

## **Modos del uso del agua y administración pública: Pasado, presente y futuro**

José Carles Genovés y Marta García Mollá.  
Centro Valenciano de Estudios sobre el Riego  
Universidad Politécnica de Valencia.

La administración pública es uno de los pilares fundamentales de la política de aguas desde que, en el último tercio del XIX, se declaran de dominio público hidráulico todas las aguas superficiales. La configuración, naturaleza y funciones que la sociedad encarga y exige a los órganos especializados de la administración, deben estar en consonancia con los principios y objetivos básicos de la política; de tal manera que, los cambios relevantes de los principios y objetivos de la misma, en la medida que son la manifestación de nuevas demandas sociales, deben inducir a una coherente transformación de los órganos de la administración, para que puedan asumir con ciertas garantías de éxito la responsabilidad de satisfacerlas.

La aprobación de la Directiva supone la exigencia, en un periodo relativamente breve, de un cambio radical de las conductas públicas y privadas en torno a la gestión del agua; toda vez que el documento, de obligado cumplimiento, pone el acento en la consideración de la misma como un activo ecosocial dejando en un segundo plano su papel como factor de producción. Esta nueva política, pretende alcanzar nuevos objetivos y contempla la utilización de instrumentos para su logro, que son propios de las políticas ambientales, ya ensayadas para otros recursos naturales, para mejorar su calidad o impedir su deterioro.

Hace ya prácticamente un par de décadas que comenzó a denunciarse la inviabilidad de la persistencia de las pautas de comportamiento social en torno al agua; entendiéndose en este caso el término social, en un sentido amplio, que incluiría, desde los actores que de alguna forma tienen responsabilidades y toman decisiones que afectan en forma directa e inmediata al ciclo hidrológico, como a aquellos otros – los usuarios – que demandan el acceso a volúmenes crecientes de agua a precios lo más bajos posibles, cualesquiera que fuesen los costes en los que se incurra.

Las pautas de comportamiento en relación a los usos del agua, han estado orientadas hasta fechas muy recientes – años ochenta - por el principio de que el agua no es un bien escaso, salvo excepciones en algunos territorios. El agua ha sido contemplada casi exclusivamente como un factor de producción cuya disponibilidad es uno de los factores estratégicos para el desarrollo regional y sectorial. En coherencia con esta concepción, se implementaron políticas hidráulicas productivistas, con el objetivo de poner el agua a disposición de los posibles usuarios a precios o tasas muy bajas o nulas, con el objeto de favorecer el abastecimiento de los grandes núcleos de población en crecimiento y de estimular la actividad económica, especialmente la agricultura de regadío.

La “aparente” escasez del agua, solo derivaba de la irregularidad espacial y temporal de su disponibilidad en contraposición con la de las necesidades, en unos casos uniformes y en otras con una irregularidad diferente a la anterior. La construcción de grandes obras de regulación y transporte, las concesiones generosas y seguras para el usuario y los precios bajos o nulos, han sido los instrumentos sobre los que se han vertebrado las políticas hidráulicas, sectoriales y territoriales, todo ello con el objetivo productivista comentado antes.

Las dificultades para acometer estas grandes obras la iniciativa privada han inducido su sustitución por el Estado, mediante la promoción y construcción pública de grandes obras hidráulicas de regulación y transporte, que en muchos casos alcanza las obras de distribución urbana y/o agraria, e incluso la propia transformación en regadío de las tierras. Normalmente, y con posterioridad, el Estado también ha explotado y administrado las grandes obras, para poner a disposición de los potenciales usuarios el agua en el tiempo y lugar adecuados a precios bajos o nulos para el desarrollo de la actividad. Este ha sido el papel que la sociedad ha demandado a la administración, y este es el papel que han cumplido las confederaciones hidrográficas - fuertemente especializadas en la construcción de grandes obras, y mucho menos dotadas para el control de los recursos y de los usos.

Este ha sido el modelo tradicional de la política hidráulica española iniciada, aunque con matices, por el regeneracionismo de Joaquín Costa, y el que ha inspirado, casi sin matices, a la administración hidráulica y agraria desde la guerra civil hasta la actualidad, aun cuando los cambios

producidos en la sociedad española a partir de los años sesenta y especialmente desde los ochenta, desaconsejan estas pautas de comportamiento.

Hace ya tiempo que, en España, se ha producido la quiebra de este modelo, que ha entrado en una crisis de principio. Los efectos negativos de su largo periodo de permanencia son, con el paso del tiempo cada vez más evidentes e intensos. El agua ha dejado de ser un bien no escaso en múltiples regiones y la permanencia de los derechos de uso establecidos entra en contradicción, con frecuencia cada vez mayor, con los nuevos demandantes, produciendo conflictos en número y magnitud crecientes.

Y lo que probablemente sea el peor de sus efectos es la generalización de una “cultura” del uso del agua según la cual los derechos de uso del agua están prácticamente inmovilizados en las áreas de mayor escasez a favor de los usuarios beneficiarios de las asignaciones anteriores; y debe ser la administración pública la que resuelva los problemas que se generen y la que continúe poniendo a disposición de los ciudadanos agua en cantidad y calidad suficiente para su uso privativo de modo que esta no constituya en ningún caso un factor limitante para el desarrollo de cualquier actividad productiva. Las expectativas generadas por la política de obras hidráulicas ha inducido, y continúa induciendo, el crecimiento desmesurado de la demanda, tal como se ha visto reflejado en los planes hidrológicos de cuencas.

Por otra parte, la obtención de nuevos recursos disponibles en el tiempo y lugar deseado, es cada vez más compleja y con costes crecientes, lo que pone en compromiso la financiación pública de las obras hidráulicas.

Ante esta situación, desde diversos foros se llama la atención sobre la necesidad de un cambio radical de modelo en el que partiendo de los principios de que el agua es un bien escaso en relación con unas necesidades crecientes del sistema productivo, se ponga el acento en un conjunto de acciones– inversiones públicas o privadas, incorporación de nuevas tecnologías, nuevo régimen económico, condiciones y limitaciones en los, etc. - que tengan como objetivo primero el ahorro del agua y la preservación de su calidad. Es lo que se está conviniendo en llamar modelos de gestión de la demanda, propios de las sociedades desarrolladas y en crecimiento sostenido.

El objetivo de la política de aguas ya no es el de asegurar el agua a bajo costo para propiciar la actividad económica, sino el logro de un uso eficiente en términos no únicamente técnicos, sino de óptimo económico en el sentido utilizado por la economía del bienestar; para lo que resulta necesario que se produzca la movilización de los derechos del uso del agua entre las actividades en competencia para su uso.

Los mecanismos de asignación de derechos pueden continuar siendo públicos – concesiones administrativas, o bien privados mediando la aparición de intercambios de derechos y de mercados de agua con mayor o menor intervención de la administración. Las características exigibles a los mecanismos de asignación son ahora diferentes. Lo fundamental en el derecho de uso ya no es la seguridad y amplitud de las mismas a favor de los usuarios, sino la limitación de los caudales y periodos de disfrute, de acuerdo con las tecnologías más ahorradoras, y sobre todo la flexibilidad que permita el cambio de adscripción de los derechos entre los usos actuales o futuros más eficientes, y que de alguna forma incorporen los costes de posibles efectos a terceros.

En el caso de asignación pública las concesiones administrativas deben contemplar la competencia entre usos, los caudales concedidos suelen estar modulados en función de las variaciones estacionales de cada uso, y en relación con técnicas eficientes o con las técnicas más eficientes; los periodos de concesión suelen quedar ligados en mayor o menor grado al de maduración de unas inversiones concretas; y las garantías de aprovisionamiento son menores y graduales en función del uso – mayor para abastecimientos y menores para regadíos y otros usos productivos. En definitiva, el sistema concesional debe atender fundamentalmente la competencia entre los diferentes usos ante un recurso escaso.

En coherencia con estos modelos, la administración hidráulica debe fundamentalmente estimular el uso de tecnologías más eficientes y/o limitar el uso privativo de la misma. Las dificultades de pasar de la retórica a los hechos son evidentes, porque enfrente está fuertemente asentado un complejo sistema de derechos, usos y costumbres fuertemente mediatizados por la persistencia de los modelos anterior, al

tiempo que se producen unas necesidades crecientes en la producción de bienes y servicios y una mayor exigencia conservacionista.

Los modelos de gestión de la demanda pueden por otra parte ser “perversos”, en la medida que la actividad económica, impulsada por la información proporcionada por los mercados, presione sobre los recursos de un territorio por encima de la disponibilidad de los mismos. En este caso, aun cuando se pongan en práctica las tecnologías más ahorradoras y se alcancen los consumos unitarios más bajos con las mejores técnicas disponibles, los ahorros se utilizarán – si los mercados lo estimulan – en nuevas actividades o ampliación de las existentes, y la presión sobre el medio hídrico continuará hasta situaciones de insostenibilidad, produciendo daños en muchas ocasiones irreversibles.

La expansión de la actividad agraria con regadíos técnica y económicamente eficientes en el sudeste español, son una manifestación muy clara de la afirmación anterior. La puesta en práctica de técnicas ahorradoras de agua y el logro de consumos unitarios muy bajos, lo ha aprovechado la iniciativa privada para incrementar la superficie de cultivo con el objetivo de maximizar el valor añadido por metro cúbico de recurso disponible. El agua, y no la superficie, es el factor limitante y en consecuencia, los ahorros producidos no se traducen en reducir la sobreexplotación sino en incrementar la producción agraria con igual o mayor presión sobre el sistema hidráulico.

Ante estos y otros problemas, en la Conferencia Internacional sobre el agua y el medio ambiente, celebrada en Dublín en Enero de 1992, se llamó la atención a la comunidad internacional de que “la escasez y el uso abusivo del agua dulce plantea una creciente y seria amenaza para el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente. La salud y el bienestar humanos, la seguridad alimenticia, el crecimiento industrial y los ecosistemas que de ella dependen se hallan en peligro, a no ser que la gestión de los recursos hídricos y del suelo se efectúe de forma más eficaz en el presente decenio que en el pasado”. Con este objetivo surge la Directiva marco para la política común de aguas de la Unión Europea.

La Directiva marco supone la obligación de implementar en la UE un nuevo modelo de uso del agua, que podríamos denominar modelo ambiental o de crecimiento sostenible, en el que la calidad de las aguas y la conservación del medio ambiente hídrico, se contempla como una restricción para el desarrollo de la actividad económica; en contraposición, no solo con los modelos tradicionales de desarrollo de la oferta, sino también con los recientemente formulados, y todavía poco implantados, modelos de gestión de la demanda.

Las implicaciones del nuevo modelo surgido de la directiva en las políticas de agua y en las administraciones públicas de los Estados miembros son en nuestra opinión importantes, puesto que exige el establecimiento de unos objetivos, estrategias y medidas en consonancia con los nuevos planteamientos.

El papel de la administración pública en este modelo debe ser el de establecer una política ambiental de los usos del agua mediante la utilización mixta de instrumentos económicos e instrumentos de regulación y control. La administración deberá definir y priorizar los objetivos de calidad de todas las masas de agua, limitar el impacto de la actividad económica en el medio, y vigilar su cumplimiento. Por otra parte, deberá establecer un régimen económico para el uso del agua en el que los precios del recurso deberán ser fijados de forma que además de reflejar la escasez, reflejen los daños producidos en el medio, al objeto de estimular la limitación de los usos.

La administración no solo debe atender a los principios de unidad de acción en todas las aguas de las cuencas – incluidas las aguas costeras y a los de planificación, sino preocuparse por los efectos ambientales en los ecosistemas derivados de las mismas. Las funciones exigidas a esta administración consisten básicamente en estudiar los diversos aspectos que pueden incidir en el impacto de la actividad humana en el agua y ecosistemas, establecer criterios y determinar objetivos o estándares de calidad exigibles, establecer medidas de estímulo, limitación y control de la actividad y vigilar la evolución del cumplimiento de estas medidas del impacto sobre la evolución de la calidad de las aguas; y todo ello desde la transparencia y propiciando la participación de todos los agentes interesados – usuarios o no usuarios

La política de aguas comunitaria reflejada en la Directiva es claramente una política estrictamente ambiental, y en consecuencia, concibe unas pautas para el uso del agua radicalmente

diferentes a la concepción de la actual administración hidráulica española, reflejada en la actividad diaria y sobre todo en los planes hidrológicos nacional y de cuencas.

El plan hidrológico nacional y los planes de las cuencas no han tenido en consideración las exigencias de la Directiva, ni los cambios que de ellas se derivan en los métodos y pautas para la planificación y el uso del agua, por lo que nace obsoleto. En breve deberán ser elaborados otros planes - así lo exige la directiva - con objetivos e instrumentos radicalmente diferentes, lo que obligará a revisar una buena parte del contenido de los actuales. No nos cabe ninguna duda de que buena parte de las obras previstas en el plan vigente, y sobre todo la expansión de la actividad agraria prevista en los planes hidrológicos de las cuencas, deberán ser objeto de revisión, y no resistirán los criterios impuestos por la legislación europea para el logro de los objetivos de calidad de las aguas.

Resulta dudoso que el esfuerzo exigido por esta política y esta nueva concepción de los modos de uso del agua pueda satisfacerse sin una importante reforma de la Ley de Aguas y de las confederaciones hidrográficas. Sí bien es cierto que éstas podrían constituir el germen de las futuras autoridades de cuenca; el cumplimiento de las funciones encomendadas por la Directiva, obligará a un cambio radical tanto en sus competencias, como en la estructura de los órganos para la toma de decisiones, en los medios y capacitaciones técnicas - que deberán ser dotadas de un carácter claramente multidisciplinar - y, en definitiva, en un cambio de los objetivos, actitudes y funciones priorizadas tradicionalmente desde los mismos. En nuestra opinión, los futuros órganos de cuenca deben parecerse mucho más a agencias medioambientales, que las actuales confederaciones fuertemente especializadas en procedimientos propios de los modelos tradicionales de oferta, y en las que, incluso, está siendo muy problemático el cambio hacia actuaciones y actitudes propias de los modelos de gestión de la demanda.