos de mayor importancia son el Mijares, Palancia, Túria, Júcar, Serpis, Vinalopó y Segura.

La unidad territorial normalmente utilizada por la Confederación Hidrográfica del Júcar para establecer criterios comunes de explotación es el Sistema de Explotación, que corresponde a un territorio con características hídricas más o menos uniformes y diferenciadas de las de su entorno; en la medida de lo posible, el factor de mayor peso en la definición de sistemas es la cuenca hidrográfica.

Los sistemas de explotación diferenciados en la planificación de la cuenca del Júcar son: Cenia–Maestrazgo, Mijares–Plana de Castellón, Palancia–Los Valles, Túria, Júcar, Serpis, Marina Alta, Marina Baja y Vinalopó–Alacantí (figura 2).

Figura 2. Sistemas de explotación en la demarcación del Júcar

Además de estos sistemas, el norte de Castellón pertenece al sistema Bergantes de la cuenca del Ebro, y el sector meridional de la provincia de Alicante corresponde a la zona denominada Sur de Alicante, dentro del sistema de explotación único del Plan Hidrológico del Segura.

Como puede verse, la unidad territorial básica es la cuenca hidrográfica indivisa, en su sentido fisiográfico, completa con todos sus afluentes y subcuencas, y que puede verter al mar o ser endorreica. Una única cuenca o un conjunto de cuencas vecinas forma un sistema de explotación, y uno solo o un conjunto de sistemas de explotación, junto con las aguas de transición y las costeras, integra una demarcación hidrográfica.

Pese a su simplicidad, las consecuencias derivadas de una delimitación aplicando estos conceptos, aparentemente inocuos, ha suscitado, como se verá, un importantísimo problema en la demarcación del Júcar que, entre otras cosas, ha dificultado de forma determinante la publicación de su borrador de plan hidrológico hasta fechas muy recientes, y ha dado lugar a contenciosos y sentencias diversas, y no siempre coincidentes, contra la delimitación propuesta y hoy vigente.

El problema de la delimitación del ámbito territorial de la demarcación del Júcar es, en consecuencia, una de las cuestiones abiertas, no resueltas, que afectan de forma importante al ámbito valenciano y que requieren de solución estable en el inmediato futuro.

2.3. RECURSOS HÍDRICOS

A escala hiperanual y en horizontes de décadas, los recursos naturales de una cuenca son aproximadamente constantes pero su coeficiente de variación anual puede ser muy alto, sobre todo en regiones de clima irregular. Como consecuencia de ello, los recursos disponibles, que son la partida regulada de las aportaciones naturales, también presentan notables variaciones. Hecha esta salvedad, no hay razones de carácter hidrológico que hayan podido modificar significativamente el volumen de recursos hídricos disponibles en la Comunidad Valenciana en los últimos años.

Sin embargo, en el Plan Hidrológico del Júcar, ahora en proceso de revisión, pueden aparecer en algún caso diferencias apreciables en la cuantificación de los recursos respecto a las aceptadas en el pasado reciente y, más concretamente, a las estimadas en el documento de AVE de 2008. Estas modificaciones afectan principalmente al sistema de explotación del Júcar, como consecuencia de la aplicación de la nueva Instrucción de Planificación Hidrológica de septiembre de 2008, que estipula la utilización de series hidrológicas de los últimos veinticinco años (periodo 1980-2005) para la estimación de los recursos hídricos (apartado 2.4.4 de la Instrucción). El hecho de fijar el corte en el umbral del efecto 80, y haber soportado varias sequías en estas últimas décadas, se ha traducido en una disminución, por este efecto estadístico, de un 25% de las disponibilidades del sistema Júcar. Un serio problema, dado que es el sistema del que depende buena parte de la Comunidad, incluidos los muy importantes riegos de la Ribera y del canal Júcar-Túria, el abastecimiento parcial a la ciudad de Valencia y su entorno, a la propia Ribera o a Sagunto, y al tiempo es el origen del trasvase Júcar-Vinalopó.

En el resto de los sistemas de explotación las condiciones climáticas de los últimos veinticinco años no han tenido un comportamiento diferencial respecto al sistema del Júcar, pero dado que el cálculo de las demandas no se basa de manera predominante en registros foronómicos no parece que vaya a haber cambios significativos respecto a las cifras de 2008.

Es importante hacer notar, sin embargo, que algunos recursos que deberían estar ya disponibles aún no son operativos, como ocurre con los procedentes de las plantas desaladoras previstas en el Plan Agua, cuya puesta en acción se ha ralentizado hasta el punto de que en los últimos cinco años ninguna ha entrado en funcionamiento.

Se encuentra en periodo de pruebas la planta de Torrevieja, después de seis años de obras y de superación de trabas administrativas sobreimpuestas. También se encuentran muy avanzadas las obras (aunque todas ellas con notable retraso) de las plantas de Oropesa-Cabanes, Moncófar, Sagunto y Mutxamel. El parón urbanístico propiciado por la crisis económica ha rebajado fuertemente la demanda prevista para abastecimientos y, por tanto, la necesidad de contar con algunas de estas plantas, de manera que más que una solución pueden convertirse en un problema debido a su alto coste de mantenimiento, sobre todo en régimen de funcionamiento parcial o de inactividad, y a la necesidad de reintegrar los fondos comunitarios aportados si finalmente son desestimadas y no entran en uso.

Poco se ha avanzado también en la reutilización y aplicación de las aguas residuales regeneradas. No hay noticia de nuevos aprovechamientos en la provincia de Alicante a partir de las EDAR,s de Benidorm, Rincón de León y Monte Orgegia, si bien se prevén próximamente nuevas actuaciones en el área interior de la provincia alicantina. La aportación de 80 hm3/año a la Albufera de Valencia procedentes de la depuradora de Pinedo (Valencia) no se está realizando sistemáticamente debido a que aún no se han concluido las infraestructuras previstas para ello y al elevado coste del tratamiento necesario para alcanzar los niveles de calidad de vertido directo a la zona húmeda.

Entre las nuevas disponibilidades previstas para los últimos años, hay que destacar que ya se encuentran operativas las infraestructuras del trasvase Júcar–Vinalopó, finalmente iniciado desde Cullera, lo que está provocando serios problemas de aceptación por parte de los usuarios, problemas ya advertidos y reiterados desde que se decidió el cambio de toma y que fueron sistemáticamente ignorados por la Administración,

debidos a la relativa baja calidad del agua trasvasada, sobre todo si se compara con la de la toma de Cortes de Pallás, y al mayor coste del agua al requerir una conducción más larga que la inicial y con mayor consumo energético.

Probablemente, la mayor preocupación a corto y medio plazo son los regadíos procedentes de la cuenca del Tajo y que se aplican en el sur de Alicante. La anulación o la reducción de estas aportaciones haría inviable el mantenimiento del actual modelo socioeconómico de estos importantes sistemas, causando notables perjuicios a la economía de la Comunidad Valenciana.

La situación de abundancia de agua que se está experimentando en los últimos años tiene una triple consecuencia práctica: en primer lugar, alerta sobre la idoneidad de tomar como periodo de referencia el 1980-2005 pues, a fecha de hoy, una estimación de recursos 1980-2013 daría mayores valores con toda probabilidad; en segundo lugar, se transmite una sensación de suficiencia de recursos que es falsa y que puede ocultar un problema de fondo realmente no resuelto, pero por el contrario, y en tercer lugar, proporciona la posibilidad de afrontar aproximaciones y acuerdos sin la tensión inducida por la inmediata escasez. Ya se apuntó anteriormente esta importante circunstancia, sobre la que se volverá más adelante.

2.4. NECESIDADES HÍDRICAS

No era previsible que pudiera haber cambios sustanciales en las demandas en un periodo de tiempo tan corto pero la crisis económica ha incidido también en las actividades que las generan. No se tienen datos precisos sobre los efectos que la ralentización de algunas actividades ha ocasionado pero a grandes rasgos se puede admitir que quizás haya sido la demanda urbana la que ha experimentado mayores ajustes relativos, y ello porque en la previsión para el horizonte 2010 se había tenido en cuenta la puesta en marcha de numerosos desarrollos urbanísticos que iban a generar incrementos poblacionales, notables en algunas zonas. La paralización prácticamente total de estos desarrollos ha rebajado considerablemente las demandas previstas, al menos temporalmente.

En cualquier caso, este cambio no previsto ha generado una situación en cierto modo enrevesada porque al hilo de la necesidad futura se empezaron a construir plantas desaladoras de agua de mar. Como se ha señalado, hoy día algunas están prácticamente finalizadas pero no existe la demanda asociada, lo que plantea serios problemas de mantenimiento y, sobre todo, de amortización. La alternativa de destinar el agua producida a satisfacer otras demandas, como podría ser la agrícola, choca con la capacidad de pago de esos potenciales usuarios. Por otra parte, la no utilización de las plantas puede provocar que los fondos europeos recibidos para su construcción tengan que ser retornados.

En resumen, es probable que la demanda urbana convencional y la demanda industrial, que se satisfacen de forma conjunta en muchos casos, hayan experimentado un ligero descenso, en línea con los tiempos que corren, pero todavía no hay datos que puedan confirmar este ajuste.

Tampoco hay datos precisos sobre la evolución de la demanda agrícola en los últimos cinco años, pero no debe ser apreciable. Realmente, y también debido a la crisis económica, no ha proseguido la tendencia al abandono de tierras de cultivo en favor de los desarrollos urbanísticos y tampoco se ha seguido el ritmo de inversiones en la modernización de regadíos, ya en buena parte concluida y con actuaciones restantes relativamente escasas y de carácter local.

En conclusión, como en el caso de los recursos, puede afirmarse que las estimaciones del estudio de 2008 siguen siendo sustancialmente válidas. Las demandas urbanas e industriales están estancadas o incluso mostrando comportamientos recesivos, en línea con la situación socioeconómica general, y las demandas de regadío son prácticamente las mismas que entonces.

El horizonte inmediato apunta a la misma situación de estancamiento que se ha observado en los últimos años.

2.5. REQUERIMIENTOS AMBIENTALES

La Directiva Marco del Agua establece que en los planes de cuenca deben concretarse los objetivos del buen estado ecológico de las masas de agua, entre cuyos indicadores, en el caso de los ríos, ha de considerarse la calidad hidromorfológica de los cauces fluviales. Según la Instrucción de Planificación, entre los indicadores para evaluar los elementos de calidad figuran los caudales ecológicos, cuya determinación corresponde a la planificación hidrológica.

Este es por tanto un requerimiento ambiental importante, aunque debe significarse que, en contra de una opinión muy extendida, los caudales ecológicos no figuran en la DMA y, de hecho, no se han determinado en los planes hidrológicos de otras demarcaciones europeas. Recientemente la Comisión ha planteado la posibilidad de dar un tratamiento unificado a este asunto, habiéndose creado al efecto un grupo de trabajo liderado por España.

También han de especificarse de forma general los requerimientos ambientales de las zonas húmedas y de las masas de agua subterránea, en especial de las costeras.

En el Esquema de Temas Importantes (ETI) correspondiente a la elaboración del Plan del Júcar, y en el borrador de Plan disponible, se tienen en cuenta estas cuestiones, y durante el periodo de consulta pública se mostrarán las diferentes opiniones y controversias sobre su fijación. Nuevos datos relevantes son el aumento de 100 a 167 hm3/año de la asignación ambiental a la Albufera, o los distintos valores en el eje del Júcar hasta el mar.

Se trata de un problema complejo dado que el buen estado preconizado por la DMA atiende a criterios puramente ambientales y no de intereses socioeconómicos parciales, porque en principio sólo de esa forma se puede garantizar la sostenibilidad ambiental. Este objetivo, difícil de conseguir en las masas de agua superficial es todavía más complejo cuando se trata de masas de agua subterránea, que también deben ser objeto de protección. Importancia relevante tienen los volúmenes ambientales que deben fijarse en las masas costeras, es decir, el volumen de agua que debe permitirse que descargue directamente en el mar. Si difícil parece hacer entender que los ríos deben verter agua al mar (se suele argumentar a menudo que es agua "que se pierde en el mar"), más complejo debe ser aceptar el mismo principio para los acuíferos costeros.

Puede afirmarse que la permisividad, por falta de conocimientos y controles suficientes, que durante años se ha tenido en relación a la sobreexplotación de acuíferos costeros es la causa radical de la mala calidad del agua subterránea en la casi totalidad de la franja mediterránea y, desde luego, en el territorio costero valenciano. Esta mala calidad es debida, aunque no exclusivamente, a la salinización provocada por la intrusión marina que inutiliza elevados volúmenes de recursos potenciales para el uso al que se destinaban, básicamente la agricultura pero también las demandas urbanas e industrial. No se trata, por tanto, de la existencia de déficit por ausencia de recursos o por la inflación de las demandas sino por una inadecuada política de gestión de los acuíferos costeros durante más de cinco décadas, en un territorio en el que la dependencia de las aguas subterráneas supera el 50%.

Conviene abundar en la idea de que la salinización de acuíferos costeros no es una fatalidad inevitable sino la consecuencia directa de reducir de manera negligente las salidas subterráneas al mar. Por tanto, establecer y respetar volúmenes ambientales en estos acuíferos es una tarea imprescindible para tender hacia la recuperación de la calidad original del agua subterránea.

Por otra parte, además de la salinidad por intrusión un problema básico es el de la contaminación difusa y, en concreto, el problema de los nitratos, con niveles muy superiores a los admisibles para el suministro urbano, que están forzando a la sustitución de sistemas de abastecimiento por tomas superficiales. El caso de la Ribera del Júcar es muy ilustrativo al respecto, observándose en el borrador de Plan una previsión en este sentido. Este problema no se plantea si el destino de las aguas es la agricultura, como sería el caso de los pozos de reserva de esta Ribera.

En síntesis, los requerimientos ambientales básicos actuales son también similares a los anteriores, pero incorporando mejoras y nuevos criterios de mayor exigencia como consecuencia del mejor conocimiento del estado de las masas de agua tanto superficiales como subterráneas y de transición en toda la demarcación.

2.6. BALANCES

Si bien es cierto que ha podido haber ligeras modificaciones, los cambios ocurridos durante los últimos años tanto en las demandas previstas como en las disponibilidades han sido poco significativos. Como consecuencia de ello, los balances realizados en 2008 pueden considerarse prácticamente vigentes, de manera que persiste el déficit hídrico en los sistemas de explotación en los que se había detectado, quizá con un ligero empeoramiento –sistema Júcar-, y poniendo al conjunto de esta demarcación en una situación de estricto equilibrio global y con déficits locales agravados.

No obstante, las estimaciones realizadas para el nuevo Plan Hidrológico deben tener en cuenta los requerimientos ambientales como restricciones previas al sistema de utilización. Dado que estos requerimientos pueden representar al menos el 20% de los recursos de las masas de agua subterránea a lo que hay que sumar los volúmenes necesarios para el mantenimiento ecológico de ríos y zonas húmedas, algunos balances locales pueden cambiar significativamente, y siempre del lado de la reducción de los recursos disponibles.

Por otra parte, la progresiva concesión de recursos asignados –casi la totalidad en casos como los riegos de la Mancha Oriental- ha dado lugar al práctico agotamiento jurídico de las disponibilidades de agua, que será cada vez más dependiente de las condiciones hidrológicas dando lugar a más frecuentes declaraciones de sequía, máxime considerando la ya comentada reducción estadística de aportaciones que el nuevo Plan contempla.

En definitiva, el Júcar va a seguir siendo, y en el futuro por más motivos, una demarcación conflictiva y un foco de tensiones. Las lluvias habidas en los últimos años están, de algún modo, aletargando estos problemas. Pero despertarán bruscamente en cuanto un nuevo periodo seco comience.

Para abordar la situación de forma rigurosa, evitando posibles indeterminaciones y arbitrariedades, es necesario objetivar y racionalizar previamente todas estas circunstancias, para lo cual se considera de la mayor importancia desarrollar las reglas de explotación del sistema que el propio borrador de Plan ha previsto. El acierto en la elaboración de estas reglas puede suponer un avance sustancial para la resolución de conflictos en esta demarcación.

2.7. PROBLEMAS MÁS RELEVANTES

Sintetizando lo expuesto y centrando la atención en los problemas existentes y previsibles, que afectan o pueden afectar a los recursos hídricos en la Comunidad Valenciana, se pueden agrupar en cuatro categorías: problemas de escasez de recursos hídricos, problemas de baja calidad de las aguas, problemas ambientales y problemas administrativos.

Los problemas de escasez se concentran en la provincia de Alicante y de manera puntual en la de Castellón. La futura operatividad del trasvase Júcar–Vinalopó, con capacidad para un máximo de 80 hm3/año, la práctica finalización de algunas plantas desaladoras (Torrevieja, Mutxamel, Sagunto, Moncófar y Oropesa-Cabanes), con una capacidad nominal conjunta de producción de 138 hm3/año y la ejecución de otras obras de interés, como las de mejora del embalse de Arenós (15 hm3 adicionales), pueden haber contribuido en algunos casos a rebajar apreciablemente la tensión hídrica, si bien su efecto puede haber quedado parcialmente enmascarado por la bondad climatológica de los últimos años.

Por otra parte, y si se extrapola la evolución del acuífero de la Plana de Castellón (bien conocida) a otros acuíferos costeros de la Comunidad Valenciana, la dinámica iniciada hace años de reducción de la explotación,

unida al presumible incremento de la recarga natural en épocas húmedas, ha propiciado un progresivo aumento de las reservas de agua subterránea, puesto de manifiesto por la recuperación de los niveles piezométricos en áreas tradicionalmente deprimidas. Sin embargo, esta recuperación no conlleva una mejora apreciable de la calidad del agua subterránea.

Los problemas de calidad siguen siendo prácticamente los mismos que hace sólo unos pocos años ya que la inercia de la recuperación es muy grande. No obstante, han aparecido recientemente algunos nuevos problemas puntuales, como es el caso del abastecimiento a numerosos municipios de la Ribera del Júcar, en los que el agua subterránea de que dependen está seriamente afectada por contaminantes de origen agrícola. La recuperación del acuífero contaminado no puede hacerse a corto plazo por lo que, como ya se ha señalado, la solución más adecuada es la permuta de caudales, con potabilización de aguas de Júcar para abastecimiento, y reserva de estos recursos subterráneos para uso ocasional en regadío, donde su utilización es perfectamente viable, como sistema de mayor garantía ante sequías.

Poco se ha avanzado en la mejora de la calidad de aguas afectadas por salinización o por procesos de contaminación difusa. Si acaso, por su peculiaridad, valga la pena destacar los trabajos iniciales de recarga artificial que se están llevando a cabo en la mitad meridional de la Plana de Castellón. Todavía no se han obtenido resultados apreciables pero se trata de una iniciativa largamente demandada que a buen seguro contribuirá a remediar una situación de sobreexplotación enquistada desde hace décadas.

Los problemas ambientales, como se ha comentado anteriormente, deben afrontarse a la luz de lo que finalmente establezca el nuevo Plan del Júcar en materia de caudales ecológicos tanto para el mantenimiento de ríos, embalses y zonas húmedas (masas de agua superficial) como para la gestión equilibrada de las masas de agua subterránea.

Conviene apuntar, sin embargo, que la asignación de caudales ambientales es un requisito imprescindible para tender hacia el buen estado ecológico de las masas de agua pero, por sí sola, no es suficiente para alcanzar dicho estado. Es necesario añadir, además, medidas preventivas y correctoras como, por ejemplo, la reducción de vertidos (aguas residuales, agroquímicos,..), la adecuada depuración, el seguimiento de las redes de calidad o, por ejemplo, la antes mencionada recarga artificial, cuando sea posible.

Los problemas políticos y administrativos se han incrementado considerablemente a consecuencia de las tensiones territoriales y las batallas competenciales. Baste mencionar el singular conflicto creado por la propia delimitación del ámbito territorial de la demarcación del Júcar, aún no resuelto. Como se ha dicho, este espinoso y crucial aspecto se trata con detalle en posteriores capítulos.

2.8. CONCIENCIACIÓN Y EDUCACIÓN CIUDADANA

La Constitución de 1978 desarrolló el Estado de las Autonomías, propiciando una estabilidad y un progreso nunca antes conocido. Ha sido, en conjunto, muy beneficiosa para todo el país, con independencia de que, transcurridos 35 años, requiera una puesta al día que le permita representar mejor la actual realidad social. Sin embargo, desde la óptica de la política del agua, el Estado de las Autonomías ha conllevado un cierto retroceso al imponer a la gestión del agua unos agentes superpuestos con intereses locales y límites políticos diferentes a los que ha establecido la naturaleza, al tiempo que, de hecho, ha contribuido a menoscabar la autoridad del Estado en esta materia. Este asunto, de gran relevancia, se aborda más adelante con la atención que merece.

En este apartado nos referiremos a otra cuestión que, aún cuando pasa más desapercibida, no es menos importante. Es la que podría denominarse mala educación hídrica que el Estado de las autonomías ha traído consigo. Advirtiendo las ventajas que un discurso localista podría reportar, algunos políticos autonómicos hicieron del agua un problema, cierto o no, para la consecución de votos y, en ocasiones, para la ocultación de deficiencias de gestión sobre sus propias responsabilidades, como la depuración de aguas residuales. Y así, en las regiones en las que nacen y discurren los ríos se ha potenciado el sentimiento de que el agua es

un patrimonio propio y ligado al territorio mientras que en aquellas donde escasea se ha desarrollado, en ocasiones más de lo razonable, la invocación de una hipotética y poco realista solidaridad territorial. Con mensajes hídricos ajustados a las circunstancias del territorio se han obtenido importantes réditos políticos, y la perversidad de este sistema de territorios ha quedado de manifiesto al observar las grandes dificultades, o práctica imposibilidad, de que los partidos puedan articular un discurso homogéneo para todo el territorio nacional, más allá de las generalidades y lugares comunes con las que cualquiera estaría de acuerdo.

Un caso bien ilustrativo de estas diferencias no solo de discurso sino de simple apreciación de la realidad es el de las valoraciones y juicios sobre el Plan del Tajo y el trasvase al Segura que se plantean en el ámbito de Castilla-la Mancha, Valencia o Murcia. El mismo texto es visto como la perpetuación abusiva del trasvase, y también como su mayor amenaza y extinción, según la región desde donde se mire.

Resulta difícilmente entendible que en asuntos de tal importancia no exista un criterio bien fundamentado y una opinión formada, y se haya dejado el discurso político en manos de las organizaciones territoriales sin que los partidos de amplia implantación tengan una voz única y con autoridad sólida por encima de baronías y localismos.

La única explicación sencilla para esta situación es la escasa importancia real, al margen de retóricas exaltaciones, que se atribuye a estos problemas del agua a escala nacional. Careciendo de una reflexión de fondo madurada con el tiempo y de una verdadera política del agua, en el sentido profundo del término, el discurso político se mueve con frecuencia en los terrenos de la banalidad y el localismo, sin ideas de alcance ni perspectivas ambiciosas más allá de los ciclos electorales.

Esta banalidad y localismo se traslada a la conciencia pública, y se construyen perversos arquetipos sociales sumamente difíciles de superar.

Frases como nos roban, o nos niegan (según sea el caso) el agua deberían erradicarse, lo que exige reeducar a unos votantes que con demasiada frecuencia han recibido estos mensajes en los últimos años. El político vocacional, y ello es tan lícito como necesario, quiere gobernar. Pero sólo podrá aplicar las políticas que interesan al futuro si el ciudadano es capaz de identificar lo que, en el medio y largo plazo, le conviene. La actual crisis económica ha puesto al descubierto todas las debilidades de apostar por la inmediatez y cómo el pan para hoy deviene rápidamente en hambre para mañana. Deben construirse unas bases sólidas y de futuro, aunque sean más impopulares en la inmediatez, y educar a los ciudadanos en ellas para que después, con su voto, respalden a los políticos que las asuman.

Será necesario hacer análisis pragmáticos, sin cargas emocionales, y cuyo objetivo final sea utilizar el agua de manera que todos ganen, incluidos el medio natural y las generaciones venideras que, sin capacidad de voto, cada vez que se apuesta por el corto plazo son ignoradas. Y aunque es cierto que resulta extremadamente complejo definir unos objetivos y unas condiciones de uso que todas las partes acepten, hay que intentar avanzar en una dirección clara y explícita porque si no se identifica los actuales problemas del agua no tienen solución. Ello, muy probablemente, exige renunciar a derechos adquiridos, a primar la eficiencia para conseguir lo máximo con el menor volumen posible, a admitir el principio de recuperación de costes que respetando su acceso universal dirija el agua hacia aquellos usos económicamente más rentables, a compensar a las cuencas cedentes con la aplicación de costes ambientales para contribuir al equilibrio territorial. En definitiva a establecer unas nuevas reglas de juego pero con las que todos, o al menos la mayoría, estén razonablemente cómodos.

Fijadas las bases, deben sustituirse los discursos interesados de las baronías territoriales por voces únicas de alcance nacional, sustituir los mensajes de confrontación por otros constructivos y armonizadores, e insistir continuamente, por todos los medios en estos nuevos mensajes. Porque tal cual el problema está hoy planteado, y con la cultura del ciudadano medio, el problema, sencillamente, no tiene solución.

2.9. SOBRE LA MEJORA DEL CONOCIMIENTO

Aunque no existen datos concretos sobre los efectos que la crisis económica está causando sobre las inversiones necesarias para mejorar el conocimiento, no parece arriesgado afirmar que los esfuerzos en investigación o en el control de los consumos, por ejemplo, se han resentido en los últimos años.

Algunos indicadores pueden ser significativos, como por ejemplo, la reducción drástica del presupuesto de los programas de I+D+i, que necesariamente afecta a los campos de investigación directa o indirectamente relacionados con la gestión de los recursos hídricos. También los problemas financieros generalizados de las instituciones públicas están obligando a paralizar o reducir planes de actuación en esta materia.

Quizás la situación económica actual no permita acometer con la intensidad que el asunto merece trabajos necesarios, como por ejemplo la cuantificación de los caudales ecológicos o la evaluación de las salidas subterráneas al mar de los acuíferos costeros, pero deben ser preservados los mecanismos de obtención de información que, más adelante, y mediante su tratamiento y análisis, permitirá mejorar el conocimiento.

En esta misma dirección de mejora del conocimiento, sería aconsejable la creación de una unidad administrativa independiente especializada en aguas, estrictamente técnica y profesional, que podría actuar como apoyo de la Administración del agua para el desarrollo de las funciones de estudio, fijación de estándares técnicos para hidrología y planificación hidrológica, captura y validación de datos, coordinación tecnológica, campañas batimétricas, mejora del conocimiento hidrogeológico, integración y mantenimiento de bases de datos, proyectos científicos internacionales, etc.

Esta unidad no requeriría de la creación de un nuevo organismo, sino que podría conformarse a partir del actual Centro de Estudios Hidrográficos del CEDEX, tradicionalmente dedicado a estas tareas, complementado con aquellas otras unidades administrativas que se estime oportuno incorporar como la de aguas subterráneas del IGME, las redes hidroclimáticas SIAR, etc. El organismo resultante sería un centro nacional técnico de referencia en recursos hídricos, y contribuiría a este objetivo de reforzamiento de autoridad, capacitación y competencia en materia de agua por parte de la Administración central del Estado.

2.10. SOBRE LA MEJORA DE LA INFORMACIÓN

Además del tradicional control cuantitativo y cualitativo de los recursos hídricos, ejercido sistemáticamente en España desde comienzos y mediados del pasado siglo respectivamente, la Directiva Marco del Agua ha introducido nuevos programas para el mejor conocimiento de las masas de agua como paso necesario para su protección y regeneración. Estos programas son:

- Definir y caracterizar todas las masas de agua, entre ellas las subterráneas.
- Identificar las presiones que ejerce la actividad humana sobre las masas de agua.
- Valorar los impactos ecológicos en el agua de esas masas.
- Proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua subterránea y garantizar un equilibrio entre la extracción y la alimentación de dichas aguas con objeto de alcanzar un buen estado cuantitativo y cualitativo.
- Proponer las medidas a tomar para recuperar un buen estado antes del año 2015.

Algunas de estas tareas ya están realizadas con un variado grado de eficiencia, aunque en general aceptable, como es el caso de la definición de las masas de agua y de la primera aproximación a las presiones ejercidas por la actividad humana, pero otras, y especialmente las relativas a modificar situaciones no deseables, se encuentran lejos de cumplirse, especialmente las referentes a las masas de agua subterránea, que requieren estudios más detallados de los acuíferos y, sobre todo, controlar las extracciones y seguir su comportamiento a través de redes piezométricas y de calidad.

La situación general de las redes de control de aguas subterráneas es harto significativa. Desde los años 70 del siglo pasado y hasta el año 2000 el Instituto Geológico y Minero de España mantuvo redes de control de calidad y de observación piezométrica en todos los acuíferos, así como una red específica de control de la intrusión marina en los acuíferos costeros. Si bien es cierto que no siempre el diseño de la red era el más adecuado, también lo es que la densidad de puntos era más que suficiente para abarcar de manera uniforme todo el acuífero y poder caracterizar comportamientos generales y también específicos.

A partir de 2000 las redes pasaron a depender de los Organismos de cuenca que procedieron en su mayoría a rediseñarlas lo que provocó que hasta 2005 apenas se tengan datos y que a partir de esa fecha el número de puntos de observación se haya reducido considerablemente. Las nuevas redes se basan en la construcción de nuevos piezómetros y en el abandono de muchos de los antiguos que realmente no eran piezómetros sino pozos, activos o abandonados, que cumplían esa función. La red piezométrica histórica de la cuenca del Júcar constaba de 1190 piezómetros y la actual de sólo 280. En cuencas vecinas, está formada por 130 puntos en la del Tajo, 130 en la del Segura y algo más de 300 en la del Ebro.

También han sufrido recortes las redes de control de calidad y de intrusión marina, si bien se ha ampliado el abanico de los contaminantes a controlar, que ahora incluyen a veces compuestos orgánicos (plaguicidas y contaminantes emergentes).

La optimización prevista de las redes de observación ha tropezado con la crisis económica y la drástica reducción de las disponibilidades económicas para su implementación, de manera que en la actualidad no se construyen nuevos piezómetros que pudieran mejorar el grado de conocimiento de los acuíferos.

Por estas razones, se puede decir que la calidad de la información disponible es hoy peor que la de hace unos años porque existe un periodo (2000-2005) del que apenas existen datos (y esto ya no tiene remedio) y porque en muchos casos la densidad de la información que se está obteniendo de las redes actuales puede no ser suficiente para caracterizar el funcionamiento de los acuíferos.

El control de aguas superficiales no ha sufrido vicisitudes administrativas pero sin duda también se encuentra afectado por la situación económica que puede dificultar el mantenimiento de las estaciones de la Red Oficial de Estaciones de Aforo y del Sistema Automático de Información Hidrológica, cuya operatividad no debiera sufrir reducciones. Sin embargo, conviene destacar otras carencias, alguna de ellas muy significativa, como puede ser que en las últimas décadas no se hayan realizado estudios batimétricos de los embalses por lo que en algunos casos la capacidad real de los mismos puede ser muy inferior a la asumida, con las repercusiones que ello podría tener en la cuantificación de los recursos disponibles así como en la propia gestión del embalse.

En síntesis, y bajo la premisa de que no se puede gestionar bien lo que no se conoce, parece necesario hacer un esfuerzo en mejorar el grado de conocimiento de las masas de agua mediante la optimización, mantenimiento y utilización de las redes de control.

3. EL NUEVO CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

3. El nuevo contexto socioeconómico

3.1. INTRODUCCIÓN

Repasada en el capítulo anterior la evolución reciente y situación actual de los recursos hídricos en sus aspectos básicos, procede ahora examinar los cambios fundamentales acaecidos en el contexto socioeconómico del país, desde la perspectiva de sus impactos sobre el sector del agua. La importancia y rapidez de los cambios producidos es de tal calado que requiere una consideración específica a la que se dedica este capítulo. Junto con los cambios socioeconómicos, y en paralelo con ellos, se han producido importantes cambios en los aspectos sociopolíticos e institucionales, a los que se dedicará el capítulo siguiente.

En efecto, en Europa y en España la situación económica y social de hoy es bien distinta a la de hace cinco años. Desde la óptica de la política del agua, interesa diferenciar los cambios habidos en ambos marcos geográficos. Parece conveniente hacerlo desde lo general (Europa) a lo próximo (España) para, en una breve síntesis, subrayar la coherencia entre ambos marcos.

3.2. LA SITUACIÓN EN EUROPA

En lo económico, con la ampliación de la Europa de los 15 a la Europa de 27, la renta per cápita española ya no está por debajo de la media de la comunidad y, por ello, la financiación de infraestructuras básicas no se va a poder pagar, salvo en la región de Extremadura, con dinero procedente de fondos comunitarios.

La decisión es absolutamente firme y los Fondos Estructurales para el sexenio 2014 – 2020 que comienza se destinarán a mejorar la eficiencia y a cumplir con las directrices que Europa ha establecido con claridad meridiana y que un término, eficiencia, resume a la perfección. En cualquier caso se trata de una cantidad inferior a la del sexenio precedente, dado que la crisis, aunque con distintos niveles de intensidad, también se siente en toda Europa.

Las directrices que llegan de Bruselas se comentan a continuación atendiendo al orden cronológico de su publicación. Pese a la amplitud de asuntos abordados se reitera machaconamente el mensaje de promover la eficiencia para avanzar hacia una economía más verde y limpia. Es la única respuesta posible para garantizar la actual calidad de vida a una población creciente que vive en un territorio cada vez más urbanizado y, por lo que a la disponibilidad de recursos disponibles se refiere, con un futuro incierto.

En concreto, en los tres últimos años se han publicado, entre otros, los seis documentos siguientes:

Europa 2020, Comunicación final en Marzo de 2010. COM(2010) 2020 final.

Con el subtítulo *Estrategia de crecimiento hacia un futuro sostenible y de pleno empleo*, establece cinco ambiciosos objetivos relacionados con el mercado laboral, la inversión en I+D, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la disminución de las tasas de abandono escolar y la reducción de la pobreza. De esos objetivos el que más nos afecta desde la óptica que ahora nos preocupa, es la reducción en un 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero con relación a las de 1990. Porque no conviene olvidar que el manejo del agua supone, en la actualidad, el 12% del gasto total energético de España. Y sólo mejorando la eficiencia en su manejo, el mundo del agua contribuirá a ese objetivo. Una idea que Europa refuerza en la comunicación que sigue.

Una Europa más eficiente en el uso de sus recursos. Directrices bajo la estrategia Europa 2020. Enero de 2011. COM(2011) 21 final.

Es el documento que desarrolla la estrategia de Europa 2020. En el apartado en que se detallan los objetivos concretos, y con relación al agua se dice: *"La política del agua debe hacer de las medidas de ahorro de agua y del aumento de la eficiencia hídrica una prioridad".*

Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos. COM(2011) 571 final

Los objetivos de la Hoja de Ruta los resume con el siguiente desiderátum: *"En 2050, la economía de la UE habrá crecido de manera respetuosa con las restricciones de recursos y con los límites del planeta, contribuyendo de esta manera a la transformación económica mundial. Nuestra economía será competitiva e integradora y proporcionará un elevado nivel de vida con un impacto medioambiental mucho menor. Todos los recursos se gestionarán de manera sostenible, desde las materias primas hasta la energía, el agua, el aire, la tierra y el suelo. Se habrán alcanzado los objetivos intermedios sobre el cambio climático, al tiempo que se habrán protegido, valorado y restablecido sustancialmente la biodiversidad y los servicios ecosistémicos que esta sustenta"*. Y como meta concreta para el agua se fija un objetivo muy ambicioso en países, como España, que ya soportan un elevado estrés hídrico. Sobre todo porque el plazo establecido (año 2020) es muy breve: "La extracción de agua deberá situarse por debajo del 20 % de los recursos hídricos renovables que estén disponibles". En países como España tal objetivo es, por extremadamente difícil de alcanzar, casi utópico.

Reglamento para promover la mejora de la eficiencia en el bombeo de agua, Junio de 2012. Reglamento (UE) Nº547/2012

En 2005, los bombeos de agua en Europa comportaron un gasto energético de 109 TWh/año y con unas eficiencias claramente mejorables. La Directiva estima en un 20-30 % la potencial mejora de esta eficiencia. En España este gasto puede suponer un 3–4 % del consumo energético global.

Directiva para promover la eficiencia energética, Octubre de 2012. Directiva 2012/27/UE

De carácter general y, por tanto, no circunscrita al ámbito hídrico, viene a insistir una vez más en la mejora de la eficiencia, en este caso la energética. Y lo hace con mensajes como los siguientes:

- Se deben establecer objetivos de eficiencia energética (punto 13).
- Se deben implantar programas de eficiencia energética (punto 21).
- Se deben propiciar las auditorías energéticas (punto 24).
- Se debe fomentar y facilitar el uso de los fondos estructurales y de cohesión hacia programas de eficiencia energética (punto 49).

Plan (Blueprint) para salvar los recursos hídricos, Comunicación al Parlamento, Noviembre de 2012. COM(2012) 673 final

De todos los nuevos documentos, es el que se refiere de manera específica al agua, de ahí que le dediquemos una atención superior. En esencia viene a recordar el objetivo básico de la DMA,

recuperar el buen estado de las aguas, pero introduciendo adicionalmente una consideración explícita a los problemas cuantitativos y de escasez, incluyendo el cambio climático, inundaciones y sequías, completamente ignorados por la DMA.

Tras repasar la situación actual del uso del suelo y del estado medioambiental de las aguas (el 43% de las masas de agua dulce examinadas alcanzan un buen estado medioambiental y se espera llegar al 53% en el 2015), revisa su estado químico a la vista de lo que han supuesto cuatro directivas previas (Sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, sobre los nitratos, sobre los productos fitosanitarios y emisiones industriales), para de nuevo insistir en la necesidad de ser más eficientes. El cuarto bloque aborda el control de los fenómenos extremos (inundaciones y sequías), el quinto recuerda la existencia de soluciones transversales (innovación, mejora de la información y gobernanza) para concluir destacando dos aspectos globales, facilitar el acceso al agua y saneamiento y promover la gestión integral de los recursos.

Conviene subrayar que, como ya se ha apuntado, el Plan, sin salirse del guión establecido de la eficiencia (no hay otro posible), introduce explícitamente los problemas de escasez de agua –sumamente importantes en buena parte de España- y diferencia la problemática tan diferente que, en lo referente a la política del agua, existe entre el norte y el sur de Europa, un hecho que la DMA no matizó en 2000 dando lugar a dificultades y disfunciones que aún no han sido plenamente resueltas. Más adelante (apartado 4.5.3) se volverá sobre tan relevante asunto.

3.3. LA SITUACIÓN EN ESPAÑA

En paralelo a la evolución de las condiciones en el ámbito comunitario, en España se han venido sucediendo diferentes cambios en las condiciones socioeconómicas del país de fundamental importancia en sí mismos y con efectos directos sobre el sector del agua.

Seguidamente se señalan algunos hechos significativos que ilustran los sustanciales cambios acaecidos.

a) Las disponibilidades económicas de la Administración estatal y autonómica del agua

Los presupuestos de que hoy dispone la Administración del agua son muy inferiores a los de hace sólo cinco años, lo que ha supuesto que Estado y Autonomías hayan perdido su condición de promotores de nuevas obras, hecho insólito en la reciente historia de España.

Para visualizar la nueva situación conviene referirse a la Dirección General del Agua, la institución hídrica más importante del país. Hace tan sólo tres años tenía un presupuesto superior a 1000 millones de euros mientras que hoy apenas supera los 180 millones, y casi todos comprometidos para atender actuaciones ya lanzadas y deudas pendientes. Por otra parte la deuda de Acuamed, que al fin y a la postre deberá asumir la Administración del Estado, supera los 500 millones de euros.

La situación en la Administración Valenciana es similar, con fuertes endeudamientos y la práctica inexistencia de recursos económicos para plantear ninguna nueva actuación ni acudir al rescate de las empresas públicas que ella misma creó, hoy profundamente endeudadas. De entre todas destaca la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales (EPSAR), nacida hace ahora unos veinte años.

En resumen, la Administración pública del agua, al menos en el futuro inmediato, habrá de limitarse a atender sus deudas y compromisos pendientes, saneando sus cuentas sin esperar nuevos fondos en cuantías significativas. Su capacidad para promover nuevas obras, una de sus tradicionales señas de identidad, es hoy prácticamente nula.

b) Las disponibilidades económicas de los Ayuntamientos y los suministros urbanos del agua

El pinchazo de la burbuja inmobiliaria y la ralentización de la actividad económica se han dejado sentir en todo el país pero muy especialmente en la Comunidad Valenciana. Sus Ayuntamientos son un fiel reflejo de ello porque no en vano buena parte de los ingresos municipales procedían de la construcción. Con los gastos reflejando la euforia del momento, la explosión de la burbuja ha colapsado la economía de muchas corporaciones que ahora, en demasiados casos, ven en la externalización del servicio del agua urbana un posible remedio a sus estrecheces.

Con excesiva frecuencia desvían los millonarios cánones que se establecen en el contrato de concesión (hoy, bien es cierto, mucho más modestos que los de hace sólo unos años) a otros propósitos (en ocasiones incluso para atender el pago de las nóminas) incumpliéndose su verdadera razón de ser, que no es otra que el mantenimiento y la actualización de las infraestructuras. Con las tarifas lejos aún de recuperar todos los costes, dedicar parte de los ingresos del agua a otros fines, es como abaratarlas aún más, contribuyendo de algún modo a la insostenibilidad de estos servicios urbanos.

c) El escaso éxito de los mecanismos de participación público-privada

Los hechos precedentes y, como se verá, la supresión de los fondos europeos destinados a nuevas infraestructuras, han conducido a la Administración del agua a incentivar los mecanismos de participación público-privada para el desarrollo de infraestructuras hidráulicas, de forma que puedan abordarse actuaciones necesarias hoy sin posibilidad de financiación con los mecanismos convencionales.

Pues bien, pese al indudable atractivo que para los inversores podría tener el sector del agua, con una demanda relativamente estable y asegurada, tarifas en general reducidas, que podrían soportar incrementos, y sin apenas endeudamiento en comparación con otros sectores, estos mecanismos no están teniendo el éxito que cabría esperar.

La razón de ello hay que buscarla en la ya aludida inestabilidad del sector, sometido a fuertes turbulencias políticas y a incertidumbres normativas (p.e. la discusión tasa/tarifa para los abastecimientos, a la que nos referiremos más adelante) que dan lugar a unos riesgos e inseguridad jurídica incompatibles con el clima sosegado que toda inversión a largo plazo necesita. La fijación de un marco estable y la erradicación de las guerras del agua serían sin duda factores favorables para el desarrollo de estos mecanismos alternativos de financiación.

d) La economía de los ciudadanos y los actuales precios del agua

Tradicionalmente España, como todos los países mediterráneos, ha subsidiado el agua. Tanto la urbana como la agrícola. Y lo ha hecho no repercutiendo en el recibo que pagan los ciudadanos la amortización de unas costosas infraestructuras que, como envejecen, pronto o tarde habrá que reponer. Y ello pese a que desde el 2000, la Directiva Marco del Agua incluye entre sus preceptos la recuperación de costes. El amplio periodo transitorio por ella contemplado (el artículo 9 que lo prescribe, con un transitorio de nueve años, entró en vigor en 2010) no fue debidamente aprovechado (se perdió, dada la bonanza económica en los primeros años de la primera década de este siglo, una ocasión excelente de adecuar los precios a los costes) y hoy los tarifas del agua urbana deben al menos duplicarse y, en algunos casos, hasta cuadruplicarse. Sirva como referencia que el precio del agua en España es, por término medio, cuatro veces inferior al de Dinamarca cuando, sin embargo, sus ciudadanos pagan algo menos por la energía (http://www.energy.eu/). Sólo razones culturales pueden explicar lo que, desde una óptica estrictamente técnica, no tiene fácil justificación.

Las actuales tarifas no permiten renovar unas infraestructuras que, en algunos casos, ya son centenarias. Hasta ahora todas estas limitaciones habían sido soslayadas por una Administración del agua inversora y unos fondos europeos que llegaban en abundancia. Pero en las actuales circunstancias, la recuperación de costes no es ya sólo un precepto de la DMA sino una necesidad ineludible para que el sistema no colapse.

Y llegados a este punto hay que desmitificar el tabú de que los precios del agua, por tratarse de un bien de primera necesidad, no pueden subir. El precio que el ciudadano paga en España representa, en media, no más de un 0.4 % de la renta per cápita. Y a día de hoy gasta más dinero en agua embotellada (sólo para beber) que en agua de grifo (para un sinfín de usos) cuando el consumo anual de la primera (unos 150 litros por habitante y año) es igual al diario de la segunda. Por ello actualizar los precios con una estructura tarifaria que, sin comprometer la eficiencia en su uso, proteja a los económicamente débiles no es ningún trau140ma para la sociedad española. Y al tiempo activaría la actividad económica fomentando el empleo verde.

e) El mantenimiento de costosas infraestructuras construidas en el pasado reciente

Como ya se ha apuntado, la reciente política del agua basada en la promoción de grandes plantas desaladoras en la costa mediterránea presenta alguna luz y muchas sombras. Carentes de una planificación previa, todas las que se construyeron arrastradas por el boom inmobiliario han quedado en evidencia. Algunas incluso no pueden funcionar pues no disponen de los servicios básicos (acometida eléctrica, tuberías de conexión,…). Otras han quedado sin demanda y los Ayuntamientos que las pidieron, firmando convenios de financiación, quieren ahora desvincularse. En los regadíos la situación es aún peor pues los costes resultantes, aún subvencionados, resultan inasumibles para el sector.

Es un grave problema que no se puede ignorar porque, entre otras razones, Bruselas puede exigir la devolución de los fondos invertidos. Ello supone de hecho añadir una deuda económica más a las ya existentes, además del descrédito ante las instituciones comunitarias como país improvisador e irresponsable, condicionado por los vaivenes políticos e incapaz de articular una política hídrica racional, rigurosa y viable a largo plazo.

f) Las indeterminaciones del marco normativo

Pese al diseño institucional iniciado tras la Ley de Aguas de 1985, la complejidad del sector del agua y la diversidad de agentes institucionales implicados ha dado lugar a una proliferación normativa en ocasiones contradictoria (cada Comunidad Autónoma ha desarrollado regulaciones propias algunas, es el caso de Andalucía, incluso como Leyes de Aguas) y que da lugar a inequidades territoriales e inseguridad jurídica que es necesario eliminar.

Un significativo ejemplo de estas indeterminaciones lo constituye la confusión doctrinal hoy existente respecto a la naturaleza de la figura impositiva atribuible al agua de abastecimiento urbano. No existe acuerdo respecto a si se trata de una tasa o de una tarifa, figuras conceptualmente distintas y con tratamientos jurídicos diferenciados.

Aunque en apariencia parezca una discusión puramente formal, las implicaciones sobre la sostenibilidad económica de los servicios de agua son importantísimas, pues si se trata de una tarifa la inseguridad jurídica queda prácticamente eliminada, facilitando notablemente las posibilidades de acceso a financiación por terceros. Es urgente una clarificación de este problema con la fijación de criterios indiscutidos y únicos para todos.

3.4. CONCLUSIONES

La política del agua en España en modo alguno puede ser ajena ni al actual contexto socioeconómico ni a las directrices que Europa dicta. Por ello en el futuro inmediato se deberá tener muy presente que:

a) Las nuevas inversiones (siempre habrá necesidades) no las va a poder asumir la administración del agua como se ha venido haciendo hasta fechas recientes.

b) Incluso en el venturoso supuesto de conseguir captar fondos inversores para mejorar las infraestructuras hídricas, su amortización deberá correr a cuenta de los usuarios.

c) Es necesario encontrar soluciones a la grandes infraestructuras construidas con ayudas comunitarias (fundamentalmente desaladoras) y cuyos análisis ex ante han fallado por completo. La misión que se les había encomendado a día de hoy se ha mostrado irrealizable y existe un problema económico que habrá que resolver.

d) De todo cuanto antecede, parece inevitable que si se quiere evitar el colapso económico los precios deben aproximarse de manera progresiva a los costes reales, y cuanto antes mejor.

e) Europa ha apostado sin la menor duda por la eficiencia. España en este campo tiene un margen de mejora global notable que debe comenzar a recorrer. Ha de matizarse no obstante que en los territorios más sometidos a escasez de agua el margen es más reducido, a veces inexistente.

f) Los fondos públicos para el próximo sexenio sólo pueden proceder de Europa y, en cualquier caso (a excepción de Extremadura) para desarrollar actuaciones que mejoren la eficiencia.

g) En síntesis, no estamos en una época de cambios sino, sencillamente, ante un cambio de época. Y, de algún modo, este nuevo paradigma debe reflejarse en las directrices de la política del agua.

La política actual del agua ya contempla, bien que parcialmente, esta realidad (el manido debate desaladoras - trasvases ha pasado a mejor vida). Y además, en un marco económico mucho más adverso que el de hace unos pocos años, debe dar respuesta a los numerosos y complejos conflictos planteados (los más relevantes, desde la óptica de la Comunidad Valenciana, se comentan en el capítulo que sigue). Esta enrevesada situación es la que ha inspirado el título de este trabajo. Pero también quiere recordar que, como en todo laberinto, siempre hay alguna salida. Encontrarla exige imaginación, trabajo y, sobre todo, generosidad, un ingrediente que escasea en este ancestral mundo del agua. Este trabajo sólo pretende hacer más fácil su búsqueda.

4. EL NUEVO CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO E INSTITUCIONAL

4. El nuevo contexto sociopolítico e institucional

4.1. INTRODUCCIÓN

Además de los profundos cambios socioeconómicos producidos en los últimos años, apuntados en el anterior capítulo, y en estrecha relación con ellos, se han observado también cambios significativos en aspectos políticos, organizativos e institucionales relacionados directa o indirectamente con los recursos hídricos.

En este capítulo se examinan estos cambios y tendencias, se señalan los problemas generales e institucionales planteados, y se hace referencia a algunos problemas específicos más relevantes para la Comunidad Valenciana. Las posibles soluciones a estos problemas se apuntarán en el capítulo siguiente.

4.2. EL NUEVO CONTEXTO POLÍTICO

A partir de 2011, tras la celebración de elecciones autonómicas y generales, se configura en España un mapa político muy diferente del anterior, caracterizado en sus rasgos principales por una caída importante del Partido Socialista, y una mayoría absoluta del Partido Popular tanto en el Estado como en buena parte de las Comunidades Autónomas.

Al configurar la nueva estructura de la Administración General del Estado se produce un cambio significativo por el que desaparece el Ministerio de Medio Ambiente, que queda convertido en una Secretaría de Estado de Medio Ambiente dentro del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Asimismo, la Dirección General del Agua se adelgaza perdiendo una Subdirección General, y las Confederaciones Hidrográficas ven reducido su rango administrativo al rebajar a sus Presidentes al nivel de Subdirectores Generales, en lugar del de Directores Generales que, con alguna excepción, antes ostentaban. Otros Organismos de la Administración General estrechamente vinculados al mundo del agua como el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas, en el que se inserta en Centro de Estudios Hidrográficos, o el Instituto Geológico y Minero de España, han visto asimismo reducido su rango administrativo.

Forzados a estas reformas por la directriz política general de reducir la Administración del Estado, el hecho cierto es que ello ha supuesto una pérdida de peso institucional del sector del agua dentro del conjunto de la Administración General del Estado, sin que esta reducción se haya visto acompañada, hasta el momento, de la necesaria reflexión, ya apuntada en el Libro Blanco del Agua del año 2000, sobre las posibles reformas estructurales que esta Administración pudiera requerir.

Partiendo de esta situación administrativa general, cabe añadir algunas ideas sobre este nuevo contexto sociopolítico desde la perspectiva de sus efectos sobre el sector del agua:

- La mayoría monocolor del Partido Popular –o de cualquier partido- es en principio una circunstancia favorable para alcanzar alianzas territoriales sobre el agua. Un reciente ejemplo es el acuerdo territorial, alcanzado por vez primera en la historia, sobre la planificación hidrológica del Tajo en la cuestión del Acueducto Tajo-Segura, y el Memorándum suscrito por el Ministerio y las Comunidades de Valencia y Murcia, que puede considerarse un ejemplo de buena práctica de gobernanza del agua, como es la resolución de conflictos por la vía de acuerdos transversales no normativos que desarrollan los interesados.

- No obstante, y paradójicamente, esa circunstancia favorable supone a su vez un serio inconveniente para avanzar con rapidez en la solución de problemas. En efecto, no es posible tomar decisiones de calado sin acuerdos territoriales previos, y esto puede dilatar los procesos de forma muy inconveniente. Si el poder territorial es de signo distinto al central, el Gobierno central tendrá menos

obstáculos para actuar imponiendo su criterio aún en contra de intereses territoriales distintos. Así sucedió en legislaturas anteriores con las Comunidades de Valencia o Murcia, y ha sucedido ahora con la planificación del Guadalquivir y Andalucía. Pero si la situación es monocolor, tal imposición de criterios no es políticamente posible.

- Un ejemplo de esta dificultad para avanzar en contextos políticos monocolores es el del ámbito territorial de la demarcación del Júcar, en el que hay fuertes discrepancias de partida y no cabe optar unilateralmente por una parte sin crear un conflicto interno de muy difícil gestión. Este importante problema ilustra también como el paso del tiempo –el conflicto se inicia con una sentencia del Tribunal Supremo de 2004- enquista los problemas y los hace casi irresolubles aún cuando se trate de cuestiones relativamente sencillas, que podrían resolverse fácilmente en un contexto de cooperación y racionalidad.

- En la Comunidad Valenciana otro problema básico sin resolver hoy día es el derivado de la conducción Júcar-Vinalopó, en el que decisiones políticas precipitadas y erróneas, tomadas al margen de la racionalidad técnico-económica, han dado lugar a tensiones ahora tanto exteriores, con Castilla-La Mancha, como interiores, dentro de la misma Comunidad Autónoma Valenciana. Ante la imposibilidad de acuerdo urge la toma de posición, pronunciamiento e intervención del Estado, asumiendo su responsabilidad y competencia, y con el objetivo único del interés general.

- Otra situación similar es el del Plan Hidrológico del Ebro, técnicamente concluido hace ya tres años pero aún no aprobado por discrepancias con Cataluña en cuanto a los caudales ecológicos a fijar en el delta. Estas discrepancias no se han resuelto con normalidad mediante los mecanismos institucionales regulares que el ordenamiento prevé para ello, sino que se han llevado a una vía política paralela, al margen del ordenamiento vigente, que ha conducido no a la solución sino a la paralización del proceso. El mismo mecanismo de los caudales ambientales fue utilizado para menoscabar las posibilidades de trasvase desde el Tajo al Segura, llegando incluso a disponer normas de rango legal con ese velado objetivo (D.A. 1ª de la Ley 11/2005).

- Como puede verse, en estos y otros muchos casos, la impregnación total de los problemas del agua con este tipo de circunstancias políticas está suponiendo de hecho una muy seria dificultad para avanzar de forma eficaz, y un obstáculo de primer orden para arbitrar soluciones racionales a los problemas existentes. Un ejemplo muy significativo de esta absoluta impregnación política sobre el agua es el sorprendente nombramiento del Presidente del Ebro por el Partido Aragonés Regionalista, que puede llegar a condicionar la política nacional sobre el agua, y que solo resulta entendible en un contexto de cesiones, intercambios y pactos de gobierno, y no en el de una acción unitaria e integrada para la política del agua en el conjunto nacional.

- Como consecuencia de todo ello, el problema territorial sobre el agua no solo no se ha aliviado con el paso del tiempo, sino que incluso parece empeorar. Ello está dando lugar a una creciente corriente de opinión pública en el sentido de que el Estado intervenga de forma activa y decidida, asumiendo sus competencias sin la indiferencia o incluso manifiesta dejación que se ha vivido recientemente. La entrega y posterior recuperación del Guadalquivir es un episodio memorable a este respecto.

- Junto con esta situación generalizada de conflicto y desencuentro, debe también señalarse la existencia de experiencias positivas de cooperación institucional como la del País Vasco y la cuenca Cantábrica, donde un singular mecanismo participativo ha permitido la actuación conjunta y coordinada de la Administración del Estado y la Autonómica de forma pacífica y modélica. Ello ilustra sobre la posibilidad de nuevas vías de cooperación en situaciones de concurrencia que deben ser exploradas en el próximo futuro.

- Existe en el sector una percepción generalizada, al margen de filiaciones políticas, de que el programa AGUA no ha alcanzado sus objetivos iniciales y ha supuesto, en términos generales, un evidente fracaso. Los problemas estructurales de escasez siguen hoy casi igual que antes, sin solución estable y definitiva, y se ha empleado una ingente cantidad de dinero público y fondos comunitarios en actuaciones sin posible recuperación de costes, no ya de inversión, sino ni siquiera de operación y mantenimiento.

- Existe asimismo la percepción de que es necesaria una reconsideración global del sector que, manteniendo sus muchas bondades e históricos aciertos, actualice las funciones tradicionales que ha venido desempeñando, se adapte a las nuevas circunstancias socioeconómicas y políticas, y movilice nuevos mecanismos de gestión. A estas reflexiones se destinan los epígrafes siguientes.

4.3. TENDENCIAS EN LA GESTIÓN INSTITUCIONAL DEL AGUA

Junto con las nuevas coyunturas políticas y económicas expuestas en anteriores epígrafes, y en estrecha relación con ellas, el sector de las infraestructuras en general ha experimentado cambios fundamentales en los últimos años que marcan líneas de tendencia a las que el sector del agua, aún con sus rasgos propios y específicos, no puede ser ajeno. Asimismo, se observan tendencias en la gestión institucional de este recurso que indican posibles escenarios y líneas de actuación para el futuro inmediato. Seguidamente se examinan estas importantes cuestiones.

4.3.1. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LAS INFRAESTRUCTURAS

El sector de las infraestructuras públicas ha evolucionado en los últimos años de forma sustancial. Cambios significativos han sido:

- Liberalización plena en algunos sectores como energía y telecomunicaciones, o pérdida de consideración como dominio público, caso de los aeropuertos.

- Creación de entidades a las que se les encomienda la gestión de dichas infraestructuras, supuestos de ADIF, AENA, Autoridades Portuarias, que mantienen la consideración de entidades públicas, o de REE, ENAGAS, que si bien son entidades privadas, llevan a cabo actividades reguladas.

- Diferenciación entre la actividad de prestación del servicio (de transporte, de suministro) de la gestión de la red de infraestructuras. La división de RENFE entre ADIF y Renfe Operadora es el ejemplo más relevante de esta distinción. En la mayoría de los casos la prestación del servicio material tiende a liberalizarse paulatinamente mientras que la planificación y gestión de la red, en la medida que es un monopolio, se mantiene en manos públicas o en manos de entidades privadas que llevan a cabo actividades reguladas.

- Impulso de mecanismos de colaboración público-privada, en sus distintas manifestaciones. Las posibilidades actuales se han visto muy reducidas por dos motivos principales: la crisis económica, que no facilita la afluencia de inversores, y la inseguridad jurídica ante riesgos como el de la demanda, contraída en los últimos años.

Estas tendencias generales han tenido sus singularidades en el caso concreto del agua, como seguidamente se expone.

4.3.2. SINGULARIDADES DEL SECTOR DEL AGUA

En el caso del agua se dan situaciones singulares respecto a otros sectores. En síntesis:

- El servicio que se presta mediante la utilización de las infraestructuras -el suministro de agua- no puede en principio liberalizarse dado el carácter de bien de dominio público del agua.

- No existen, con carácter general, redes interconectadas que permitan la transferencia de recursos más allá de los tradicionales sistemas de explotación. La no ejecución de las infraestructuras previstas en el Plan Hidrológico Nacional y la fuerte oposición política a cualquier modalidad de trasvase ha limitado en gran medida el desarrollo de esta interconexión, a pesar de que era el principio en el que se basaba el Plan Hidrológico Nacional elaborado por el Partido Socialista (borrador de PHN de 1993), cuyo concepto se mantuvo, aunque reducido en su alcance, por el Partido Popular (PHN de 2000).

- Como consecuencia de lo anterior, y como resultado de la propia historia, las entidades que prestan el servicio de suministro del agua son las mismas entidades que gestionan las infraestructuras hidráulicas, y se circunscriben a los ámbitos de los sistemas de explotación o demarcaciones hidrográficas. La posibilidad de intercambios a mayor escala se limita a casos muy singulares, y la utilización de infraestructuras ajenas solo es posible mediante la figura de los peajes (posibilidad permitida, p.e. en el Acueducto Tajo-Segura). Este aislamiento ha conducido a la actual situación de las nuevas grandes desaladoras, que en general, y salvo casos singulares, como el de la Mancomunidad de Canales del Taibilla, pretenden operar con convenios individuales y heterogéneos suscritos con usuarios próximos, sin conexión a redes generales, y sin una visión integrada y sistémica.

- La circunscripción de la gestión a infraestructuras o sistemas de explotación aislados conlleva asimismo el desarrollo de sistemas tarifarios singulares para cada infraestructura o sistema, sin posibilidad de reequilibrios económicos y compensación territorial y sectorial de costes. Ello puede conducir a soluciones ineficientes, producir inequidades en el acceso al agua tanto por territorios, incluso vecinos, como por tipos de utilización, y dificultar un nivel adecuado, no necesariamente total, de recuperación de costes de los servicios relacionados con el agua.

Con estas circunstancias singulares, el modelo de gestión del agua también ha evolucionado en los últimos años en los ámbitos estatal, autonómico y local. A ello se destinan los siguientes epígrafes.

4.3.3. EL MODELO DE GESTIÓN DEL AGUA EN EL ÁMBITO ESTATAL

Una novedad muy significativa de la gestión del agua en el ámbito nacional ha sido la creación de las sociedades estatales de agua y la atribución a los Organismos de cuenca de mayores facilidades para la construcción de infraestructuras, superando ciertas limitaciones presupuestarias existentes en el año 1996.

Este modelo requiere, no obstante, una revisión global, por dos razones principales:

- El marco jurídico en el que se creó, apenas un apartado de un artículo de una Ley de acompañamiento, no ha sido modificado en los últimos diecisiete años, cuando la situación actual es totalmente diferente de la existente en el momento de su inicial regulación.

- La actual crisis económico-financiera introduce limitaciones presupuestarias que, sumadas a la reducción de fondos comunitarios, alteran sustancialmente los planteamientos sobre los que se diseñó el modelo inicial. Los cambios experimentados hasta ahora se han limitado a la fusión de algunas sociedades, pero no se ha abordado una reflexión sobre su fundamento conceptual y regulación normativa.

Dada la importancia de esta cuestión, se desarrolla brevemente en los epígrafes siguientes.

Orígenes y funciones de las Sociedades estatales

Las Sociedades Estatales de Aguas son sociedades mercantiles cuyo capital pertenece íntegramente, directa o indirectamente, a la Administración del Estado, sus Organismos Autónomos o a demás entidades estatales de Derecho público.

Al margen de la regulación general prevista en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP) y en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), las Sociedades Estatales de Aguas disponen de una regulación sectorial propia, pues se crearon al amparo de una disposición específica, el apartado 4 del artículo 158 la Ley 13/1996, de 20 de Diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, que posteriormente se convirtió en el artículo 132 del texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA).

Este artículo 158 atribuyó al Consejo de Ministros, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 6 del TRLGP, la potestad de constituir una o varias de estas Sociedades Estatales, cuyo objeto social fuera la construcción, explotación o ejecución de las obras públicas hidráulicas que al efecto determinara el propio Consejo de

Ministros, si bien también se permitió posteriormente que las citadas sociedades pudieran adquirir obras hidráulicas, públicas o privadas, para su integración en sistemas hidráulicos con el fin de conseguir un mejor aprovechamiento y una gestión más eficaz de los recursos hídricos.

Del examen de estas disposiciones se deduce que el marco normativo de las Sociedades Estatales de Aguas es relativamente escaso, pues, al margen de otras cuestiones menores, la ley se limita a señalar que las relaciones entre la Administración General del Estado y estas Sociedades se han de regular mediante los correspondientes convenios en los que se preverán, al menos, los siguientes extremos:

1. El régimen de construcción o explotación de las obras públicas hidráulicas de que se trate.
2. Las potestades que tiene la Administración General del Estado en relación con la dirección, inspección, control y recepción de las obras, cuya titularidad corresponderá en todo caso a la misma.
3. Las aportaciones económicas que haya de realizar la Administración General del Estado a la sociedad estatal, sin perjuicio de las aportaciones que la sociedad estatal pueda recibir de otros sujetos públicos o privados, en virtud, en su caso, de la suscripción de los convenios correspondientes.
4. Las garantías que hayan de establecerse a favor de las entidades que financien la construcción o explotación de las obras públicas hidráulicas.

En consecuencia, los convenios a los que se refiere la Ley de Aguas (los denominados Convenios de Gestión Directa que aprueba el Consejo de Ministros para cada una de estas sociedades) se convierten de hecho en el marco jurídico de referencia para conocer los derechos y obligaciones de estas entidades.

Antecedentes. Los objetivos de la creación de Trasagua

En el contexto antedicho, el Consejo de Ministros autorizó, mediante acuerdo de 7 de diciembre de 2002, la creación de la Sociedad Estatal Infraestructuras del Trasvase, S.A. (Trasagua), con la consideración de Sociedad Estatal de Aguas.

Trasagua se constituyó el 7 de marzo de 2002 por tiempo indefinido, con un capital social constituido por una aportación inicial de 167.980 miles de Euros, realizada en su totalidad por el Estado.

El objetivo fundamental para el que se crea Trasagua es la ejecución de todas las obras necesarias para llevar a cabo el trasvase de agua de la cuenca del Ebro a las cuencas internas de Cataluña, al Júcar, al Segura y al Sur, conforme al régimen de nuevas transferencias ordinarias que fue aprobado por el artículo 13 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (LPHN).

Existen pues algunas notas que diferenciaron la creación de Trasagua del resto de las Sociedades Estatales de Aguas que previamente se habían constituido, que podemos resumir en dos puntos:

1. A diferencia de lo que había ocurrido hasta entonces con el resto de Sociedades Estatales de Aguas, a Trasagua se le otorga un ámbito territorial de actuación superior al de una cuenca hidrográfica, precisamente porque se crea para ejecutar las obras del trasvase entre diferentes cuencas.
2. La ejecución de las obras hidráulicas encomendadas a Trasagua no estaban condicionadas a la previa formalización de un Convenio con los usuarios, dado que las infraestructuras del trasvase no eran una obra hidráulica aislada, con usuarios determinados, sino que se configuraba como una red de transferencias hídricas de la cuál colgaban distintos sistemas de explotación, con redes e instalaciones propias.

En consecuencia, Trasagua, al no tener la consideración de un organismo de cuenca, sólo podía tener como usuarios de la infraestructura que iba a gestionar a cada uno de los respectivos organismos de cuenca. Eran los organismos de las cuencas receptoras de las aguas del trasvase los que abonarían las tarifas giradas por la sociedad y los que tendrían que repercutir a los usuarios finales los cánones que correspondieran conforme a la legislación de aguas vigente en cada momento.

La conversión de Trasagua en ACUAMED

Tras el cambio de Gobierno en 2004 y la supresión del artículo 13 de la LPHN, llevado a cabo mediante la reforma operada por el Real Decreto Ley 2/2004, de 18 de junio, desapareció el objeto propio para el que fue creada Trasagua, al derogarse el trasvase previsto de las aguas del Ebro.

Por dicha razón, con el objeto de adaptar el objeto social y la regulación legal de Trasagua a las diferentes actuaciones previstas por el entonces Ministerio de Medio Ambiente, como consecuencia de la adopción de la nueva política hidrológica denominada Programa AGUA, el Consejo de Ministros, por acuerdo de 25 de junio de 2004, autorizó la modificación del objeto social de Trasagua y su cambio de denominación social, pasando a denominarse Aguas de la Cuenca Mediterránea, S.A. (ACUAMED).

El objeto social de ACUAMED, según la redacción dada por acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, consiste en:

- La contratación, construcción, adquisición y explotación de toda clase de obras hidráulicas y, en especial, de aquellas obras de interés general que, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 11/2005, por la que se modifica la Ley del Plan Hidrológico Nacional, se realicen en sustitución de las previstas en su día para la transferencia de recursos hídricos.

- La gestión de los contratos para los estudios, proyectos, construcción, adquisición o explotación de las obras citadas en el párrafo anterior, así como el ejercicio de aquellas actividades preparatorias, complementarias o derivadas de las anteriores.

Con este cambio de objeto social se alteró en la práctica una de las notas originales que caracterizaron la creación de Trasagua, hoy ACUAMED, la ausencia de usuarios directos de las infraestructuras hidráulicas encomendadas, permaneciendo, sin embargo la otra nota diferenciadora del resto de las Sociedades Estatales de Aguas, su ámbito territorial superior al de una cuenca hidrográfica.

Es evidente que los gestores de la política del agua en ese momento podían haber enfocado la transformación de Trasagua en ACUAMED de una manera diferente, intentado otorgar una configuración operativa a ACUAMED distinta de la del resto de Sociedades Estatales de Aguas, enfatizando, como en el caso de Trasagua, su funcionalidad como operador de redes de infraestructuras hidráulicas más que como gestor de instalaciones aisladas. Pero, cualquiera que fuera la razón, no se hizo así y el resultado fue que ACUAMED pasó a convertirse en una entidad encargada de la construcción y/o explotación de obras hidráulicas sumamente heterogéneas, aisladas y no conexionadas entre sí, en términos equivalentes al del resto de las Sociedades Estatales de Aguas, a las que se superponía funcional y territorialmente, y con la única diferencia de que su ámbito territorial no se circunscribía a una sola cuenca hidrográfica.

Es obvio que esta solución es claramente disfuncional y no obedece a ninguna lógica económica ni organizativa, siendo sus consecuencias bien perceptibles, en especial a medio y largo plazo.

En efecto, esta clara duplicidad de las funciones asignadas a ACUAMED y al resto de las Sociedades Estatales de Aguas que operaban en las cuencas mediterráneas dio lugar a indeterminaciones respecto a las atribuciones asignadas a cada una que, en ausencia de criterios objetivos, se resolvían en cada caso por criterios de oportunidad o coyuntura política.

Por otro lado, al cambiar su objeto social sin modificar el marco jurídico de las Sociedades Estatales de Aguas, ACUAMED se obligaba a tener que formalizar Convenios con los usuarios respectivos de cada una de las obras hidráulicas a ejecutar, con la peculiar circunstancia de que, con frecuencia, las obras a ejecutar más que instalaciones demandadas por los potenciales usuarios eran actuaciones impulsadas desde la propia ACUAMED, ante la necesidad política de sustituir, a la mayor urgencia posible, las infraestructuras del trasvase por otras actuaciones alternativas.

Es el caso, por ejemplo, de buena parte del programa de desaladoras impulsado por ACUAMED, que se propugnaron como la alternativa más económica, más rápida y que proporcionaría una mayor cantidad de agua. Sin embargo, el paso de los años ha puesto de manifiesto que este programa fue ejecutado sin un previo análisis económico, en contra de las advertencias técnicas, en la mayoría de los casos, sobre sus dificultades económicas y energéticas, tal y como se indicaba en el Anexo dedicado al análisis económico, de septiembre de 2000, que fue incorporado a la documentación soporte de proyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional aprobado por el Gobierno en febrero del año 2001 y el Informe del Consejo Nacional del Agua aprobado en enero de 2001. Y, por último, sin una vinculación coherente y adecuada con la planificación hidrológica que el propio Ministerio había aprobado pocos años antes, y sin ni siquiera tener identificados, ni mucho menos comprometidos, sus futuros usuarios, la mayor parte de los cuales se han quedado en el limbo de los desarrollos urbanísticos abortados.

Huelga decir que ninguna de las previsiones respecto a disponer de agua más barata y más rápida se ha cumplido. La insostenibilidad de la situación era manifiesta y pronto se dieron pasos para intentar salir de ella.

La absorción por ACUAMED de otras sociedades estatales

De acuerdo con los Estatutos de ACUAMED, su objeto social podrá realizarse directamente o mediante la participación en el capital de las sociedades constituidas o que pudieran constituirse con alguno de los fines que forman parte del objeto social de ACUAMED.

Con este propósito, en junio de 2006 se aprobó la fusión por absorción entre las sociedades ACUAMED como sociedad absorbente y "Aguas de la Cuenca del Sur, S.A.U." (ACUSUR) como sociedad absorbida, y en abril de 2010 se aprobó la fusión por absorción entre ACUAMED, como sociedad absorbente, y Aguas de la Cuenca del Segura, S.A. (ACUASEGURA) y Aguas del Júcar, S.A. (ACUAJUCAR), como sociedades absorbidas.

La fusión por absorción supuso la subrogación de ACUAMED en la posición jurídica que ACUAJUCAR y ACUASEGURA, ambas con actuación en territorio valenciano, ostentaban en los respectivos convenios de gestión directa para la construcción y/o explotación de infraestructuras hidráulicas, suscritos por dichas entidades con el Ministerio de Medio Ambiente. Entre las actuaciones afectadas estaban, por ejemplo, el trasvase Júcar-Vinalopó y las desaladoras del programa AGUA.

Situación actual

En la situación actual, los Convenios de Gestión Directa suscritos por las distintas Sociedades Estatales de Agua refundidas en el seno de ACUAMED presentan heterogeneidades significativas que determinan que el marco jurídico aplicable a las obras hidráulicas encomendadas no sea en estos momentos uniforme.

En las actuaciones más relevantes para la Comunidad Valenciana, y como se expone con detalle al referirnos a esta actuación, el convenio con los usuarios para el desarrollo del trasvase Júcar-Vinalopó fue unilateralmente alterado por Aguas del Júcar, dando lugar a una ruptura aún no resuelta.

Por otra parte, los convenios para las desaladoras lo han sido, en ocasiones, de manera forzada y con costes pactados inferiores a los reales, pese a lo cual son suficientemente elevados como para desincentivar su empleo en regadíos. Grandes plantas apenas concluidas, como la de Torrevieja, tienen en estos momentos importantes incertidumbres sobre su futuro.

Conclusiones

De lo expuesto cabe deducir que:

a) Es necesaria una puesta al día del marco legal actualmente existente para las Sociedades Estatales de Agua, en especial en relación con el régimen tarifario y los derechos de uso sobre las infraestructuras encomendadas.

b) Sería conveniente una reconsideración y refundición de los Convenios de Gestión Directa existentes en ACUAMED que permita otorgar mayor uniformidad al marco jurídico aplicable a la gestión de dichas infraestructuras.

c) Las grandes actuaciones de desalación no han cubierto sus objetivos dando lugar a un déficit económico de gran magnitud e inviable recuperación dada la imposibilidad de absorber estos costes por el sector más consumidor, que es el de regadío, y la dificultad para encajarlos en sistemas de abastecimiento sin incrementos sustanciales de las tarifas.

d) Ante todo ello, el modelo parece requerir una reconsideración sustancial. Una posible vía para este replanteamiento, con las necesarias reformas y adaptaciones, podría ser el de la nueva entidad nacional de suministro que proponemos en otros apartados de este documento, y que podría catalizar éste y otros de los elementos descritos.

4.3.4. EL MODELO DE GESTIÓN DEL AGUA EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO

En el ámbito autonómico se ha dado un proceso paralelo al estatal, mediante la creación de entidades públicas autonómicas encargadas de la gestión de infraestructuras hidráulicas.

El rasgo característico es la gran disparidad de modelos, en función de si dicha Comunidad tiene o no cuencas intracomunitarias o si la entidad gestora tiene o no atribuidas competencias en materia de gestión y planificación del dominio público, es decir, que tengan la consideración de Administración hidráulica. Los vaivenes habidos en estos últimos años han sido evidentes. Y así, es sólo un ejemplo, la comunidad andaluza llegó a crear la Agencia Andaluza del Agua y unos pocos años después, en un rápido viaje de ida y vuelta, la desmanteló. Así pues, a la vista de tantos vaivenes y vericuetos, habría que ser muy cuidadoso con las reformas que en el medio y largo plazo se pueden abordar y, en cualquier caso, enmarcarlas de manera lógica en el contexto general de la administración del estado. Y para ello lo más razonable es no mover ficha hasta que los pilares de la primera, los del Estado, se hayan establecido firmemente, para no aumentar la confusión y el desorden.

En este documento se presta menor atención a este nivel de administración que a los otros dos (estatal y local) porque todas las reformas que aquí se plantean tienen vocación nacional. Incluso en el caso del regulador del agua urbana, cuyo foco de atención es la ciudad, no parece razonable implantar la misma figura administrativa en cada autonomía cuando el objetivo final es regular unos sistemas que, con independencia de su ubicación geográfica tienen, aunque con mayor o menor intensidad, problemas similares. La unificación a escala nacional de criterios técnico-económicos y de calidad de servicio sólo puede producir, al igual que la economía de escala, beneficios.

4.3.5. EL MODELO DE GESTIÓN DEL AGUA EN EL ÁMBITO LOCAL

Introducción

En el ámbito local cabe apuntar como rasgo principal el incremento paulatino de fórmulas de colaboración público-privada, en especial mediante la utilización del modelo concesional de servicio público, si bien con una polémica doctrinal y jurisprudencial no resuelta sobre la naturaleza jurídica de los ingresos que perciben las concesionarias. Alternativamente se ha recurrido a la creación de sociedades municipales o mixtas encargadas de dicha gestión.

El problema básico surge del desequilibrio económico entre costes totales e ingresos, con tarifas insuficientes que no permiten cubrir todos los gastos de los servicios y, especialmente, la necesaria renovación de infraestructuras.

Aunque la demanda de agua urbana no es un porcentaje relevante del total, al condicionar de manera directa la calidad de vida de los ciudadanos tiene una gran importancia. La gestión de estos servicios estratégicos es responsabilidad de los Ayuntamientos. En 1985 se promulgó la ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril) que establece (artículos 25.2.l y 86.3) que uno de los servicios de prestación obligatoria por parte de los municipios es el abastecimiento de agua. Y parece lógico que así sea pues las redes hidráulicas urbanas tienen un marcado carácter local, aunque a veces, por razones de economía de escala, las de distribución general se mancomunan. Una lógica que impera en todo el mundo.

Pero la creciente complejidad técnica y económica inherente a estos servicios (garantizar la potabilidad del agua en el grifo del ciudadano, depurar las aguas utilizadas, mantener las redes estancas, regular los bombeos fomentando su funcionamiento en horas valle para ahorrar gastos energéticos, establecer, y sobre todo cumplir, estándares de calidad del servicio con su reglamento correspondiente, etcétera) desborda, en general, la capacidad técnica de los municipios en particular la de los menores. Con todo, tras décadas de existencia de estos sistemas gestionados por los municipios, vistas las luces y sombras habidas, parece razonable revisar cómo han funcionado hasta ahora estos servicios para reforzar lo positivo y cambiar lo que puede hacerse mejor. Una reflexión muy oportuna en un marco de crisis económica que obliga a todas las partes intervinientes a ser mucho más eficientes de lo que hasta ahora han sido.

Los grandes retos de la política hídrica local

El paso del tiempo está evidenciando la incapacidad de la política hídrica local de hacer frente a los grandes retos a los que estos servicios se enfrentan. Entre otros:

- *El aumento de la población urbana y el decaimiento de la rural*

  En las seis últimas décadas la población mundial casi se ha triplicado. Así, mientras en 1950 vivían en la tierra 2500 millones de habitantes, hoy ya superan los 7000 millones. En España, y en el mismo intervalo de tiempo, el crecimiento ha sido, aunque inferior, asimismo notable. De los 28 millones de 1950 se ha pasado a los 46 millones actuales. Si a ello se añade el hecho de que la población urbana española ha pasado de un 50% en 1950 al actual 80%, se comprenderá la magnitud del reto, aún mayor al sumar los desplazamientos estacionales de la población nacional y las decenas de millones de turistas extranjeros que anualmente nos visitan.

- *La creciente urbanización del territorio*

El continuo desplazamiento de la población rural a la ciudad y el creciente nivel de vida de los ciudadanos están contribuyendo de manera importante a urbanizar el territorio, lo que altera notablemente el ciclo hidrológico del agua. Buena parte de la lluvia que antes se infiltraba, una vez impermeabilizado el suelo, escurre por la superficie del terreno. Ello puede provocar alteraciones e inundaciones urbanas con relativa frecuencia, un problema en constante aumento y del que la sociedad es plenamente consciente. Y así como en el aumento de la población los índices de crecimiento españoles son inferiores a la media, no es este el caso de la creciente urbanización del territorio. De acuerdo con el proyecto de la UE Corine Land Cover Project 2000, en el que participaron 23 países, durante la última década del pasado siglo XX el territorio urbanizado en España creció a un ritmo tres veces superior al de la media de todos los participantes (1.95% frente al 0.68%).

- *El envejecimiento de las infraestructuras*

Los servicios urbanos de agua nacen con el pasado siglo XX. Desde su implantación se han instalado en España decenas de miles de kilómetros de tuberías (con un valor patrimonial del orden de 10.000 millones de euros) y muy pocas se han renovado porque las vigentes tarifas no lo permiten. La consecuencia inmediata es su progresivo envejecimiento y, con él, un aumento de las fugas.

La figura adjunta permite tener conciencia de la magnitud de este problema en USA. Obviamente en España es cuantitativamente distinto, pero cualitativamente el efecto resulta similar.

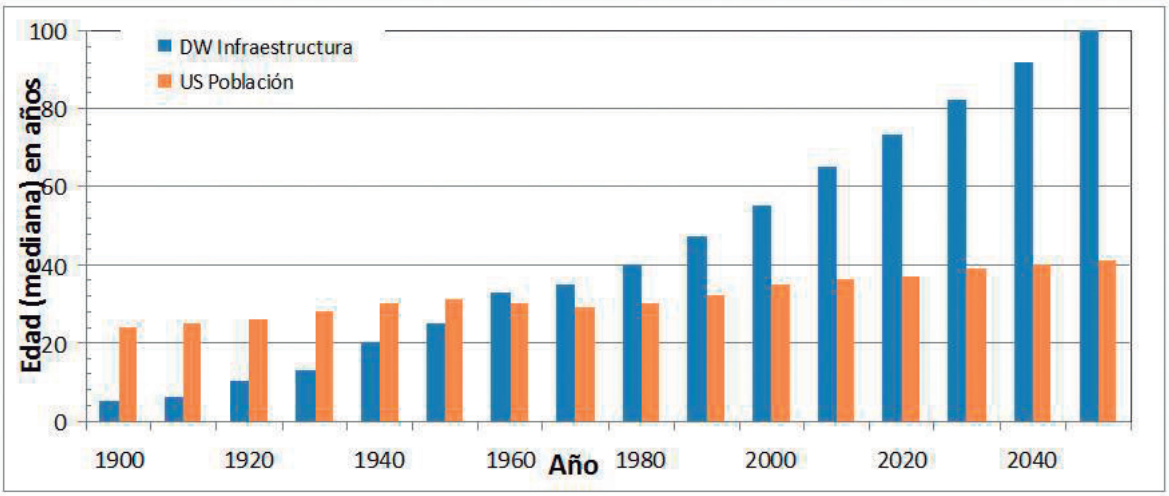

Figura 3. Evolución de la edad de la población y de las tuberías (medianas)

- *El aumento de la contaminación y las mayores exigencias en lo relativo a la depuración*

El aumento del nivel de vida de los ciudadanos ha supuesto una degradación importante del medio ambiente en general y de las masas de agua en particular. Prácticamente todas las actividades humanas cuyo desempeño requiere el uso del agua, degradan su calidad en mayor o menor medida. Incluso en los últimos años han aparecido los denominados contaminantes emergentes, productos químicos, naturales o sintéticos, que no se miden ni controlan habitualmente pero que pueden producir efectos nocivos en el medio natural y en la salud humana. Si a ello se le añade las crecientes exigencias de la UE relativas a la calidad que deben reunir los vertidos antes de devolverlos al medio natural, se comprenderá la dimensión de este reto concreto.

- *El imparable aumento del consumo de agua embotellada*

En las últimas décadas el consumo de agua embotellada en España (también en buena parte del mundo, tanto el desarrollado como el que no lo está) se ha disparado.

En la actualidad nuestro país figura entre los primeros del mundo en consumo unitario (unos 150 l/persona y año) con un precio, en media, 1000 veces superior al del agua de grifo. Obviamente nada hay que objetar al respetable negocio de comercializar agua embotellada, pero ello no quita que este fenómeno sea, por una parte, indicativo de un cierto fracaso del suministro de agua potable y, por otra, que ambientalmente plantee inconvenientes añadidos como el mayor consumo de energía, generación de plásticos, necesidad de transporte, etcétera. Un ejemplo paradigmático de despreciar las ventajas de la economía de escala.

Nadie duda en nuestro país de la potabilidad de las aguas urbanas pero en no pocas ocasiones se cuestiona, y no poco, sus características organolépticas. Por ello algunos países desarrollados (como Holanda o Dinamarca), utilizan métodos más modernos de desinfección que la cloración para así fomentar el consumo del agua de la red, esfuerzos que se ven ampliamente recompensados pues en estos países el consumo de agua embotellada es puramente testimonial, del orden de 10 l/persona y año.

- *La necesidad de armonización regulatoria*

Además de los problemas anteriores, de carácter tecnológico-económico, uno de fundamental importancia es el relacionado con la actual dispersión regulatoria y heterogeneidad en el tratamiento normativo dado a las aguas urbanas a la escala de la Comunidad Autónoma y del propio Municipio. Ni siquiera se dispone hoy de una terminología común para toda España, definiéndose conceptos distintos con los mismos términos y dando lugar a una dispersión que lastra posibles mejoras conjuntas para el sector. Ya apuntada anteriormente, la indeterminación existente respecto a la naturaleza jurídica de la prestación del servicio (tasa/tarifa), es un buen ejemplo de este desorden normativo.

Conclusión

De todo cuanto antecede emergen tres conclusiones fundamentales. La primera, ya subrayada, es que en el futuro inmediato los precios del agua urbana deberían subir de manera significativa. Y no sólo porque así se deriva de exigencias de la Directiva Marco del Agua sino fundamentalmente porque, además de las consideraciones ambientales, resulta necesario proporcionar viabilidad económica a largo plazo a la prestación de estos servicios.

En el marco actual de austeridad de las cuentas públicas, situación que es previsible perdure, el único modo de responder de manera adecuada a buena parte de los retos planteados es recuperando los costes que la gestión sostenible del agua urbana, incluidos los correspondientes a la renovación de las infraestructuras, conlleva. De otro modo el colapso económico de estos servicios, otra burbuja, en este caso hídrica, está servido.

La segunda es la necesidad de gestionar de manera integral todos los usos y recursos hídricos, particularmente a la escala de la cuenca hidrográfica. La política del agua urbana no puede desacoplarse en modo alguno de la política hídrica global, cada vez más compleja y en ámbitos territoriales más extensos. Siendo las interacciones más que evidentes es necesario adecuar la política del agua a este nuevo contexto de globalización.

La tercera es la necesidad de arbitrar un marco regulatorio común para toda España que fije estándares y suprima la heterogeneidad actual. En el siguiente capítulo se tratarán posibles soluciones a este problema.

4.4. PROBLEMAS GENERALES E INSTITUCIONALES

Tras la exposición de las circunstancias y tendencias antes mostradas, procede ahora identificar algunos problemas generales de tipo institucional que pueden lastrar la viabilidad de soluciones eficientes y que requieren reformas para su superación.

4.4.1. ADMINISTRACIÓN DEL AGUA. ORGANISMOS DE CUENCA

En estrecha relación con lo descrito anteriormente respecto a la situación de la gestión del agua está la redefinición de los Organismos de cuenca y la Administración Hidráulica ante la sensación generalizada de que en su configuración actual, y tras las tendencias disgregadoras de los años pasados, su funcionamiento dista de ser el que exige el momento presente.

Se trata de un asunto muy debatido desde hace años (v., p.e., el Libro Blanco del Agua), y que cabe sintetizar reafirmando la necesidad del reforzamiento de las funciones propias de autoridad, administración y control –fundamentalmente Planificación y Comisarías de aguas- frente a otras funciones vinculadas a la construcción de infraestructuras que, pese a su indudable importancia histórica, han decaído en los últimos años y, a la vista del nuevo escenario socioeconómico, lo harán más en el futuro. La explotación y conservación de los sistemas existentes podría contemplarse, cuando proceda, bajo la óptica de la externalización antes descrita.

Además, hay que recordar que las Administraciones del agua han sido sometidas en los últimos años a drásticas reducciones presupuestarias para contener el déficit público. La necesidad de priorizar actuaciones es ineludible y exigirá protocolos estrictos para autorizar nuevas iniciativas. La financiación de estos Organismos es un importante problema que tiende a acrecentarse con el paso del tiempo y que requiere una revisión general del marco económico-financiero en el que tradicionalmente han venido desenvolviéndose.

En relación con la Administración Hidráulica, en el caso valenciano existe un problema singular planteado en relación con la asunción de competencias sobre el agua, que trataremos al abordar algunos problemas específicos de especial relevancia para esta Comunidad.

4.4.2. PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

Como es bien conocido, la planificación hidrológica instituida por la Ley de Aguas de 1985, y extendida con los objetivos y disposiciones de la Directiva Marco de Aguas europea, es el instrumento básico para la ordenación del recurso agua en las demarcaciones hidrográficas.

Con la Ley de 1985 se desarrollaron en España los primeros planes hidrológicos, cuya aprobación culminó en 1998 tras un largo y complejo proceso. Con la trasposición y entrada en vigor de la Directiva Europea en 2003, los contenidos y alcances de estos primeros planes se extendieron considerablemente al incluir nuevos y ambiciosos objetivos ambientales, aspectos económicos, programas de medidas sistemáticos, y un proceso de participación pública más extenso y complejo. Además, el ámbito de aplicación se extendió más allá de las aguas continentales para incluir también las aguas de transición y las costeras.

Esta planificación, cuya primera revisión debió estar aprobada en 2009, sufre un considerable retraso. La fecha límite de 2010 para establecer los mecanismos de incentivos económicos para recuperar costes ha pasado enteramente desapercibida, en el 2012 debieran haber estado operativas las medidas de los planes de demarcación, y en 2015 debiera alcanzarse el objetivo del buen estado de todas las masas de agua.

Este calendario no ha sido cumplido, encontrándonos hoy sin haber cubierto siquiera la primera fase de aprobación de los Planes –ahora está comenzando este proceso de aprobación- y habiendo algunos, como el del Júcar, que acaban de salir a una información pública cuyo plazo terminará en febrero de 2014, no pudiendo materialmente ser aprobados antes de la primavera de ese año.

Los borradores de planes conocidos prevén una cifra global de actuaciones del orden de 30.000 M€ para alcanzar sus objetivos en el periodo 2010-15, absolutamente alejada de las posibilidades reales. Hoy se acepta, incluso por la propia Comisión Europea, que bastará para el 2015 con alcanzar el buen estado en la mitad de las masas de agua, y no en la totalidad como sería preceptivo.

Será necesario reprogramar completamente las actuaciones previstas de forma que la nueva revisión de la planificación, teóricamente disponible en 2015, plantee objetivos muchos más realistas para los próximos años. Como referencia, la parte que puede ser cubierta con fondos europeos se estima en unos 2.000-2.500 M€, para todas las infraestructuras, en el sexenio 2014-2020. La adaptación al cambio climático es una actividad relevante para los recursos hídricos, pero no puede reducirse, obviamente, a "infraestructuras verdes", sino que debe adaptarse a la realidad española.

Programas que requieren atención continua y no pueden ser desatendidos son los de medición y redes, seguridad de infraestructuras, o calidad y depuración de las aguas, y ello ha de ser contemplado de forma preferente. Otros programas básicos son los de modernización de regadíos, reutilización de aguas residuales tratadas, o fomento de la hidroelectricidad e instalaciones reversibles.

Hay que señalar que, considerando los plazos mínimos exigidos por la normativa, la nueva fecha de 2015 será también inalcanzable, aunque se limite a reproducir con pequeños cambios los planes ahora en consulta pública, por lo que es seguro que se producirá otro retraso en el siguiente ciclo del proceso planificador.

A la vista de todas estas circunstancias probablemente, si se actúa con la mayor diligencia desde ahora, la primera revisión de la planificación en situación que podríamos llamar normalizada será la del 2021.

De aquí a entonces es necesario avanzar en el desarrollo de nuevas bases técnicas comunes para todos los planes (bases cartográficas, evaluación de recursos, homogeneización de demandas, metodologías para caudales ambientales, valoraciones económicas, análisis coste-eficacia, etc.), la adaptación de los programas de medidas a la nueva realidad económica, priorizar las actuaciones más urgentes, y diseñar y facilitar nuevos mecanismos, como las reformas institucionales descritas, la participación público-privada, el despliegue de las cesiones de derechos, o la revisión de los procedimientos de planificación, cuya complejidad de tramitación no solo no ayuda a mejorar sus resultados, sino que se convierte en un lastre para su desarrollo efectivo.

Además de la reforma de los procedimientos planificadores, se hace también necesario avanzar, como se ha señalado, en la clarificación de las técnicas y métodos utilizados. Como ejemplo, los cálculos de determinación de los caudales ecológicos proporciona resultados muy variables, con horquillas abiertas que no permiten adoptar valores unívocos, iguales para todos. Otro ejemplo de indeterminación es el de la tipificación de masas de agua, que pueden estar en buen o mal estado según quien realice el análisis. Es el caso de la masa de agua del Bidasoa en su tramo final, considerada en buen estado por España y mal estado por Francia.

En definitiva, se han realizado avances importantes en la planificación hidrológica pero el procedimiento técnico-administrativo dista mucho aún de estar debidamente resuelto y depurado.

Hay que recordar que la planificación hidrológica debe ser un instrumento para la resolución de problemas, y no puede convertirse, como por desgracia ha sucedido, en un problema en sí misma, cuya principal preocupación sea la de cumplimentar su trámite para impedir o minimizar sanciones comunitarias.

4.4.3. EL MODELO GLOBAL DE ORDENAMIENTO

Como se deduce de lo expuesto en distintos epígrafes previos, hay un importante problema de fondo en numerosos aspectos del modelo global de ordenación del agua en España.

Disgregación, heterogeneidad, falta de unidad de acción, tensión territorial, insostenibilidad económica, multiplicidad normativa, e inseguridad ante el futuro del agua parecen ser los descriptores del momento presente.

Fruto de todo ello, y con carácter general, se observa una tendencia creciente de opinión hacia la necesidad de una mayor intervención estatal en cuestiones básicas relativas a la autoridad y disposición sobre los recursos hídricos, recuperando un papel desdibujado en los últimos años tanto por los nuevos desarrollos estatutarios como por una cierta falta de firmeza cuando no manifiesto abandono en la defensa de las competencias estatales –caso del Guadalquivir-. Los problemas de definición y armonización de cuencas intracomunitarias en ámbitos intercomunitarios siguen sin resolverse y son fuente permanente de conflictos territoriales –caso del Júcar-. Esta tendencia a subrayar el papel del Estado debe ser contemplada en las nuevas regulaciones que se propongan.

El reforzamiento del Estado debe aparejar la unificación de procedimientos, criterios y normas, no necesariamente en menoscabo de competencias autonómicas, sino en directa aplicación de la función coordinadora que constitucionalmente tiene atribuida. También en estos asuntos normativos, la economía de escala contribuiría, en sintonía con los tiempos que corren, a ser más eficientes evitando repetir lo ya hecho.

4.5. ALGUNOS PROBLEMAS ESPECÍFICOS

4.5.1. INTRODUCCIÓN. LA SITUACIÓN DEL JÚCAR

En epígrafes anteriores se han descrito diferentes problemas importantes relativos a la gestión y ordenación del agua en la situación actual, concluyendo con la necesidad de una reconsideración de calado del modelo vigente.

Además de estos elementos generales existen algunos problemas específicos en el área valenciana, que se han puesto de manifiesto en el complicadísimo proceso de acuerdo sobre la planificación hidrológica del Júcar, cuyo borrador ha sido finalmente sometido a consulta pública el pasado mes de agosto tras un largo y difícil proceso de acercamiento y concertación por parte de las Administraciones afectadas.

Para entender esta anomalía en el caso del Júcar hay que recordar que la situación de partida está muy fuertemente tensionada por múltiples razones. Entre ellas puede señalarse el incumplimiento de la administración de compromisos y actuaciones que se previeron en el plan de 1998 y que están pendientes desde entonces. Asimismo se han producido distintas sentencias judiciales tanto del Tribunal Supremo como del Constitucional, acciones contradictorias, que han generado problemas interpretativos importantes, que han anulado parcialmente el plan de 1998 y que han introducido en la discusión de la planificación elementos que, en lugar de aclarar y pacificar, han oscurecido y radicalizado las posiciones, alejando la posibilidad de acuerdo.

La falta de actuación por parte de la Administración ante circunstancias como la sentencia del Tribunal Supremo de 2004 ha hecho que el proceso se degrade con el paso del tiempo, se enquisten posiciones, se pierda la racionalidad y se aleje la posibilidad de acuerdo.

También se han producido en este ámbito actuaciones arbitrarias de la Administración de extraordinaria relevancia sociopolítica, como la denuncia unilateral del convenio suscrito para el desarrollo del trasvase Júcar-Vinalopó, forzando un cambio de toma que ha acarreado una gran tensión territorial, un dispendio innecesario de fondos públicos, y una desconfianza generalizada por parte de los usuarios hacia la administración del agua. Por otra parte, la crisis económica general hace inviable abordar nuevas inversiones por los mecanismos ordinarios, lo que dificulta el planteamiento de necesarias actuaciones que podrían paliar problemas concretos.

Seguidamente se exponen algunos de estos importantes problemas y se apuntan posibles soluciones. Como puede verse, tras todos ellos subyace el principal problema global que no es otro que el de la escasez de agua en importantes sectores del territorio valenciano. Esta escasez no solo no ha sido aún resuelta, sino que parece haberse agravado en los últimos años, aunque la coyuntural suficiencia de agua de esta época húmeda pueda hacer pensar lo contrario.

4.5.2. RIGIDECES DEL SISTEMA ACTUAL

A la natural complejidad de la gestión del agua, en tanto que recurso vulnerable, azaroso y ocasionalmente escaso, se superponen algunos condicionantes añadidos que encorsetan su manejo.

La asignación de recursos o la reasignación a través de compra y venta o cesión de derechos choca a menudo con un sistema concesional que, si está claramente definido en la legislación actual, se soporta a menudo en concesiones históricas, a veces seculares, que no se corresponden con las necesidades reales actuales y que, en última instancia, deberían ser sometidas a revisión. En el Libro Blanco del Agua se expuso extensamente este importante problema.

Son abundantes los ejemplos en los que las asignaciones históricas están sobredimensionadas, sobre todo en territorios donde la agricultura ha sido adecuadamente modernizada, o podría haberlo sido, y las demandas unitarias sobrepasan con mucho las necesidades reales. El reajuste de estas concesiones podría conducir a liberar caudales que podrían ser reasignados sin perjuicio real alguno para el titular de la concesión. En cualquier caso, si bien los derechos deben ser respetados, la actualización del sistema de gestión aconseja eliminar aquellas situaciones en las que un derecho adquirido pueda convertirse en privilegio y en abuso.

Probablemente, la revisión y actualización de las concesiones históricas sea más una obligación ética que un mecanismo eficaz de obtención de nuevos recursos. Dicho de otra manera, las nuevas asignaciones con recursos más escasos no parece que se puedan satisfacer con este mecanismo, pero pueden ayudar a eliminar agravios comparativos e introducir la necesaria equidad.

Obtener el buen estado ecológico de las masas de agua no es sólo el objetivo prioritario de la Directiva Marco del Agua sino también una necesidad ineludible si se quiere garantizar la permanencia de los recursos hídricos para los tiempos venideros. En muchas masas de agua subterránea (particularmente en las costeras) este objetivo no es realmente alcanzable, ni en 2015 ni en 2021. La necesidad de mantener cierto nivel de explotación (incluso de sobreexplotación) y la elevada inercia de la mayoría de estos sistemas requieren de periodos más largos para lograr mejoras cualitativas apreciables. En las masas superficiales los procesos de regeneración pueden ser, en general, más resolutivos en plazos más cortos, aunque puede haber casos de menor resiliencia, como podría ser la Albufera de Valencia, por ejemplo.

En ambos casos, el principal problema para mejorar la calidad (que eso quiere decir realmente el buen estado ecológico) es económico. Si difícil estaba siendo plantear actuaciones que procurasen esa mejora, en la situación actual se antoja casi imposible, aunque ello no significa que se deba renunciar de antemano a conseguir objetivos parciales. Aún con la precariedad económica actual, y precisamente para compensar en lo posible esa carencia, se hace necesario afrontar con generosidad el problema de los caudales ecológicos y establecer políticas activas que los incentiven.

Frente a la postura razonable de considerar los requerimientos ambientales como restricciones previas a la asignación de recursos se alzan voces de colectivos de usuarios (sobre todo agrícolas y energéticos) que exigen que los caudales ecológicos se consideren como usos y que, en caso de colisionar con los intereses de los colectivos mencionados, estos reciban compensaciones económicas si ven reducidos los caudales disponibles para el riego o para las turbinas. Esta visión mercantilista no ayuda seguramente a resolver problemas de disponibilidad más o menos acuciantes pero con toda certeza se opone al precepto ineludible de conservación y recuperación de las masas de agua.

La metodología para calcular caudales ambientales está todavía por perfilar pero, en primera aproximación, debería tener en cuenta no sólo volúmenes sino distribución a lo largo del año, variable en función del régimen pluviométrico. Por supuesto, el cálculo debería efectuarse a partir de la misma serie histórica que la utilizada para estimar los recursos. Más camino queda por recorrer para determinar los volúmenes ambientales en masas de agua subterránea, sobre todo en las costeras.

Las rigideces e ineficacias del sistema de asignación deben ser objeto de consideración expresa en las futuras regulaciones sobre el dominio público hidráulico. Mecanismos como los de cesiones de derechos están llamados a jugar un papel importante en esta dirección.

4.5.3. DIFICULTADES PARA LA APLICACIÓN DE LA DMA

España, y muy especialmente el área mediterránea, ha encontrando muy serias dificultades para cerrar algunos planes de cuenca. Los procesos son interminables y los mecanismos empleados no parecen ser los adecuados para el futuro. No hay excusas para justificarlo porque con suficiente antelación, nueve años, se conocía su fecha límite de presentación (diciembre de 2009). Y conviene volver a subrayar que, de acuerdo con la fecha límite establecida en la legislatura clave para el empujón final (la que discurrió desde los primeros meses de 2008 hasta finales de 2011), se miró hacia otro lado. Tras las enormes tensiones de la etapa precedente, nadie se sintió con las fuerzas necesarias para abordar una cuestión tan conflictiva.

Pero dicho cuanto antecede, tampoco conviene olvidar las notables dificultades que entraña redactar un Plan de cuenca en aquellas regiones en las que la historia pesa sobremanera. Existe una legislación secular, establecida en un contexto que en nada se parece al actual y unos derechos históricos milenarios que en modo alguno se pueden ignorar. También, por qué no decirlo, unos intereses creados muy consolidados, imposibles de suprimir de un plumazo. Y todo ello, en un marco de creciente escasez, debe compatibilizarse con los exigentes objetivos medioambientales de la DMA.

No han tenido este problema los países del norte de Europa que jamás afrontaron graves problemas de cantidad. Ellos, mucho más industriales, los tenían de calidad. Así lo resumía el ex ministro alemán de medio ambiente Jürgen Trittin; *"En los años de reconstrucción que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, el ahorro de agua era incapaz de seguir el ritmo de expansión de la creciente demanda industrial y las masas de agua comenzaron a degradarse. A finales de los sesenta y principios de los setenta la contaminación alcanzó unos niveles que generaron gran inquietud social facilitando la acción política para aumentar la eficiencia y mejorar la calidad de las aguas"*. Una problemática, pues, que nada tiene que ver con los problemas de cantidad del sur del continente. De algún modo, pues, la DMA se concibió mucho más pensando en los problemas del norte que del sur de Europa, lo que en modo alguno puede servir para justificar, aunque sí para explicar, tanto retraso. En el sur los problemas de cantidad y calidad coexisten. En el norte de Europa no.

Y tampoco es estrictamente necesario irse al norte de Europa para explicar (e insistimos, que no justificar) estos retrasos porque en España también existen otras demarcaciones con abundancia de agua donde la aplicación de la Directiva Marco es clara y no presenta complicaciones o desviaciones significativas. Pero, por lo ya expuesto, en otras demarcaciones con escasez de recursos el problema de su asignación y reserva es crítico, y no puede avanzarse en la mejora del estado ecológico si previamente no ha sido satisfactoriamente resuelto.

En el caso de la demarcación del Júcar ésta es realmente la situación, y los principales conflictos existentes no están asociados a discrepancias en el logro de los objetivos ambientales del Plan, sino que lo están, de forma directa o indirecta, a la asignación y reserva de recursos que debe realizar la planificación hidrológica.

Ello no debe sorprender en modo alguno, sino que es el resultado lógico de abordar una ordenación de recursos en áreas donde el agua presenta una extraordinaria importancia socioeconómica y su disponibilidad no está asegurada.

4.5.4. EL PROBLEMA DE LOS CAUDALES MÍNIMOS DEL EBRO

Un problema ilustrativo de la situación existente es el relativo al Plan Hidrológico del Ebro y el conflicto provocado por la fijación de caudales ecológicos en su curso bajo.

Terminadas todas las fases de su elaboración, y con un proceso de participación pública especialmente extenso y representativo de todos los territorios e intereses en la cuenca, el borrador final de Plan se encontraba culminado hace ya casi tres años, sin que, pese a todo ello, pudiese ver la luz.

La razón de esta paralización ha sido, fundamentalmente, una importante discrepancia entre las determinaciones de caudales mínimos de la Generalitat de Cataluña y las de la Confederación Hidrográfica del Ebro, arrojando las primeras valores de caudal notoriamente superiores a los de las segundas.

El problema se ve complicado por una reciente disposición por la que se atribuye a la Generalitat la capacidad de fijación de tales caudales. Recurrida esta disposición, el fallo final es muy ambiguo, pues no rechaza la atribución realizada pero siempre que se incardine en el proceso general de la planificación, lo que en la práctica equivale a eludir el problema sin entrar en la cuestión de fondo ni proporcionar señales inequívocas de cual es el criterio que debe seguirse sobre esta importante cuestión.

Ante la falta de determinación sobre el camino a seguir, el borrador de Plan ha estado paralizado hasta fechas recientes en que fue sometido a consulta pública y, finalmente, llevado para informe del Consejo Nacional del Agua hace escasos días.

Como cabía esperar, el Gobierno catalán rechazó las determinaciones del Plan del Ebro y se han activado movimientos ecologistas con el objetivo de oponerse a este Plan y denunciar el caso ante las autoridades comunitarias por presunto incumplimiento de la Directiva Marco y la normativa europea.

Este caso proporciona distintas enseñanzas de interés: en primer lugar, la práctica cesión ante territorios autonómicos de competencias estatales no ha hecho, en este y otros casos similares, sino entorpecer el avance efectivo en política del agua y crear problemas y tensiones que, lejos de mejorar la situación, la ha empeorado.

En segundo lugar, el intento de eludir conflictos no hace sino retrasarlos y que aparezcan más tarde, y con peor aspecto. Los ciclos electorales permiten pasar por encima de estos problemas por la vía de trasladarlos a quien venga después pero esto no es inocuo para el país. Antes bien, crea inseguridad y falta de confianza en las instituciones públicas causando no solamente perjuicios económicos generales por decisiones arbitrarias y técnicamente irracionales, sino perjuicios sociales a la conciencia pública ciudadana, cada vez más alejada y más desconfiada.

Por otra parte, se ejemplifica hasta donde una extensísima participación pública puede ser realmente eficaz, o se convierte en un mero mecanismo formal que no impide ni aminora la confrontación de determinados sectores si los resultados finales no son los que interesan.

Por último, el caso también ilustra una cuestión importante que es la falta de criterios científicos sólidos e indiscutidos sobre la interpretación y determinación de caudales ecológicos. Obviamente ambas partes han recurrido a expertos en la materia para proponer sus determinaciones, obteniendo resultados abiertamente discrepantes, y ello pese a la existencia de una Instrucción de Planificación cuya función es precisamente fijar procedimientos y métodos estandarizados y uniformes para todos. El caso revela, como se ha señalado, un problema de fondo que requiere ser abordado y resuelto por la Administración del Estado.

En definitiva, la falta de criterio o de la necesaria determinación para ejercerlo, y su sustitución por un presunto pactismo de muy corto alcance, casi siempre favorecido por la afinidad política, no ha hecho sino agravar los problemas preexistentes y crear otros nuevos. Este caso del Ebro lo ejemplifica bien pero, por desgracia, no ha sido el único ni quizá el más grave.

4.5.5. EL PROBLEMA DEL ÁMBITO TERRITORIAL DE LA DEMARCACIÓN DEL JÚCAR

Sin duda éste es uno de los más importantes problemas políticos y territoriales relacionados con el agua en todo el ámbito valenciano. Para entender la situación actual es necesario recordar brevemente lo sucedido en los últimos años.

En 1998, tras un complicado proceso técnico y participativo, y con la conformidad casi unánime del Consejo del Agua de la cuenca, el Gobierno aprobó el Plan Hidrológico del Júcar, todavía vigente en la actualidad.

Contra esta aprobación se interpuso un recurso por parte de la "Fundación para el Progreso de Albacete", en el que se planteaban tres motivos diferentes:

1. Inconstitucionalidad del PHJ por extralimitación competencial del Estado, al invadir competencias autonómicas sobre aguas en las cuencas intracomunitarias.
2. Disconformidad a Derecho del PHJ en lo que exceda a la cuenca geográfica del Júcar, ya que cada cuenca ha de tener un PH propio.
3. Disconformidad a Derecho del PHJ al violar la reserva de Ley en materia de Transferencias de recursos entre cuencas hidrográficas.

Tras un fallo desestimatorio en enero de 2002 por parte de la Audiencia Nacional, se recurrió de nuevo en casación ante el Tribunal Supremo, que dictó su Sentencia el 20 de octubre de 2004. En esta sentencia sólo se analiza la primera cuestión, sin pronunciamiento alguno sobre las otras dos, estudiadas y desestimadas por la Audiencia Nacional.

Tras el análisis de esta primera cuestión, la Sentencia revoca la anterior de la Audiencia Nacional y deroga parcialmente este Plan con el argumento básico, apoyado en la interpretación constitucional y estatutaria, de que la elaboración de planificación hidrológica de cuencas intracomunitarias corresponde a la Comunidad Autónoma competente, y no al Estado. Esta derogación afectaba a cuestiones de gran importancia para la Comunidad Valenciana como la conexión Júcar-Vinalopó o la necesidad de asumir las competencias previstas sobre el agua creando un Organismo propio al efecto.

Desde entonces, y pese a su importancia, este problema no ha sido abordado por la Administración Hidráulica del Estado que, inexplicablemente, aplaudió entonces la Sentencia, siguió desarrollando la conexión Júcar-Vinalopó pese a la ausencia de sustento legal para la transferencia de agua, y no puso los medios necesarios para clarificar jurídicamente un asunto tan importante como éste, que podía además afectar de igual modo a otras Comunidades como la de Murcia, forzando la segregación de sus cuencas internas de la demarcación del Segura.

Prueba de tal indiferencia es que llegó a plantearse formalmente la segregación del litoral murciano del Segura en documentos de su propia Confederación Hidrográfica.

La Sentencia se refería a las cuencas intracomunitarias de Valencia y también de Castilla-La Mancha, por lo que se introdujo en la discusión un nuevo elemento que es el de las cuencas endorreicas, hondonadas sin salida al mar, que son extensas y abundantes en Castilla-La Mancha aunque la sentencia del Tribunal Supremo (STS) aludió tan solo a la de Pozohondo, calificándola como intracomunitaria.

A partir de ese momento el conflicto y la discusión territorial estaban servidos.

Desde la perspectiva manchega, las cuencas interiores valencianas y espacios interfluviales asociados debían segregarse de la Confederación Hidrográfica del Júcar para formar una o varias demarcaciones propias, con planes hidrológicos distintos.

Estas cuencas valencianas que según la Sentencia debían segregarse son las de los ríos Valviquera, Cérvol, Barranco de Agua Oliva, Cervera, Alcalá, San Miguel, Seco, Veo, Belcaire, Palancia, barrancos del Carraixet y

Poyo, Serpis, Jaraco, Beniopa, Girona, Gorgos, Algar, Amatorio, Monnegre, Rambla del Rambuchar, así como la totalidad de las cuencas litorales comprendidas entre la margen izquierda del río Cenia (extremo norte) y la divisoria con la Confederación Hidrográfica del Segura (extremo sur).

Asimismo se declaró como intracomunitaria de Castilla-La Mancha la cuenca endorreica de Pozohondo.

Por su parte, desde la perspectiva valenciana, se puso de manifiesto que existen, además de Pozohondo, otras cuencas endorreicas intracomunitarias en el ámbito manchego que también debieran en su caso, aplicando el mismo criterio, ser objeto de segregación de la demarcación del Júcar. Son, por ejemplo, las del río Jardín, que desaparece en el área endorreica de los Llanos de Albacete, el río Lezuza, que lo hace en el término de Barrax, o la zona de La Roda-Minaya, también endorreica.

La constatación de esta realidad física es indiscutible, pese a que en el Informe técnico que acompañaba a la demanda de la parte actora, y que no fue cuestionado por el Abogado del Estado, solo se aludía a la de Pozohondo.

Hay que constatar que en aplicación estricta de lo dispuesto en la Sentencia, ambas posiciones tienen razón. Sin embargo, el resultado de llevar esta línea argumental a sus últimas consecuencias conduce a una situación completamente irracional, en la que solo quedarían en la demarcación del Júcar las cinco cuencas reconocidas como intercomunitarias (Cenia, Mijares, Túria, Júcar y Vinalopó), y el resto formaría un traje de lunares interiores con flecos en la costa, que puede resultar vistoso pero es claramente incompatible con una gestión racional, integrada y no fragmentada de los recursos hídricos, que es el irrenunciable mandato constitucional.

Además, por Castilla-La Mancha se rechaza el planteamiento de los endorreísmos y se sostiene que hay un principio de prioridad por el cual los sistemas de explotación e incluso las cuencas hidrográficas –no las demarcaciones- han de analizarse separadamente y sus recursos propios han de satisfacer sus necesidades antes de poderse conducir a otras zonas. Ello lleva a que los riegos de la Mancha Oriental deban ser atendidos preferentemente a otros aprovechamientos como los del Júcar-Turia, el abastecimiento a Valencia-Sagunto y el Júcar-Vinalopó.

Esta sugerencia fragmentadora carece, por otra parte, de rigor científico y pone de manifiesto una preocupante ignorancia, quizás no pretendida, de la realidad física de los recursos hídricos en un territorio, que no se limitan a las aguas superficiales sino que incluyen también las aguas subterráneas, además de otros recursos. Si bien es cierto que en cualquiera que sea la cuenca hidrográfica considerada los acuíferos subyacentes pueden salir parcialmente de su demarcación y ser, de este modo, compartidos con las cuencas vecinas, la fragmentación en subcuencas multiplicaría este problema y convertiría la gestión del agua en un puzzle que ni los más avezados gestores podrían resolver.

Ante el enquistamiento de posiciones territoriales, endurecidas por el paso del tiempo sin que se hayan producido señales nítidas por parte de la Administración del Estado de cual era su propio criterio, procede una intervención decidida de esta Administración exponiendo motivadamente sus argumentos y promoviendo las reformas legales que fuesen necesarias para superar el problema.

Mientras tales reformas tienen lugar, y se elimina para siempre la confusión creada, ha de fijarse un punto de partida común, recientemente conseguido, y avanzar en el proceso planificador modificando, en su caso, el borrador de partida en el periodo de consultas públicas con las sugerencias que pudieran recibirse en los territorios, las mejoras de información, o los análisis complementarios que pudieran realizarse.

4.5.6. LA SITUACIÓN DEL TRASVASE JÚCAR-VINALOPÓ

La conducción Júcar-Vinalopó es una actuación muy singular para la Comunidad Valenciana tanto por la gran inversión movilizada como por sus importantísimas implicaciones sociopolíticas y el estado de desarrollo en que se encuentra. Dada su importancia, en este epígrafe se repasan brevemente sus antecedentes, su estado actual, y las posibles vías de solución para superar los problemas existentes.

Antecedentes

El Plan Hidrológico de la cuenca del Júcar autorizó en 1998 la realización de un trasvase de aguas desde el río Júcar al Vinalopó, con un volumen máximo de 80 hm3/año, y con recursos básicamente procedentes de los ahorros generados como consecuencia de la modernización de los regadíos históricos y tradicionales de la Ribera del Júcar.

Este trasvase, sugerido inicialmente ya en el siglo XV, recurrentemente replanteado, y largamente deseado por las comarcas alicantinas, se autorizó por el Plan tras un largo y complejo proceso de concertación social, con la conformidad y voto favorable unánime de todos los afectados. Fue declarado de interés general del Estado e incluido en el Anexo de actuaciones del Plan Hidrológico Nacional de 2001, y disponía de proyecto aprobado, con la toma en Cortes, en el río Júcar, y la entrega en las inmediaciones del Villena, en la cuenca del Vinalopó, y de Declaración de Impacto Ambiental favorable. El proyecto disponía asimismo del informe favorable del Banco Europeo de Inversiones y de financiación de fondos FEDER aprobados y librados por la Unión Europea, y dio lugar a la constitución por la Confederación Hidrográfica del Júcar de una Junta Central de Usuarios para gestionar la transferencia, y a la encomienda de su desarrollo a la sociedad estatal Aguas del Júcar S.A., de la que constituía su actuación fundamental.

La Junta Central integraba los usuarios del Vinalopó, Alacantí y Consorcio de Aguas de la Marina Baja, tanto de abastecimiento urbano como de riegos, cuestión ésta de fundamental importancia para posibilitar la viabilidad económica de la actuación mediante mecanismos internos de compensación de costes entre los distintos usos.

La Junta Central de usuarios y la sociedad Aguas del Júcar suscribieron el oportuno convenio regulador de la financiación y explotación de la obra, llegando los usuarios a formalizar un préstamo para cubrir su contribución económica.

La conducción fue licitada en todos sus tramos, encontrándose en construcción desde 2002. En 2005 y con la mitad de la inversión ya ejecutada, el Ministerio decide reconsiderar el proyecto y propiciar un cambio de la toma trasladándola al azud de La Marquesa, junto a la desembocadura del Júcar al mar.

Esta modificación tiene efectos sobre la disponibilidad de caudales, la calidad del agua trasvasada, los costes de construcción y de explotación, la financiación comunitaria, la situación patrimonial de la sociedad estatal Aguas del Júcar, y los plazos de ejecución y puesta en servicio de la infraestructura. La ruptura unilateral del Convenio por parte de Aguas del Júcar expulsa a la Junta Central de usuarios, pese a lo cual, y a las reiteradas advertencias de estos posibles usuarios respecto a sus problemas técnicos –mala calidad del agua- y su no viabilidad económica –mayores costes de amortización y de explotación-, y ante la obvia exigencia comunitaria y del Convenio de Gestión de que haya usuarios de la obra, se designa como tal a la Confederación del Júcar.

Situación actual

En la situación actual, la conducción está terminada y se han realizando ya pruebas de carga en el embalse de San Diego, donde se han detectado fugas que han de resolverse. La toma inicial está asimismo construida y abandonada, incluyendo el bombeo y depósito superior, con importantes costes hundidos.

Como se señaló, aunque físicamente la conducción está construida, no existe hoy soporte legal para la transferencia de caudales (STS de 20 de octubre de 2004, aún sin resolver), ni existen siquiera usuarios reales legalmente establecidos tras la mencionada ruptura unilateral por parte de Aguas del Júcar del Convenio regulador suscrito en julio de 2001.

En definitiva, pese a la muy cuantiosa inversión realizada la infraestructura no puede ser utilizada ni desde una perspectiva legal (STS antes aludida), ni física (la calidad del agua en La Marquesa impide su empleo permanente para todos los usos en las áreas receptoras), ni económica (los costes son aún desconocidos y previsiblemente muy superiores a los iniciales, dado el mayor coste de la obra y el superior consumo energético). Las condiciones impuestas por la Unión Europea no se han cumplido y no se prevé que puedan satisfacerse plenamente a corto plazo.

Se ha comprobado que con frecuencia las aguas circulantes por La Marquesa presentan una calidad deficiente y no podrían ser utilizadas ni siquiera para el regadío de todos los cultivos hortícolas existentes en la zona receptora, sujetos a muy estrictos controles fitosanitarios y a prohibiciones expresas respecto al origen de sus aguas de riego.

Reconociendo este problema, la solución propuesta en su día por el Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente fue la construcción de una planta de tratamiento que mejorase la calidad del agua hasta hacerla idónea para los usos previstos. Ello requiere una cuantiosa inversión adicional, no contemplada en los planes de ACUAMED, y un significativo sobrecoste de explotación que los usuarios no podrían asumir.

Además, y contra la lógica técnica, la conducción se ha proyectado sin apenas resguardo de capacidad, de forma que requiere un funcionamiento permanente y casi continuo, todo el año, para alcanzar los volúmenes anuales máximos previstos de 80 hm3. Ello hace que sea imposible, en la práctica, llegar a esos máximos no sólo por escasez de caudales circulantes, sino también porque aún habiéndolos su mala calidad ocasional impediría el trasvase.

Finalmente, se intentó separar a los usuarios de abastecimiento de los de regadío, que serían los beneficiarios únicos de la conducción, quedando los primeros a expensas de las desaladoras del programa AGUA. Como ya se señaló, esto significaría en la práctica hacer inviable la obra por la imposibilidad de asumir los costes íntegros de la transferencia a cargo exclusivo del regadío, además de un injustificado encarecimiento de los costes de abastecimiento, sin razón objetiva que lo exija.

En definitiva, se ha producido un importante gasto de dinero público en una actuación hoy inoperante, con un trazado irracional (distancia y desnivel a vencer muy superior a lo realmente necesario), y con una situación administrativa irregular. Tales circunstancias no pueden prolongarse por más tiempo y se requiere una reconsideración urgente que permita superarlas.

Lo más llamativo del caso es que la razón última por la que se modificó el trazado fue el temor de los regantes del Júcar a perder la prioridad en el uso, dado que la toma inicial se proyectó aguas arriba de la derivación del agua de los riegos tradicionales. La del Azud de la Marquesa, junto a la desembocadura del Júcar, les daba la tranquilidad de que ellos atenderían previamente sus necesidades. En cualquier caso, lo razonable hubiera sido mantener la toma inicial, y concretar unas normas de explotación claras y con prioridades de uso bien definidas y a las que más adelante nos referiremos. La falta de autoridad material, -también moral-, de una administración fragmentada, lo impidió. Un hecho que no hace sino reforzar las tesis que en este documento se mantienen.

Posibles soluciones

La posible solución a esta situación requiere, además de otras paralelas, las siguientes actuaciones básicas:

- Debe restaurarse la habilitación legal para la transferencia, hoy derogada, mediante el nuevo Plan Hidrológico que ahora se está tramitando. Conforme a los plazos previstos, esta dificultad podría superarse en la primavera de 2014, con la aprobación del nuevo Plan.

- Debe trasladarse la discusión de la toma al terreno del que nunca debió salir, que es el de la racionalidad técnico-económica. La toma única actual, la posible doble toma, su dimensionamiento y características técnicas, sus condiciones de operación, etc. deben ser analizados desde una perspectiva exclusivamente técnico-económica, sin condicionamientos políticos de ningún signo, de forma que el funcionamiento de la infraestructura sea viable y sostenible.

- Debe abordarse el mandato del Plan de 1998, aún no realizado, de elaborar unas Normas de Explotación para esta infraestructura. En estas normas deben definirse con precisión las condiciones de funcionamiento, los volúmenes movilizables según indicadores objetivos, las cautelas ambientales, etc. Tales normas serían una parte de las Normas generales que deben desarrollarse para todo el sistema de explotación Júcar, conforme ordena el actual borrador de plan hidrológico.

- Debe reelaborarse el Convenio con los usuarios de 2001, unilateralmente incumplido por la Administración, en el que se recojan las nuevas condiciones generales administrativas, técnicas y económico-financieras que regulan la actuación. En ese Convenio actualizado podrían incorporarse al sistema nuevos elementos como las desaladoras (caso de Mutxamel) u otras conducciones, para las que se definiría su papel en el sistema integrado y se determinarían sus condiciones de funcionamiento técnico-económico. Este sistema integrado podría ser, a su vez, una parte del sistema general de suministro que se ha planteado. Con todo ello, el Ministerio podría dar salida, al menos parcial, a costosas instalaciones hoy inoperantes y con un futuro muy incierto.

- Asimismo se completarían las exigencias de la Comisión Europea para la financiación FEDER de la obra, culminando también la fijación de caudales ecológicos en el plan del Júcar con los criterios generales de coordinación fijados por el Ministerio.

4.5.7. LA SITUACIÓN DEL TRASVASE TAJO-SEGURA

Tras numerosas incidencias previas y con un considerable retraso respecto a las fecha de referencia de 2009, el 20 de marzo de 2013 el BOE publicó el Anuncio 10809 de Resolución por la que se inicia el periodo de información y consulta pública de la propuesta de proyecto del Plan Hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo.

Este borrador modifica determinadas previsiones sobre caudales ecológicos de un borrador previo, de noviembre de 2012, cuya consecuencia práctica, de haberse llevado a cabo, hubiese sido la práctica eliminación del trasvase Tajo-Segura, reduciéndolo a niveles casi residuales.

Reconsiderada esta cuestión, el nuevo borrador contiene previsiones relativas a infraestructuras, demandas, asignaciones y reservas, aportaciones, etc. que, aún no siendo letales, pueden obviamente afectar en alguna medida a los volúmenes trasvasados mediante el acueducto Tajo-Segura por lo que, reconociendo la importancia socioeconómica estratégica de esta infraestructura para el conjunto del Estado y, singularmente, para las áreas receptoras, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y las Comunidades Autónomas de Murcia y Valencia suscribieron en abril de 2013 un Memorándum de Entendimiento tendente a identificar y desarrollar actuaciones fundamentalmente normativas que, asumiendo plenamente y sin alterar en nada las determinaciones del borrador del Plan del Tajo ni menoscabar la prioridad de la cuenca cedente, permitan mejorar la situación del trasvase paliando sus posibles efectos adversos.

En este Memorándum se ordenaba la creación de un Grupo de Trabajo formado por representantes del Ministerio y las Comunidades interesadas, con el objetivo de analizar determinados aspectos concretos, proponer opciones y emitir un informe al respecto en el plazo máximo de 3 meses desde su constitución.

Constituido el Grupo el 8 de mayo de 2013, sus tareas se iniciaron de forma inmediata, debiendo quedar concluidas el 8 de agosto. En efecto, los trabajos del Grupo culminaron en la fecha prevista habiéndose ya producido la entrega al Ministerio de un texto de análisis y propuestas que está siendo en estos momentos estudiado por la Administración.

Como puede verse, se trata de un proceso hoy activo, en pleno desarrollo, y cuyos resultados podrán ser examinados y valorados en breve plazo.

5. SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS ACTUALES

5. Soluciones a los problemas actuales

5.1. INTRODUCCIÓN

En capítulos anteriores se han expuesto los principales problemas que tanto desde una perspectiva general como específica para el territorio valenciano deben ser afrontados en el futuro inmediato. Para estos problemas específicos ya se han señalado algunas soluciones, o vías de solución, para el futuro inmediato.

Los principales problemas globales o estructurales requieren de decisiones y actuaciones de calado que afectan al conjunto del país. Los epígrafes que siguen se dedican a sugerir algunas opciones, centrados en los principales usos y posibles reformas organizativas de mayor urgencia.

Como ya se ha señalado, el problema básico, del que se derivan muchos otros, sigue siendo el de la escasez de agua. Las opciones para su solución ya fueron tratadas en el documento anterior de AVE 2008 y no se reiterarán aquí. Baste decir que el problema hoy es sustancialmente el mismo que entonces, que la opción de las desaladoras del programa AGUA puede considerarse fracasada, y que la opción de trasvase de otras cuencas, y específicamente del Ebro, fue descartada en 2004, no pudiendo en consecuencia juzgarse cuales habrían sido sus frutos reales en la actualidad, si bien la actual coyuntura económica permite suponer una cierta disminución de las demandas respecto a las entonces previstas.

La principal novedad respecto a entonces es, como ya se ha señalado, el nuevo marco económico que hace imposible, en el próximo futuro, abordar nuevas grandes actuaciones por los mecanismos tradicionales de inversión de la Administración del agua.

5.2. MEJORAS EN EL MODELO DE GESTIÓN EN BAJA. REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA URBANA

Los principales problemas suscitados por los abastecimientos urbanos han sido apuntados anteriormente. La sostenibilidad económica del servicio de agua urbana exige recuperar los costes y, por tanto, aumentar el precio del agua. Y hay que hacerlo a la mayor brevedad para evitar el colapso económico de estos servicios porque parecen haberse agotado los subsidios con los que se han financiado las grandes infraestructuras (grandes colectores, tuberías, depuradoras, nuevas captaciones de agua, desaladoras, etc.). Los Fondos de Cohesión Europeos del nuevo sexenio 2014 – 2020 no contemplan (salvo el caso de Extremadura, la única comunidad española calificada como "menos desarrollada") la financiación de nuevas infraestructuras.

Por otra parte, las Administraciones, central o autonómicas, con importantes objetivos de reducción de déficit no estarán, como hasta ahora, en condiciones de ayudar a financiar nuevas obras ni, lo que va a demandar las mayores inversiones, de renovar las existentes. El dinero deberá, sin duda, proceder de las tarifas que pagan los ciudadanos por estos servicios lo que tampoco puede extrañar dado que así se dispone en el artículo de la Directiva Marco del Agua, dedicado de modo específico a la recuperación de los costes.

Pero es menester garantizar que todo el dinero procedente de unas tarifas que, sin duda, van a ver en los próximos años incrementos significativos, se reinviertan en su totalidad en la mejora de estas infraestructuras para, de este modo, garantizar la mejor calidad del servicio y la conservación del medio natural, sobre todo con la adecuada depuración de las aguas usadas. El mejor modo de conseguirlo es establecer un mecanismo de control que lo garantice y, al tiempo, defienda los intereses de los ciudadanos de manera que los incrementos de las tarifas sean sólo los estrictamente necesarios, lo que apunta a la posible creación de un regulador de los abastecimientos urbanos.

Pero esta es sólo es uno de las tareas importantes que puede llevar a cabo tal regulador. Hay otras muchas. En lo que sigue se resumen algunos de los cometidos que podrían quedar a cargo a su cargo. En cualquier caso las competencias finales dependerían del perfil de regulador por el que se opte algo que, en cualquier caso, escapa a los objetivos del presente trabajo.

Son muchas las Administraciones con competencias en el ciclo urbano del agua: ministerios como el de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente o el de Sanidad, último responsable de la calidad del agua potable y gestor del Sistema de Información Nacional de Agua de Consumo (SINAC), diferentes departamentos de las Comunidades Autónomas, y Corporaciones locales. La actual diversidad normativa hace que sea complejo establecer una nueva regulación común, pero hay elementos importantes que, sin requerir esta intervención normativa, pueden ser de gran importancia para la mejora del sector y que a día de hoy nadie realiza. Entre otros:

- Unificar la terminología utilizada en el ciclo urbano, eliminando indeterminaciones conceptuales hoy existentes y construyendo un lenguaje común que permita el entendimiento técnico-jurídico y la comparación.
- Establecer reglas de juego claras en todos los procesos de externalización de la prestación de servicios que en el futuro se puedan plantear o renovar, asistiendo a los municipios en la normalización de los Pliegos de Bases que regulan estos contratos y en el seguimiento de los mismos.
- Fomentar la agrupación de los municipios, propiciando economías de escala. Y cuando en áreas rurales no se alcance, establecer mecanismos de compensación territorial que, en cualquier caso, no comprometan la eficiencia de los servicios (subsidios puntuales bien orientados).

- Establecer estándares de servicio para todos los abastecimientos regulados, fijando indicadores fiables y contrastados para medir la eficiencia del suministro prestado.
- Apoyar técnicamente a los municipios, sobre todo a los que disponen de menos recursos humanos y promover la formación en los tres niveles con responsabilidades en la gestión (político, gerencial y técnico).
- Unificar las estructuras de las tarifas impidiendo posibles distorsiones locales y estableciendo criterios estandarizados para la recuperación de costes. Muchas veces los alcaldes, aún conscientes de la necesidad de aumentar las tarifas, no lo hacen por el desgaste electoral que ello les pueda suponer. Al fin y al cabo las actuales comisiones de precios sólo deben aprobar las subidas de tarifas, una iniciativa en la actualidad exclusivamente municipal.
- Garantizar la transparencia. El organismo regulador puede fomentar la competencia entre municipios y, de paso, hacer la gestión del agua urbana más transparente. Una regulación tipo yardstick, que obligue a publicar datos bien contrastados (una auditoría que evidenciase que los datos aportados no responden a la verdad, sería motivo para una importante sanción), permitiría a los ciudadanos conocer la bondad del trabajo de quienes gestionan su ciclo urbano del agua. Y, además, comparar los resultados con los de sus vecinos.

La necesidad de regular el ciclo del agua urbano es, pues, evidente. Porque la aplicación de la máxima "mejor servicio, mayor precio" conlleva un riesgo implícito si no existen mecanismos de control y de mejora de la eficiencia. El riesgo de que los usuarios acaben pagando más por un servicio que tal vez sea hoy mejor de lo que era ayer, pero que en realidad sigue siendo mediocre, parece evidente. Ello nos lleva a la conclusión de que es necesario establecer algún mecanismo para que la Administración garantice la eficiencia en la prestación de los servicios de agua urbana y disponga de medidas objetivas para evaluar estos rendimientos.

También es necesario que existan mecanismos para que los usuarios puedan expresar con una voz colectiva el tipo de servicio (los niveles de calidad) que desean. Para ello se requiere informar a la ciudadanía acerca

de lo que supone suministrar agua potable y recoger y tratar las aguas residuales, así como cuáles son los principales costes y desafíos del servicio y los factores clave en el establecimiento de las tarifas. Sólo una sociedad con un cierto grado de madurez puede establecer un debate acerca de los niveles de servicio e, ineludiblemente, de las tarifas que dichos niveles conllevan.

En el mundo hay numerosas experiencias de regulación del agua urbana por lo que, si se adoptase la decisión y en función de cómo se articulase dentro de la necesaria reforma institucional que en este documento se propone, convendría analizar los distintos modelos para diseñar la regulación española de la manera que mejor encajase en el nuevo marco administrativo y mejor se adecuase a la realidad actual de nuestro país.

En principio no parece necesario ir más allá de la creación de un regulador-observador de alcance nacional, con las funciones descritas, y que podría ser autónomo o, preferiblemente por razones de simplificación de organismos, incardinarse como una sección específica dentro de la nueva entidad pública propuesta, siempre bajo la dirección de la Administración central del agua.

La regulación de esta figura podría llevarse a cabo mediante un capítulo o sección dentro de la propia Ley de Aguas, o bien mediante una ley específica para el ciclo urbano. Esta última opción quizá sea preferible por razones de simplicidad y consistencia normativa.

5.3. MEJORAS EN EL MODELO DE GESTIÓN DE LAS AGUAS PARA REGADÍO

En el litoral mediterráneo la agricultura de regadío representa, al menos, el 70% de la demanda total de agua, y en algunos sistemas de explotación se acerca al 85%. El resto de la demanda corresponde a las necesidades urbanas, industriales y recreativas. Se puede afirmar, por tanto, que cualquier mejora en la gestión del agua destinada a la agricultura tendrá un gran peso relativo en la gestión integral de los recursos. Dicho de otra manera, las mayores bolsas de ahorro están asociadas a la mejora de la eficiencia en el consumo agrícola.

Con alguna excepción de escasa entidad, las situaciones de déficit hídrico se producen en las zonas de mayor intensidad agrícola. Desde el punto de vista de la disponibilidad de agua se pueden diferenciar tres situaciones generales: en las áreas de riego tradicional (secular), en las riberas de los ríos permanentes, la demanda agrícola suele estar bien cubierta por medio de concesiones históricas que aseguran, además, bajos costes asociados, como ocurre, por ejemplo, en la Ribera del Júcar o en el entorno del río Mijares; en las áreas sin recursos superficiales pero con acuíferos accesibles el problema principal suele ser de sobreexplotación que puede llevar aparejada una fuerte degradación de la calidad, como ocurre en la mayoría de los acuíferos costeros, o, también, una drástica disminución de las reservas, como acontece en algunos sectores de la provincia de Alicante (Sierra del Cid y de Crevillente) o Albacete (Mancha oriental); finalmente, los nuevos regadíos en áreas donde no existen recursos hídricos suficientes requieren para su mantenimiento de la combinación de todas las fuentes locales –bombeos, reutilización, etc.- complementadas en su caso con la importación de agua desde áreas más o menos limítrofes (trasvases).

En cada una de estas áreas existen problemas administrativos y tecnológicos específicos, pero también existen problemas comunes.

En los riegos tradicionales no suele haber problemas de calidad ni de cantidad de agua, salvo que nuevas actuaciones aguas arriba modifiquen sustancialmente los caudales disponibles o alteren su calidad. Un buen ejemplo de estas actuaciones es la proliferación de bombeos de agua subterránea en la Mancha, que redujeron notablemente las aportaciones del río Júcar y, por tanto, la disponibilidad de agua para los regantes de su cuenca baja. La modernización de los sistemas de riego ha permitido un reajuste de las dotaciones unitarias de tal manera que no solo se han podido adaptar los consumos a la nueva situación sino que además ha posibilitado liberar caudales que pueden ser utilizados en otras zonas a través del trasvase del Júcar al Vinalopó.

En las áreas en las que no existen recursos de agua superficial se instalaron en las últimas décadas del siglo pasado infraestructuras de riego muy notables y de alta rentabilidad, principalmente en la llanuras costeras pero también en algunas zonas internas, gracias a la posibilidad de obtener agua subterránea de los acuíferos infrayacentes. Con escasas excepciones, la total ausencia de control de la construcción de captaciones y de su régimen explotación derivó en situaciones de sobreexplotación más o menos agudas, favorecidas por un marco normativo que no consideraba de titularidad pública las aguas alumbradas.

En las áreas costeras, la explotación intensiva ha provocado situaciones de salinización por intrusión marina, generalizadas en el litoral mediterráneo, mientras que en zonas internas ha dado lugar a procesos tan variados como descensos vertiginosos de la superficie piezométrica (26 metros/año en la Sierra de Crevillente), reducción de la aportación de agua subterránea a los ríos (curso medio del Júcar), desecación de zonas húmedas, explotación de reservas seculares o movilización de aguas congénitas, con la consiguiente pérdida de calidad del agua.

A estos problemas, que afectan tanto a la calidad como a la cantidad de los recursos, se unen otros no menos importantes. Uno de ellos es el precio del agua. El regante debe sufragar los gastos de la construcción de las infraestructuras de captación y su mantenimiento así como los gastos energéticos de elevación del agua desde el acuífero hasta el área de riego. Pues bien, aún así, durante décadas, y a igualdad de condiciones, los cultivos regados con agua subterránea solían ser más rentables y sobre todo más eficientes que los regados con agua superficial, mucho más barata. Los avatares del mercado agrícola y, especialmente, el espectacular aumento de los costes energéticos están limitando la existencia de cultivos rentables.

La respuesta al empeoramiento de la calidad del agua y al incremento de los costes de producción asociados al agua ha sido un intenso proceso de reconversión de los sistemas de riego, denominado modernización, consistente en la implantación de sistemas de riego localizados (goteo) y en la mejora del sistema de distribución para eliminar fugas en la red. Con este proceso se han conseguido ahorros de más del 50% en la dotación unitaria, que se encuentra en torno a 5000 m3/ha/año en los cultivos de cítricos, que representan casi el 50% de la superficie cultivada en la Comunidad Valenciana, por ejemplo. Como consecuencia de ello, en las áreas donde se ha realizado esta reconversión, la explotación del acuífero es ahora mucho menos intensa que hace sólo unos años.

Por otra parte, con los nuevos sistemas es posible reducir drásticamente la cantidad de fertilizantes aplicada y, por tanto, disminuir el proceso de contaminación por agroquímicos que sufren estos acuíferos. Todo son ventajas, salvo un inconveniente grave que no puede ignorarse. El riego moderno a presión requiere energía cuyo coste se ha disparado en los últimos años, en especial en el regadío, sector sujeto a un régimen preferencial que ya ha perdido.

Los mayores problemas se encuentran en las áreas en las que no existen recursos hídricos propios suficientes para atender las necesidades de riego generadas y dependen de la importación de recursos, como ocurre en buena parte de las áreas agrícolas de Alicante y Murcia. El mantenimiento de las transferencias realizadas merced al trasvase Tajo-Segura así como la puesta en marcha del trasvase Júcar – Vinalopó son actuaciones absolutamente imprescindibles para el mantenimiento del modelo socioeconómico de esos territorios.

Es precisamente en estas áreas donde en mayor medida se ha recurrido a los recursos hasta hace poco denominados no convencionales. La reutilización planificada de aguas residuales, más o menos regeneradas, y el uso del agua desalada se han convertido en habituales, a pesar de su elevado precio.

En síntesis, dentro de un panorama de escasez de recursos y de mala calidad de parte de ellos, se puede considerar que en los últimos años se han conseguido hitos muy importantes que han mejorado la gestión del agua para consumo agrícola: modernización y optimización de los sistemas de riego, reducción de la sobreexplotación, disminución de la carga contaminante aplicada y avance en la reutilización de aguas residuales, entre otros. Buena parte de estas mejoras se deben a la iniciativa de los propios agricultores pero también las Administraciones, tanto autonómica como central, han aportado medios para conseguirlas.

Estos avances, sin duda notables, deben complementarse con otras actuaciones, de diverso alcance, que tienen el doble objetivo de optimizar el consumo de agua y de asegurar que la actividad agrícola, que parecía haber sido relegada a un segundo plano en beneficio de fracasados desarrollos urbanísticos, vuelva a adquirir importancia y a cumplir con su múltiple función de vertebración territorial, fijación de la población en el medio rural, desarrollo de la industria agroalimentaria, creación de empleo, aumento de las exportaciones y ordenación del territorio.

Algunas de las actuaciones que podrían colaborar en la mejora de la gestión de los recursos hídricos son:

- Profundizar en el proceso de modernización de los regadíos, camino que los regantes deben seguir recorriendo tanto con apoyos económicos como, para que el gasto energético no se dispare, técnicos.
- Revisar los regímenes concesionales y ajustar las dotaciones para cada tipo de cultivo de acuerdo a las mejores y más eficientes prácticas agrícolas.
- Mejorar los registros de captaciones de agua subterránea para uso agrícola y, especialmente, acometer el problema de las captaciones ilegales, bien estableciendo mecanismos para su regularización o bien clausurando las que puedan resultar perjudiciales para el equilibrio hídrico de las masas de agua.
- Medir los volúmenes de agua realmente utilizados, mediante la instalación de contadores en todas las captaciones.
- Facilitar los riegos de soporte a ciertos cultivos de secano (viña, cereza,..) para mejorar su rendimiento y, en algunos casos, diversificar la producción.
- Incrementar la reutilización planificada de aguas residuales.
- Tender a que el precio del agua de riego se ajuste a su coste real y considerar también los costes ambientales reales asociados.
- Evaluar la posibilidad de subvencionar el precio del agua por razones sociales o ambientales, siempre que se exija un uso eficiente de la misma.
- Mejorar el conocimiento sobre algunos efectos ambientales del regadío, como por ejemplo la progresiva acumulación de sales en el suelo provocada por los riegos localizados o el destino de algunos contaminantes emergentes asociados a las aguas residuales regeneradas.

5.4. PROPUESTA DE DESARROLLO DE UNA ENTIDAD PÚBLICA PARA EL SUMINISTRO EN ALTA

Considerando los antecedentes expuestos en epígrafes anteriores, procede abordar una reflexión sobre el problema en varios planos paralelos e interrelacionados, con el objetivo de avanzar en la integración y optimización de determinados sistemas de recursos hídricos susceptibles de una funcionalidad de mayor alcance.

Por una parte, es necesario analizar técnicamente los sistemas de explotación actuales desde la perspectiva de su seguridad de suministro, atendiendo especialmente a las situaciones de déficit crítico, posibilidades de aumento de garantías, posibilidades de integración de sistemas, reglas de explotación unitarias, y consideración conjunta del agua y energía. Actualizado y mejorado el conocimiento sobre los sistemas existentes, se analizaría la posible formación de redes intra e interdemarcaciones, integrando en el sistema conjunto las grandes desaladoras existentes, hoy infrautilizadas u ociosas.

La evolución de las disponibilidades económicas públicas para el sector del agua, cada vez más escasas y necesitadas de asignaciones eficientes, requiere una evaluación económica expresa de las posibles medidas que se adopten, y la estrecha relación del agua con la energía aconseja también su consideración conjunta. Ello debe hacerse técnicamente incorporando la posibilidad de cómputo de los balances energéticos de los sistemas, así como de sus costes de funcionamiento, examinando la viabilidad de una relación singular de

coordinación con el sistema eléctrico nacional, y del establecimiento de tarifas globales por usos y su posible alcance territorial. Es un trabajo de gran ambición técnica pero viable en la actualidad ampliando el extenso bagaje de conocimientos y desarrollos llevados a cabo para la planificación hidrológica de cuenca y nacional del año 2000, continuando con los planteamientos y las líneas de trabajo que se iniciaron entonces.

Junto con estos trabajos técnicos, que por su naturaleza deben ser abordados por la Administración, también ha de avanzarse paralelamente, y con el mismo objetivo, en el plano institucional.

En efecto, debe llevarse a cabo el diseño institucional de una nueva entidad o agencia pública que podría asumir la gestión de estos sistemas integrados, y el alcance y mecanismos de esta gestión.

Inicialmente, el análisis técnico mostraría aquellos sistemas o infraestructuras específicas más idóneas y susceptibles de una integración de la explotación (con conexiones ya existentes, con desequilibrios en las garantías, etc.), formando el germen de una red de suministro en alta que se diseña. Partiendo de ese núcleo, esta entidad podría ir asumiendo progresivamente otras infraestructuras de interés general.

Igualmente, esta agencia podría ser el gestor material de un sistema nacional de cesión de derechos, o banco público nacional del agua, bajo la dirección y supervisión directa de la Administración Hidráulica del Estado.

La entidad o agencia gestora no tendría, en ningún caso, la consideración de administración hidráulica. Es decir, la Agencia no tendría encomendada ninguna función de autoridad, ni competencia sobre la planificación y la gestión del dominio público, que se mantendría atribuida, en toda su integridad,. a los actuales Organismos de cuenca. Los Organismos de cuenca reforzarían su consideración como Autoridad pública en materia de agua –su vertiente de Comisarías de Aguas y Planificación-, desvinculándose paulatinamente de la gestión de las infraestructuras hasta donde se estime conveniente por la Administración en cada caso concreto.

Este modelo es consistente con las tendencias observadas en otros sectores, de forma que la gestión del agua iría evolucionando, de modo similar a como se indicó para otras infraestructuras, diferenciando entre la prestación del servicio y la gestión de la red, en la medida que se atribuiría a una entidad, la Administración Hidráulica la plena competencia sobre el recurso y por tanto sobre el servicio vinculado a la utilización de dicho recurso, y a otra entidad, la Agencia, la encomienda sobre la gestión de la infraestructuras, las redes, con plena sujeción a las exigencias derivadas de las potestades e instrucciones establecidas por la Administración Hidráulica.

La puesta en funcionamiento de esta Agencia tendría, lógicamente, distintas fases. Un modelo podría ser:

- En una primera fase la Agencia asumiría total o parcialmente las actuaciones encomendadas en este momento a las sociedades estatales de agua.

- En una segunda fase la Agencia podría asumir paulatinamente la gestión de aquellas infraestructuras hidráulicas más idóneas según se deduzca de los análisis técnicos. En primera instancia podría ser las de formación de redes estratégicas de suministro en alta mediante conexiones entre sistemas, pudiendo extenderse, en su caso, a otras infraestructuras como las de regulación, desaladoras, campos de pozos, etc. Territorialmente, y por sus especiales características, la zona inicial de desarrollo podría ser el área mediterránea y sus sistemas asociados.

- En una tercera fase, que podría ser simultánea a la segunda, la Agencia podría asumir la gestión material de la cesión de derechos de agua en todo el país, mediante un centro nacional único de intercambio o banco público del agua, dirigido por la Administración.

- En una cuarta fase, la Agencia podría asumir también la gestión de determinadas infraestructuras de ámbito competencial distinto en virtud de Convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas o Ayuntamientos que considerasen conveniente esta modalidad de gestión.

Junto con esta entidad pública, y en paralelo a la misma, cabría considerar también la puesta en marcha de una entidad reguladora de los suministros de abastecimiento. Como se ha señalado, una fuente de problemas es la heterogénea aplicación de tarifas, que cubren conceptos muy distintos incluso en municipios vecinos, dando lugar a precios muy diferentes sin que exista relación con la calidad del servicio recibido. Cabe también considerar la posibilidad de que esta función reguladora fuese atribuida a la Agencia de suministro en alta antes descrita. Es el análisis jurídico-económico detallado el que permitiría pronunciarse fundadamente sobre esta posibilidad.

Un problema importante para abordar estas reformas es la absoluta limitación presupuestaria actual, que impide o dificulta drásticamente la creación de nuevas entidades públicas. Ha de recordarse, no obstante, que ésta no sería propiamente nueva, sino que resultaría de la unión, racionalización y reducción de sociedades ya existentes. Además es posible que algunas unidades administrativas directamente concernidas por las funciones de la agencia vieran reducidas sus dimensiones actuales. Con todo ello, el saldo neto para la economía pública podría ser abiertamente positivo.

5.5. CENTRO NACIONAL DE INTERCAMBIO Y DISTRIBUCIÓN DE DERECHOS

Otra idea de interés, que podría contribuir a paliar los problemas existentes no solo en el ámbito no solo valenciano sino en toda España, es el de la creación de un Centro Nacional de Intercambio de Derechos de Agua, concebido como un banco público unitario, bajo el control del Estado, que permitiría transacciones de derechos intra e intercuencas, así como la distribución de los nuevos recursos hídricos derivados de la desalación y reutilización.

Este Centro sería el gestor operativo de la unidad administrativa responsable de estos intercambios dentro de la Administración del agua.

Así, este Centro Nacional de Intercambio y Distribución de Derechos podría movilizar tanto recursos libres como concedidos, utilizando los mecanismos de cesión o asignando eficientemente el recurso a partir de las nuevas disponibilidades del recurso hídrico. A la luz de la experiencia de los últimos años, se estudiarían y propondrían las reformas legales necesarias para la mejora de este mecanismo, incluyendo no sólo cesiones temporales sino también posibles cesiones definitivas –caducidades pactadas- o cesiones condicionadas, como las de los mercados de futuros, o la posibilidad de otorgamiento.

Su ámbito territorial podría incluso extenderse fuera de España, incluyendo a Francia y Portugal. Para ello se arbitrarían los correspondientes mecanismos de cooperación dentro de los convenios internacionales ya existentes o que pudieran formalizarse en el futuro, y siguiendo las orientaciones transnacionales de la Directiva Marco del Agua.

Otra funcionalidad de este Centro Nacional podría ser la gestión de los sistemas actuales de trasvases intercuencas o de otros sistemas que la Administración estime de interés.

Este sistema integrado admitiría la incorporación de otras infraestructuras de titularidad pública o privada, con diferentes modalidades de cesión o entrega.

Igualmente, el Centro Nacional de Intercambio y Distribución podría también actuar a escala nacional como entidad titular de concesiones en régimen de servicio público, en términos equivalentes a como se contempla en la legislación vigente para las concesiones de riego. Para determinadas actuaciones ésta puede ser una fórmula muy efectiva, máxime si se extiende su posibilidad legal a otros usos distintos del regadío.

En definitiva el objetivo final sería ir flexibilizando de manera progresiva el rígido sistema actual para ir adecuándolo a las necesidades del momento.

5.6. PACTO DEL AGUA

Los caminos explorados durante las últimas décadas para establecer un modelo sólido y eficiente de administración hídrica han conducido una y otra vez al fracaso. Es sorprendente que todavía no se haya tomado conciencia de ello o que, al menos, así lo parezca.

En efecto, desde la promulgación de la Ley de Aguas de 1985, la política hídrica parece encontrarse en un estado de provisionalidad permanente. Las sucesivas reformas de la misma, la elaboración de los planes de cuenca, la aprobación de un Plan Hidrológico Nacional, su posterior derogación parcial, la adaptación a las directivas europeas, la nueva revisión de los planes y la inclusión de cláusulas hídricas en los Estatutos autonómicos han provocado vaivenes e indefiniciones que han impedido, después de casi 30 años, diseñar una política del agua estable, duradera y eficiente.

No sólo permanecen enquistados algunos de los problemas reales más acuciantes sino que se han creados otros nuevos, ficticios o artificiales, que impiden abordar con serenidad los primeros. Estos nuevos problemas nacen de una suerte de guerra de guerrillas en las que demasiados actores se enzarzan en discusiones que se afrontan con vaguedades, frases grandilocuentes y, a veces soflamas, que no tienen como objetivo real el que parece, o el que debiera ser, que es mejorar la gestión del agua, sino satisfacer otros intereses, que tienen más que ver con luchas de poder, personalismos y posicionamientos estratégicos.

Conscientes de esta situación indeseable, en los últimos años todos los Ministros del gobierno central con competencia en materia de aguas, y también muchos de los responsables autonómicos, han proclamado alguna vez la necesidad (y su firme deseo) de promover un Pacto del Agua. Este tipo de propuestas son siempre bien acogidas y propician que durante algún tiempo se desarrolle la creencia de que dicho Pacto no sólo es necesario sino posible. Por desgracia, ese entusiasmo colectivo suele ser demasiado fugaz y pronto cae en el olvido hasta que una nueva crisis o sequía vuelve a resucitarlo.

La última oferta de pacto, hoy vigente, ha sido anunciada recientemente por el Gobierno central, fijando su despliegue tras culminar el proceso de aprobación de los Planes de cuenca pendientes. Acaso las circunstancias venideras hagan que esta oferta se vuelva a diluir como las precedentes, pero sería negligente no sentar al menos las bases para enderezar el rumbo emprendido y poder en su momento, con el tiempo y sosiego necesario, abordar las negociaciones políticas requeridas para resolver de una vez este problema que recidiva con tanta frecuencia.

Probablemente, a la falta de costumbre de alcanzar acuerdos generales se une en este caso la ausencia de alguna suerte de manual en el que se establezcan claramente las reglas del juego y se enuncien los criterios de partida y los objetivos a conseguir. En primer lugar, debe quedar bien claro quiénes son los destinatarios del pacto y quiénes sus firmantes, y para ello debe alcanzarse un acuerdo previo que no se antoja sencillo pero que es irrenunciable, como es que el agua debe ser objeto de un pacto de Estado y que debe ser el Estado quien lo lidere y lo garantice. Esto significa que los poderes territoriales deben ser partícipes del pacto pero en calidad de usuarios y no de guardianes de intereses contrapuestos.

Para alcanzar los objetivos se deben fijar actuaciones concretas a medio y largo plazo, definidas con criterios técnicos, ambientales y económicos, evitando posicionamientos que, por cambiantes, se demuestran carentes de rigor. No se trata de elaborar un nuevo plan hidrológico, que sería en todo caso una consecuencia del pacto, sino de enunciar líneas maestras de ámbito general.

El pacto debe obligar a supeditar los criterios locales a los intereses generales, emanados de las organizaciones centrales, y debe ser aceptado por la totalidad de las fuerzas del arco parlamentario, o por su mayoría, delegando su control y desarrollo en un organismo autónomo de nueva creación al efecto, o preferiblemente, y como resultado de un nuevo impulso, a una renovada Administración estatal del agua, con adecuada financiación y no sujeta a vaivenes electorales, que se rija por criterios de profesionalidad y eficiencia, al estilo de otras Autoridades del Agua, ya existentes en numerosos países.

En cualquier caso, la credibilidad de una oferta o de una petición de pacto se vería reforzada si fuera acompañada de una hoja de ruta precisa que contenga, al menos, las líneas generales que deben contemplarse en el pacto: quién lo firma, para qué, cómo y cuándo. Un primer paso importante sería la prohibición expresa de manifestaciones territoriales locales, con frecuencia divergentes, al margen de los criterios únicos fijados por las direcciones centrales de los partidos políticos, y la exigencia a estas direcciones centrales de pronunciamientos nítidos únicos, susceptibles de seguimiento y verificación, sobre los diferentes problemas concretos.

Si no se aborda esta concreción unitaria y se persiste en la inhibición, la ausencia de compromiso, y el recurso a declaraciones genéricas, basadas en vaguedades y lugares comunes que cualquiera podría suscribir, se continuará la insatisfactoria situación actual y no se darán pasos eficaces hacia la concertación y resolución efectiva de los problemas del sector.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6. Conclusiones y recomendaciones

Ya se ha subrayado la aparente incapacidad de los partidos políticos de ámbito nacional para construir un discurso común para todo el país, más allá de formulaciones generales de obvio consenso.

En efecto, es fácil apostar por la gestión sostenible del agua, por alcanzar el buen estado ecológico de las aguas y por el derecho al agua y al saneamiento, unos objetivos que, por obvios, están fuera de discusión. Los problemas surgen al concretar las estrategias que, para alcanzarlos, es necesario diseñar. Es en ese momento cuando, al manifestarse los incompatibles puntos de vista descritos en este trabajo, nos adentramos en ese laberinto que es la actual política del agua. De él sólo se puede salir identificando la dirección que en el medio y largo plazo conviene a la gran mayoría. Las directrices aquí apuntadas –la mayor parte de ellas aún muy lejos del necesario consenso- son sólo una condición necesaria para alcanzar los grandes objetivos que se propugnan. Para comenzar a andar el camino establecido es necesario, además, propiciar y formar mayorías suficientes que permitan concretar todas estas propuestas. O, dicho de otro modo, hay que construir los verdaderos cimientos sobre los que debe descansar el Pacto que se reclama.

6.1. CONCLUSIONES

En los cinco años transcurridos desde que la Asociación Valenciana de Empresarios publicó el informe titulado El agua, una cuestión de estado, apenas ha habido cambios en la situación general de los recursos hídricos en España. Sin embargo, el contexto económico es hoy tan diferente que el epicentro del debate es totalmente distinto. De la agria discusión simplista y maniquea sobre trasvase o desaladoras sólo queda un problema tan residual como preocupante: ¿qué hacer con muchas de las plantas ya construidas?. Las valoraciones realizadas en el informe aludido y las conclusiones alcanzadas siguen siendo válidas en su mayor parte si bien con el paso del tiempo y con las tensiones surgidas durante la trabajosa redacción de unos planes de cuenca que acumulan cuatro años de retraso, algunos problemas ocultos han emergido. Por el contrario, otros han quedado artificiosamente aplazados al amparo de las abundantes lluvias caídas durante este quinquenio.

Con todos estos antecedentes las principales conclusiones que conviene subrayar son las siguientes:

1. **La política del agua de las últimas décadas no tiene un rumbo definido**. Más bien al contrario, parece estar instalada en un estado de permanente transitoriedad y sometida a constantes bandazos que en nada ayudan a resolver los problemas existentes. Baste el ejemplo de las desaladoras construidas en la pasada legislatura y que ahora pocos quieren o que, en el mejor de los casos, están pendientes para su entrada en servicio de unas obras complementarias de compleja financiación. El encaje de este problema en un Estado compuesto, como el español, no parece en la práctica haber encontrado una respuesta eficaz, pese a que se dispone de un marco normativo que, en principio, podría permitirlo.
2. **Los problemas más agudos son consecuencia, entre otras cosas, de la falta de liderazgo de la Administración central**. Como es claramente imposible atender simultáneamente las aspiraciones de todas las partes implicadas, es necesario que alguien resuelva con criterios y perspectivas globales lo que mejor convenga al conjunto del Estado.
3. **La pérdida de liderazgo de la Administración central ha ido al compás de un mayor protagonismo de las Autonomías, que han elaborado unos discursos localistas difíciles de compatibilizar con el interés general**. Dicho de manera coloquial, en vez de

informar y educar a la opinión pública, han ido "calentado el partido" irresponsablemente, lo que ha inducido una conciencia colectiva de apropiación local del agua que es contraria a la Constitución y que será difícil erradicar a corto plazo.

4. **Los numerosos problemas legales e institucionales de fondo que existen y que entorpecen o imposibilitan una gestión racional y eficiente del agua no los resuelve el paso del tiempo sino que más bien los enquista**, aumentando su complejidad, como ocurre, por ejemplo, con la actual indefinición del ámbito territorial de la demarcación del Júcar. Éste es un buen ejemplo de los males señalados: inhibición de la Administración del Estado, creación de discursos locales transversales a los partidos, agravamiento del problema con el paso del tiempo y ausencia de una autoridad del agua que afronte el problema con un criterio firme y decidido.

5. **Pese a las grandes inversiones realizadas en los últimos años, hay zonas geográficas de la Comunidad Valenciana en las que algunos usos no tienen la garantía de servicio que exige su importancia económica y social**. La abundancia de lluvias de los últimos años ha permitido ocultar unos problemas que, de momento, han pasado a un segundo plano, pero con un nuevo periodo seco todas las tensiones larvadas, que ya han aflorado durante la elaboración del Plan del Júcar, van a manifestarse con mayor crudeza.

6. **A escala local**, los problemas son, aunque no menores, muy diferentes. **La proximidad de los alcaldes** (en este plano los decisores) **a los ciudadanos también ha propiciado en ocasiones la demagogia y el discurso fácil**. Muchos servicios urbanos de agua son económicamente insostenibles y requieren de un cambio de rumbo bajo directrices generales comunes y bien establecidas.

7. Si bien parecen apreciarse algunos logros en la mejora del **estado ecológico** de las aguas, la realidad es que se **está muy lejos de alcanzar los objetivos previstos, especialmente en lo que se refiere a las masas de agua subterránea**.

8. **Ha habido pocos avances en la incorporación al sistema de nuevos recursos hídricos procedentes de la desalación o la reutilización**. Las nuevas plantas desaladoras no tienen los usuarios previstos cuando se diseñaron y las previsiones de reutilización planificada han quedado a veces aplazadas por su elevado coste.

9. **La política del agua no puede ignorar la actual situación económica** que, al menos en muchos años, ya no volverá a ser lo boyante que fue durante los primeros años de este siglo. Su adecuación al nuevo contexto va a exigir cambios importantes que todos deberán asumir.

10. **Uno de los principales problemas existentes**, si no el mayor, **es la asignación en los planes de cuenca del sureste español de los recursos hídricos a los usuarios** (entendiendo a estos efectos el medio natural como un usuario más). Si se quiere converger hacia una solución consensuada, las partes en conflicto van a tener que flexibilizar mucho sus posiciones porque el problema actual, tal como está planteado, no tiene solución, sencillamente porque **la suma de las aspiraciones maximalistas de las partes excede los recursos realmente disponibles.**

6.2. RECOMENDACIONES GENERALES

1. **Es necesario que la Administración central recupere el liderazgo** que ha ido perdiendo en los últimos años. Las competencias autonómicas deben ser complementarias a las de la Administración central y deben repensarse, aunque ello requiera una profunda reforma institucional. Los marcos establecidos en un determinado momento y contexto deben ser dinámicos y adecuarse a las necesidades de cada época.

2. **La política del agua es una cuestión de Estado, con la que no cabe frivolizar manejándola con intereses localistas, partidistas y a corto plazo**. Hay que comenzar a ilustrar a la ciudadanía sobre esta necesaria perspectiva e incidir sobre la opinión pública de manera que sepa discernir entre lo que es una apuesta seria y de futuro, aunque conlleve un cierto sacrificio, de otra oportunista y demagógica. Es necesario también que los pronunciamientos de los partidos políticos sobre problemas concretos sean iguales en todos los territorios, y no diferentes según el ámbito en el que se emiten. El abandono por parte de las organizaciones centrales evidencia en el fondo un interés muy somero sobre estos problemas.

3. **Es imprescindible proporcionar estabilidad a la política del agua**. Para ello, hay que identificar de manera definitiva el rumbo que conviene al futuro y trazar una hoja de ruta que permita avanzar en la dirección establecida de común acuerdo, sin vaivenes ni localismos.

4. **Reorientar la política del agua exige resolver** asuntos pendientes de extraordinaria complejidad. Es imprescindible reflexionar sobre **los modelos de gestión y, en consecuencia, reformar la Administración** en lo que sea necesario para conseguir mayor eficiencia en aspectos tan importantes como la recuperación de costes, la conectividad y garantía de los sistemas de suministro, el mantenimiento de infraestructuras o la mejora del conocimiento.

5. **El inmovilismo**, en tiempos de cambios y con todos los sectores estratégicos inmersos en profundas reformas estructurales, **no es aceptable. La política del agua debe**, partiendo de este irrefutable hecho, **adecuarse a un futuro cada vez más complejo** (más contaminación con mayores exigencias medioambientales, aumento poblacional, cambio climático,…). Si para ello **se requieren cambios institucionales de calado**, debieran plantearse de forma decidida. Tales cambios pueden afectar tanto a la estructura de la Administración del agua como a la de sus órganos instrumentales como las sociedades estatales, y a otros órganos relacionados como los tradicionalmente dedicados al estudio y apoyo técnico de esa Administración.

6. **La gestión del agua debe abordarse con criterios técnicos y científicos.** Es necesario, por tanto, atajar las frecuentes veleidades políticas de convertir la cuestión hídrica en un formidable granero de votos, movilizando sentimientos localistas o autonómicos, y poner todo el empeño político en suscribir un Pacto de Estado que pueda desatascar el enrevesado embrollo en que España se encuentra, singularmente en su fachada mediterránea.

7. **Se debe interpretar la Directiva Marco del Agua de forma equilibrada.** Marca un objetivo muy deseable, como es recuperar el buen estado ecológico de las aguas, pero hay que evitar interpretaciones interesadas y ser realistas a la hora de establecer objetivos concretos, porque los costes asociados pueden ser muy elevados. La experiencia de los últimos años así lo acredita. Las estrategias comunitarias para el futuro apuntan en esta dirección, introduciendo por vez primera de forma explícita los aspectos cuantitativos de los recursos hídricos en el ámbito europeo.

8. **Parece conveniente la creación de una entidad pública o agencia para el suministro en alta** que podría asumir la gestión de los sistemas integrados de abastecimiento de agua y, al mismo tiempo, coordinar un sistema nacional de cesión de derechos o banco público nacional del agua, bajo la supervisión de la Administración General del Estado.

9. En relación con esto, **se propone la creación de un Centro Nacional de Intercambio de Derechos del Agua**, concebido como un banco público unitario, bajo el control del Estado, que permita transacciones de derechos intra e intercuencas, así como la distribución de los nuevos recursos hídricos derivados de la desalación y reutilización.

10. **Se sugiere la creación de una unidad administrativa independiente especializada en aguas, estrictamente técnica y profesional**, que podría actuar como apoyo de la Administración del agua para el desarrollo de las funciones de estudio, fijación de estándares técnicos para hidrología y planificación hidrológica, captura y validación de datos, coordinación tecnológica, campañas batimétricas, mejora del conocimiento hidrogeológico, integración y mantenimiento de bases de datos, proyectos científicos internacionales, etc.

11. **La asignación de recursos es la mayor fuente de conflictos en la planificación hidrológica, constituyendo un problema crítico que debe resolverse con la mayor celeridad posible**. Para ello es necesario profundizar previamente en la cuantificación de los caudales ecológicos de las masas de agua superficiales y subterráneas con criterios realistas y comunes, perfeccionar la evaluación de los recursos naturales y avanzar en cuestiones técnicas relacionadas como la actualización batimétrica o los criterios sobre el cambio climático. La existencia de un organismo técnico nacional de referencia sobre recursos hídricos, al servicio de la Administración del agua, podría ser fundamental para el logro de estos objetivos.

12. **Es necesario propiciar la participación de inversiones privadas en el sector del agua** que van a ser muy necesarias en los años venideros, **ya que el Estado va a perder buena parte de su capacidad inversora**. Los actuales vaivenes e indeterminaciones normativas son incompatibles con la estabilidad y seguridad a largo plazo que requiere el inversor.

13. **Las grandes inversiones en infraestructuras hídricas necesitan de un amplio consenso.** Es un riesgo excesivo construirlas sin la general **aceptación de los potenciales usuarios** y sin el **acuerdo explícito de las principales fuerzas políticas**.

14. **A escala local hay que unificar criterios y establecer marcos regulatorios adecuados**. Los procedimientos de privatización de los servicios de agua urbana no están siempre presididos por la **transparencia** y el **interés general**. Los precios del servicio no acostumbran a incluir la amortización de las instalaciones por lo que, en estos tiempos de turbulencias económicas y dado que las Administraciones no podrán acudir a su rescate, el riesgo de colapso económico es más que evidente. La regulación de estos servicios es la solución que en estos casos suele adoptarse.

15. **Hay que avanzar en la recuperación de costes para no hipotecar el futuro pues es evidente que las facturas hay que pagarlas**. Ello no significa obviamente que deba prohibirse cualquier subvención o recuperación parcial. Cuando un uso deba ser subsidiado (como el abastecimiento a los municipios rurales sin la necesaria economía de escala, o algunos usos agrícolas) debe hacerse de modo que también se propicie la eficiencia y de forma transparente para todos.

6.3. RECOMENDACIONES PARA LA COMUNIDAD VALENCIANA

Aunque la Comunidad Valenciana, como parte de España, participa plenamente de los problemas y soluciones anteriormente apuntadas también tiene su propia casuística de alguna manera desacoplada del resto del país. Las directrices que para estas cuestiones específicas se aconseja tomar en consideración son:

1. **La demarcación hidrográfica del Júcar** ha alcanzado una situación de balance estrictamente equilibrado a escala global, con situaciones locales de importante déficit hídrico. Debe extremarse **la cautela en la asignación y control de recursos disponibles para evitar incurrir en situaciones de insostenibilidad.**

2. Es urgente **resolver** de forma satisfactoria el conflicto derivado de **la delimitación de la demarcación hidrográfica del Júcar**, clarificando de forma definitiva la confusión existente. Una situación litigiosa o cerrada en falso sobre este fundamental asunto lastrará cualquier determinación que se pudiera adoptar en el futuro inmediato.

3. Otro problema importante es el derivado de la **conducción Júcar-Vinalopó. Urge que la Administración adopte una decisión firme al respecto y actúe decididamente, sin mayores dilaciones y ambigüedades**.

4. **La consolidación del trasvase Tajo-Segura resulta de fundamental importancia para los regadíos y abastecimientos de la provincia de Alicante.** Es necesario concluir satisfactoriamente el proceso de planificación del Tajo y el Memorándum puesto en marcha para proteger estos caudales ahora y en el futuro.