



SÍNTESIS Y CONCLUSIONES DEL SEMINARIO

Elaborado por L. De Stefano y A. Garrido

Este documento sintetiza algunos de los temas debatidos en el XIII Seminario Nacional del Observatorio del Agua de la Fundación Botín “Reflexiones sobre el primer ciclo de planificación hidrológica de la DMA en España”, celebrado en Madrid el 30 de enero de 2013. El seminario tenía como finalidad reflexionar sobre el proceso de elaboración y aprobación de los planes de Demarcación correspondientes al primer ciclo de planificación establecido por la Directiva Marco del Agua. El objetivo último del seminario era informar sobre posibles cambios normativos que puedan contribuir a mejorar la planificación hidrológica en España y tener una visión de conjunto que pueda ayudar a completar los siguientes pasos de la planificación (finalización de los planes, su revisión, elaboración del Plan Hidrológico Nacional). El seminario se articuló en nueve ponencias seguidas por un debate entre los participantes en el evento (Anexo 1). Los ponentes y los participantes invitados se seleccionaron buscando la presencia de los distintos sectores involucrados en el proceso de planificación. Las preguntas que guiaron el debate se encuentran en el Anexo 2 de este documento. Las ponencias presentadas en el Seminario están disponibles en <http://www.fundacionbotin.org/12-seminario-nacional-reflexiones-sobre-el-primer-ciclo-de-planificacion-hidrologica-de-la-dire-787811421266687.htm>

Las siguientes conclusiones se basan en el debate y en los resultados de una breve encuesta realizada entre los participantes al final del evento.

- **El papel del Estado y de las Comunidades Autónomas (CCAA).** Las tensiones competenciales entre el Estado y las CCAA y conflictos inter-regionales han ralentizado, y en algunos casos bloqueado, el proceso de planificación. Hay una clara necesidad de reconsiderar la estructura de la Administración del agua a la luz de los retos de la Directiva Marco del Agua (DMA) y de las reivindicaciones competenciales de las CCAA. Existen visiones diferentes y a veces enfrentadas sobre hacia dónde debería evolucionar el modelo de Administración del agua, pero sí hay consenso sobre la necesidad de reconsiderar los instrumentos actuales de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agua, y de buscar acuerdos entre los distintos estamentos.
- **Influencia de la política en la planificación.** El proceso de planificación hidrológica, en algunos casos, se ha visto fuertemente condicionado e influido por cuestiones que tienen más contenido político que técnico. La falta de liderazgo político ha motivado que los procesos de planificación hayan avanzado sin unas directrices claras, quedando así más condicionados por las particularidades y los debates políticos regionales o partidistas. El acceso a la información, la participación pública y la transparencia en las tomas de decisiones son necesarias para evitar que la política partidista paralice los

procesos de planificación. Ya que no parece realista separar la política de las decisiones técnicas, sería importante consensuar unos criterios para guiar la planificación. Además, es útil que exista una colaboración intensa y continua entre los técnicos de la Administración estatal y autonómica.

- **Integración de políticas sectoriales.** Otros procesos de planificación de la economía, como la ordenación del territorio, la política agrícola y la energética, influyen de forma muy marcada la planificación y gestión de los recursos hídricos. Las políticas sectoriales debilitan o dificultan lograr algunos de los objetivos ambientales y limitan el grado de libertad de la planificación hidráulica. Es reseñable el hecho de que la mayoría de los motivos por los que se califica el estado de las masas de agua como menor que bueno se refieren a aspectos hidromorfológicos y de contaminación difusa, que son aspectos que en buena medida trascienden los instrumentos de planificación tradicional y que requieren medidas en otros ámbitos de la planificación. Las causas de los problemas y sus soluciones a menudo se encuentran fuera de la esfera de la gestión del agua.
- **Integración de los distintos planes relacionados con el agua.** Se percibe la necesidad de coordinar mejor los Planes de Demarcación con los Planes de Sequía, de inundaciones, el Plan Hidrológico Nacional y otros planes especiales.
- **Estimación de las demandas.** Es necesario revisar y aclarar qué se entiende por demanda de agua y cómo los usuarios intervienen en su definición. El escaso conocimiento de cuánta agua se está extrayendo y consumiendo realmente, y el precio (en opinión de muchos) muy bajo del agua hacen que las demandas estimadas en los planes puedan no reflejar las necesidades reales de los usos económicos del agua.
- **Desequilibrios en los balances hídricos.** La constatación de que varias demarcaciones presentan balances demanda-oferta muy ajustados en ocasiones ha estimulado posicionamientos rígidos en la elaboración de los planes. El hecho de que los planes de demarcación tengan carácter normativo y vinculante ha extremado las posiciones de bloqueo. Esto no ha dado lugar a la aparición de un proceso de resolución de conflictos, que hubiera podido encauzar los desacuerdos. El estrés sobre los recursos hídricos y los ecosistemas asociados localmente está agravado por una explotación de los recursos -sobre todo subterráneos- no controlado o limitado por la Administración del agua. La presencia de un sistema de derechos de agua rígido dificulta las reasignaciones entre usos o la recuperación de derechos para usos ambientales. Entre las actuaciones que podrían ayudar a reducir la presión sobre los recursos hídricos se encuentran (con niveles de acuerdo variables):
 - a. Promover la revisión concesional, sobre todo donde se modernizan sistemas de riego con fondos públicos, para que los volúmenes ahorrados estén a disposición de la cuenca y no sean para ampliar el área regada;
 - b. Fijar criterios claros para tipificar y tratar las demandas de agua;
 - c. En las áreas rurales, promover modelos de desarrollo más diversificados, para disminuir la dependencia de la economía rural del regadío;
 - d. Reforzar la recuperación de costes e implantar de forma sistemática la tarificación volumétrica; y
 - e. Construir transvases inter-cuenca, nuevas infraestructuras hidráulicas y también posibilitar cesiones de derechos inter-cuenca.

- **Retos técnicos.** El proceso de planificación establecido en la Instrucción de Planificación elevó las exigencias técnicas del proceso, requiriendo estudios y enfoques nuevos, para los cuales en algunos casos la metodología y los datos se obtuvieron cuando el período de planificación ya había empezado. En todo caso, los factores técnicos y metodológicos no han sido la principal causa del retraso en la aprobación de los planes; las negociaciones políticas entre estamentos es lo que más ha retrasado el proceso.
- **El papel de la sociedad civil.** Aunque se ha dedicado tiempo y recursos a ellos, los procesos de participación no siempre se han desarrollado de forma satisfactoria. Desde varios ámbitos se percibe la falta de cauces para incluir de forma más significativa a no usuarios (ej. asociaciones conservacionistas) y a usuarios no tradicionales (ej. usos recreativos y comunes) en los procesos de toma de decisiones y en general la necesidad de una ‘democratización’ de la planificación, que requiere explicar a la sociedad en general su importancia. Algunos de los usuarios tradicionales tienen desconfianza en la Administración por la falta de cumplimiento de los compromisos existentes en los planes anteriores.
- **Aspectos económicos.** La débil e incompleta aplicación del principio de recuperación de costes no ha permitido mejorar la financiación de los servicios del agua y de las actuaciones necesarias para cumplir los objetivos establecidos en los planes de demarcación, ni actuar como elemento disuasorio de la demanda de agua. Una mayor recuperación de los costes es percibida por algunos como esencial para conseguir alcanzar los objetivos de los planes. Si bien es posible que en algunos ámbitos no haya capacidad de pago para asegurar la recuperación de costes, muchos analistas perciben que hace falta realizar unos cálculos de los costes reales de los servicios del agua y de su nivel de recuperación, más allá de los estudios publicados por el MIMAM en 2007.
- **Objetivos de la planificación.** En algunas cuencas se han fijado objetivos muy ambiciosos, difícilmente alcanzables por falta de recursos económicos para respaldar los programas de medidas.
- **Régimen concesional.** La poca flexibilidad del régimen concesional dificulta la liberación de recursos para fines ambientales. Se percibe que hace falta una planificación más adaptativa, ya que muchos de los parámetros que influyen sobre ella son inciertos y su evolución va a requerir ir ajustando la planificación a las circunstancias.
- **Elementos insuficientemente tratados.** Entre los elementos insuficientemente tratados destacan (a) la integración de las aguas de transición y costeras en la planificación; (b) los caudales ambientales; (c) la gestión de lagos y zonas húmedas; (d) los aspectos hidromorfológicos; y (e) la evaluación coste-eficacia de las medidas. Esta última a menudo no ha pasado de ser un ejercicio teórico ya que varias medidas ya venían definidas por otras políticas sectoriales u otras administraciones y el Plan se ha limitado a incluirlas en el Programa de Medidas sin ninguna evaluación coste-eficacia.

Anexo 1

COORDINADORES

Alberto Garrido y Lucia De Stefano, Observatorio del Agua

PONENTES

Francesc La Roca, Universidad de Valencia, Observatorio de la Directiva Marco del Agua; Manuel Omedas, Confederación Hidrográfica del Ebro; Ángel Menéndez Rexach, Universidad Autónoma de Madrid; Alberto Hervás, Unidad Sindical Usuarios del Júcar; Andrés del Campo, FENACORE; José María Marcos, UNESA; Javier Serrano, Junta de Andalucía; Antoni Munné, Agencia Catalana del Agua; Teodoro Estrela, Confederación Hidrográfica del Júcar

OBSERVADORES

Nuria Hernández Mora (FNCA), Victor Arqued (MAGRAMA), Javier Moya (Acuamed), Fernando Die (MAGRAMA), Pablo Baquero (MAGRAMA), Javier Ruza (MAGRAMA), Alfonso Santa (Typsa), Eva Hernández (WWF); Ramón Llamas (Observatorio del Agua de la Fundación Botín/Universidad Complutense de Madrid), Emilio Custodio (OA-FB, Universidad Politécnica de Cataluña), Maite Aldaya (OA-FB/UCM), Pedro Martínez Santos (OA-FB/UCM), Elena López Gunn (OA-FB/UCM), Bárbara Willaarts (OA-FB/Universidad Politécnica de Madrid) y Fermín Villarroya (OA-FB/UCM).

Anexo 2

El seminario se articuló alrededor de las siguientes preguntas:

1. En su opinión ¿Cuáles han sido/son las cinco principales dificultades (por orden de importancia) en el desarrollo del proceso de planificación actual?
2. ¿Cuáles han sido las causas (legales, técnicas, económicas, etc.) de esas dificultades?
3. ¿Qué tipo de medidas (legales, técnicas, etc.) se deberían tomar para superar esas dificultades?
4. Lo planes de demarcación elaborados hasta ahora representan el primer 'ensayo' de aplicación de la Directiva Marco del Agua en España, que requerirán ser revisados y mejorados en el siguiente ciclo de planificación ¿Qué elementos considera que han quedado insuficientemente o no adecuadamente tratados en los nuevos planes de demarcación?
5. Considerando las diferencias de fondo entre la planificación establecida en los planes de cuenca de 1998 y la actual, ¿se pueden extraer lecciones aprendidas de esos planes que puedan ser de utilidad para los nuevos planes de demarcación?
6. En el contexto de la planificación actual y del enfoque marcado por la DMA, ¿qué nuevos contenidos se deberían incorporar al nuevo Plan Hidrológico Nacional?