

I. La gestión del agua y los requerimientos ambientales de la Directiva Marco del ———— Agua 2000/60/CE

Nos encontramos en un momento trascendental de la gestión del agua en el mundo y, aunque aún queda mucho por hacer, lo cierto es que algunos acontecimientos, como la aprobación de la Directiva Marco del Agua (DMA), han sentado las bases legales para afrontar el reto histórico que supone cambiar el enfoque de la gestión tradicional del agua, pasando de la simple gestión del recurso a una gestión integral ecosistémica. En una sociedad moderna como la nuestra, el modelo tradicional de gestión de aguas, basado en la construcción de grandes obras públicas de regulación y distribución de agua, parece estar agotado. Se percibe un necesario cambio de rumbo en el que la sociedad demanda un nuevo marco de acción en las políticas del agua, marco perfectamente definido en la Directiva 2000/60/CE, que entró en vigor el 23 de octubre del 2000 y por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Su transposición a la legislación española —Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, en cuyo artículo 129

viene refrendada la «Modificación del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se incorpora al derecho español la Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas»— implica profundos cambios, no sólo en las estrategias y criterios de gestión tradicionalmente aplicados por la Administración durante gran parte del siglo XX, sino en la perspectiva global desde la que la sociedad en su conjunto ha entendido su relación con el medio ambiente, y en particular con los ecosistemas fluviales. Con la aprobación de la DMA en los Estados miembros europeos se produce un cambio sustancial en la manera de enfocar la política de aguas, similar al que aconteció en Estados Unidos hace poco más de veinte años (Arrojo y Naredo, 1997).

El texto de la DMA está impregnado de nuevos valores medioambientales que van a marcar un cambio de tendencia radical respecto a los modelos de gestión imperantes hasta ahora. Se establecen nuevos criterios y directrices para la gestión de los recursos hídricos basados en la racionalidad y el compromiso de respeto a los ecosistemas fluviales, que son entendidos como ecosistemas que albergan vida y producen bienes y servicios para la sociedad. Se pone punto y aparte a los modelos anacrónicos y caducos que han gobernado las políticas de aguas y que han alterado, en muchos casos de manera irreversible, los ecosistemas fluviales. La adaptación de la DMA al ordenamiento jurídico de los Estados miembros implica una profunda revisión de la política ambiental comunitaria en materia de aguas y nos brinda, a la vez, la oportunidad de planificar y gestionar las aguas de forma integrada e integradora. Para ello establece como unidad de gestión la demarcación hidrográfica, que comprende toda la cuenca fluvial y aguas costeras, sean cuales sean las divisiones administrativas de este territorio. Es decir, la DMA exige realizar una planificación y gestión integrada de todas las aguas —superficiales, subterráneas y costeras—, y su aprobación supone un cambio en el paradigma de la gestión del agua, dando paso a una gestión integrada de los ecosistemas acuáticos. De esta manera, se

abandona el enfoque tradicional de gobernabilidad del agua y se apuesta por la gobernabilidad de los ecosistemas acuáticos. La necesidad de este nuevo enfoque obliga a que las instituciones públicas comiencen a gestionar el agua en todas sus dimensiones:¹ culturales, sociales, patrimoniales, emotivo-sensoriales, ecológicas, etc. Con este nuevo ordenamiento jurídico en materia de aguas, se sientan las bases para la ordenación y regulación de la gestión del agua en los cinco frentes que se exponen a continuación.

1. *Del enfoque antropocéntrico en la gestión del agua, que ha gobernado tradicionalmente la política de planificación hidrológica, se pasa a un enfoque ecosistémico, que integra los niveles de percepción (hidráulico, hidrológico y ecosistémico) y toma en especial consideración las interacciones del agua con la biosfera, para terminar postulando el «buen estado ecológico» de las masas de agua como objetivo prioritario. Ahora, los ríos, lagos, humedales, acuíferos, estuarios y deltas dejan de ser simples almacenes de agua y comienzan a ser entendidos como medios hídricos que albergan vida y producen servicios a la sociedad. La recuperación de los ecosistemas acuáticos y el mantenimiento del buen estado ecológico se postula como objetivo prioritario (objetivo que tiene un plazo fijo, el año 2015). La DMA recuerda que el agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger y defender. No debemos concebir este patrimonio de manera fragmentada, como un mero recurso económico, dado que forma parte de ecosistemas esenciales para la vida. La DMA concibe la recuperación y preservación del buen estado ecológico de las masas de agua no como una simple recomendación, sino como una obligación legal que debe presidir los criterios de gestión de aguas a partir de ahora. Se trata de un reto importante, máxime cuando una parte importante de los tramos fluviales en España presenta*

1. La dimensión que no es suficientemente tratada en la DMA es la relativa a los paisajes del agua. La DMA no habla de paisaje ni tampoco de territorio, cuando en realidad el paisaje es la expresión de lo que hacemos con el territorio.

hoy un *mal estado ecológico*, quedando por debajo de las exigencias de la DMA.

La implantación de la DMA y sus objetivos en los Estados miembros será progresiva. En una primera fase se deberán fijar los nuevos criterios técnicos y los objetivos de calidad ambiental que habrá que conseguir y preservar en cada tramo. Pero de lo que no cabe duda es de que la incorporación de este nuevo usuario que es la naturaleza impone nuevos enfoques en la planificación hidrológica, que deben ser asumidos desde el presente. En la mayoría de los casos (y cada vez más en el futuro), quedará en entredicho la pretendida disponibilidad de caudales para nuevas demandas, y sin duda se requerirá una seria revisión concesional de los usos actuales. En relación con las intervenciones en los ecosistemas fluviales y la generación de afecciones, la DMA considera necesario medir el grado de alteración de un sistema con respecto al estado inicial natural, si bien aquí nos encontramos con el inconveniente de cómo determinar cuál era el estado potencial natural. De ahí que haya optado por formular las definiciones en términos de desviación con respecto a lo que se considera que serían las características de una masa de agua sometida a un impacto mínimo. En estas áreas de impacto mínimo se pueden establecer las características de los parámetros bióticos y abióticos del sistema que se determinan en la Directiva, mientras que las definiciones de los diferentes estados ecológicos (bueno, aceptable, deficiente y malo) se pueden establecer a través del distanciamiento con respecto a ese punto de referencia. Hay que tener en cuenta que otro de los principales problemas con los que se enfrenta la definición de las condiciones de referencia es la escasez de tramos de masas de agua con una significativa ausencia de influencia de tipo humano que pueda perturbar sus condiciones potenciales naturales.

2. *Debe adoptarse un nuevo enfoque económico, desde la perspectiva del criterio de recuperación de costes*, cuestionando las bases de las tradicionales estrategias «de oferta» bajo subvención pública. Una nueva gobernanza del agua debe incorporar el principio de la recuperación de costes de los servicios relacionados

con el agua (artículo 9 de la DMA). Este principio es, sin duda, la clave para reorientar drásticamente la planificación hidrológica vigente (Naredo, 2007). Si bien es cierto que en las negociaciones de última hora que permitieron el consenso para alumbrar la Directiva se diluyeron los compromisos que establecían cómo implantar este principio, no es menos cierto que el objetivo se mantuvo en su integridad con claridad. Ello supondrá una transición confusa y contradictoria, pero no alterará la dirección y la coherencia de los cambios que habrán de tener lugar tarde o temprano. Por lo tanto, y en un plazo inmediato, la Directiva obligará a las administraciones a publicar lo que supone en cada caso esa *recuperación de costes*, aunque de momento se mantengan subvenciones que relajen los costes asumidos por los usuarios. El simple hecho de que la sociedad vaya conociendo las cuentas económicas de la política hidráulica va a ayudar, y mucho, a romper mitos y clarificar prioridades para la hacienda pública. Cada vez de forma más clara, la Unión Europea irá bloqueando su colaboración con las estrategias y actuaciones que no cumplan este principio. La experiencia de la Política Agraria Común demuestra hasta qué punto puede ser eficaz la inducción de determinadas líneas de actuación a través de la condicionalidad a las subvenciones públicas. De cara al futuro, el nuevo criterio de *ecocondicionalidad*, aprobado por la UE, supondrá sin duda incentivos hacia el cambio de rumbo en la gestión del agua.

3. *Frente a las tradicionales estrategias de oferta del recurso, se impone la gestión de la demanda*. Se trata de un reto difícil, toda vez que las políticas de oferta han gozado de una gran popularidad entre la clase política y social. Prometer más agua a bajo coste ha sido siempre un eslogan del que se han sacado buenos rendimientos electorales. Pero esta situación ha tocado fondo desde una doble perspectiva. Primero, porque es necesario gestionar la escasez, y después, porque estamos obligados a devolver el agua esquilada a los ríos si queremos que éstos gocen de buena salud y podamos alcanzar el objetivo de «buen estado ecológico». Urge reivindicar la restauración de caudales como principal premisa para tener ríos vivos.

4. *Otro de los retos se refiere al concepto del marco de gestión.* La cuenca hidrográfica como unidad ecosistémica compleja está por encima de los límites administrativos y de los intereses partidistas y oportunistas. Este matiz es especialmente interesante en un momento en el que políticamente algunas autonomías comienzan a reclamar la parte de la cuota de caudal que les corresponde a tenor del porcentaje de red fluvial que hay en su territorio. Debemos tender hacia una responsabilidad compartida de las cuencas hidrográficas entre regiones y países. Aquí entramos en un problema de coherencia colectiva, pues olvidamos que la responsabilidad de lo que pase en un río es de todos, porque un río, como recoge la DMA siguiendo uno de los principios fundamentales de la nueva cultura del agua, es una unidad de gestión ecosistémica.

5. *Una nueva gobernanza del agua debe plantearse pasar de una gestión tecnocrática a una gestión más participativa,* entendiéndose que la gestión del agua no es sólo un asunto propio de los expertos. En la gestión del agua es de obligada necesidad incorporar a la sociedad en un proceso participativo proactivo dotado de medios suficientes para activar el interés ciudadano en la participación. Desde esta perspectiva, parece oportuno reforzar la complicidad entre la Administración hidráulica y los dinamizadores del cambio, fundamentalmente, los movimientos sociales y la comunidad científica. En esta línea de colaboración y complicidad, sería interesante institucionalizar un buen observatorio ibérico del agua. En un momento en el que el debate de la gestión del agua está girando en torno al carácter centralizador o descentralizador, olvidamos que el carácter de la gestión del agua debe ser fundamentalmente participativo. El agua y los ríos no pueden seguir siendo patrimonio de algunos agentes tradicionales como regantes e hidroeléctricas. En el puzzle de la gestión es necesario involucrar a nuevos agentes participativos.

En este contexto, el gran reto que tenemos es el relativo a los valores del agua. Valores que hay que recuperar partiendo de una sensibilización y educación ambiental de la ciudadanía. La educación debe ser la estrategia prioritaria si se quiere tener

éxito en asumir los principios de la nueva cultura del agua. A menudo, en la urgencia de lo inmediato, no nos damos cuenta de que sin educación ambiental no es posible el cambio de mentalidad en la gestión del agua, baluarte indispensable para una buena gobernabilidad del recurso más importante para la vida. La nueva «hoja de ruta» que articula la DMA exige un nuevo modelo mental y una mayor implicación de la sociedad en la gestión y gobernanza de los ecosistemas fluviales, lo cual no podrá lograrse sin una gran labor de pedagogía social y «alfabetización fluvial», así como una crucial corresponsabilización de todos los actores interesados. No es posible afrontar una nueva y moderna gestión del agua sin un nuevo y moderno enfoque de gestión del agua y del territorio. Y en esta tarea, la formación, la educación ambiental y la sensibilización de la ciudadanía en materia de aguas están llamadas a ser piezas fundamentales para lograr con éxito los requerimientos de la DMA.