

La gobernanza del agua en España

Water Governance in Spain

Revista de Obras Públicas
nº 3.507. Año 157
Febrero 2010
ISSN: 0034-8619

Luis Berga Casafont. Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.
E.T.S. Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Universidad Politécnica de Catalunya. lluis.berga@upc.edu

Resumen: España tiene una gran experiencia en la gestión del agua, que ha venido desarrollándose siguiendo los principios de la unidad de cuenca y de la gestión integrada. Esta experiencia es además pionera en el mundo, con la creación de las Confederaciones Hidrográficas en el año 1926. La nueva Directiva Europea del Agua del 2000, consolida y reafirma el modelo español. En este artículo se describe la incidencia de los nuevos Estatutos de Autonomía sobre la gobernanza del agua en nuestro país, y se analizan los efectos y retos que suponen la segregación y fragmentación de las cuencas hidrográficas naturales.

Palabras Clave: Gobernanza del agua; Gestión integrada; Estatutos Autonomía; Unidad de Cuenca

Abstract: Spain has a long history of water management which has been developed through the integrated management of hydrographic basins by individual water boards. This pioneering formula led to the creation of the Confederation of Water Boards in 1926 and the new European Water Framework Directive of 2000 has only gone to consolidate and validate the Spanish model. This article describes the effect of the new Regional Statutes on the governance of water in Spain and considers the effects and challenges posed by the segregation and fragmentation of natural hydrographic basins.

Keywords: Water governance; Integrated management; Regional Statutes; Basin Unity

1. Introducción. Declaraciones sobre la gestión integrada del agua y el principio de unidad de cuenca

El agua es un elemento esencial para la vida. Por ello, es un recurso indispensable para el desarrollo humano y para los ecosistemas terrestres y acuáticos. Durante las últimas décadas se ha venido afianzando una importante crisis del agua, con situaciones muy severas de escasez y de pobreza del agua en numerosos países del mundo.

El camino hacia el desarrollo sostenible de los recursos de agua ha sido pavimentado durante más de 40 años por numerosas conferencias internacionales declaraciones y propuestas:

- 1968 Consejo de Europa. La Carta Europea del agua.
- 1972 UN Conference on the Declaration of Human Environment, Stockholm

- 1977 UN Conference on Water, Mar del Plata
- 1981-1990 International Drinking Water and Sanitation Decade
- 1990-2000 International Decade for Natural Disaster Reduction
- 1992 International Conference on Water and the Environment Dublin
- 1992 UN Conference on Environment and Development (UNCED Earth Summit), Rio de Janeiro
- 1997 First World Water Forum, Marrakech
- 1998 International Conference on Water and Sustainable Sustainable Development, Paris
- 2000 UN Millennium Development Goals
- 2000 Second World Water Forum, The Hague
- 2001 International Conference on Freshwater, Bonn
- 2002 World Summit on Sustainable Development, Rio+10, Johannesburg
- 2003 Third World Water Forum, Kyoto
- 2005-2015 International Decade "Water for life"
- 2006 Fourth World Water Forum, Mexico

Se admiten comentarios a este artículo, que deberán ser remitidos a la Redacción de la ROP antes del 30 de mayo de 2010.

Recibido: diciembre/2009. Aprobado: enero/2010

Luis Berga Casafont



Fig. 1. Carta de Zaragoza. Expo Zaragoza 2008.

- 2008 CARTA DE ZARAGOZA
- 2009 Fifth World Water Forum, Istanbul.

Entre ellas caben destacar por su significado emblemático “La carta Europea del Agua” de Estrasburgo de 1968, en el que entonces Consejo de Ministros del Consejo de Europa declaró que “la administración del agua debe fundamentarse en las cuencas naturales más que en las fronteras políticas y administrativas”, y la Declaración de Dublín, de 1992, sobre “El agua y el desarrollo sostenible” en la que se proclamó que “el marco geográfico mas apropiado para la planificación y la gestión de los recursos de agua es la cuenca hidrográfica”.

También con motivo de la brillante Exposición Internacional Zaragoza 2008, que tenía como tema exclusivo el agua y el desarrollo sostenible, se aprobó la

Fig. 2. Manifiestos del agua del Colegio de Ingenieros de Caminos, 1977 y 2006.



Carta de Zaragoza (Fig. 1), en la que se considera que para una visión integrada del agua “la unidad de cuenca hidrográfica es el ámbito territorial más eficiente para aprovechar el agua y el que mejor permite resolver los conflictos entre país, regiones o usuarios”. Igualmente se recomienda “que las unidades básicas de gestión de los recursos hídricos sean la cuenca hidrográfica y el acuífero, incluso en los casos en que tengan carácter supranacional”.

Para finalizar esta reseña sintética de los acontecimientos internacionales que han hecho declaraciones y han formulado principios sobre la gestión del agua, solo cabe citar el ultimo “5th World Water Forum” de Estambul, Turquía, en marzo del 2009, con la asistencia de mas de 33.058 participantes de 192 países. En la Declaración Ministerial de este Foro, realizada por 84 Ministros y 19 Vice-Ministros, se proclamó un “apoyo a la implementación de la gestión integrada de los recursos de agua (IWRM) al nivel de la cuenca hidrográfica”.

La Directiva Marco del Agua (DMA. Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas) regula que la unidad de gestión básica es la cuenca hidrográfica incluida en la Demarcación Hidrográfica, que abarca la zona marina y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas. Así pues, también en la DMA, es la cuenca hidrográfica el marco geográfico para la elaboración de los Planes hidrológicos de Cuenca y de los programas de medidas.

También en España, numerosas organizaciones y estamentos políticos, sociales y económicos se han referido, en multitud de ocasiones, a la problemática de la gestión del agua. En nuestro caso, el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos viene prestando una especial atención e interés a los temas relacionados con el agua, su gestión sostenible y su planificación, y ha realizado diversas declaraciones y manifestaciones sobre la gestión del agua en nuestro país. Ya en el Manifiesto del Agua de 1977 se defendía la aplicación de la gestión integral de los recursos hídricos. Línea conceptual que ha seguido a lo largo de los años, y que se reafirmó con el Manifiesto del Agua del año 2006 (Fig.2) (1), en el que se señalaba como unos de los principios básicos en el uso sostenible del agua, la gestión integral del recurso en el mar-

co de la cuenca hidrográfica, y el desarrollo de Políticas de gestión integrada de Recursos Hídricos, tanto a nivel de cuenca como de actuaciones y medidas de gestión. También en dicho Manifiesto, se proclamaba el principio de Unidad de gestión, con la descentralización y coordinación de la gestión en los Organismos de Cuenca, y la participación de los usuarios y de los agentes sociales, económicos y políticos en los Órganos de Gobierno y de Planificación.

Dada la actual situación de la gestión del agua en nuestro país, el Colegio de Caminos organizó en el mes de noviembre de 2008 una Jornada sobre "La gestión del agua en España. Nuevos retos", en las que se destacaron como conclusiones generales, entre otros, los siguientes puntos (2):

- Las declaraciones y manifiestos de todos los organismos internacionales sobre la gestión del agua preconizan la gestión INTEGRADA DE LOS RECURSOS DE AGUA. Esta Gestión Integrada debe de realizarse en los tres niveles de Gestión: territorial, administrativo y de actuaciones.
- El ÁMBITO TERRITORIAL de gestión debe ser LA CUENCA HIDROGRÁFICA, bajo el principio de la UNIDAD DE CUENCA.
- La AUTORIDAD COMPETENTE de gestión en la cuenca debe ser ÚNICA.
- Las ACTUACIONES Y MEDIDAS de gestión de los recursos de agua deben combinar las actuaciones ESTRUCTURALES Y NO ESTRUCTURALES.

Cabe señalar que estos manifiestos y declaraciones no son únicamente de carácter profesional, sino que son compartidas por amplios grupos de usuarios del agua en España, tales como Comunidades de Regantes, Asociaciones de Abastecimientos de Agua y Saneamiento, colectivos empresariales, y también por grupos conservacionistas, que propugnan la necesidad de contemplar la cuenca hidrográfica como unidad funcional de gestión.

En conclusión, el principio de unidad de cuenca y de su gestión, es un principio universalmente aceptado, unánimemente defendido por todos los sectores relacionados con el agua: usuarios del agua, organizaciones medioambientales, organizaciones económicas y sociales, estamentos profesionales, expertos en agua, etc. Así pues, existe en nuestro país un clamor social, técnico y científico a favor del mantenimiento de la cuenca hidrográfica como unidad de

gestión. Este principio debería ser la guía para una buena gestión integral del agua, y para la "Gobernanza del Agua". (3, 4, 5, 6,7).

En este artículo se analiza y discute la gobernanza del agua en España, especialmente con relación a los nuevos Estatutos de Autonomía, que están transformando de manera muy significativa la gestión del agua. Se emplea el termino "Gobernanza" que es el "arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía", en el sentido de la acción y efecto de gobernar. Gobernar: Mandar con autoridad o regir una cosa, guiar y dirigir, según el Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española (8).

2. La gobernanza del agua en España

La problemática del agua en España, es muy amplia y variada. No es el motivo de este artículo desarrollar este tema, y el lector interesado puede consultar en la Revista de Obras Publicas numerosos artículos en los que se describen la situación del agua, su gestión y planificación, las Confederaciones Hidrográficas, los planes hidrológicos de cuenca, los planes hidrológicos nacionales, las sequías, las inundaciones, etc. (9). Solo quisiera resaltar que, en general, en España el agua es escasa, y su accesibilidad viene marcada por dos características hidrológicas básicas: la irregularidad temporal y el desequilibrio espacial. Ello ha dado lugar a fuertes tensiones y debates territoriales, y en cierto modo a lo que podríamos llamar las "guerras" del agua. Por otro lado, los procesos de decisión de las actuaciones a desarrollar son muy largos, las situaciones muy cambiantes, por lo que se viene demandando desde hace tiempo la necesidad de llegar a un pacto nacional del agua. También, una vez decididas las actuaciones se produce una lentitud en la tramitación y ejecución de las obras (presas y otras obras hidráulicas, desaladoras, emergencias...), y además, en la actualidad se empieza a generar una nueva problemática entorno a la gobernanza del agua.

El marco legal básico de la gobernanza del agua en España es la Constitución Española de 1978, los Estatutos de Autonomía, la Ley de Aguas de 1985 y sus

Luis Berga Casafont

modificaciones posteriores, y la Directiva Marco de la Unión Europea de 2000.

En cuanto a la gobernanza del agua la Constitución de 1978 establece en su artículo 149 las competencias exclusivas del Estado, y en relación con el agua señala que "el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias":

22.ª *La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma.*

23.ª *Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.*

24.ª *Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.*

Los principios básicos de la gestión y gobernanza del agua, desarrollados por Ley de Aguas, en síntesis, son los siguientes:

A) Gestión integrada de los recursos de agua.

La gestión integrada debe entenderse en tres niveles de gestión: territorial, administrativo y de actuaciones:

1. El ámbito territorial de gestión es la cuenca hidrográfica, con la aplicación del principio de unidad de cuenca.
2. La autoridad competente es única, unidad de gestión, ya sean los organismos de cuenca con la denominación de Confederaciones Hidrográficas en las cuencas intercomunitarias, o variados organismos creados por las Comunidades Autónomas en las cuencas intercomunitarias.
3. Las actuaciones y medidas estructurales (embalses, desaladoras y/o trasvases) y no estructurales deben contemplarse con una visión holística, integrada.

B) Unidad del ciclo hidrológico. Uso conjunto y coordinado de las aguas superficiales y subterráneas.

C) Protagonismo de la planificación. La gestión del agua y las actuaciones a implantar están basadas en los planes hidrológicos de cuenca y en el Plan Hidrológico Nacional.

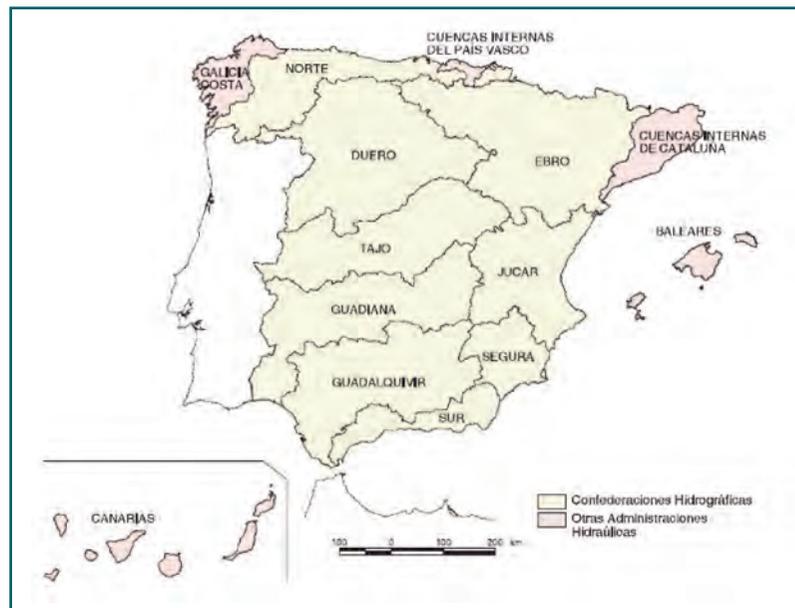


Fig. 3. Cuencas hidrográficas. Esquemas iniciales 1985-2000.

D) Titularidad y concesión. Regulación del dominio público hidráulico. El agua como bien público, sujeto a concesión administrativa.

E) Comunidades de usuarios. Constitución y organización.

F) Protección y conservación de las masas de agua.

G) Régimen económico-financiero. Canon de utilización y vertido. Principio del que contamina paga.

Tal como ya hemos señalado anteriormente, la Directiva Marco del Agua (DMA) regula que la unidad de actuación básica es la cuenca hidrográfica incluida en la Demarcación Hidrográfica. Así pues, también en la DMA, es la cuenca hidrográfica el marco geográfico para la elaboración de los Planes hidrológicos de Cuenca y de los programas de medidas. La DMA determina que para la aplicación de las normas de la Directiva en cada demarcación hidrográfica situada en su territorio, los Estados miembros adoptarán las disposiciones administrativas adecuadas, incluida la designación de la autoridad competente "apropiada". En los países de la Comunidad existen condiciones y necesidades muy diversas 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. Por ello, la DMA, no trata con detalle ni profundidad el tema de la gestión del agua ni la gobernanza del agua,



Fig. 4. Comunidades Autónomas y cuencas hidrográficas. Esquemas iniciales 1985-2000.

debido a las muy diversas situaciones de la gestión del agua en Europa.

De acuerdo con la Constitución, después de la Ley de Aguas de 1985 y de los primeros Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, se fueron transfiriendo las competencias exclusivas en temas de agua, a las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Galicia y Baleares, en las que se formaron diversos órganos administrativos para las cuencas internas del País Vasco, las Cuencas Internas de Cataluña, las Cuencas Internas de Galicia, denominadas Galicia-Costa, y las cuencas de las islas Baleares y Canarias. (Fig.3).

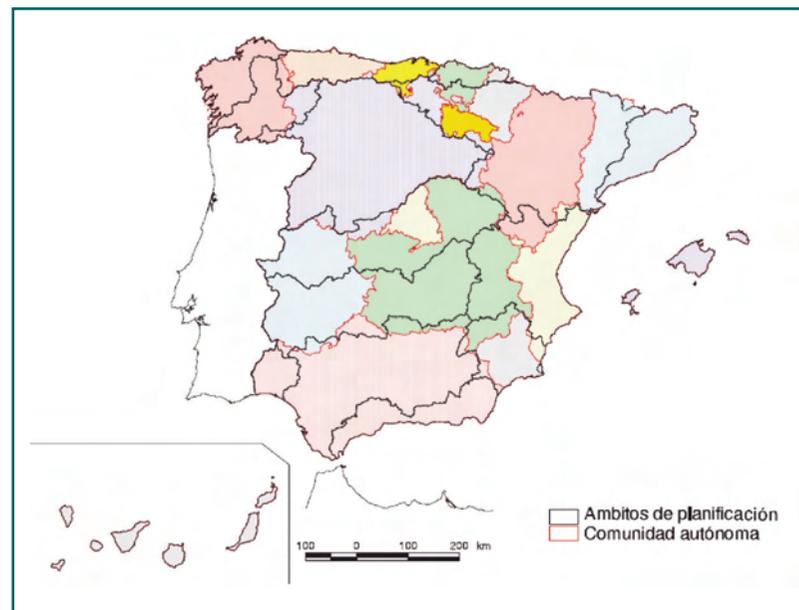
Evidentemente la división territorial de las Comunidades Autónomas no se correspondía con la delimitación de las Confederaciones Hidrográficas (Fig. 4 y 5).

Ello dio lugar, en estos años, a diversos conflictos competenciales entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, que presentaron variados recursos de inconstitucionalidad de la Ley de Aguas. En aquellos años el Tribunal Constitucional siempre indicó que la solución a los conflictos debía resolverse a través de la cooperación e integración de las CC. AA. en los Organismos de Cuenca (Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1998).

Sin embargo, en el año 2004, y en relación con una impugnación sobre la Orden Ministerial relativa al contenido normativo del Plan Hidrológico de Cuenca del Júcar, la sentencia de la Sala de lo

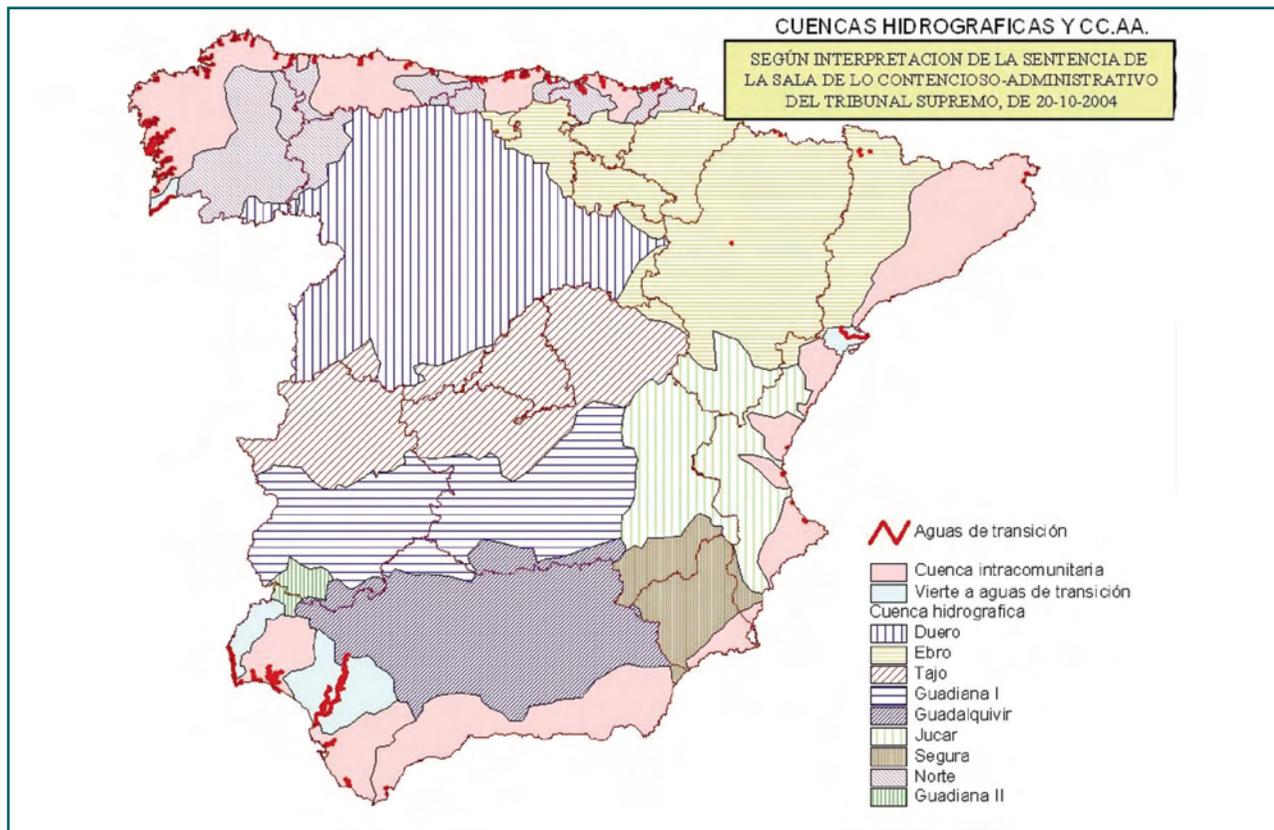
Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 20-10-2004, anula el Plan Hidrológico del Júcar por incluir en su ámbito cuencas intercomunitarias. Su aplicación a otras cuencas modificaría sustancialmente el equilibrio competencial y obligará a una intensa cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así, además de las Cuencas Internas de la Comunidad Valenciana, aparecerían las Cuencas Internas de Murcia, Asturias, y Cantabria, lo que dificultaría enormemente no solo la planificación hidrológica, sino la gestión racional de los

Fig. 5. Comunidades Autónomas y ámbitos de planificación en las cuencas hidrográficas. Esquemas iniciales 1985-2000.



Luis Berga Casafont

Fig. 6. Cuencas hidrográficas y comunidades autónomas, según la interpretación de la sentencia del TS de 2004.



recursos hídricos y el suministro y dotación de agua a las poblaciones, regadíos e industrias.(Fig.6)

Durante los años 2005-2007 se producen las transferencias de las cuencas internas de Andalucía (Cuencas Atlánticas y Mediterráneas), y el desdobra-

miento de la Confederación del Norte en las Confederaciones del Cantábrico y del Miño-Sil, con lo que el ámbito territorial de las cuencas hidrográficas queda conformado por nueve cuencas hidrográficas bajo la competencia de la administración central del Es-



Fig. 7. Cuencas hidrográficas con competencia estatal. 2007.



Fig. 8. Ambito territorial de las cuencas y demarcaciones hidrográficas. 2007.

tado (Fig. 7) (Cantábrico, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana, Guadalquivir, Segura, Júcar y Ebro), y por ocho Cuencas Internas (CI) de las Comunidades Autónomas (CI País Vasco, CI de Cataluña, CI de Galicia-Costa, CI de Baleares, CI de Canarias, CI Atlánticas y Mediterráneas de Andalucía, y las CI de Valencia.), aunque resta por resolver la delimitación final de la Cuenca del Júcar, y las Cuencas Internas de la Comunidad Valenciana. (Fig. 8).

Y es en esta situación cuando aparecen los nuevos Estatutos de Autonomía.

3. Nuevos Estatutos de Autonomía

Durante la VIII Legislatura, (2004-2008), se aprobaron las reformas de los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Islas Baleares, Aragón, y Castilla y León. En la actualidad se encuentra en tramitación (T), en el Congreso de los Diputados las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía de Castilla-La Mancha y Extremadura.(10).

Para analizar el contenido de estos Estatutos con relación al agua y su gobernanza, vamos a sintetizar estos temas bajo los tres epígrafes generales siguientes:

- A) Derechos de los ciudadanos. Derechos al agua.
- B) Asignación de competencias.
- C) Participación y colaboración entre las administraciones.

A) Derechos de los ciudadanos. Derechos al agua

Los derechos de los ciudadanos al agua se citan explícitamente en los Estatutos de la Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha y Extremadura. En general, hacen referencia al derecho de disponer de suficiente agua en cantidad y calidad para atender a las necesidades actuales y futuras, tanto para el consumo humano como para el desarrollo socio-económico de la Comunidad.

Sin embargo, en cada uno de los estatutos existen variados "matices" que ponen de manifiesto las diversas peculiaridades y posiciones de las Comunidades Autónomas. Así, en la Comunidad Valenciana se reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a

criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal. En Aragón, se cita expresamente que la planificación hidrológica considerará la resolución de las Cortes de Aragón de 30 de junio de 1992 que establece una reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 Hm³. Se ha discutido muchas veces el tema del "blindaje" del agua del Ebro por parte de Aragón, tal como venía en las propuestas iniciales de su Estatuto. Sin embargo, en el Estatuto aprobado, no existe un blindaje "total y preceptivo", sino que en la planificación se considerara, (en el sentido de pensar, meditar, reflexionar una cosa con atención y cuidado), la reserva de agua para Aragón. Consideración muy importante pero no totalmente vinculante en cuanto a fijar una reserva de agua en el nuevo Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro. Conviene destacar también, que el único Estatuto que hace mención al principio de unidad de cuenca es el de Aragón. Por otra parte, son los Estatutos de la Comunidades Autónomas afectadas por los trasvases (Aragón y Castilla-La Mancha) las que destacan que la Comunidad velara de manera especial para evitar transferencias de agua de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma.

Puede observarse que las situaciones son muy diversas y reflejan la situación de la problemática del agua en nuestro país. En general, la tendencia es la de enfatizar la propiedad y uso del agua para la Comunidad Autónoma. El río es mío, el único río que existe es el que pasa al lado de sus casas y pueblos, frente a que el río fluye, une, enlaza, y que el uso del agua puede reforzar el principio de solidaridad. Sin embargo, cabe remarcar que en el último Estatuto propuesto, el de Extremadura, se señala que los poderes públicos regionales velarán por un uso racional del agua y por su distribución solidaria entre los ciudadanos que la precisen, de acuerdo con el marco constitucional de competencias y las prioridades que señale la ley, sin menoscabo de la calidad de vida de los extremeños, y del desarrollo económico de Extremadura. Un enfoque diferente.

B) Asignación de competencias

En las cuencas intracomunitarias la competencia es exclusiva, en Cataluña, Andalucía, y Baleares. Pero además, en el resto de las cuencas, en materia de aguas que transcurran íntegramente por la comuni-

Luis Berga Casafont



dad autónoma, le corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva, según señalan los Estatutos de la Comunidad Valenciana, Andalucía, Aragón, Castilla-León, Castilla-La Mancha, y Extremadura. Estas serían las cuencas internas de las Comunidades Autónomas. Ello supone una fragmentación y segregación añadida de las cuencas hidrográficas, como ha sucedido con las cuencas internas de la Comunidad Valenciana, que puede llevar el debate hídrico a nivel provincial o local, además de suponer importantes problemas de gestión del agua.

Fig. 9. El Guadalquivir, el río de Andalucía.

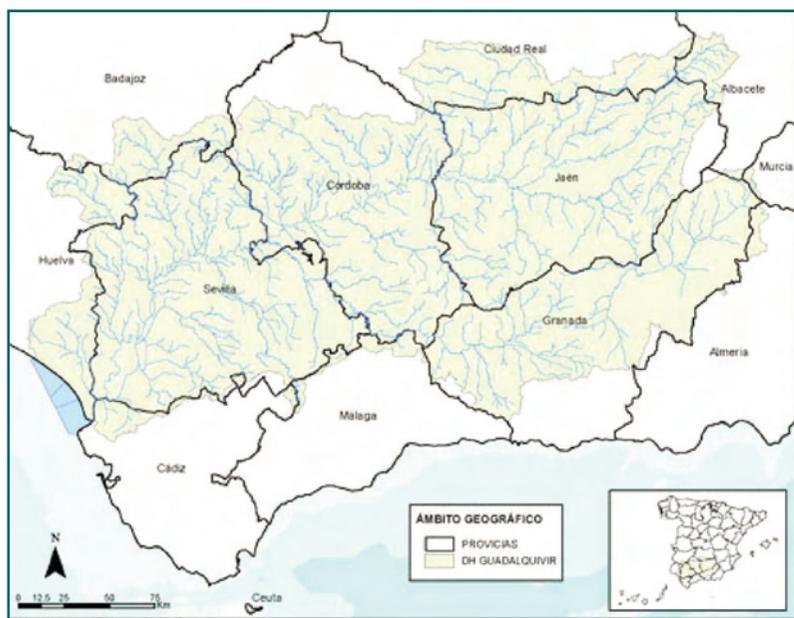


Fig. 10. Cuenca del río Guadalquivir.

La novedad más significativa de los nuevos Estatutos es la asignación de nuevas competencias exclusivas en materia de aguas por parte de las Comunidades Autónomas de Andalucía, y Castilla y León.

El Estatuto de Andalucía otorga a Andalucía las “Competencias exclusivas sobre las aguas de la Cuenca del Guadalquivir, que transcurren por su territorio, y no afectan a otra Comunidad Autónoma” (Fig.9). La cuenca del río Guadalquivir tiene el 90,2% en Andalucía, estando el resto de la cuenca en las Comunidades Autónomas de Extremadura, Castilla-La Mancha y Murcia. (Fig.9 y 10). Sin embargo Andalucía supone el 97% de la población de la cuenca y el 99% de los usos del agua.

El Artículo 51 del Estatuto Andaluz es muy general, y en algunos aspectos equívoco, pues dispone “que la Comunidad Autónoma ostenta competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el artículo 149.1.22.ª de la Constitución”. Es en el Real Decreto de traspaso de funciones y servicios del año 2008 (11), donde se fijan la normativa de las traspasos a la Comunidad Autónoma, y como es habitual, no se trata únicamente de los traspasos de bienes y servicios, sino que en el se detallan y determinan los aspectos esenciales de las funciones que se traspasan, lo que permite conocer bien el carácter de la asignación de competencias contempladas en el Estatuto. Así, las funciones que asume la Comunidad Autónoma son: La concesión de los recursos hídricos, el registro de aguas, la gestión y protección de los recursos hídricos, la policía de aguas y cauces, el control de la calidad de las aguas, la explotación, conservación y régimen de desembalses de los aprovechamientos hidráulicos, etc., es decir todas las referentes a la gestión del agua , quedando únicamente bajo Administración del Estado, fundamentalmente, la planificación hidrológica y las obras hidráulicas de intereses general. Además para la gestión del agua y el desarrollo de sus competencias la Comunidad Autónoma de Andalucía ha creado una nueva figura con al denominación de “Distrito Hidrográfico”, concepto que esta más cerca de la ordenación territorial y urbana que de los conceptos de red y cuenca hidrográfica. Según la Real Academia Española: Distrito:

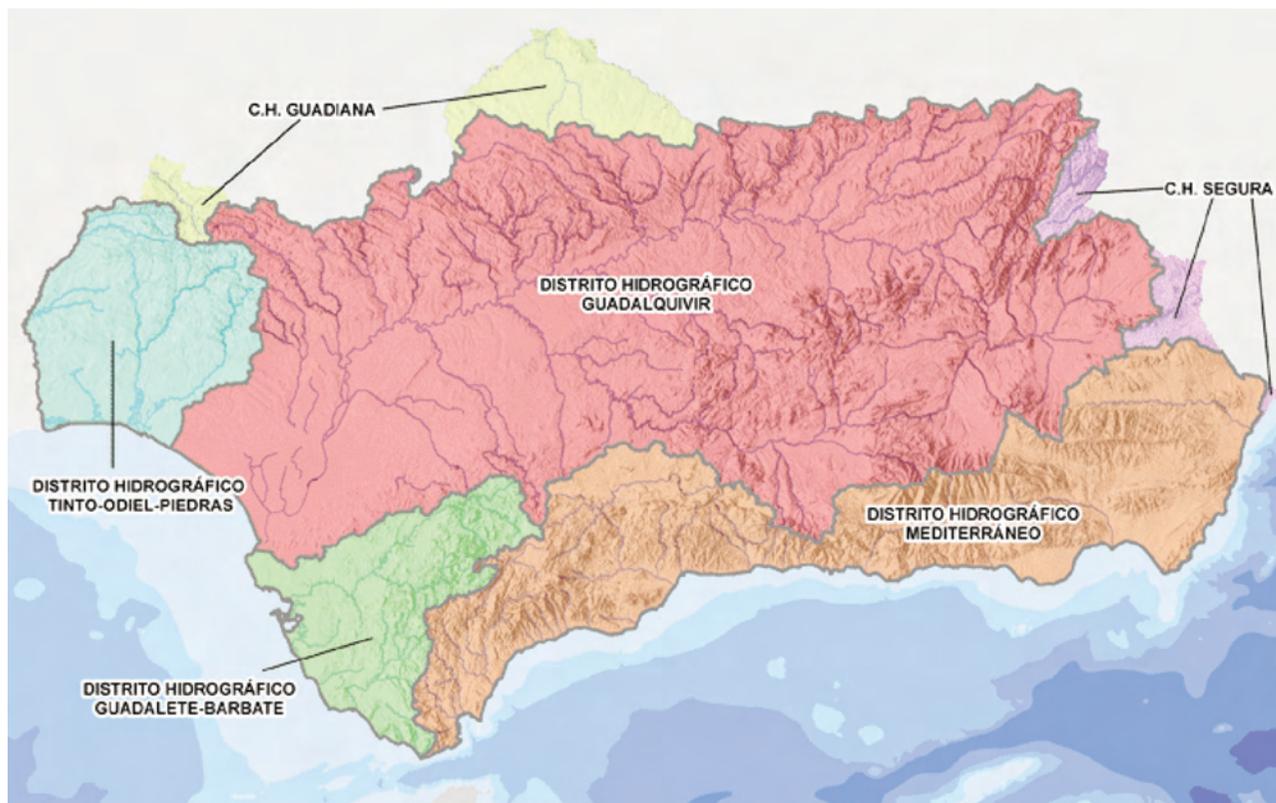


Fig. 11. Distritos hidrográficos de Andalucía.

“Cada una de las demarcaciones en que se subdivide un territorio o una población para distribuir y ordenar el ejercicio de los derechos civiles y políticos, o de las funciones públicas, o de los servicios administrativos”.(6). (Fig.11).

En el Estatuto de Castilla y León también se dispone la asunción de las competencias sobre la Cuenca del Duero : “Dada la relevancia que la Cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León, la Comunidad Autónoma asumirá competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la Cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma.

La cuenca del Duero es internacional. La cuenca del Duero, además de internacional, es una cuenca intercomunitaria, abarcando el territorio de siete comunidades autónomas. La mayor parte de dicho territorio, en su tramo español corresponde a Castilla y León (98,32%), distribuyéndose el resto entre las Comunidades Autónomas de Galicia, Cantabria, La Rioja, Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid, que suponen todas ellas un porcentaje de tan sólo el 1,68%.(Fig12). Sin embargo, Castilla y León supone la

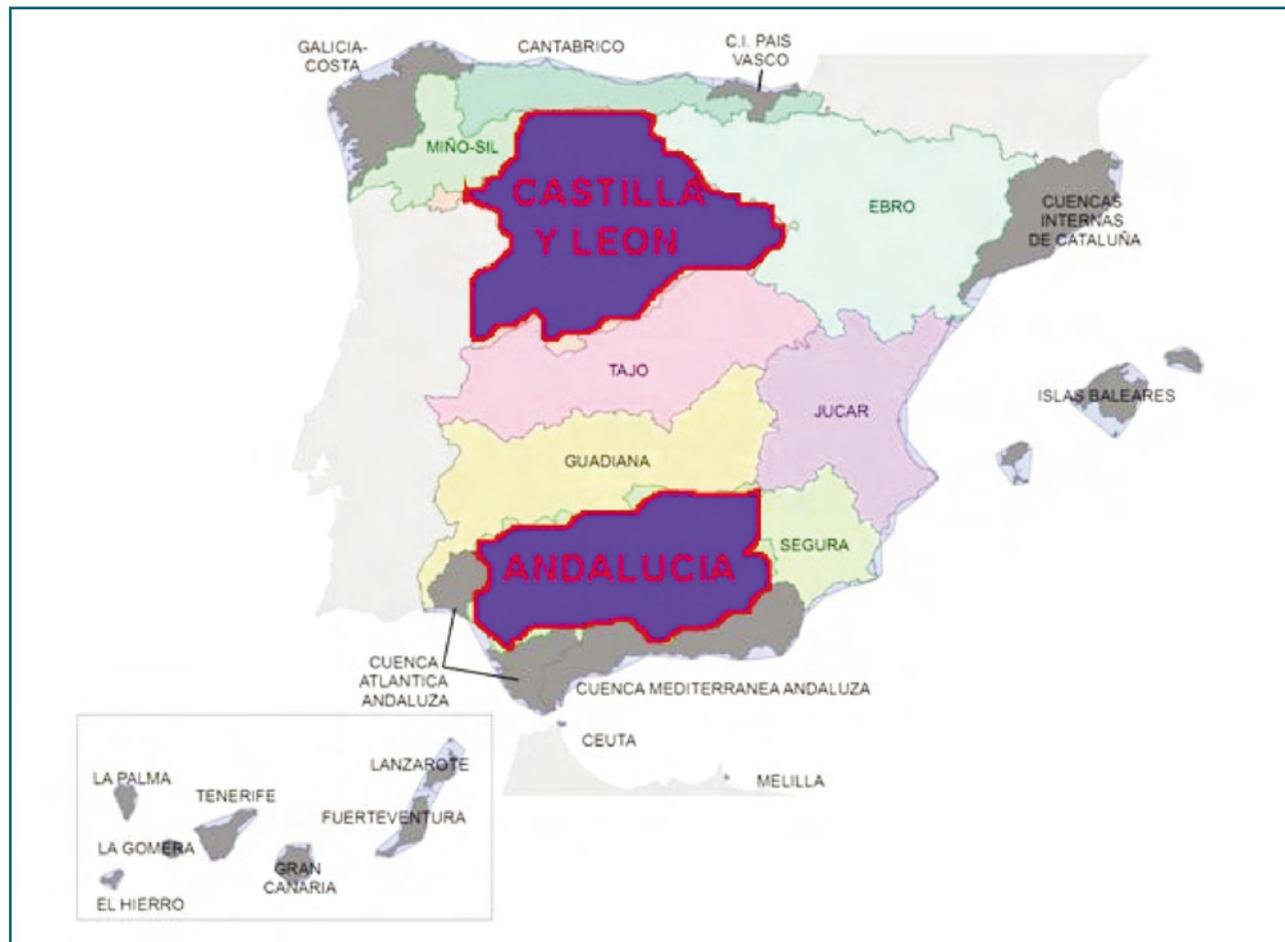
mayor parte de la población de la cuenca y de los usos del agua.

Teniendo en cuenta estos traspasos de competencias contemplados en los Estatutos de Andalucía y de Castilla y León la gestión del agua bajo la competencia de la Administración del Estado comprendería las cuencas hidrográficas del Cantábrico, Miño-Sil, Tago, Guadiana, Segura, Júcar y Ebro. (Fig.13) .Si en el fu-

Fig. 12. Cuenca hidrográfica del río Duero.



Fig. 13.
Demarcaciones
y cuencas
hidrográficas.
2009.



turo se siguiera la segregación de las cuencas internas de las Comunidades autónomas, que según se ha dicho se hará a medida que lo soliciten las Comunidades Autónomas, habría que añadir las cuencas internas de Murcia, las cuencas internas del principado de Asturias, y las cuencas internas de Cantabria. Todo ello supone una importante fragmentación y segregación de las cuencas hidrográficas. También, en alguna ocasión, se han comentado las posibles encomiendas de gestión de las cuencas hidrográficas por parte de la administración del estado a las Comunidades Autónomas, principalmente de la cuenca del Miño-Sil, además de que otras autonomías plantean variadas encomiendas de gestión en la parte de la Comunidad Autónoma comprendida dentro del ámbito territorial de la cuenca intercomunitaria.

En síntesis, la Tabla 1 muestra los principales cambios ocurridos desde el año 2000 en las cuencas hidrográficas peninsulares en relación con la gestión del agua y su gobernanza.

C) Participación y colaboración entre las Administraciones.

En general los Estatutos de Autonomía desarrollan los principios de colaboración entre las administraciones, y participación activa de las comunidades autónomas. Pero un punto en el que los Estatutos han mostrado mucho interés es en la participación en el caso de transferencias de agua, trasvases, y obras hidráulicas que afecten a los recursos de sus territorios. Participación que se manifiesta mediante la emisión de informes. En el desarrollo de varios Estatutos se pretendía que el informe fuera vinculante, o determinante (en el sentido de fijar los términos o definir), pero después de la tramitación de los estatutos, en su aprobación final el carácter del informe será únicamente previo y preceptivo. Solo resta la propuesta del Estatuto de Castilla la Mancha, en tramitación parlamentaria, en el que se indica que "La Junta de Comunidades emitirá un informe previo, preceptivo y determinante ante cualquier trasvase, cesión, transferencia,

Tabla 1. Gestión del agua y gobernanza

(A.E. Administración del Estado. C.A. Comunidad Autónoma)				
Cuenca hidrográfica 2000	Cuenca hidrográfica 2009	Competencia 2000	Competencia 2009	Observaciones
Ebro	Ebro	A. E.	A. E.	
Norte	Cantábrico	A. E.	A. E.	Cuencas internas de Cantabria y Asturias
Norte	Miño-Sil	A. E.	A. E.	
Duero	Duero	A. E.	Mayor parte C.A.	
Tajo	Tajo	A. E.	A. E.	
Guadiana	Guadiana	A. E.	A. E.	
Guadalquivir	Guadalquivir Distrito Guadalquivir	A.E.	Mayor parte C.A.	
Sur	Distrito hidrográfico Mediterráneo	A. E.	C.A.	
Segura	Segura	A.E.	A.E.	Cuencas internas de Murcia
Júcar	Júcar	A.E.	A.E.	Cuencas internas Valencia
Internas de Cataluña	Internas de Cataluña	C.A.	C.A.	
Internas del País Vasco	Internas del País Vasco	C.A.	C.A.	
Internas de Galicia-Costa	Internas de Galicia-Costa	C.A.	C.A.	

transacción o cualquier modo de intercambio de aguas tanto públicas como privadas dentro de una misma cuenca hidrográfica o entre cuencas hidrográficas de la Comunidad Autónoma que se plantee y que afecte a los cauces, recursos o infraestructuras que discurren total o parcialmente dentro de su territorio". Ello es muestra de la voluntad de las Comunidades Autónomas de intervenir activamente y controlar la gestión del agua en las cuencas intercomunicarías.

Un tema adicional, que actualmente está en discusión, en la tramitación del Estatuto de Castilla La Mancha, y que muestra esta voluntad de control de los recursos autonómicos de agua es el que indica que "Los poderes públicos del Estado y de Castilla-La Mancha ... velarán para que el volumen de agua trasvasable desde el Tajo al Segura se reduzca progresivamente a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto hasta su definitiva extinción, que en todo caso se producirá en 2015."

Otro punto a destacar, en este creciente proceso de la ampliación de la cooperación y voluntad de

mayor intervención de las Comunidades Autónomas en la planificación y gestión del agua en las cuencas intercomunicarías, es el referente a los caudales ecológicos del delta del Ebro, en este caso contemplado en la Ley del Plan Hidrológico nacional de 2005. En esta Ley se dispone que con la finalidad de asegurar el mantenimiento de las condiciones ecológicas especiales del Delta del Ebro, se elaborara un plan integral de protección, con la definición del régimen hídrico que permita el desarrollo de las funciones ecológicas del río, del delta y del ecosistema marino próximo. Para la redacción del Plan y para la ejecución y coordinación de sus actuaciones, la Administración General del Estado y la Generalidad de Cataluña suscribirán el oportuno instrumento de colaboración. Ambas Administraciones, previo mutuo acuerdo, aprobarán el Plan en el ámbito de sus respectivas competencias". Ello ha dado lugar a discrepancias sobre el proceso de elaboración y aprobación de dicho Plan, fuera de los cauces reglados de análisis y discusión de estos temas dentro del marco del Organismo de Cuenca del Ebro.

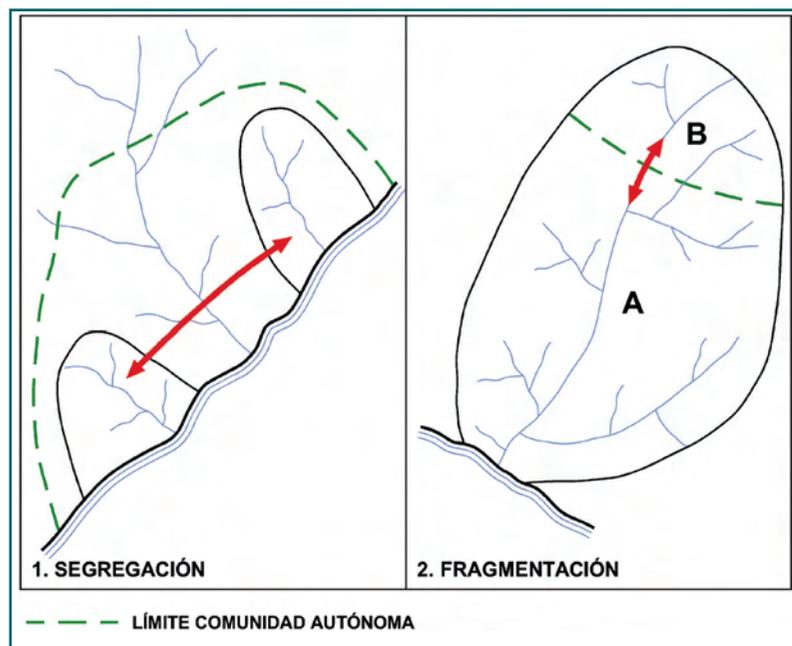


Fig. 14.
Segregación y fragmentación de las cuencas hidrográficas.

4. Consideraciones generales.

El desarrollo, durante la última década, del marco normativo sobre la gestión del agua ha dado lugar a una nueva y significativa problemática en la gobernanza del agua, que desde el punto de vista del principio de la unidad de cuenca, esta produciendo una "Segregación" y "Fragmentación" de las cuencas hidrográficas. (Fig.14).

El proceso de segregación de las cuencas (Fig.14. 1), se produce por la consideración de las cuencas internas dentro de una Comunidad Autónoma, que anteriormente estaban englobadas dentro de una cuenca hidrográfica intercomunitaria más extensa, lo que puede crear importantes problemas en la gestión del agua, debido a que las cuencas internas tienen poca extensión geográfica e hidrográfica, y escasos recursos. Al considerar los nuevos Estatutos de Autonomía que la competencia en las cuencas hidrográficas que discurren íntegramente dentro de su territorio es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, estas cuencas internas se segregan de la cuenca más amplia (por ejemplo las cuencas internas de la Comunidad Autónoma Valenciana y la cuenca hidrográfica del Júcar). Generalmente en estos casos, las cuencas internas disponen de muy pocos recursos de agua, y sus demandas son atendidas por la cuenca principal, por lo que la mayor parte de recursos para abastecimiento

y regadío provienen y están interconectados con el río principal. La segregación de las cuencas internas de su más amplio dominio hidrográfico puede producir importantes problemas de gestión de los recursos actuales ya que obligará a un desarrollo importante de convenios y acuerdos entre dos autoridades competentes, la de la Comunidad Autónoma y la de la Demarcación intercomunitaria, con el fin de consolidar y dar protección jurídica a las situaciones existentes. Por otra parte, en el futuro al tratarse de demarcaciones distintas, en cada una de ellas habrá que desarrollar un plan de cuenca, con lo que la ampliación de la aportación de recursos externos tendría la consideración de trasvase, y debería resolverse dentro del marco del Plan Hidrológico Nacional. Innumerables pequeños trasvases y transferencias, y una situación totalmente irracional, que puede dar lugar a exacerbar los conflictos locales sobre los recursos de agua.

La fragmentación de las cuencas intercomunitarias (Fig.14.2), produce una dicotomía (división en dos partes) hidrográfica y competencial de la cuenca, ya que separa la planificación de la gestión del agua en la cuenca, rompiendo el principio de la unidad de cuenca para la buena gobernanza del agua. Por otro lado, existe el peligro de que el organismo de planificación, al no ejercer las funciones de gestión y abarcar pequeñas superficies, vaya perdiendo capacidad operativa, y con el paso de los años tenga un papel muy marginal.

En la fragmentación de la cuenca se crea una barrera artificial en los ríos en los límites de las comunidades autónomas, que tiene solo naturaleza competencial y administrativa, y que afecta a importantes aspectos hidrológicos y medioambientales, entre los que cabe destacar los siguientes:

1. Existencia de diferentes prioridades y objetivos de las Comunidades Autónomas de las cuencas A y B. Diferentes exigencias de demandas por prioridades políticas de las Comunidades Autónomas.
2. Concesiones de recursos. Las concesiones de recursos afectan aguas arriba y aguas abajo, La cuenca B con mayores demandas tenderá a disponer de toda el agua de la cuenca, incluso la que fluye en la cuenca A, lo que creará afecciones importantes en la cuenca A.
3. División en los sistemas de explotación de la cuenca, con posibles disfunciones en las cuencas A y B.

4. Avenidas y sequías. Diversidad de los sistemas de previsión de avenidas, y de los planes de emergencia frente a las sequías. Gestión de las avenidas y las sequías, y de las operaciones de desembalse.
5. Obras en dominio público hidráulico. Diferentes ordenaciones de las zonas de policía y en la ordenación de las zonas inundables. Las obras de encauzamiento en los ríos de la cuenca A pueden afectar el régimen de las agua en la cuenca B.
6. Diferentes organismos en la policía de aguas en las cuencas A y B. La policía de aguas queda dividida por la división territorial.
7. Vertidos. Posibilidad de enfoques distintos en las políticas de la calidad de aguas. Canon de vertidos diversos y leyes de vertidos diferentes. Afecciones de los vertidos de la cuenca B en la cuenca A.
8. Aspectos medioambientales. Compaginación de las normas de protección y de la vida piscícola. Un mismo río puede aparecer bajo dos enfoques diferentes, y es evidente que los ecosistemas fluviales no entienden de divisiones y decisiones territoriales. Diversidad en el planteamiento de las demandas medioambientales, y posible confrontación entre las demandas de recursos de agua y las medioambientales en las cuencas A y B.

En este proceso de "segregación" y "fragmentación" de las cuencas hidrográficas cabe preguntarse los objetivos y las razones de su planteamiento y desarrollo legislativo. El objetivo general debería ser el conseguir una mejor gobernanza del agua en nuestro país, avanzando en los procesos de planificación y de gestión del agua, para que los ciudadanos recibieran un mejor servicio, buscando el interés general, y no meramente el que las Comunidades Autónomas tengan más competencias y poder político sobre el agua. En cuanto a las razones, hay que mencionar que desde hace años las Comunidades Autónomas no se han sentido adecuadamente representadas en los Organismos de Cuenca, en los que predominaban las directrices de la Administración del Estado. Además se ha ido desarrollado en cada Comunidad un sentimiento del que el río es una de sus características de identidad importante, por lo que el río es mío, y la Comunidad debe intervenir lo máximo posible sobre el control de los recursos hídricos. Por otro lado, durante el proceso de elaboración de los Estatutos ha habido una gran descoordinación entre los contenidos de

la legislación estatal y estatutaria, aunque en las distintas fases de desarrollo de los Estatutos, desde su propuesta, aprobación por el Parlamento de la Comunidad Autónoma, y discusión y aprobación por el Parlamento Estatal, se han producido muchos ruidos y cambios que han laminado de alguna forma las mayores exigencias iniciales sobre el dominio, y el control del agua y su gestión por parte de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, según mi parecer, en este tema del agua ha habido una cierta debilidad del Estado para poder coordinar los temas básicos, y las estrategias y acuerdos han sido fruto más de los condicionantes electorales y políticos que el de buscar una mayor eficiencia y racionalidad en la gobernanza del agua.

5. Conclusiones. Nuevos retos para la buena gobernanza del agua

España tiene una gran experiencia en la gestión del agua, que ha venido desarrollándose siguiendo los principios de la gestión integrada. Esta experiencia es además pionera en el mundo, con la creación de las Confederaciones Hidrográficas en el año 1926. La nueva Directiva Europea del Agua del 2000, consolida y reafirma el modelo español. La gobernanza del Agua en España se ha venido rigiendo durante los últimos treinta años por los principios de la Constitución Española de 1978, y las bases de la Ley de Aguas de 1985, y sus sucesivos desarrollos, que consagran la indivisibilidad de las cuencas hidrográficas, y la gestión del agua a nivel de cuencas naturales.

Los recientes Estatutos de las Comunidades Autónomas que han sido aprobados, o están en trámite parlamentario, plantean nuevos e importantes retos para la gestión y la gobernanza del agua en nuestro país. Los nuevos Estatutos plantean cuestiones esenciales con referencia a los diversos derechos al agua de las distintas comunidades autónomas, la asignación de competencias, y las formas de participación y colaboración entre las administraciones. En general, muestran una tendencia a territorializar la gobernanza del agua en el marco de las Comunidades Autónomas, y un deseo por su parte de controlar los recursos de agua y el dominio público hidráulico. Todo ello, crea una problemática de segregación y fragmentación de las cuencas hidrográficas, que va en contra

Luis Berga Casafont

del principio de unidad de cuenca y su gestión, y puede suponer una confrontación con los principios de buena gobernanza del agua. Además, en nuestro país con déficits históricos de tipo estructural y de gestión de los recursos de agua, puede afectar de manera muy importante a la gestión integrada y racional del agua. Así, la nueva Gobernanza del agua que se propone en las Cuencas del Guadalquivir y del Duero, va a suponer una fragmentación de las cuencas hidrográficas naturales, una alteración de los principios básicos de la Ley de Aguas, y una dicotomía entre la gestión y planificación de los recursos del agua y la consideración medioambiental de los ecosistemas hídricos.

Los nuevos retos a alcanzar suponen la superación de esta situación que afecta a la gobernanza del agua y representan una desintegración de la gestión del agua, tanto en su ámbito territorial de segregación y fragmentación de las cuencas hidrográficas, como en la multiplicación de autoridades competentes compartidas entre el Estado y las Comunidades autónomas. Otro reto y debate nuevo, que se superpone al debate tradicional sobre las actuaciones estructurales a implementar que se formulaban como antagónicas: desaladoras o trasvases. Además habrá que introducir cambios profundos en la legislación de aguas y adaptarla y coordinarla con las nuevas leyes de agua autonómicas.

Por otro lado en las cuencas hidrográficas intercomunitarias bajo la competencia exclusiva del Estado también habría que avanzar en la reorganización de los Organismos de Cuenca, tema del que se viene hablando desde hace bastantes años, y sobre el que ha habido diversas propuestas que no han llegado a buen fin. Con ello se modernizarían los Organismos de Cuenca, y se podría dar una mayor participación a las Comunidades Autónomas, para que se sintieran más identificadas en la gobernanza de los ríos de su territorio.

Ante esta preocupante y grave situación en numerosas ocasiones se ha considerado que es necesario que en nuestro país las Políticas del agua se convengan en un Pacto Nacional del Agua, en el que todos los actores implicados hagan un esfuerzo de solidaridad y de imaginación, en un ejercicio común de responsabilidad, para ir consolidando un desarrollo sostenible de nuestros recursos hídricos, y garantizar a los ciudadanos la disponibilidad del recurso vital y escaso que es el agua. La experiencia nos viene demostrando que es muy complicado formular las bases de este pacto, y hay muchos profesionales escépticos sobre este punto, pero yo creo que en la situación actual, analizando la evolución de los hechos y las perspectivas futuras, el Pacto es más necesario que nunca para evitar ir hacia un camino que nos conduzca a una mala gobernanza del agua en España. ♦

Referencias:

1.- Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. 2006. "Manifiesto del Agua". Madrid.
2.- Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. 2008. "Jornada sobre "La gestión del agua en España. Conclusiones". www.ciccp.es
3.-Revista de Obras Públicas (ROP). 2007. "Agua y Territorialidad". Editorial. 3.476,5.
4.-Chica, C. 2007. "Estatutos de Autonomía y recursos hidráulicos". ROP, 3476,7-14.

5.-Fenacore. 2008. "Un paso atrás en el debate del agua". Editorial. Boletín InterCuencas. 18, Diciembre.

6.- Lopez Martos, J. 2008. "La Gobernanza del agua". Presentación a la "Jornada sobre "La gestión del agua en España. www.ciccp.es

7.- Palancar, M. 2008. "Reflexiones sobre el agua". ROP, 3486,25-36.

8.- Real Academia Española. 2001. "Diccionario de la Lengua Española".

9.-Revista de Obras Públicas. ROP Digital. <http://ropdigital.ciccp.es>

10.-Congreso de los Diputados. 2004-2009. "Propuestas de reformas de los Estatutos de Autonomía". <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/PropRefEstAut>
11.- BOE. 2008. "Real Decreto 1666/2008 de 17 de Octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma". BOE Núm. 266. 4 noviembre.