

¿Es necesario un nuevo modelo de administración pública del agua en España para el siglo XXI?

escrito por Santiago Ramos | lunes, 13 de marzo de 2017

El modelo de la administración pública del agua del siglo XX.

En el último tercio del siglo XIX se comienza a configurar una administración pública del agua en España. Bajo un régimen liberal de *laissez faire*, caracterizado porque las funciones del Estado se limitaban a las de «guardia de tráfico», se dejaban los aprovechamientos y las obras hidráulicas en manos de la iniciativa privada. El otorgamiento de las concesiones de recursos correspondía a las Divisiones Hidrológicas, dependientes del ministerio de Fomento, y la autorización para la ejecución de obras hidráulicas a los Gobiernos civiles de las provincias. Las leyes de aguas de 1866 y 1878 se limitaban a la ordenación de las aguas fluyentes. Fueron abundantes los conflictos de competencias y escasas las realizaciones llevadas a cabo.

El panorama cambia con el cambio de siglo. Joaquín Costa recogió el clamor popular que pedía la intervención del Estado en la realización de obras de riego. Rafael Gasset llevó a la práctica las nuevas ideas mediante el primer plan hidrológico de 1902 (Plan de canales y pantanos alimentadores) y la ley de Auxilios del Estado de 1911, que posibilitaba la financiación parcial o total de las obras hidráulicas por el Estado. Entonces, dos terceras partes de la población española trabajaba en el campo, los puertos estaban llenos de

emigrantes y los riegos constituían las promesas de redención social ante las frecuentes hambrunas. La administración del agua se reforzó con la creación de las Confederaciones Hidrográficas; la primera, la Sindical del Ebro en 1926, tenía como principal misión *«la realización de un plan coordinado y metódico para el aprovechamiento de las aguas de la cuenca»*. El Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933, que no se llegó a aprobar en el Congreso, pretendía una reforma agraria basada en los riegos. La situación política y la penuria de fondos públicos no permitieron grandes realizaciones.

Después de la Guerra Civil, una vez colocada la economía española en situación de desarrollo, comenzaron las realizaciones hidráulicas a gran ritmo por parte del Estado, principalmente en el periodo 1960-1990. El objetivo principal se dirigió hacia los riegos mediante planes coordinados entre los ministerios de Obras Públicas y Agricultura, llegándose a producciones agrarias bastantes para satisfacer el consumo interior y tener excedentes para la exportación. Al final de dicho periodo se puede afirmar que se había realizado *«el todo Costa»* en cuanto a embalses de regulación, canales y zonas de riego, protección frente a avenidas y abastecimientos urbanos. Los embalses destinados a la producción hidroeléctrica fueron llevados a cabo por la iniciativa privada, logrando superar los molestos *«apagones»* de los años 50. El Estado también intervino en las obras para los abastecimientos urbanos de grandes ciudades, como fue el caso de Madrid.

La administración pública del agua durante el siglo XX se centró en las obras hidráulicas para aumentar la superficie de riego. Se primaron las unidades destinadas a la construcción de presas y canales. La acción de la Administración hidráulica dejó fuera de su órbita a las aguas subterráneas, con algunos aprovechamientos por parte del INC (después IRYDA). Hasta 1957 no se consolidaron las Comisaria de Aguas, destinadas a la administración del dominio público hidráulico, mal dotadas de personal y medios y con escaso prestigio corporativo. En la

década de 1970 apareció la lucha contra la contaminación de los ríos, los problemas generados por la sobrexplotación de acuíferos y las primeras preocupaciones medioambientales en cuanto a la conservación de humedales (p.ej. Doñana).

Pero los problemas que aguardaban a la modificación de la centenaria ley de Aguas tuvieron que esperar a la aprobación de la Constitución Española de 1978, que estableció un reparto de competencias entre las administraciones central y autonómicas. La nueva ley de aguas de 1985, que entró en vigor el 1 de enero de 1986 coincidiendo con nuestra incorporación a la entonces CEE, incluyó las aguas subterráneas en el dominio público, instauró la planificación hidrológica como instrumento cardinal en la administración del recurso, se extendió en los temas de vertidos y contaminación y tocó tímidamente las cuestiones medioambientales de ríos y acuíferos. La acción del Estado continuó centrada en la realización de obras hidráulicas, primando los aspectos productivos del agua.

La intervención del Estado en cuanto a financiación de obras hidráulicas durante el siglo XX fue muy generosa con los beneficiarios. Se trataba, sobre todo, de impulsar y proteger la producción de alimentos y la generación de energía hidroeléctrica que posibilitara el desarrollo económico del país. Las tasas hidráulicas sólo recuperaban una parte reducida de las inversiones.

El agotamiento del modelo

La promulgación de la Directiva Marco del Agua europea (DMA) en el año 2000, como culminación de un proceso de la UE basado en el principio de igualdad de la competencia entre los países miembros mediante «una elevada protección del medio ambiente en su conjunto», resultó de difícil asimilación para nuestro país. Se trata de un Directiva de carácter ecológico para la consecución de un «buen estado» en las masas de agua superficiales, subterráneas, de transición y costeras, así

como de los ecosistemas hidro-dependientes, por medio de la realización de periódicos planes de gestión de cuencas. La trasposición de la DMA a nuestra legislación resultó confusa, prolija, embarullada. Además, se fueron aprobando sucesivas leyes y disposiciones con los objetivos más variados, como fueron los casos de la legislación sobre obras hidráulicas y la introducción en nuestra legislación de los mercados y bancos del agua. Todo ello ha conducido a contar con un *corpus* legislativo necesitado de una profunda ordenación, simplificación y clarificación.

La cuestión no sólo afecta a la legislación. La planificación hidrológica anda empeñada en lograr compatibilizar la planificación clásica española, centrada casi exclusivamente en la realización de aprovechamientos hidráulicos con destino a la producción agrícola, con los requerimientos ambientales de la DMA enfocados a la protección del recurso y su entorno. Se ha afirmado que los recientes planes hidrológicos de cuenca pretenden «sorber y soplar a la vez».

La organización de la administración pública del agua, basada territorialmente en las Confederaciones Hidrográficas, con el objetivo tradicional y principal de gestionar y ampliar las superficies de regadío, plantean dudas en cuanto a sus funciones y cometidos para el siglo XXI. La constitución de las sociedades estatales del agua, para una mayor flexibilización de inversiones y contratación de personal –aun a riesgo de un menor control de los fondos públicos– ha supuesto un vaciamiento importante de las funciones de las Confederaciones. Las Comisarias de Aguas, encargadas de la administración del dominio público hidráulico, continúan con escasa dotación de personal y medios. Las Oficinas de planificación aún no se han llegado a consolidar.

Como resumen se puede afirmar que la política de aguas existente en nuestro país a lo largo del siglo XX ha sido superada. De una política basada en el desarrollo de obras hidráulicas para usos productivos, con preocupaciones

secundarias respecto a la calidad del agua y, sobre todo, respecto al medio ambiente ligado al agua, pasan a primer término los planteamientos de la Directiva Marco del Agua: la protección del recurso y su entorno ambiental. El modelo actual de política del agua en España se encuentra agotado: el tejido del modelo ya no admite más costuras, remiendos y zurcidos. Es necesario un nuevo planteamiento.

Hacia un nuevo planteamiento. Interrogantes.

El nuevo planteamiento sólo se puede hacer –en estos momentos– mediante interrogantes y sugerencias preliminares. Para exponer estos interrogantes seguiremos un modelo consagrado para una política territorial: 1) fijación de los principios y los fines; 2) elaboración de un plan; 3) desarrollo de las tres patas en que se apoya el plan: a) la organización necesaria para su desarrollo; b) la normativa que lo sustenta; c) la financiación del mismo.

1. Los principios y los fines

- ¿Cuáles deberían ser los principios de una nueva política del agua? Cómo se debería considerar el agua: ¿un patrimonio que hay que proteger y defender?; ¿un recurso productivo, social y ambiental?
- Los recursos productivos y los servicios correspondientes, ¿los debería proporcionar el mercado o el Estado? En consecuencia, ¿cuáles deberían ser las misiones de las administraciones públicas? ¿Quedaría reservado al Estado un papel preponderante de guardián ambiental?
- ¿Habría que caminar hacia el «cierre hidrológico» de las cuencas con recursos ya asignados plenamente o sobre-asignados? Por el contrario, ¿se deberían desarrollar/impulsar/autorizar los usos productivos en las cuencas con recursos no aprovechados

salvaguardando previamente los ecosistemas hidro-dependientes?

- La política del agua en cuanto a los usos de riego, ¿no debería seguir más de cerca la planificación agrícola (caso de existir y de tener margen de ampliación) en lugar de pretender que sea una política independiente basada en la explotación de los recursos naturales al máximo o su trasvase de unas cuencas a otras (política de oferta basada en la creación de valor)?
- ¿Sigue siendo la agricultura de regadío un sector estratégico que hay que proteger/subvencionar en la línea de la PAC o, por el contrario, se le deberían imputar la totalidad de los costes para conseguir igualdad de competencia entre los productores?
- En cuanto a los mercados de agua, ¿pueden negociar los particulares con los bienes del dominio público otorgados por las administraciones públicas para su uso privativo sujetos a unas condiciones limitativas.
- Una vez fijados estos fines u objetivos generales se desarrollarían consecuentemente los objetivos a alcanzar, teniendo en cuenta los señalados, por ejemplo, en el artículo 40 de la vigente Ley de aguas.

2. La planificación hidrológica.

La instrumentación de los principios y los objetivos generales se podría materializar mediante un plan flexible y participativo, tal como lo exige la normativa europea y nuestra Ley de aguas, que en su artículo 1º proclama que la planificación hidrológica corresponde al Estado, *«a la que deberá someterse toda actuación sobre el dominio público hidráulico»*. La planificación hidrológica, así considerada, constituye la pieza clave del arco de la política de aguas. Surgen los siguientes interrogantes:

- ¿Sigue siendo válido en la actualidad este papel exorbitante de la planificación hidrológica?

- Cómo se instrumentaría la planificación hidrológica: ¿sólo mediante planes de cuenca o, además, con un plan hidrológico de ámbito nacional? Este último, ¿es necesario cuando parece pensado casi exclusivamente para los trasvases entre cuencas?
- ¿Se tiene que enfocar la planificación desde las obras como en los planes hidráulicos anteriores o, por el contrario, se debería seguir el criterio ambiental de la DMA?
- ¿Se podría enfocar la nueva planificación hidrológica en dos fases: una primera ceñida a la DMA, considerando los usos actuales y enfocada hacia la protección y recuperación del medio ambiente ligado al agua (plan de gestión de cuencas); y una segunda fase de determinación de las actuaciones con fines productivos o de otro carácter y su compatibilidad con el plan ambiental anterior?
- ¿Sería necesario llevar a cabo los planes de gestión de las cuencas atlánticas (Miño, Duero, Tajo, Guadiana) conjuntamente con Portugal?
- En relación con los mercados del agua, ¿es compatible la planificación hidrológica (*«a la que deberá someterse toda actuación en el dominio público hidráulico»*), con la existencia de un mercado donde lo sustantivo es la libre voluntad de las partes?
- Los planes ante situaciones de sequía y de actuación frente a avenidas, sin perjuicio de su entidad independiente, ¿deberían ser coordinados/integrados en el marco general de la planificación?
- ¿Se debería considerar la evidencia de que la gestión del agua en nuestro país es cada vez más una gestión de situaciones de sequía?

3 a. La organización administrativa.

- Antes de entrar en la administración territorial, cabe preguntarse, ¿es adecuado el reparto competencial que

se establece en la Constitución de 1978, tanto entre cuencas inter o intra comunitarias, así como en las actuaciones de interés general o autonómico?

- ¿Se deberían clarificar más las funciones reservadas a la AGE y a las autonomías? ¿Cómo se establecería la relación entre las diversas administraciones públicas?
- ¿Es necesario el Consejo Nacional del Agua como órgano consultivo, o esta función la vienen subsumiendo de facto y con mayor propiedad las cámaras legislativas?
- En cuanto a la administración territorial del agua, se parte de la necesidad de existencia de los organismos de cuenca, en línea con nuestra tradición en la materia y lo establecido en la DMA. Pero, ¿se deberían repensar detenidamente sus funciones?
- Las sociedades estatales de construcción y explotación de obras hidráulicas, creadas para huir del derecho administrativo y flexibilizar el manejo de inversiones y contratación de personal, ¿deberían ser suprimidas para evitar la sustracción de cometidos a las confederaciones hidrográficas?
- Más aún, ¿es necesaria la intervención del Estado en las obras de aprovechamientos productivos, o por el contrario, debe dejarse en manos del sector privado, limitándose el Estado a las funciones de autorización, supervisión y policía, aparte del régimen concesional de los recursos?
- ¿Se podrían utilizar en el campo de las obras hidráulicas los modelos de colaboración público-privada?
- ¿Pertenece, en todo caso, a los organismos de cuenca las funciones de carácter público: la planificación hidrológica y las funciones ahora encargadas a las Comisaría de aguas, reforzando más su papel ambiental?
- En cuanto a las direcciones técnicas, ¿no deberían enfocarse sus funciones hacia la explotación de las obras estratégicas. p.ej. embalses reguladores para la

gestión de avenidas, la gestión en situaciones de sequía y otras análogas?

- Respecto a obras y actuaciones, la dirección técnica, ¿se debería limitar a las de carácter general, como la protección y recuperación ambiental de masas de agua y medio ambiente asociado, las de protección frente a avenidas, y otra de carácter análogo, limitándose a la autorización, control y vigilancia de las llevadas a cabo por otros agentes?
- Los órganos de gobierno, administración y cooperación, ¿deberían ser fuertemente simplificados y agrupados salvaguardando una adecuada y efectiva participación pública?

3 b. La normativa.

- ¿Se hace necesario echar en un crisol la multi-remendada legislación actual y redactar de nuevo (clarificada y muy simplificada) la caótica existente?
- ¿Resulta aún más necesaria la poda de la fronda de la normativa de desarrollo de las leyes del agua, convertida en auténtica jerigonza?
- ¿Por qué los planes de cuenca deben ser aprobados por decreto? ¿Lo son acaso los planes de autopistas o AVEs, de gran incidencia territorial. La aprobación por ley del Plan hidrológico nacional, ¿no demostró, acaso, su inconsistencia en el caso del plan del trasvase del Ebro, que resultó fulminado por otra ley en cuanto se produjo un cambio de gobierno?
- Una vez aclarados los principios y los cometidos que deberían desarrollar las administraciones públicas, ¿se podría ir hilvanando la nueva legislación con una primera fase que sería de mera transcripción de la DMA? ¿Podría ser pieza separada, para que de esta forma se adaptasen más fácilmente sus previsibles modificaciones?
- ¿La nueva ley de aguas debería ser una ley marco, de

principios, objetivos generales y temas principales, evitando la farragosidad y la prolijidad?

- El régimen concesional, ¿se debería revisar, agilizar en cuanto a trámites y plazos, así como adaptar al progresivo «cierre hidrológico de las cuencas»?
- La revisión y caducidad de concesiones, ¿se debería hacer mucho más operativa, convirtiéndola en un instrumento clave para la gestión de recursos en situaciones comprometidas? ¿Podría constituir una solución alternativa a los mercados del agua?
- Por otra parte, ¿resultarían innecesarias las disposiciones sobre las obras hidráulicas productivas si se considerase que su iniciativa y ejecución corresponden a las administraciones autonómicas y locales o a los particulares?
- Por el contrario, ¿habría que reforzar los papeles de las administraciones hidráulicas en las concesiones, autorizaciones, vigilancia, policía y régimen sancionador del dominio público hidráulico?

3 c. Régimen económico-financiero.

Dicho régimen presenta en la actual legislación de aguas dos características reseñables: por una parte, trata de subvencionar a los beneficiarios de actuaciones del Estado; por otra, considera que la utilización privativa de bienes públicos es gratuita.

- ¿Habrá llegado la hora de la recuperación íntegra de los costes (amortización de inversiones, operación y mantenimiento) para no alterar las condiciones de competencia en cuanto a las producciones?
- Por otra parte, ¿no debería implantarse una figura impositiva por la utilización de un bien público, el agua, como coste del recurso, a los aprovechamientos de cualquier fuente de recursos continentales (superficiales, subterráneos, regenerados, desalobrados), modulable según la escasez geográfica

de los recursos y de la fuente de procedencia, que sirviese de señal económica de la escasez del bien y su recaudación fuese destinada a la administración y protección del recurso? Esta figura impositiva, ¿se podría extender a todos los servicios del agua?

- Con estas modificaciones, ¿es posible que se pudiera acabar, por fin, con los problemas político-sociales de los trasvases *versus* desalación en las áreas costeras?