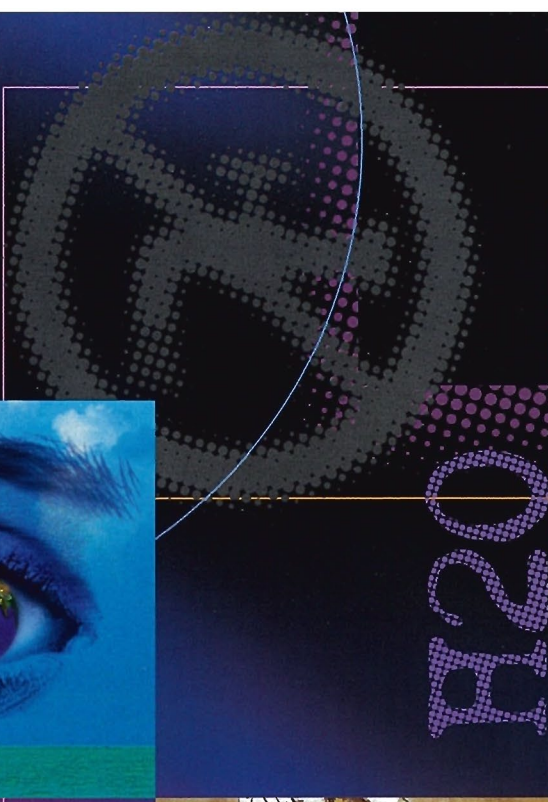
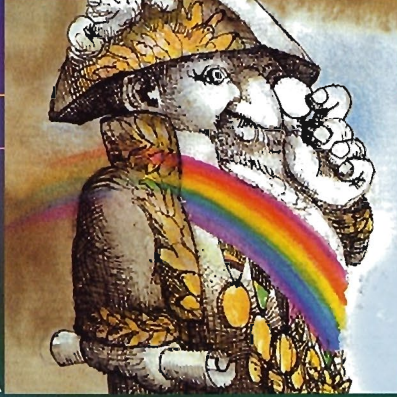


# EL AGUA Y SU GESTION

Límites y contradicciones



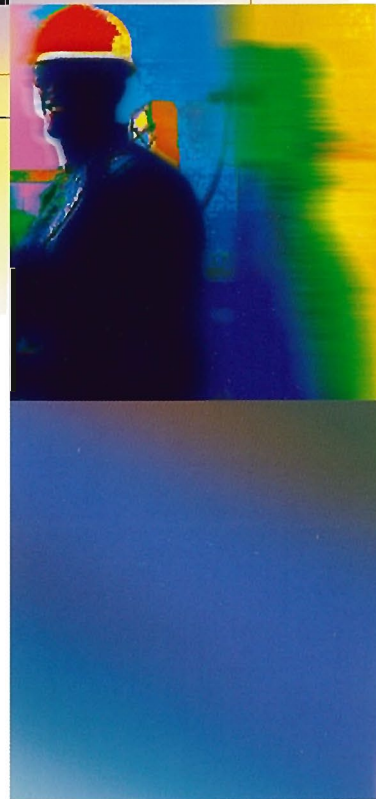
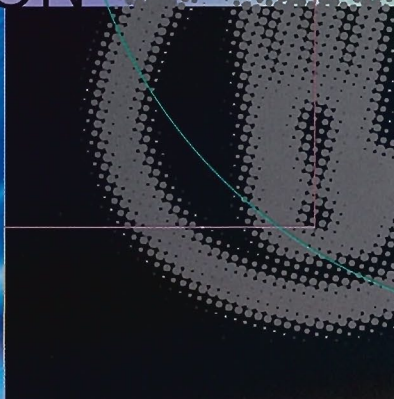
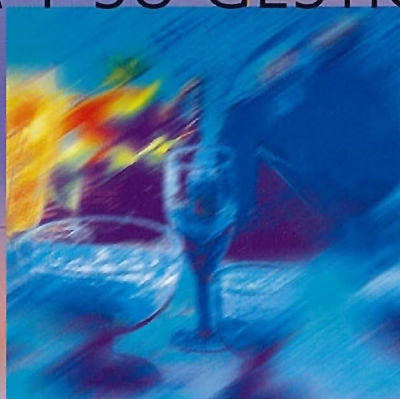
**ELA**  
EUSKAL SINDIKATUA





# EL AGUA Y SU GESTION

## Indice



1. Introducción	3
2. La cuenca hidrográfica como unidad de gestión	4
3. La Ley de Aguas	4
4. Los problemas hidrológicos y sus escalas	5
5. Competencias locales en materia de aguas. Los servicios hídricos locales	6
6. Reflexiones sobre la gestión del agua: elementos para debate	7

Esta publicación que tienes en tus manos forma parte de la campaña que en ELA realizamos en el año 2.000 para avanzar en la sensibilización de la militancia sindical en las cuestiones medioambientales.

## Límites y contradicciones



### 1. Introducción

La realidad está ahí, frente a nosotros y nosotras. No podemos, ni debemos seguir utilizando el agua como si se tratara de un bien inagotable. Tal y como dice el primero de los principios rectores establecidos en la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente, celebrado en Dublín en 1992, "el agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente".

La ordenación de los recursos hídricos en el ámbito de Euskal Herria es aún una práctica poco común. La aparente disponibilidad de agua hasta fechas recientes hace que exista preocupación por garantizar una creciente oferta más que por gestionar la demanda. De este modo, el panorama que se presenta a medio y largo plazo requerirá de toda nuestra atención.

En Euskal Herria importantes sectores económicos dependen del abastecimiento de agua; requieren, por lo tanto, unas altas garantías de servicio. A esto hay que añadir problemas de mala calidad en tomas de agua debido a la falta de condiciones adecuadas en las mismas y a que los sistemas de tratamiento instalados no garantizan el deseable nivel de potabilización del agua servida. La degradación de nuestros ríos y humedales, provocados por unas cargas excesivas de sustancias contaminantes o por la sustracción del volumen de agua circulante es realmente muy grave.

Pero, por otro lado, está el continuo e insostenible crecimiento de nuestra economía, la frenética carrera en generar bienes de producción, de búsqueda de un rápido

*"No podemos, ni debemos seguir utilizando el agua como si se tratara de un bien inagotable...el agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente."*



*"Tanto el abastecimiento como la depuración de aguas son según la legislación básica competencias locales, reservadas, además, a la iniciativa en las entidades locales".*

enriquecimiento económico y político. Dentro de la buena fe, encontramos falta de sensibilidad hacia los valores de la naturaleza en quien tiene la responsabilidad de tomar las decisiones del día a día.

Está aún por definir un paradigma de progreso que sea compatible con el desarrollo económico y social. Un nuevo marco de sostenibilidad, de aprovechamiento de nuestros recursos y de viabilidad de nuestra sociedad, es ineludible, tanto desde una perspectiva ética intergeneracional como desde la más elemental racionalidad colectiva. Tenemos que establecer una escalas de valores que nos permitan resolver aquellos problemas del agua que requieren intervenciones relevantes en nuestro medio natural. Es obligado aprender a discernir entre lo coyuntural y lo permanente, entre lo reversible y lo irreversible, entre lo prescindible y lo intocable, entre el precio y el valor de las cosas. El agua es un recurso patrimonial complejo, que entre otros valores tiene el de cumplir unas funciones importantísimas en la Naturaleza.

## **2. La cuenca hidrográfica como unidad de gestión**

Cada cuenca fluvial debe ser considerada como un unidad indivisible de gestión: "La administración de los recursos hidráulicos debe encuadrarse más bien en el marco de las cuencas naturales que en las fronteras administrativas y políticas. Las aguas que discurren por la superficie siguen las mayores pendientes y, al converger forman las corrientes de agua. Un río con sus afluentes puede compararse a un árbol extensamente ramificado que cubre un territorio llamado cuenca (hidrográfica). Conviene tener presente el hecho de que dentro de los límites de cada cuenca, los diversos usos de las aguas, superficiales o subterráneas, son interdependientes, y es de desear que su administración también lo sea". (Carta Europea del Agua)

Dentro de esta unidad de gestión no solamente se encuentran los distintos cauces que la surcan, sino los pobla-

mientos, las industrias, los cultivos y los ecosistemas naturales. Es por todo ello que la unidad de cuenca debe ser respetada como uno de los principios básicos de la gestión, mientras existan alternativas para los problemas coyunturales, aunque estas alternativas puedan, en principio, parecer más caras. El agua tiene un valor económico en todos sus usos, sean estos el abastecimiento o la conservación de las comunidades biológicas de ríos y lagos. Al final, lo más caro es siempre la pérdida irreversible de alguna de las distintas capacidades de uso.

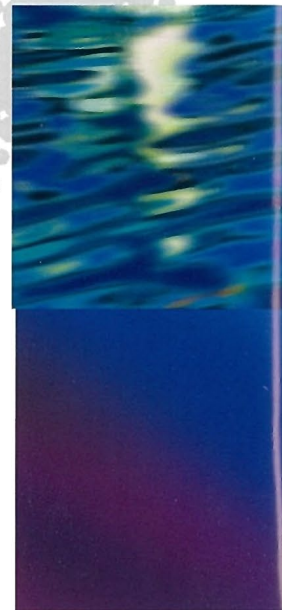
En cada cuenca hay que buscar la solución a los problemas del agua dentro de las subunidades que la componen (los llamados 'sistemas hidrológicos'): acuíferos, zonas de descarga, ríos, estuarios y humedales. Es necesario integrar a las aguas subterráneas (acuíferos) como piezas clave en el abastecimiento y en la regulación del recurso, y no depender tanto de las aguas superficiales.

Hay que empezar a estudiar las situaciones conociendo a fondo las realidades de cada uno de los sistemas (demandas, recursos y estrategias posibles) dando juego a la revisión de concesiones obsoletas, al reajuste de las demandas, a la mejora de la gestión, al ahorro (un recurso aún no explotado), al reciclado y a la reutilización (1). Las 'cirugías hidráulicas' (los grandes embalses y los transvases) son las soluciones extremas a los problemas extremos.

## **3. La Ley de Aguas**

Como puntos a tener en cuenta en esta labor podemos recurrir a la propia Ley de Aguas que en su artículo 40º nos habla de los contenidos obligatorios de los Planes Hidrológicos de cuenca:

(1) Cuando se culminen los planes de saneamiento, una cuarta parte del agua circulante pasará por las depuradoras.



- a) Inventario de recursos hidráulicos.
- b) Conocimiento de los usos y demandas existentes y previsibles.
- c) Criterios de prioridad y compatibilidad de usos, y órdenes de preferencia.
- d) La asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuras, así como para la conservación del medio natural.
- e) Las características básicas de calidad de las aguas y de la ordenación de los vertidos de aguas residuales.
- f) Las normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío que aseguren el mejor aprovechamiento del conjunto de recursos hidráulicos disponibles.
- g) Los perímetros de protección y las medidas de conservación y recuperación del recurso.
- h) Los planes hidrológico-forestales y de conservación de suelo que hayan de ser realizados por la administración.
- i) Las directrices para recarga y protección de acuíferos.
- j) Las infraestructuras básicas requeridas por el Plan.
- k) Los criterios de evaluación de los aprovechamientos energéticos y la fijación de los condicionantes para su ejecución.
- l) Los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos.

#### 4. Los problemas hidrológicos y sus escalas

Podemos resumir los problemas relativos al agua en problemas de cantidad y problemas de calidad. El análisis y la solución a los problemas de cantidad hay que plantearlos haciendo siempre referencia a su escala relativa. Los problemas de desabastecimiento de agua potable son, en general,

problemas locales o regionales, dentro de toda una problemática de priorización del uso del agua disponible. En este caso la ley establece desde siempre y de forma tajante que el uso prioritario es la demanda de agua de abastecimiento doméstico.

En general, las cuantificaciones de las necesidades de agua son meramente estimativas y contemplan varios horizontes de cumplimiento. Su cálculo se realiza a partir de expectativas de crecimiento de población, instalaciones industriales, y cultivos. De este modo se estiman dotaciones medias por habitante en virtud de parámetros tales como el grado de actividad industrial y/o comercial de una población o el tamaño en habitantes de dicha población.

Sin embargo, no se tienen en cuenta patrones de consumo, hábitos, niveles de eficiencia, prácticas de reutilización y de ahorro u otros criterios a analizar, lo que da lugar a dotaciones de consumo doméstico para población permanente muy variables y poco ajustadas a las necesidades reales de nuestra sociedad.

Si a estos datos se añaden las cifras de pérdidas de agua que actualmente se aceptan como normales en la mayoría de las redes de distribución de agua locales, los volúmenes necesarios para hacer frente estas dotaciones pueden llegar a duplicarse (!). Así, a juicio de la Comisión de Precios de Euskadi, entidad a la que compete aprobar las tarifas municipales sobre agua, "las redes de distribución municipales perdían en 1992 hasta un 48% del total de agua transportada".

Con respecto a los problemas de calidad, las causas son muy variadas pero siempre están generadas por nuestro modo de vida. La lógica preocupación por satisfacer las necesidades de abastecimiento ha sido contemporánea del empleo de nuestros ríos como colectores de vertidos e inmundicias, así como de la continua ocupación de valles y riberas.

Los impactos derivados de la extracción de volúmenes importantes de agua de los ríos suponen la mayor afección que sufren nuestros ríos después de los vertidos incontrolados. Dejar el cauce en condiciones de bajo caudal afecta a la calidad

*"Está aún por definir un paradigma de progreso que sea compatible con el desarrollo económico y social. Un nuevo marco de sostenibilidad, de aprovechamiento de nuestros recursos y de viabilidad de nuestra sociedad, es ineludible".*

*"Un río con sus afluentes puede compararse a un árbol extensamente ramificado que cubre un territorio llamado cuenca (hidrográfica)"*

del agua y al mantenimiento de sus poblaciones biológicas. Además, está por cuantificar en términos económicos, sociales y paisajísticos la intensidad de estos efectos.

El contraste con la realidad nos lleva a reflexionar y considerar que hemos llegado a un punto del desarrollo económico de la sociedad del bienestar en el que la alteración de los sistemas naturales y el pillaje con la naturaleza son tan acelerados que es necesario parar a considerar cuál es nuestra realidad hidrológica natural.

Los ríos deben seguir llegando al mar y llevando sus aguas en las mejores condiciones posibles de cantidad, régimen y calidad. Todo un modelo de desarrollo sin modelo ha dado lugar a esta situación. Es hora ya de dar un golpe de timón que nos conduzca hacia una gestión responsable.

## **5. Competencias locales en materia de aguas. Los servicios hídricos locales**

Tanto el abastecimiento como la depuración de aguas son según la legislación básica competencias locales, reservadas, además, a la iniciativa de las entidades locales. Por lo tanto, ninguna legislación autonómica puede sustraer absolutamente la competencia local de estas actividades. Además, aplicando los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos, son los niveles locales de la Administración los depositarios legítimos de las competencias en esta materia. Aunque algunos de estos servicios puedan ser calificados como supramunicipales, han de seguir ostentando este carácter local.

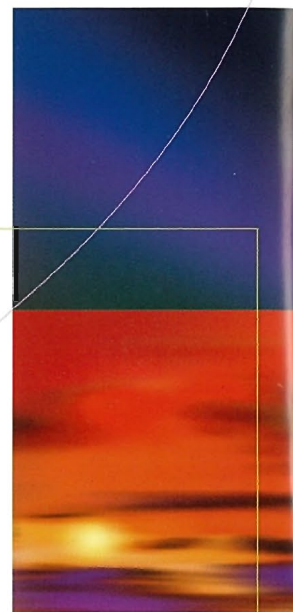
El abastecimiento actual se estructura básicamente alrededor de consorcios de municipios con el objetivo de búsqueda del recurso agua y/o mancomunidades de servicios generadas alrededor de un recurso ya existente. Los municipios que quedan al margen de estas instituciones dedicadas al abastecimiento cuentan, por lo normal, con recursos propios, si bien se enfrentan a un creciente gasto en el mantenimiento de las infraestructuras necesarias. Si bien la aparición de estas fórmulas

de gestión significaron un impulso radical al desarrollo de infraestructuras de abastecimiento, posteriormente esta política se ha visto traducida fundamentalmente en la captación de abonados y en la ampliación y extensión de la red de suministro por diversas cuencas.

De esta manera, la consolidación de distintos consorcios de aguas a lo largo del territorio vasco ha supuesto para muchos municipios la conexión con las fuentes centralizadas de abastecimiento regional, embalses casi exclusivamente; al tiempo que se ha producido una cierta dejación de las propias competencias y responsabilidades municipales en materia de aguas, sobre todo en el caso de las poblaciones de pequeño y mediano tamaño, con menores recursos económicos.

Por otra parte, las comunidades autónomas y en nuestro caso, las Diputaciones Forales, amparadas en distintos títulos competenciales, están aprobando normas que inciden de lleno en las competencias que ostentan las administraciones locales en materia de aguas. La protección ambiental, el régimen local, la sanidad, las obras públicas, etc., son todos títulos habilitadores de la actividad normativa autonómica y foral.

Así mismo, las Comunidades Autónomas asumen competencias estatales de auxilio a las corporaciones locales en materia de abastecimiento y saneamiento; y por la Ley de Territorios Históricos las transfieren a las Diputaciones Forales, por lo que éstas se transforman en los principales agentes de la financiación externa de las infraestructuras hidráulicas locales, al tiempo que las regulan y establecen sus diseños básicos. Son por otra parte los grandes consorcios y mancomunidades a su vez quienes derivan la gestión de sus infraestructuras (mantenimiento de las conducciones en alta,





mantenimiento de las conducciones en baja, plantas depuradoras y de tratamiento de aguas residuales), a empresas privadas con todo lo que ello conlleva de encarecimiento de los servicios, privatizaciones, degradación de los puestos de trabajo, etc.

Nos encontramos pues con que un servicio de gestión de carácter local queda totalmente desvinculado del Municipio. El ayuntamiento sólo participa en los órganos que el ente supramunicipal le designe. Todo ello en contra de principios

básicos como el de participación directa de los usuarios y el de la inclusión de la gestión pública en la política del agua, como medios de obtención de una mayor transparencia, señalados por la Directiva Marco del Agua, recientemente aprobada.

## 6 Reflexiones sobre la gestión del agua: elementos para debate

- Cualquier estudio de gestión de recursos hídricos debe considerar una unidad de gestión para el ciclo integral del agua que es la cuenca hidrográfica natural; y como subunidades los distintos sistemas hidrológicos existentes.

Las cabeceras de cuenca y las zonas de recarga de los acuíferos destinados a servir de fuente de "agua noble" deben de tener un uso restringido y controlado

- La mayor parte del esfuerzo realizado hasta ahora en la política hidráulica ha ido dirigido a la corrección de los déficits de infraestructuras existentes tanto en el abastecimiento de agua como en la depuración y destino de las aguas residuales. Hasta ahora, el déficit se ha establecido desde la oferta del recurso y no desde el análisis de la demanda. Los planes realizados han sido poco más que una relación justificada de

obras, aunque con disensiones en las propuestas, según el organismo planificador.

- Los impactos medioambientales derivados de algunas de estas infraestructuras, junto a los requerimientos crecientes de conservación y/o restauración de nuestros ecosistemas ligados al agua, exigen más investigación y una visión más integradora, visión que parece difícil que se pueda obtener bajo el calidoscopio de los distintos planes existentes y las distintas administraciones interventoras.

- Por más que se nos asegure que nuestros sistemas de potabilidad son solventes, las aguas tomadas de los ríos que soportan un determinado nivel de vertidos urbanos y/o industriales y una fuerte actividad agrícola no deseables para los fines de abastecimiento público de agua potable. Desconocemos en su mayoría los efectos epidemiológicos de la multitud de sustancias que escapan a los sistemas de potabilidad actuales

- La calidad de las aguas litorales es decreciente amenazando la actividad pesquera. Nada de esta situación es ajeno a la cuantía y condiciones de vertido de los ríos al mar.

- El control de los vertidos contaminantes a cauces o que afecten a aguas subterráneas, y los propios vertidos litorales, no son de fácil fiscalización. La implicación de ciudadanos y agentes sociales dispuestos a colaborar no es suficiente para resolver de forma contundente el problema que acarrea la escasa capacidad operativa de los actuales sistemas de vigilancia y control.

- En el futuro, la planificación del territorio tiene que ser armónica con la planificación hidrológica, ya que ésta condiciona la totalidad de las actividades humanas.

- La solución al problema de riesgo eventual por avenidas no puede ser estructuralista, sino de ordenación del territorio, y esa ordenación pasa por definir el dominio público hidráulico. Hay dominios que son claramente del río, cuya demarcación exacta nos la muestran casi todos los años las propias aguas de crecida; cuando esos dominios han sido indebidamente

*"Los impactos derivados de la extracción de volúmenes importantes de agua de los ríos suponen la mayor afección que sufren nuestros ríos después de los vertidos incontrolados"*

*"El abastecimiento actual se estructura básicamente alrededor de consorcios de municipios con el objetivo de búsqueda del recurso agua y/o mancomunidades de servicios generales alrededor de un recurso ya existente"*

ocupados por los cultivos, por las actividades pecuarias, por las edificaciones o por cualquier otro tipo de actividad que no suponga una situación irreversible, deben ser abandonadas por quienes en su día las ocuparon o, en su defecto, asumir la situación de riesgo.

- Actualmente existe un divorcio entre las planificaciones hidrológica, ambiental y económica, de modo que cada vez que se incorporan nuevos caudales (más recurso) a la oferta se favorece la continuidad de una política del despilfarro en lugar de trabajar en líneas de eficiencia y de incentivar actividades / tecnologías de menor consumo.

- La destrucción del ecosistema fluvial en Euskal Herria ha sido impresionante y aún no ha terminado. La ocupación de zonas inundables, la tala de arbolado de ribera, la canalización de largos tramos de ríos, la corta de meandros y la rectificación de cauces, son prácticas realizadas a diario y cuyas implicaciones en la pérdida de la calidad general del medio fluvial se están revelando como decisivas. Estas prácticas no deben realizarse sin conocer el costo de sus consecuencias, dados los importantes efectos negativos que conlleva para otras políticas sectoriales y para otros recursos económicos. Los ríos son ecosistemas dinámicos y extremadamente sofisticados que no podemos obviar.

- Una manera de promover una cultura sobre la gestión del agua es el control de fugas tanto en la red primaria como en la secundaria. Una política de actuación consecuente plantea el diseño de un programa / evaluación anual de eliminación de las mismas.

- Un consumo racional de los recursos pasa, en primer lugar, por la reutilización de agua en aquellos usos que no requieran agua potable, como son los riegos de zonas verdes, la limpieza de calles o gran parte del agua destinada a la industria. De ahí que se deba redactar para cada cuenca hidrográfica un plan de reutilización de aguas residuales depuradas que pueda ser evaluado e incentivado tanto social como administrativa-

mente. En muchos casos y zonas no permitirá cerrar el ciclo del agua.

- Las políticas de ahorro de agua no son planes de racionamiento, sino que han de constituir la base fundamental del planeamiento económico actual.

- Una correcta planificación hidráulica debe comenzar a planificar desde un enfoque de demanda, analizando previamente las necesidades hídricas reales según los diferentes usos, para seguidamente pasar a estudiar las posibles alternativas que puedan existir para satisfacer dichas demandas.

- Es necesario plantear que la gestión del dominio público hidráulico en Euskal Herria pasa por la constitución de un único órgano competencial a nivel administrativo que englobe la CAPV y Navarra, de tal forma que aumente la conciencia de los ciudadanos en la defensa de su propio medio hídrico. A la vez debe ser un órgano de colaboración con los grupos sociales y científicos para evitar la actual imagen de aparente permisividad con algunos males crónicos de nuestros ríos, acuíferos y costas. Se ha de sectorizar el territorio por cuencas como unidades de gestión, creando en cada una de ellas los necesarios equipos y oficinas con personal cualificado y plural.

