

HACIA UNA NUEVA POLITICA DE AGUAS EN ANDALUCIA

Joan Corominas Masip

Secretario General de Aguas, Junta de Andalucía

Podemos decirlo claramente: la tradicional política hidráulica está en una crisis irreversible. Expresado este enunciado de una manera taxativa, no es menos cierto, que ésta ha servido a los intereses y preocupaciones de varias generaciones de españoles acuciados por resolver los problemas del hambre y de impulsar un desarrollo basado en la agricultura de regadío.

Mucho nos ha marcado a la generación actual esta “política de Estado” centenaria, caracterizada por el impulso, y la financiación pública, de las grandes obras hidráulicas de regulación, transporte y distribución, así como la transformación de secanos en regadíos, de tal modo que no percibimos claramente la desatención a la gestión del agua, lo inadecuado de un rígido sistema de concesiones de derechos de uso privativo del agua, escandalosamente transgredido, y con un sistema de tarifas claramente inadecuado a los objetivos actuales de eficiencia económico - social y de recuperación de la calidad ecológica de nuestros ríos.

Pero, siendo cierto, que la mayoría de la población considera “natural” esta manera de gestionar el agua no deja de aumentar la insatisfacción en muchos sectores sociales al no ser posible continuar con la expansión de la oferta de agua.

Los usuarios muestran su insatisfacción apuntando a direcciones frecuentemente contrapuestas: demandan más recursos difíciles de obtener; sufren los perjuicios de las frecuentes sequías, como la de la primera mitad de los años noventa; se quejan de la rigidez y del bajo control del sistema concesional; temen la aplicación de las normativas europeas, especialmente en lo que puede afectar al precio del agua. Pero al mismo tiempo los más emprendedores, que necesitan el agua como factor productivo, no encuentran el marco legal y administrativo adecuado para obtener recursos inmovilizados en usos menos eficientes para la sociedad.

Un ejemplo de las limitaciones de la política hidráulica tradicional se manifiesta en la desigual eficiencia en el uso de los recursos hídricos en la agricultura de regadío, sin posibilidad de reasignación de los recursos ni por la vía administrativa, ni por el mercado, aunque la modificación de la Ley de Aguas de 1999 haya abierto un portillo en este sentido aún sin explorar: para generar un empleo agrario adicional al que se obtiene en el cultivo en secano, el arroz, los cereales y el girasol, productos excedentarios, requieren del orden de 80 veces más agua que un cultivo de invernadero o la fresa.

GRUPOS DE CULTIVOS	AGUA NECESARIA PARA AUMENTAR UN EMPLEO RESPECTO DEL SECANO (M3./UTA)
Arroz, cereales y girasol	400.000 - 700.000
Algodón, remolacha	200.000 - 300.000
Olivar	50.000 - 80.000
Frutales y cítricos	20.000 - 40.000
Hortalizas al aire libre	15.000 - 25.000
Invernaderos y fresa	5.000 - 8000

Fuente: elaboración propia, con datos del *Inventario y caracterización de regadíos de Andalucía* (CAP, 1999)

Desde la Universidad, y desde los sectores conservacionistas, se rechaza claramente el actual modelo de política hidráulica por su creciente insostenibilidad económica, social y ambiental. Las reflexiones y los trabajos académicos van teniendo cada vez más rigor y empiezan a incidir en la sociedad.

Sin embargo la población andaluza y española tiene una visión muy tradicional de la validez de las clásicas políticas hidráulicas: recuerda complacida el paradigma de que el agua es desarrollo para nuestros campos y desconoce los problemas y disfunciones que se están produciendo en el uso del agua y los beneficiarios concretos de estas políticas; se preocupa de los impactos que sufre en los momentos de sequía y es muy sensible a los aumentos de las tarifas del agua de abastecimiento que soporta.

La Administración Hidráulica, singularizada en las Confederaciones Hidrográficas, tiene graves dificultades para reconvertirse en una Administración del Agua, por el gran lastre que representan casi 75 años de especializarse en la promoción de obras hidráulicas y las relaciones paternalistas que ha mantenido con los usuarios.

La transición hacia una nueva política de aguas

Probablemente no se propuso, ni deseó, el Gobierno avanzar en una actualización de la política hidráulica cuando decidió a mediados del año 2000 proponer a la sociedad española el proyecto del Plan Hidrológico Nacional. Pero lo ha logrado: el proceso de debate iniciado se ha convertido en un revulsivo de intereses, sentimientos y valores que han permitido a la sociedad española conocer las posiciones y propuestas de los diversos agentes económicos, sociales, políticos y de las diferentes Administraciones, y que ha propiciado la toma de partido, con un aceptable nivel de reflexión, sobre los modelos tradicional y nuevo del uso del agua.

Pero el Gobierno ha desaprovechado la oportunidad de modificar su propuesta e introducir en ella enfoques nuevos de la política de aguas, que más pronto que tarde, tendremos que asumir. Baste recordar que el Plan Hidrológico Nacional se compagina mal con los criterios de la coetánea Directiva Marco de Política de Aguas.

La sobreutilización de los recursos hídricos

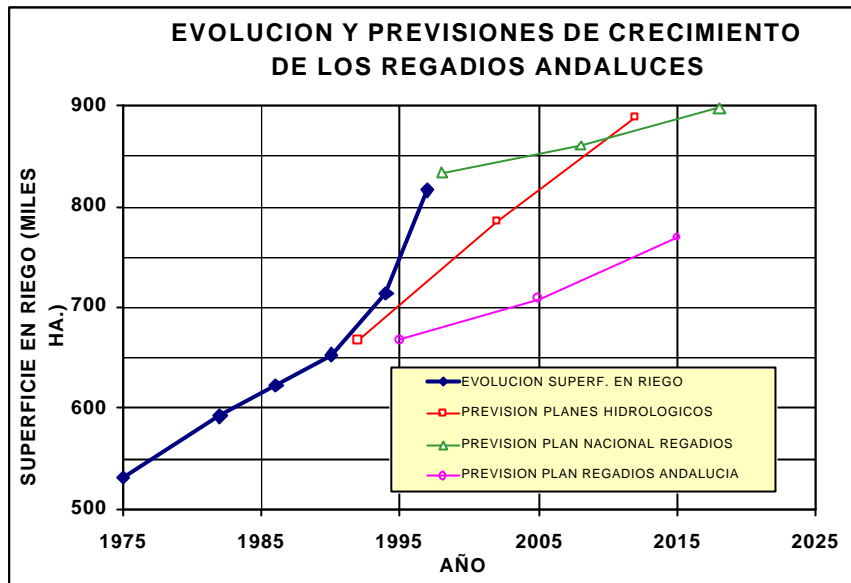
Es real el diagnóstico oficial, y asumido por amplios sectores sociales, de que no se pueden atender todas las “demandas de agua” en el levante y sur español. Pero estas demandas para usos productivos no responden a la lógica económica de la oferta y la demanda, al estar intervenidas las tarifas del agua a precios muy inferiores al coste del servicio, y muy alejados de los precios de equilibrio en un mercado libre.

Lo cierto es que se ha generado un déficit real entre esta “demanda” y la oferta posible, produciéndose una sobreutilización de los recursos disponibles. En general la solución solo podrá encontrarse racionalizando y reduciendo la “demanda”, más allá de los muy limitados crecimientos de la oferta en algún ámbito territorial

Baste como ejemplo la previsión de la situación de las cuencas andaluzas una vez hayan concluido todas las actuaciones del PHN, incluidos los apartes del Trasvase del Ebro a Almería: Tres cuartas partes de Andalucía continuarán en situación de precariedad y baja garantía de atención a las demandas de abastecimiento y de regadío; casi 1050 Hm³ de “déficit” en el Guadalquivir y más de 250 Hm³ en la cuenca Sur, lo que representa un 25% de los recursos disponibles en estas cuencas.



Si además no se transmiten desde la Administración señales inequívocas a los usuarios de que no es posible aumentar la “demanda” nos podemos encontrar en una situación aún más comprometida, si se reproduce el importante y descontrolado incremento de regadíos de la primera mitad de los años 90, en los que se superaran las expectativas de crecimiento de los Planes Hidrológicos de Cuenca correspondientes al año 2005.



La visión desde Andalucía del Plan Hidrológico Nacional

El Plan Hidrológico Nacional es esencialmente la programación del Trasvase del Ebro al levante mediterráneo, acompañado de un compendio de obras hidráulicas ya programadas, en su mayoría, en los Planes Hidrológicos de Cuenca.

Bien es verdad, que ha incluido algunas regulaciones valiosas para la gestión del agua, tales como la definición de caudales ambientales, la gestión de las sequías y la delimitación y limitaciones de uso de las zonas inundables, y la gestión eficaz de los abastecimientos urbanos algunas de ellos a propuesta de la Junta de Andalucía.

Sin embargo, el balance del contenido del PNH es claramente inadecuado a las necesidades actuales de la política de aguas. Así lo valoró la Junta de Andalucía al no apoyar el PHN. Reclamábamos la necesidad de incorporar las directrices de la Directiva Marco sobre Política de Aguas, que apostara por un uso sostenible del agua y que contemplara, y se adaptará a, la visión agraria del Plan Nacional de Regadíos, dada la relevancia de este uso del agua.

Desde la perspectiva regional es evidente que no resuelve los problemas actuales del uso del agua en Andalucía: el trasvase desde el Ebro de 90 Hm³ no resuelve la insostenibilidad del uso del agua en la pujante economía de Almería; no contempla medidas para el resto de la cuenca Sur, en particular para resolver la sobreutilización de recursos en Málaga y la Costa del Sol; abandona a su suerte a la cuenca del Guadalquivir, la de mayor déficit según el propio PHN, recomendando exclusivamente la extracción de “volúmenes de socorro” de los acuíferos, bastantes de ellos ya sobreexplotados.

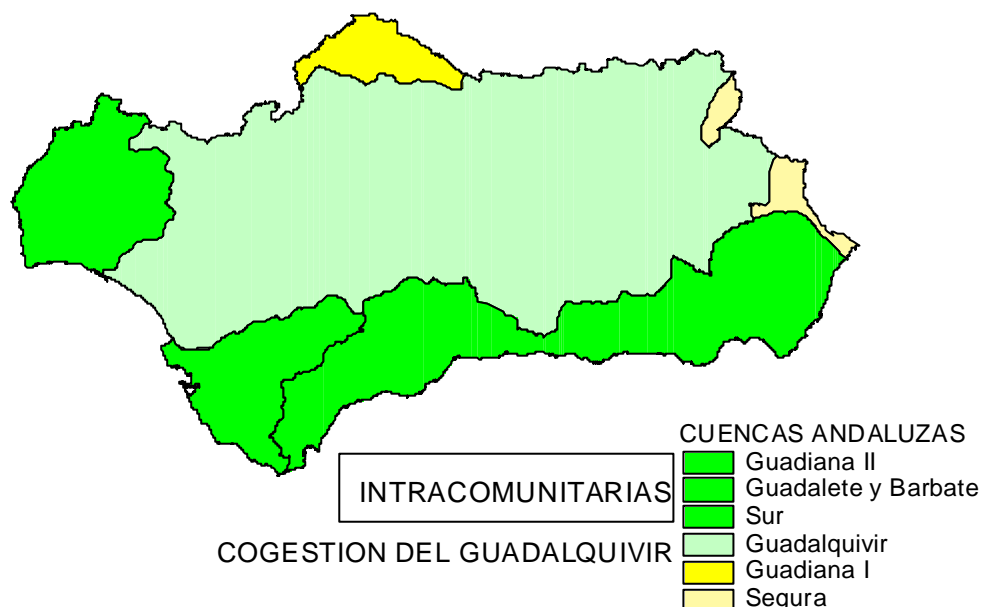
Reclamamos, sin receptividad del Gobierno, la formulación de Planes de Gestión de las cuencas andaluzas que incluyeran medidas de ordenación del recurso, tales como un inventario de usos y derechos sobre el agua, limitación de las concesiones a otorgar, modificación y flexibilización del régimen concesional, la instalación de contadores y la constitución obligatoria de Juntas de Usuarios. Como medidas de disminución de la

demanda y aumento de la eficiencia en el uso del agua propugnábamos la creación de Bancos Públicos del Agua, el uso conjunto de los recursos superficiales y subterráneos y el desarrollo de Programas Agroambientales para el ahorro de agua en el regadío, financiados por la Política Agraria Comunitaria. Y es imprescindible romper la tendencia de deterioro acelerado de la calidad de las aguas y acometer la recuperación de riberas y ecosistemas acuáticos, en la línea de alcanzar el “buen estado ecológico de las aguas” que exige la Directiva Marco.

Construyendo la política de aguas de Andalucía

La Junta de Andalucía que aún no dispone de las competencias sobre las cuencas intercomunitarias del litoral andaluz, reclama insistentemente su transferencia así como la cogestión de la principal cuenca andaluza: el Guadalquivir.

CUENCAS INTRACOMUNITARIAS ANDALUZAS



Pero esta carencia de competencias no obsta para ejercer la autoridad moral sobre los ciudadanos andaluces propugnando y desarrollando una política de aguas basada en los principios de eficiencia y sostenibilidad en el uso del agua, la prioridad de la gestión y la participación ciudadana, y de los usuarios.

Desde el ejercicio de las competencias actuales de fomento y apoyo de los usos del agua para abastecimiento y regadío y de la prevención de avenidas en cauces urbanos, impulsamos políticas de gestión del ciclo integral del agua de uso urbano en ámbitos supramunicipales, de apoyo a la modernización de los regadíos e impulso de las Comunidades de Regantes y estamos desarrollando el recientemente aprobado Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones en Cauces Urbanos, que apuesta desde el urbanismo por abrir la ciudad al río, devolviendo a éste su carácter de tal.

Las posibilidades de la participación y la concertación para avanzar hacia una nueva política de aguas

El litoral de Málaga-Costa del Sol está sufriendo las fuertes presiones de un crecimiento demográfico, turístico, de agricultura intensiva y de otros usos económicos y de ocio, que requieren usos intensivos de agua que ponen en peligro, no ya, la sostenibilidad del modelo de uso del agua, sino la capacidad de atender en el próximo año las demandas para abastecimiento urbano.

La demanda para abastecimiento en la Costa del Sol, atendida por embalses, se ha incrementado en el año 2002 un 13%, tanto por la proliferación de nuevas urbanizaciones y campos de golf como por el deterioro de los acuíferos y la merma de las extracciones.

Al mismo tiempo los embalses que abastecen a todo el litoral malagueño tienen almacenados recursos equivalentes al 28% de su capacidad, siendo probable que no puedan atender a lo largo de 2003 el conjunto de demandas de abastecimiento y de regadío, especialmente en los que abastecen a Málaga y a las 12.000 Ha. de riego del Guadalhorce. Asimismo la calidad de estas aguas es muy baja, pero la ejecución de la planta desaladora que construyen ACUSUR y EMACSA mejorará a partir del año 2004 la calidad del agua de abastecimiento.



Para atender a esta falta de recursos el PHN propugna la construcción del embalse de Cerro Blanco con una capacidad de regulación de 25 Hm³, obra de regulación que ha obtenido el rechazo de los Ayuntamientos afectados por la presa y de los grupos ecologistas, así como el recrecimiento de la presa de la Concepción.

Asimismo está inactiva la desaladora de Marbella con una capacidad de 20 Hm³ y es deseable reutilizar los 60 Hm³ de aguas residuales de Málaga, después de un tratamiento terciario en los regadíos del Guadalhorce y en usos de jardinería, campos de golf o industriales.

Con este conjunto de tensiones y elementos de gestión la Junta de Andalucía está propiciando el consenso con los sectores implicados y las Administraciones Locales, para avanzar en un Consorcio de Gestión del Agua en todo el litoral malagueño, que asuma el aumento de recursos no convencionales procedentes de la desaladora de Marbella y la reutilización de todas las aguas residuales, aumentando la garantía en cantidad y calidad. La reasignación de los recursos de mejor calidad para el abastecimiento, aseguraría la prioridad de la atención a la población, aumentando, a su vez, la garantía de uso en los sectores productivos.

La concertación, sobre estas premisas, daría solución a los problemas actuales, haciendo innecesario acudir a soluciones tradicionales de nuevos embalses, que no podrían contar con un respaldo social mayoritario.

El corolario de esta iniciativa es que evidenciamos que juntos los usuarios, los grupos sociales y las Administraciones podemos avanzar, sin traumas, hacia un uso más racional del agua, lo que redundará en un replanteamiento general de la sostenibilidad territorial y del uso de los recursos naturales.