



**CONGRESO IBÉRICO**  
SOBRE GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL AGUA

**CONGRESSO IBÉRICO**  
SOBRE GESTÃO E PLANEAMENTO DA ÁGUA

**CONCLUSIONES DEL  
6º CONGRESO IBÉRICO  
SOBRE GESTIÓN Y  
PLANIFICACIÓN DEL AGUA**

El 6º Congreso Ibérico se reunió en Vitoria-Gasteiz en diciembre de 2008, con el fin –compartido con los congresos celebrados anteriormente- de promover un debate científico y técnico con un planteamiento pluridisciplinar, dinamizar el debate social e impulsar la modernización de la gestión y la planificación del agua en la Península Ibérica, promoviendo una Nueva Cultura del Agua.

El Congreso se organizó en cinco áreas temáticas – a las que se presentaron casi un centenar comunicaciones - y seis talleres. A continuación se recogen las principales conclusiones de las sesiones plenarias de las áreas temáticas y de los talleres.

### **Hacia el buen estado de los ecosistemas acuáticos**

El proceso de aplicación de la Directiva Marco es una oportunidad para cambiar los procedimientos de toma de decisiones en materia de agua y establecer bases sólidas para una gestión sostenible del agua

Aunque queda mucho trabajo por hacer, se observa un avance significativo en el establecimiento de las bases técnicas para la definición del buen estado ecológico de las masas de agua en la Península Ibérica, si bien es notoria la diferencia, de metodologías y de aproximaciones al tema, entre España y Portugal.

La evaluación del estado ecológico en España está incompleta, porque, a diferencia de Portugal, todavía no existe una metodología común basada en una visión de conjunto. Sorprende que a los 4 años del documento IMPRESS los datos de conjunto para España aún no sean públicos. Los estudios que se pueden consultar muestran que cerca de la mitad de las masas de agua presentan un estado ecológico inferior al Bueno, tanto en España como en Portugal.

En el caso de las cuencas compartidas la disparidad metodológica en la determinación de estado de las masas de agua no tiene justificación. La concordancia en la intercalibración y en la definición de la monitorización conjunta de las cuencas compartidas, se percibe como un requisito para la buena gestión. La cooperación entre las autoridades del agua de España y Portugal en este aspecto es casi nula. La participación de España en el proceso de intercalibración es manifiestamente mejorable, especialmente la coordinación que desde la Dirección General del Agua debe realizarse.

El grado de ambición de los estados miembro en la implementación de la Directiva Marco se podrá medir a través de la calidad de las versiones preliminares de los planes de cuenca.

Por lo que hace al Estado Ecológico, su medida y los planes para su conservación y restauración, no hay por el momento evidencias de un cambio significativo en los objetivos ambientales de los primeros borradores de los planes. A pesar de la existencia de un buen cuerpo técnico en muchas confederaciones y de un gran esfuerzo de los mismos en la definición de metodologías y la caracterización del Estado Ecológico, no está claro que esto se transforme en una exigencia elevada de cumplimiento de la obligación de restauración del mismo.

Existe un gran riesgo que los Planes de Cuenca no asuman la restauración ambiental y se decanten por un conjunto de Planes de Medidas que no den respuesta a los retos ambientales y muy especialmente a la necesidad de establecer los caudales ecológicos necesarios para garantizar el buen Estado Ecológico de las masas de agua de las partes medias y bajas de los ríos afectados por derivaciones hidroeléctricas o de regadío. .

### **Agua, energía y cambio climático**

La gestión de las incertidumbres asociadas a la adaptación de los sistemas hídricos a condiciones climáticas e hidrológicas cambiantes constituye uno de los grandes desafíos del siglo.

En la Península Ibérica se registra un decrecimiento de la escorrentía anual en casi todas las cuencas, aunque en la mayor parte de los casos el cambio de tendencia no sea estadísticamente significativo. Sin embargo, a nivel mensual, se observan algunas alteraciones estadísticamente significativas.

En el cuadrante suroriental de la Península Ibérica es donde se espera que se manifieste el mayor impacto del cambio climático sobre los recursos hídricos. Es en esta área donde los indicios de reducción de recursos naturales son más acusados.

Se apuntaron las siguientes causas probables para explicar la tendencia negativa de las series hidrológicas históricas:

- *Variaciones climáticas;*
- *Incremento de las extracciones;*
- *Cambios en los usos del suelo*

La gestión del agua debe basarse en una evaluación realista y rigurosa de los recursos disponibles y de las necesidades de agua, legítimas y responsables. Sin embargo, se constata una propensión a la sobreestimación de recursos y a la sobreestimación de las demandas, asumiéndose como incuestionable el suministro de agua a nuevos consumidores, cuyas solicitudes aparentemente no tiene límites y no se confrontan con los costes de esos mismos suministros.

A largo plazo (hasta 2027) los nuevos planes de gestión de cuenca deberán evaluar los posibles efectos del cambio climático sobre los recursos hídricos. Los borradores actualmente en fase de elaboración deben dar los primeros pasos en el sentido del cumplimiento de este objetivo.

Es necesario prestar mayor atención a la dimensión energética del agua y su gestión. Recordando la memoria de Antonio Estevan, se hizo una referencia a su lucidez y a su espíritu visionario, que justamente aplicó, en la última etapa de su vida, al desarrollo de ideas y análisis empíricos sobre la dimensión energética de los ciclos del agua, destacando sus adelantos sobre la importancia de esta dimensión en los usos domésticos del agua.

### **El futuro del regadío. Recursos hídricos y usos del suelo**

Se constata que el modelo tradicional de gestión hídrica en la agricultura está agotado, siendo necesario impulsar un cambio de rumbo, del que ya se pueden identificar algunos elementos. En ese sentido, la concepción política está evolucionando desde una visión sectorial del agua (hidráulica / agraria) hacia un enfoque territorial y ambiental. Existe el consenso de que el regadío no debe aumentar.

Tras el desacoplamiento de las subvenciones europeas agrarias de la PAC de la producción, es necesario promover un nuevo acoplamiento con el segundo pilar (ambiental) y con el tercero (diversificación), a fin de adecuar los instrumentos a los nuevos objetivos.

Del análisis de la situación actual en España se desprende que las administraciones públicas no son capaces de controlar la expansión del regadío, en zonas donde actualmente la disponibilidad de agua renovable ya ha sido superada. La protección eficaz de los ecosistemas hídricos, exige una reversión de este estado de cosas, especialmente ante la previsible merma del recurso derivada del cambio climático.

En contra de lo afirmado en algún estudio poco riguroso publicado por el Ministerio de Medio Ambiente en 2007, es falso que la recuperación de costes en la agricultura se sitúe en torno al 90%. Concretamente, de acuerdo con datos aportados en el Congreso, en las cuencas andaluzas se cifra en torno al 18%. Se propone iniciar el proceso de recuperación de costes en un horizonte de 10 años con compensaciones iniciales.

Con el fin de evitar la apropiación indebida de bienes públicos es necesario tanto revisar el diseño actual de intercambio de derechos, como garantizar que el agua ahorrada en la modernización sea recuperada por la Administración pública, mediante la oportuna revisión concesional.

Existe un consenso en torno a la inmediata necesidad de un plan de reconversión, no sólo del regadío, sino de la agricultura (incorporando el secano) y la ganadería en el marco de un nuevo modelo de desarrollo rural; por otra parte, se reclama una revisión profunda del actual sistema de producción y consumo.

La gestión hídrica eficaz es inseparable de una política del uso del suelo, incluyendo la ganadera y forestal.

### **Reconversión del regadío en escenarios previsibles de cambio climático, relevo generacional y perspectivas de mercado**

El plan de reconversión que se reclama debería promover un nuevo modelo de producción agro-pecuaria y de consumo, atendiendo principalmente a los aspectos siguientes:

- Producción de alimentos de calidad, fomentando la agricultura ecológica;
- Apoyo a la promoción de mercados locales;
- Redes de distribución vinculadas al agricultor;
- Integración de los valores ambientales en la perspectiva de la sostenibilidad.

Se trata de integrar los valores sociales, económicos y ambientales en la gestión del agua y del territorio, asumiendo los efectos posibles del cambio climático.

Se propone promover y apoyar una alianza ciudadana a favor de ese nuevo modelo de gestión rural basada en la coherencia promovida por el movimiento Vía Campesina.

### **Reforma institucional y participación ciudadana**

A pesar de la elevada heterogeneidad de los procesos de participación en el desarrollo de la DMA en España, se constata de manera general, un avance en la información a disposición del público, y algo menor en los procedimientos de consulta. La participación ciudadana, probablemente debido a condiciones de partida, sigue teniendo un alcance limitado. El primer ejercicio extenso de participación pública llevado a cabo en los últimos meses está pendiente de la necesaria evaluación sistemática, si bien, en base a una valoración preliminar, se pueden avanzar ya algunas recomendaciones.

En los procesos de participación impulsados desde la administración es fundamental la convicción de las autoridades públicas de la utilidad del proceso y

la asunción del liderazgo del mismo. La participación debe ser una cuestión de gobierno.

Para fomentar la participación activa y compensar el desequilibrio de poder entre los actores es imprescindible la financiación pública de los actores más débiles.

### **El papel de las redes ciudadanas y movimientos sociales en la gestión del agua**

Los movimientos sociales en torno al agua trascienden los casos concretos que originan su emergencia con planteamientos más amplios que incluyen la elaboración de alternativas sociales. Sin embargo, el desequilibrio entre los ciudadanos y los grupos de poder político y económico limitan la operatividad real de sus propuestas. La acción cívica se ve muy constreñida por la mala calidad de la democracia.

En Portugal, la DMA ha propiciado la creación de una nueva administración del agua con autonomía administrativa y financiera. Basada en el principio contaminador-pagador, la financiación de la política hídrica prevé la creación de una tasa, la mitad de la cual será destinada a mantener un Fondo de protección ambiental. La lentitud del proceso de creación de la nueva administración ha provocado un importante retraso en la aplicación de la Directiva.

En el Estado español, el proceso de reformas estatutarias y la deficiente transposición de la DMA dibujan un marco problemático para la política de aguas. A efectos de evitar el colapso se recomienda superar el enfoque de "exclusividad competencial" e ir hacia la práctica de fórmulas de coordinación y cooperación interinstitucionales.

### **Las propuestas de los Planes de Cuenca: valoración y alternativas**

La directiva marco del agua supone un avance muy importante en el abordaje de los problemas asociados a la gestión hídrica. Su implementación en España ha tenido ya efectos destacables: se ha mejorado sensiblemente la información, se han desarrollado metodologías de análisis del estado biológico, se han iniciado procesos de participación pública, etc.

Sin embargo, hay retrasos y tareas pendientes a abordar de manera inmediata, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Completar el desarrollo normativo
- Mejorar la coordinación interadministrativa y la coherencia entre políticas
- Determinar el estado ecológico e intercalibración

- Integrar del estado hidromorfológico
- Desarrollar el marco y las metodologías del análisis económico y los instrumentos de recuperación de costes, incluidos los ambientales.

### **La sequía en las decisiones para la gestión del agua**

Los recientes procesos de sequía han puesto de manifiesto que cada vez es más importante la planificación previa de la respuesta a dichas situaciones, que cuente con la participación del público tanto en la elaboración de los planes como en su aplicación, seguimiento y evaluación.

La planificación deberá incluir los criterios de reparto de los daños de la sequía así como el resto de medidas, incluidas las obras de emergencia. La mayor conciencia de la ciudadanía exige que se valoren los costes asociados a niveles altos de garantía de suministro.

Es importante que se evalúen de forma participativa los recientes procesos de gestión de la sequía para revisar la planificación y los protocolos existentes (o, en su caso, la falta de los mismos).

### **Territorios, agentes sociales y conflictos por el agua en el Alto Ebro**

En el debate se destacaron los aspectos fundamentales que debe abordar el futuro modelo de las zonas agrarias en Álava: cambio climático, balance energético, sistema financiero y multi-funcionalidad de los espacios rurales

En el caso de los recursos subterráneos, que están sub-explotados en Álava, se reconoce la necesidad de hacer una mayor utilización de este recurso, considerándolo siempre una reserva de sustitución y no como un incremento de disponibilidad para atender otras posibles demandas de agua. Se destacó la necesidad de mejora de la gestión del sistema del Zadorra y la ausencia de un plan de gestión de sequías.

También se sugirió la reutilización del agua residual tratada y la necesidad de análisis de coste-eficacia frente a otras alternativas.

Respecto a la política tarifaria se reconoce su eficacia en el control de consumos, si bien se apunta la conveniencia de establecer límites máximos de suministro para adecuar esos consumos a las necesidades, independientemente de las tarifas pagadas.

Pese al reconocimiento general de que el objetivo de las políticas y los instrumentos en materia de agua es la protección del medio ambiente, se constata

que actualmente, en Álava, la Administración Pública no rechaza casi ningún proyecto territorial por motivo del impacto negativo sobre el medio ambiente.

### **Agua y territorio en Álava. Hacia un enfoque integrado**

Se presentaron 5 ejemplos representativos de la evolución de la política de construcción de presas en el Alto Ebro:

- 2 grandes presas (Siglo XX):
  - Itoiz (Navarra)
  - Yesa (Navarra-Aragón)
  
- 3 pequeñas presas (Siglo XXI)
  - Presa Sarría (Navarra, Río Arga)
  - Enciso (La Rioja, Río Cidacos)
  - Araia, Korrosparri (Álava)

Los problemas principales apuntados fueron:

- Inundación de zonas protegidas y de patrimonio edificado y cultural;
- Deslocalización de personas y bienes;
- Problemas geológicos y de estabilidad;
- Falta de participación pública;
- Necesidad de grandes obras secundarias.

Se destacó, en las presentaciones hechas por las plataformas y movimientos ciudadanos, la falta de participación pública y de información del público en general durante las fases de decisión, planificación, construcción y gestión de los grandes proyectos hidráulicos/hidrológicos.

Para el futuro inmediato, se expuso la necesidad de involucrar a todas las asociaciones con preocupación por estos proyectos con el fin de crear grupos de presión, para asegurar el cumplimiento efectivo de los principios de la Directiva Marco.

### **La gestión del agua urbana en el País Vasco**

Actualmente, el Consorcio de Aguas de Bilbao-Vizcaya aspira a ampliar su área de servicio para generar economías de escala, asegurar la garantía de suministro, completar el saneamiento, incorporando la reutilización de aguas residuales. Los mayores problemas desde el punto de vista de la gestión se encuentran en el saneamiento disperso y de núcleos pequeños, el tratamiento de lodos y de pluviales.

En el área de Vitoria-Gasteiz, la gestión de la demanda se ha centrado en la optimización de redes, la instalación y revisión de contadores, la adecuación de las tarifas y la optimización de bases de datos, discriminando entre usos institucional, residencial, comercial e industrial. La experiencia muestra que el buen ejemplo de las instituciones es fundamental para legitimar el proceso.

Frente a la gestión actual del transvase desde el Zadorra, y a la propuesta de construcción de un nuevo embalse, se proponen otras alternativas como el incremento de la eficiencia de las redes de Vizcaya, la gestión efectiva de la demanda en el territorio del Consorcio o la desalación. En cualquier caso existe consenso en cuanto a la necesidad de mejorar la gestión en todo el territorio vasco.

Vitoria-Gasteiz, 7 de diciembre de 2008

*Francesc La Roca*  
*João Pedroso de Lima*  
*Maria Teresa Perez Picazo*

*Leandro del Moral Ituarte*  
*Josu Ugarte Gastaminza*