

LA NUEVA CULTURA DEL AGUA Y EL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL

MARIANO PALANCAR PENELLA
Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

RESUMEN

Se subrayan los aspectos de la nueva cultura del Agua, expuestos por expertos internacionales en la "CONFERENCIA SOBRE USO Y GESTIÓN EFICIENTE DEL AGUA EN LOS ABASTECIMIENTOS URBANOS", organizada por el Canal de Isabel II, y se comenta la directiva MARCO EUROPEA sobre el agua, señalando sus aspectos positivos y negativos.

ABSTRACT

The article underlines aspects of the new water culture, as indicated by international experts in the "CONFERENCE ON THE USE AND EFFICIENT MANAGEMENT OF WATER IN URBAN SUPPLIES", organized by the Canal de Isabel II Water Board. Comments are also made on the EUROPEAN WATER FRAMEWORK Directive, indicating the positive and negative points of the same.

INTRODUCCIÓN

En este epígrafe inicial quiero exponer y justificar las razones de este artículo.

Soy un ingeniero hidráulico con una larga vida profesional al servicio de la Política Hidráulica tradicional española y al mismo tiempo mantengo desde hace años una postura crítica explicitada en algunas ideas que resumo:

- La crítica a una Planificación Hidrológica excesiva, premiosa y rígida que ha ido quedando desbordada por los acontecimientos.
- La petición insistente de mayor atención a la "gestión" y de mejora de la "organización" de la Administración Hidráulica, especialmente de las Confederaciones Hidrográficas que requieren más eficacia funcional, equipos pluridisciplinarios para hacer frente a las nuevas responsabilidades y más medios económicos.
- La propuesta de "freno de los regadíos", pues no tiene justificación, en la actualidad, que un país seco dedique cerca del 80% de sus recursos hidráulicos a la Agricultura. Hace años propuse "congelar" el volumen de agua destinado a regadíos no permitiendo nuevas transformaciones salvo que procedieran de ahorros en los regadíos existentes.

- Dar respaldo legal a que las aguas de mejor calidad se destinen al Abastecimiento.

Desde mi postura personal que intenta compaginar tradición y modernismo voy a comentar la información expuesta en la "Conferencia Internacional sobre uso y gestión eficiente del agua en los abastecimientos urbanos" que ha celebrado recientemente el Canal de Isabel II para conmemorar su 150 Aniversario.

El Canal representa una tradición española secular y rigurosa ante los problemas del agua y representa también una postura abierta a la modernidad. En esta Conferencia Internacional han participado expertos de muchos países. Por la novedad de sus planteamientos, destaco a los siguientes:

- Larry Farwell, que habló del papel de las Instituciones en la eficiencia del agua en California.
- Stuart White, de Australia que expresó el programa de la Sydney Water Corporation para reducir el consumo del agua.
- Ian Baker, del Reino Unido, que explicó la evolución reciente del mundo del agua en Inglaterra y Gales y al programa "Using water wisely" iniciado en 1.992.
- William Maddaus, consultor U.S.A. que explicó varios proyectos de gestión de la demanda en varias ciudades.
- Anger Olsen, en Dinamarca, que ha participado en la redacción de la Directiva Marco europea y nos habló sobre ella.

La nueva filosofía en la gestión del Agua, consiste en un análisis integral del recurso para conseguir el coste mínimo. El principio básico es que el cliente no necesita agua, sino los servicios que ésta proporciona. Esto se puede conseguir aumentando los recursos de agua o mejorando la eficiencia de su uso

Quiero subrayar la sorpresa que me causó el hecho de que la mayor parte de la Conferencia versó sobre temas aparentemente menores: las diferentes descargas de los inodoros, los tipos de cabezales de las duchas, los nuevos modelos de lavadoras, etc..., etc... y el comprobar que éste nuevo enfoque de la gestión está vigente en los países más desarrollados.

Tras ésta Introducción voy a hablar de los temas más importantes tratados en la Conferencia Internacional: La "Gestión de la demanda" y la Directiva Marco Europea y terminaré comentando su relación con el Plan Hidrológico Nacional.

LA GESTIÓN DE LA DEMANDA

La gestión de la demanda es un concepto lleno de buen sentido que aparece en cualquier actividad que afecta a recursos limitados: gestión del agua, tráfico urbano, la sanidad pública, etc.

En España en el sector del Abastecimiento Urbano las empresas suelen prestar atención a la reducción de las pérdidas en la red y en algunos casos (Zaragoza, Alcobendas) se han dado meritorias actuaciones encaminadas a reducir el consumo de agua doméstico, pero no conocemos en nuestro país planteamientos globales como los expuestos en esta Conferencia y que comentaré de modo muy resumido.

EE.UU. DE AMERICA. LARRY FARWELL. Es muy interesante la información facilitada por Larry Farwell sobre la regulación institucional de la eficiencia en el uso del agua en su país.

En California tras una fuerte sequía en el año 1977 se estableció que los inodoros debían tener una descarga máxima de 14 litros (existían modelos que llegaban a 40 litros). Otros estados establecieron diferentes normas para los sanitarios lo que era fuente de conflictos y los fabricantes llegaron a la conclusión de que era preferible una normativa para todo el país.

Esto se consiguió con la National Energy y Policy Act en 1992 que incluía normas para instalaciones de fontanería y sanitarios posteriormente también para lavadoras, por afectar al consumo de energía.

La Ley tuvo un gran éxito y permitió importantes ahorros de energía, agua y dinero.

AUSTRALIA- SUART WHITE. La empresa Sydney Water Corporation que sirve a una población de casi 4 millones de ha-

bitantes ha abordado un Plan para reducir el consumo que en 1991 era de 503 litros por habitante y día.

En el año 1997 encargaron al Instituto para un Futuro Sostenible" un estudio que comprendía 40 opciones para reducir la demanda.

La filosofía procedía de la industria eléctrica y consiste en un análisis integral del uso del recurso para conseguir el coste mínimo. El principio básico es que el cliente no necesita "electricidad" o "agua" (Kw.h o m³) sino los servicios que le proporcionan: calefacción o cocinar, lavado de ropa o riego de jardines. Estos servicios pueden ser satisfechos incrementando el volumen de agua con nuevas presas de embalses, plantas de tratamiento y rentilización, pero también pueden abordarse incrementando la eficiencia del uso del agua, bien con nuevos equipos sanitarios o reduciendo pérdidas en las instalaciones.

El proceso es complejo pero las posibilidades son claras. En Sydney el objetivo era reducir el consumo per-cápita en un 25% para el año 2001, y en un 35% para el año 2011.

REINO UNIDO. IAN BAKER: Ian Baker, perteneciente al Environment Agency explica que en Inglaterra y Gales después de la privatización de la industria pública del agua en 1989, la regulación corresponde a la Agencia de Medio Ambiente.

La privatización coincidió con el inicio de una sequía de cuatro años (1989-1992) que hizo pensar en la necesidad de gestionar la demanda pero la mayoría de las empresas centraron la atención sólo en reducir las pérdidas.

En 1992 el Ministerio de Medio Ambiente publicó un documento titulado "Using Water Wisely" que fue el primero de una serie dedicada a la gestión de la demanda.

La sequía de 1995, especialmente grave en Yorkshire donde hubo que suministrar agua con 700 camiones-cuba durante tres meses, hizo aumentar el interés por la gestión de la demanda y en 1.996 el Ministerio publicó el documento "Water Resources and Supply. An Agenda for Action" requiriendo nuevas estrategias.

Se pedía promover el uso eficiente del agua por los usuarios; Ian Baker llega a las siguientes conclusiones:

- La gestión de la demanda de agua es una técnica nueva que plantea incertidumbres y dificultades.
- Existe falta de confianza y de certeza en los volúmenes de ahorro posibles y en su duración.
- La valoración medio ambientales confusa.

A partir del año 1995 se ha venido discutiendo en el Parlamento Europeo la necesidad de una revisión a fondo de la política europea de aguas y al fin, en el año 2000, se aprobó esta Directiva que establece un Marco Comunitario de actuaciones de la Política de aguas

- En Inglaterra y Gales está poco extendido el uso de contadores de agua.
- Perdura en las empresas una cultura que prefiere desarrollar nuevos recursos a gestionar la demanda pero es necesario tener en cuenta ésta alternativa.

WILLIAM MADDHUS, consultor S.A. expuso varios estudios de gestión de la demanda en varias ciudades.

Me impactó un comentario que hizo sobre el estudio de Bangkok: Al visitar con detalle la ciudad me sorprendió ver instalados inodoros de lata calidad con descargas hidráulicas muy elevadas y al investigar comprobó que procedían de los EE.UU. de AMÉRICA donde la normativa los había dejado fuera del mercado y en vista de eso se habían exportado a bajo precio.

Es un ejemplo de lo perverso que puede ser el mercado al fomentar el despilfarro de recursos de un país pobre.

ASGER OLSEN, de DINAMARCA, miembro de la Agencia Danesa de Protección Medio Ambiental habló también con interés de la "gestión de la demanda" afirmando que aunque en la Directiva Marco Europea éste concepto sólo aparece una vez en su Anexo que describe posibles medidas constituye un concepto importante de la nueva cultura del agua que supone la Directiva Marco Europea.

LA DIRECTIVA MARCO EUROPEA

La Unión Europea, que no ha tenido nunca una verdadera política sobre el agua, se había limitado durante muchos años a promulgar Directivas sobre "calidad" de las aguas, único aspecto que suscitaba interés de los países ricos de la Europa húmeda.

A partir del año 1995 se ha venido discutiendo en el Parlamento Europeo la necesidad de una revisión a fondo de la política europea de aguas y al fin, en el año 2000, se aprobó ésta Directiva que establece un Marco Comunitario de actuaciones de la Política de aguas.

En un texto ambicioso y riguroso orientado a la defensa del Medio Ambiente que va a afectar de manera importante al desarrollo de todas las actividades humanas de la Unión Europea y de manera muy especial en los países secos como España. Esta Directiva que profundiza con rigor en los aspectos

medio ambientales prácticamente parece ignorar la Historia de los países secos como España donde el hombre se ha tenido que enfrentar desde hace siglos a la escasez de agua.

Este aparente desconocimiento de la tradición hidráulica española, la utilización de conceptos y lenguajes extraños para el pueblo español y la falta de claridad en muchos temas suponen una dificultad añadida para nuestro país.

La Directiva Marco (D.M.A.) requerirá mucho estudio en nuestro país pero en este artículo me voy a permitir comentar algunos "considerados" y algunos artículos que considero de interés.

CONSIDERANDOS:

1) *El agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal.*

13) *Existen condiciones y necesidades diversas en la Comunidad que requieren soluciones específicas. Esta diversidad debe tenerse en cuenta en la planificación y ejecución de las medidas destinadas a garantizar la protección y el uso sostenible del agua en el marco de la cuenca hidrográfica. Las decisiones deben tomarse al nivel más próximo posible a los lugares donde el agua es usada o se halla degradada. Ha de darse prioridad a las medidas que son responsabilidad de los Estados miembros, elaborando programas de medidas que se ajusten a las condiciones regionales y locales.*

14) *El éxito de la presente Directiva depende de una colaboración estrecha y una actuación coherente de la Comunidad, los Estados miembros y las autoridades locales, así como de la información. Las consultas y la participación del público, incluidos los usuarios.*

Me permito apostillar que el lenguaje utilizado en la D.M.A. no facilita el cumplir este objetivo.

19) *La presente Directiva tiene por objeto mantener y mejorar el medio acuático de la Comunidad. Este objetivo se refiere principalmente a la calidad de las aguas afectadas. El control cuantitativo es un factor de garantía de una buena calidad de las aguas, y por consiguiente, deben establecerse medidas cuantitativas subordinadas al objetivo de garantizar una buena calidad.*

Parece que solo preocupa la "cantidad" cuando afecta a la "calidad" y se ignora que en países secos la insuficiente "cantidad" es un problema.

24) *La buena calidad del agua contribuirá a garantizar el abastecimiento de agua potable a la población.*

31) *En los casos en los que una masa de agua esté tan afectada por la actividad humana o su condición natural sea tal que pueda resultar imposible o desproporcionadamente costoso mejorar sus estado, podrán establecerse objetivos medioambientales menos rigurosos con arreglo a criterios adecuados, evidentes y transparentes, debiendo adoptarse todas las medidas viables para evitar el empeoramiento de su estado.*

34) *A efectos de la protección del medio ambiente, es necesario integrar en mayor medida los aspectos cualitativos y cuantitativos de las aguas, tanto superficiales como subterráneas, teniendo en cuenta las condiciones de escorrentía natural del agua dentro del ciclo hidrológico.*

37) *Los estados miembros deben designar las aguas utilizadas para la captación de agua potable y velar por el cumplimiento de la Directiva 80/778/CEE del Consejo, de 15 de Julio de 1980, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (²)*

41) *En cuanto a los aspectos cuantitativos del agua, deben establecerse principios generales de control de la captación y del almacenamiento a fin de garantizar la sostenibilidad medioambiental de los sistemas acuáticos afectados.*

Es sorprendente que los aspectos cuantitativos solo deban garantizar la sostenibilidad medioambiental.

ARTICULOS

Artículo 1. Objeto

El objeto de la presente Directiva es establecer un marco para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas que:

- a) Prevenga todo deterioro adicional y proteja y mejore el estado de los ecosistemas acuáticos y, con respecto a sus necesidades de agua, de los ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos;
- b) Promueva un uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles;
- c) Tenga por objeto una mayor protección y mejora del medio acuático, entre otras formas mediante medidas específicas de reducción progresiva de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias prioritarias, y median-

te la interrupción o la supresión gradual de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias;

d) Garantice la reducción progresiva de la contaminación del agua subterránea y evite contaminaciones; y

e) Contribuya a paliar los efectos de las inundaciones y sequías.

Realmente no entiendo como "un marco para la protección de aguas..." puede contribuir a paliar los efectos de las inundaciones y sequías.

Artículo 4. Objetivos medioambientales.

Es un artículo muy extenso y complejo que resulta difícil de comprender y asimilar pues el concepto de calidad de las aguas cambia respecto al que hemos venido utilizando tradicionalmente introduciendo nuevas denominaciones: "buen estado químico", "buen estado de las aguas", "buen estado ecológico", "buen potencial ecológico".

Artículo 5. Características de la demarcación hidrográfica, estudio del impacto ambiental de la actividad humana y análisis económico del uso del agua.

Para España donde existen desde hace muchos años las Confederaciones Hidrográficas es relativamente fácil de asimilar aunque la DMA incorpora el agua costera a estas Demarcaciones. Lo cual supone una modificación cualitativa importante.

Las obligaciones que DMA informe a la Demarcación Hidrográfica son muchas y complejas.

Artículo 7. Aguas utilizadas para la captación de aguas potable.

El apartado en que obliga a los Estados a especificar "todas las masas de agua destinadas a tal uso en el futuro" abre una vía para atender este uso prioritario que requiere agua de la mejor calidad.

Aunque la DMA prescinda de hablar de calidad del agua para diversos usos, algo que me parece sorprendente.

Artículo 9. Recuperación de los costos de los servicios relacionados con el agua.

Establece el principio tan comentado de la obligación de recuperar los costes de los servicios, incluidos los costes medioambientales. No es ninguna novedad. Lo difícil es aplicarlo.

Artículo 11. Programas de medidas.

El gobierno debería completar el PHN con una declaración asumiendo la "Gestión de la Demanda" como una componente básica de su política hidráulica

Artículo 13. Los planes hidrológicos de Cuenca.

Artículo 14. La información y consulta pública.

Estos tres artículos desarrollan aspectos que no suponen innovaciones importantes para España aunque representan una carga extraordinaria de trabajo adicional.

EL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL

Tras muchos años de estudios y debates y después de haber sido informado favorablemente por el Consejo Nacional del Agua el P.H.N. está pendiente de aprobación en las Cámaras Legislativas.

El nuevo trasvase propuesto, desde la desembocadura del Ebro hacia Levante ha originado fuertes protestas y un enfrentamiento político muy tenso.

A pesar de ello parece probable que el P.H.N. se apruebe mediante Ley este año.

Sin entrar de nuevo en las polémicas ya planteadas y pensando en la conveniencia de mejorar el nivel de acuerdo sobre el P.H.N. – porque sería bueno para España– me permito sugerir la posibilidad de una propuesta adicional para ser incluida en la redacción final del P.H.N.

Me refiero al reconocimiento de la "gestión de la demanda" como una componente básica de la política de aguas española recogiendo así las ideas de la Directiva Marco de la UE. y las alegaciones presentadas al P.H.N. por asociaciones ambientalistas. ■

RESUMEN CRÍTICO

Para no extenderme demasiado voy a limitarme a añadir algunos comentarios sobre aspectos positivos y negativos que encuentro en la D.M.A.

ASPECTOS POSITIVOS:

- Es una Directiva ambiciosa y global.
- Trata con rigor los aspectos ambientales.
- Se ocupa exhaustivamente de la "calidad".
- Establece el marco de la cuenca o demarcación hidrográfica. Aplicado en España desde 1926.
- Fomenta la necesidad de la coordinación entre Administraciones que es una asignatura pendiente en todas partes.
- Señala claramente los planteamientos económicos.
- Abre posibilidades de flexibilidad en su aplicación que serán imprescindibles y numerosas.
- Concreta en el Art.7 que los Estados deben especificar "todas las masas de agua destinadas al consumo humano en el futuro", lo cual abre un camino para destinar a este consumo las aguas de mejor calidad.

ASPECTOS NEGATIVOS:

- Aparentemente ignora la política hidráulica tradicional de los países secos como España.
- No presta atención a los aspectos de "cantidad" que tanta importancia tienen para los países secos.
- Utiliza un lenguaje medioambiental muy especializado que resulta confuso y difícil de entender por muchos profesionales y para el pueblo lo que no facilitará la aplicación de la nueva normativa.
- Hay cierta dificultad para comprender los conceptos de calidad: "buen estado ecológico", "buen potencial ecológico" y se abandona el término "calidad" como concepto asociado a un cierto uso del agua.
A pesar de lo cual en el Art. 9 se viene a reconocer que se deben reservar las aguas de mejor calidad para el consumo humano.
- Los problemas de "sequías" e "inundaciones" da la sensación de que se han querido recoger a última hora en el párrafo c/ colgado del Art. 1 de forma poco convincente para mí.
- Existen numerosos aspectos abiertos a interpretación y otros indefinidos que han sido señalados por los expertos que dificultarán la aplicación de esta D.M.A. exhaustiva.