

Ordenación de los recursos hídricos en la CAV

(Planning in hydrological resources in the Basque Autonomous Community)

Agirre Gaitero, Alberto
Eusko Ikaskuntza
M^a Díaz de Haro, 11 – 1^o
48013 Bilbao

BIBLID [1137-442X (2001), 8; 13-26]

La ordenación de los recursos hídricos en la CAV es aún una práctica poco común. La aparente disponibilidad de agua hasta fechas recientes ha permitido que su uso actual siga más preocupado por garantizar una creciente oferta que por gestionar la demanda. En este artículo se realiza un análisis de esta situación y se exponen las pautas generales de cómo habría de aplicarse una ordenación del agua que considere ésta como un recurso básico y limitado.

Palabras Clave: Ordenación del territorio. Ordenación hidrológica. Planificación. Gestión de demanda. Eficiencia. Ecosistema fluvial. CAV.

EAEko baliabide hidrikoen antolamendua gaur egun oraindik gutxi hedaturiko praktika dugu. Duela gutxi arte, itxuraz, nahi adina ura eskura edukitzeak bideratu du gaurko erabilera, hau da, eskaera kudeatzeaz baino areago, eskaintza geroz handiagoa bermatzeaz arduratzen dena. Artikulu honetan egoeraren analisia egiteaz gain, ura oinarritzko baliabide mugatutzat hartuko lukeen antolamendua nola aplikatu adierazten duten jarraibide orokorrak aurkezten dira.

Giltz-Hitzak: Lurralde antolamendua. Antolamendu hidrologikoa. Plangintza. Eskaeraren kudeaketa. Eraginkortasuna. Ibai ekosistema. EAE.

L'aménagement des ressources hydriques dans la CAV est une pratique encore peu commune. L'apparente disponibilité de l'eau jusqu'à une date récente a permis que dans son usage actuel on se préoccupe davantage de garantir une offre croissante que de traiter la demande. Dans cet article on fait une analyse de cette situation et on expose les règles générales de comment devraient être appliquées un aménagement de l'eau qui considère celle-ci comme une ressource de base et limitée.

Mots Clés: Aménagement du territoire. Aménagement hydrologique. Planification. Gestion de demande. Efficience. Ecosystème fluvial. CAV.

1. INTRODUCCIÓN

Nuestra experiencia en materia de gestión de aguas aún es corta. La lógica preocupación por satisfacer las necesidades de abastecimiento ha sido contemporánea del empleo de nuestros ríos como colectores de vertidos e inmundicias, así como de la continua ocupación de valles y riberas. Son muy escasas las medidas correctoras tomadas, y a las pocas experiencias de verdadera gestión se le une la multiplicidad de administraciones implicadas.

Todo apunta a que en materia de planificación hidrológica está aún por definir un paradigma de progreso que sea compatible con el desarrollo económico y social. Un nuevo marco de sostenibilidad, de aprovechamiento de nuestros recursos y de viabilidad de nuestra sociedad, es ineludible, tanto desde una perspectiva ética intergeneracional como desde la más elemental racionalidad colectiva.

Se trata, por lo tanto, de identificar las deficiencias tanto en la ordenación del recurso hídrico como en la planificación de su uso, y obrar en consecuencia.

2. EL AGUA EN LA CAV

2.1. La demanda de agua

La CAV (Araba, Bizkaia y Gipuzkoa), y especialmente los grandes núcleos urbanos, se abastecen mayoritariamente a partir de aguas superficiales reguladas mediante embalses. La población total es de 2.128.000 personas y existe una gran infraestructura industrial cuyo consumo de agua eleva el consumo total hasta los 2,5 millones de habitantes equivalentes, si no más. La demanda de riego para agricultura, localizada en Araba, se abastece directamente de los ríos.

Se ha estimado la demanda de agua para usos consuntivos (abastecimientos doméstico e industrial + regadío) en unos 520 Hm³ anuales¹. Existen otras estimas de las demandas actual y futura en los documentos de los planes hidrológicos Norte II, Norte III y Ebro, aprobados ya por el Consejo Nacional del Agua (CNA) pero aún pendientes de refrendo por el documento de Plan Hidrológico Nacional (PHN), pendiente de redacción y aprobación para todo el Estado español.

En general, estas cuantificaciones son meramente estimativas y contemplan varios horizontes de cumplimiento. Su cálculo se realiza a partir de pronosis de crecimiento de población, instalaciones industriales y cultivos para dichos horizontes, que en algunos casos han sido calificadas de exageradas². De este modo se estiman dotaciones medias por habitante en virtud de parámetros tales como el grado de actividad industrial y/o comercial de una población o el tamaño en habitantes de dicha población; es decir, sin tener en cuenta patrones de consumo, hábitos, niveles de eficiencia, u otros criterios a analizar, lo que da lugar a dotaciones de consumo doméstico para población permanente que oscilan desde 180 hasta 410 Litros / habitante día, para el horizonte 2004 y entre 205 y 410 L/hab día para el 2014³.

1. Gobierno Vasco. 1997. *Directrices de ordenación territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Dpto. Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente. Servicio Central de Publicaciones: Gasteiz. 335 pp.

2. Colegio Oficial de Biólogos. 1995. *Consideraciones a la planificación hidrológica desde el punto de vista medioambiental*. Comisión de Medio Ambiente, Delegación de Euskadi del COB. En "Jornadas sobre aspectos ambientales de la planificación hidrológica y su incidencia en la CAV". Vitoria. 163-201 pp.

3. MOPTMA. 1994. *Propuesta de Plan Hidrológico Norte III. Documento 2: Normas*. Confederación Hidrográfica del Norte: Oviedo.

Estos cálculos son complejos de realizar dada la variabilidad del consumo según áreas geográficas, estrato social, etc. Y los resultados, pueden oscilar entre una cantidad y el doble dependiendo de aspectos como el grado de actividad industrial y comercial existente en una población. Si a estos datos se añaden las cifras de pérdidas de agua que actualmente se aceptan como normales en la mayoría de las redes de distribución de agua locales, los volúmenes necesarios para hacer frente estas dotaciones pueden llegar a duplicarse (!). Por lo tanto, el obviar el análisis de las necesidades y condiciones del consumo de agua pone en entredicho la justificación de algunas de las infraestructuras de abastecimiento programadas para los próximos años.

Así, a juicio de la Comisión de Precios de Euskadi, entidad a la que compete aprobar las tarifas municipales sobre agua, *"las redes de distribución municipales perdían en 1992 hasta un 48% del total de agua transportada"*, frente a cifras de 28-30% que el Consorcio daba para el Gran Bilbao⁴. A pesar de esta diferencia de cálculo, *"los datos revelan la pésima calidad del sistema de suministro, lo anticuado y desatendido que está, y que a su modernización tampoco ahora [se refiere al momento posterior a la "sequía" de 1989-91] se destinan las inversiones precisas"*. No existe una recopilación general de datos posterior, pero es fácil pensar que la situación no ha mejorado mucho en los últimos 8 años.

Mientras tanto, otras dotaciones como las destinadas a la demanda medioambiental de los ríos, al mantenimiento de la calidad de las aguas en zonas húmedas de alto valor ecológico, o aquellas otras dedicadas a funciones recreativas y de esparcimiento, aún no están establecidas debido a la mala calidad en que se encuentra parte del recurso, al déficit de infraestructuras de saneamiento que existe y, en algunos casos, a la falta de consenso en cuanto a las medidas a tomar.

Los impactos derivados de la extracción de volúmenes importantes de agua de los ríos suponen la mayor afección que sufren nuestros ríos después de los vertidos incontrolados. Esta afección es debida a dejar el cauce en condiciones de bajo caudal, lo que afecta a la calidad del agua y al mantenimiento de sus poblaciones biológicas. A su vez, está por cuantificar en términos económicos, sociales y paisajísticos la intensidad de estos efectos. El alcance de este fenómeno es muy grande: hay que tener en cuenta que las propias infraestructuras de abastecimiento suponen detracciones de agua de muchos kilómetros de longitud, tanto dentro de la misma cuenca hidrográfica como entre cuencas distintas.

Respecto al deterioro de las aguas, y dejando a un lado los tramos fluviales fuertemente contaminados, es la eutrofización el principal problema que afecta a los sistemas acuáticos (tramos medios y bajos de ríos, embalses, lagunas, estuarios y acuíferos) en lo que respecta a su calidad y en cuanto a extensión del recurso afectado^{5, 6}. Tampoco podemos olvidar los frecuentes episodios de mortandades de peces, como los que han afectado repetidamente al Nerbión durante el verano de 1999.

4. Diario 'EL CORREO ESPAÑOL'. *El Consorcio reparó 1835 fugas por las que se perdían 22.000 Tm de agua al día*. Fecha: 1992-08-03.

5. IHOBE. 1998. *Estado del Medio Ambiente en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. 1998. Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Gobierno Vasco: Bilbao. 749 pp.

6. Gobierno Vasco. 1999. *Red de Vigilancia de la Calidad de las aguas y del estado ambiental de los ríos de la Comunidad Autónoma de Euskadi*, 1998. Servicio Central de Publicaciones. Gobierno Vasco: Gasteiz. 167 pp.

2.2. La oferta del agua

En lo que respecta a los grandes núcleos urbanos, el abastecimiento en la CAV se ha realizado, fundamentalmente, a partir de embalses, siendo los más importantes Añarbe (43 Hm³) para el área de Donostia-San Sebastián y los embalses del Zadorra (Ullibarri-Ganboa (139 Hm³) y Urrunaga (69 Hm³)), que suministran conjuntamente al Área Metropolitana de Bilbao y a Gasteiz. Un cuarto embalse, Ordunte (22 Hm³), también abastece a Bilbao. Entre los 4 suponen el 85% de los recursos regulados actualmente en uso.

Este abastecimiento se estructura básicamente alrededor de consorcios de municipios con el objetivo de búsqueda del recurso agua y/o mancomunidades de servicios generadas alrededor de un recurso ya existente. Los municipios que quedan al margen de estas instituciones dedicadas al abastecimiento cuentan, por lo normal, con recursos propios, si bien se enfrentan a un creciente gasto en el mantenimiento de las infraestructuras necesarias.

En el caso de los consorcios, el de mayor importancia tanto por el largo tiempo de funcionamiento como por la repercusión que su gestión ha tenido hasta ahora es el Consorcio de Aguas del 'Gran Bilbao', hoy día institución que abastece de agua a 970.000 personas (el 83% de la población de Bizkaia, y el 37% de la población de la CAV), así como al consumo industrial de ese área.

Si bien la aparición de estas fórmulas de gestión significaron un impulso radical al desarrollo de modernas infraestructuras de abastecimiento, posteriormente esta política se ha visto traducida fundamentalmente en la captación de abonados (fuente de ingresos con los que financiar la creciente creación de infraestructuras) y en la ampliación y extensión de la red de suministro por diversas cuencas y proporcionando agua a un número creciente de municipios. De esta manera, la consolidación de distintos consorcios de aguas a lo largo del territorio vasco ha supuesto para muchos municipios la conexión con las fuentes centralizadas de abastecimiento regional, embalses casi exclusivamente; al tiempo que se ha producido una cierta dejación de las propias competencias y responsabilidades municipales en materia de aguas, sobre todo en el caso de las poblaciones de pequeño y mediano tamaño, con menores recursos económicos. Paralelamente, estas entidades consorciadas no asumen otras responsabilidades de gestión del agua que no sea la garantía del abastecimiento de agua potable de las grandes redes de distribución, así como la recogida y depuración de las aguas residuales.

Así por ejemplo, aunque el Consorcio de Aguas en Bizkaia abastece a un 80% de la población de Bizkaia, la responsabilidad del mantenimiento de las redes locales (unos 2000 Km. de tuberías) sigue recayendo en los recursos de las corporaciones municipales. Para éstas, la falta de recursos económicos es la justificación a la hora de explicar el deterioro de las redes de distribución, deterioro que, según afirman desde las corporaciones, *"seguirá produciéndose si ningún organismo supramunicipal les ayuda a hacer frente a las millonarias inversiones necesarias para arreglar los desperfectos"*⁷.

De este modo el sistema ha conseguido colocar abundante agua a la puerta de cada municipio, debido a que a mayor consumo, mayor beneficio para la entidad distribuidora. Sin embargo, tal oferta induce al paulatino abandono del conjunto de sistemas de aprovechamiento hidráulico existente en cada municipio, con la pérdida de capacidad de compensar la factura del agua con recursos propios y la consiguiente falta de diversificación en el origen

7. Diario 'EGIN'. *El agua que se nos va de las manos*. Fecha: 1994-01-29.

del agua. A su vez, la falta de recursos económicos dificulta el mantenimiento de la red de distribución municipal, con lo que las pérdidas de agua incrementan aún más esta factura...

No podemos olvidar que, a pesar de lo importante de esta gestión tanto en lo económico como en todo lo que pueda afectar a la ordenación del propio recurso de agua, una institución como el Gobierno Vasco no tiene competencia alguna sobre estos sistemas de abastecimiento, incluidos sus embalses. Y que, al mismo tiempo, la competencia municipal del abastecimiento de aguas queda diluida dentro de estas entidades de nueva creación.

Respecto al consumo industrial, lo tradicional ha sido la toma de agua directamente desde las redes de distribución de agua doméstica, con oferta de agua de calidad (potable), con seguridad en el abastecimiento y a un precio barato. En el caso del Bajo Nerbión, el consumo industrial es de más de 30 Hm³ anuales de agua potable cuyo origen está a más de 60 Km., en el río Zadorra. En el caso de necesidades de grandes volúmenes de agua como, por ejemplo, la refrigeración en ciclo abierto, la toma de aguas se hace directamente de los cauces, puesto que la calidad del agua no es tan importante.

Las industrias siempre han justificado el consumo de agua a partir de las redes de agua doméstica dado el grave deterioro de las aguas naturales. Pero sin reconocer que un porcentaje muy importante de este deterioro se viene produciendo por los vertidos continuados que realizan a los cauces fluviales, empleados como evacuadores de sus residuos, y porque en todo momento han retrasado la realización de inversiones en tecnologías de depuración de agua. *"Los vertidos, tanto domésticos como industriales, realizados a ríos y regatas, han deteriorado la calidad de las aguas fluyentes hasta unos niveles tales de contaminación que, superando su capacidad de autodepuración natural, imposibilitan el uso y disfrute de sus aguas en gran número de tramos e, incluso, convierten algunos otros en verdaderas cloacas"*⁸. Se puede estimar que hasta un 60% de los cauces principales de los ríos sufre algún tipo de contaminación de sus aguas⁹.

De cara a la resolución de los problemas de abastecimiento pendientes, por parte de las instituciones se siguen planteando medidas tradicionales, indefinidas y propias de un discurso ya obsoleto: *"satisfacer las necesidades (demandas urbana, industrial y agrícola), corrigiendo los desequilibrios territoriales que puedan existir"*¹⁰; esto es, compensar los 'errores' del territorio; y la *"creación de las infraestructuras de captación, regulación, transporte y tratamiento necesarias para poder atender las demandas de agua previstas en los años horizonte, dando prioridad a las actuaciones encaminadas a una mejora de la funcionalidad y de la gestión"*¹¹, o sea, más embalses.

Con respecto a los recursos hídricos subterráneos siguen sin ser utilizados de modo general. Estos recursos han sido cifrados en 1452 Hm³/año (200 L/m² año), como valor de año medio para la CAV; y su aprovechamiento consuntivo actual se cifra en 152 Hm³/año^{12, 13}. No parecen correctos, o al menos han quedado obsoletos, los datos del documento de las

8. Gobierno Vasco. 1997 (op. cit.).

9. IHOB. 1998 (op. cit.).

10. Gobierno Vasco. 1997 (op. cit.).

11. Gobierno Vasco. 1997 (op. cit.).

12. EVE. 1997 (op. cit.).

13. IHOB. 1998 (op. cit.).

DOT¹⁴, en el que se habla de *“unos recursos potencialmente regulables de 242 Hm³/año, de los que en la actualidad se aprovecha el 52% (125 Hm³/año)”*. A este nivel, también se observan diferencias importantes entre la cuantificación aportada por el Ente Vasco de la Energía (EVE) y los documentos básicos de la planificación hidrológica como los Planes Hidrológicos III y Ebro.

Respecto al uso del agua subterránea, éste se extiende a todo el territorio de la CAV, si bien en porcentajes muy variables respecto al disponible y que no guardan necesariamente correspondencia con las áreas de mayor potencialidad. El bajo nivel de aprovechamiento actual hace que la distribución del consumo sea muy heterogénea, característica esta que parece más debida a la diversidad de la demanda (población diseminada y alejada de las grandes infraestructuras de abastecimiento) que a la propia distribución geológica de los recursos. La demanda concentrada, es decir, necesitada de un volumen de recurso importante y regulable, ha optado hasta ahora, y salvo algunas excepciones, por la construcción de infraestructuras más adecuadas a las características de las aguas superficiales¹⁵, sin embargo, de gran variación estacional de la oferta.

Según datos proporcionados por el EVE¹⁶ a raíz de la “sequía” de 1989-90, en 1987 se explotaban directamente en la CAV menos del 20% de los acuíferos subterráneos, en una cantidad que se cifraba en 125 Hm³/año, de un total de 665 Hm³/año que se consideraban aprovechables¹⁷. Como medida hacia el futuro, *“se recomendaba la captación de agua de las bolsas subterráneas”*, y se añadía que *“en una primera etapa, la inversión de 1600 millones de pesetas podría incrementar su utilización hasta un 36-38%”* (es decir, 120 Hm³/año más).

Para el futuro se propone *“la integración de los recursos hídricos subterráneos, con carácter prioritario, en los nuevos esquemas de abastecimiento, dado su menor coste económico y bajo impacto ambiental. Para ello es necesario abordar una investigación exhaustiva de su volumen real en el ámbito de la CAV”*¹⁸. Y sin embargo, sigue sin desarrollarse esta línea de trabajo, mientras se proponen nuevos embalses de abastecimiento.

2.3. La crisis de la oferta de 1989

La regularidad climática de los últimos 30 años y el creciente desarrollo de la oferta producido durante el mismo periodo de tiempo, había supuesto que en buena parte de la CAV (sobre todo en su vertiente cantábrica, más lluviosa) no se desarrollase una cultura de preocupación por el agua y su posible escasez.

La seguridad del recurso permitió hasta no hace mucho tiempo no tener que realizar obras de regulación de caudales superficiales ni otras con el fin de explotar las aguas subterráneas. Ello provocó que no se desarrollase una cultura del agua, racional y previsor, que planteara nuevas soluciones a medida que el país crecía. Las crecientes necesidades de agua surgidas en los últimos 50 años fueron siendo satisfechas mediante la construcción de embalses y redes de distribución cada vez más extensas: las soluciones eran técnicas y abordables económicamente.

14. Gobierno Vasco. 1997 (op. cit.).

15. EVE. 1997 (op. cit.).

16. Diario ‘EL PAÍS’, de fecha 1990-02-05.

17. EVE. 1987. *Síntesis hidrogeológica de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Gasteiz.

18. Gobierno Vasco. 1997 (op. cit.).

El conocido como Sistema Zadorra está constituido por varios embalses que suministran agua a un total de población del orden de 1.500.000 habitantes, además de aportar también al suministro industrial: el total de abastecimientos y servidumbres suponen 203 Hm³ al año. En 1989, y por vez primera en los últimos años, el invierno lluvioso no llegó a su puntual cita; y los embalses del Sistema Zadorra empezaron a ver como sus niveles descendían por debajo de la curva de garantía, *“lo que provocó una situación de ‘sequía técnica’ que se prolongó durante año y medio”*¹⁹.

La escasez de lluvias a lo largo del periodo 1989-91 puso en evidencia importantes deficiencias existentes tanto en la necesaria clarificación competencial como en los sistemas de abastecimiento de la CAV. Aunque no todas las opiniones se expresaron en esta línea, sí quedó probada la vulnerabilidad del sistema centralizado de abastecimiento a un núcleo de población tan importante, así como la falta de alternativas por parte tanto de los gestores del agua como del resto de instituciones administrativas. Incluso se criticó al Consorcio su incapacidad para haber logrado la titularidad sobre recursos hídricos de importancia desde 1967, y seguir funcionando bajo régimen de concesión: este es el caso de los embalses de Ullibarri-Ganboa y Urrunaga, propiedad de Iberdrola, y de otros, en manos de ayuntamientos.

3. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

El territorio administrativo de la CAV se incluye en un ámbito geográfico más amplio, que denominaremos enclave vasco, dominado por 2 ambientes principales, el cantábrico o atlántico y el mediterráneo, que trascienden a los límites naturales del enclave y que caracterizan también a los territorios adyacentes. A su vez, estos ambientes podrían dividirse en ‘subambientes’ atendiendo a condiciones más locales, que no es el momento de analizar.

Estos ambientes se caracterizan por una serie de aspectos climáticos, de relieve, de naturaleza química del terreno, etc., que condicionan las características del agua presente en todas sus manifestaciones, que van desde la frecuencia y modo de las precipitaciones hasta la composición de las aguas y dirección de los ríos, pasando por el volumen y flujo de los depósitos subterráneos.

Esto nos ha de conducir al primer aspecto de la ordenación territorial, que es el de la percepción del territorio de un modo global e integrador de todos sus elementos y situaciones ambientales (que no medioambientales). En el caso de la ordenación hidrológica, un correcto análisis nos habrá de llevar a la consideración de todas las manifestaciones de agua presentes, de las relaciones dinámicas entre ellas, y a prestar atención a la influencia que el ambiente tenga sobre ellas, sobre todo en los aspectos más importantes para nuestra sociedad, como pueden ser disponibilidad, existencia de ciclos más o menos largos de precipitación/sequía, vulnerabilidad de su calidad, etc.

El segundo aspecto a tener en cuenta es el derivado de una visión más parcial y específica que del medio hídrico y sus manifestaciones tengan las otras políticas sectoriales, estén planificadas o no, y el resultado de las actividades que generen.

Por lo tanto, es necesario que la planificación hidrológica (o de los recursos hídricos), y siguiendo las mismas directrices y objetivos de la ordenación territorial propiamente dicha, contemple directamente lo relacionado con el análisis del marco territorial desde la perspec-

19. Antigüedad, I. 1998 (op. cit.).

tiva de lo hídrico, sea éste recurso productivo o elemento constitutivo del territorio: es decir, se constituya en verdadera política sectorial de incidencia territorial.

Una vez elevada la ordenación hidrológica al mismo rango que otras ordenaciones o políticas sectoriales, estará garantizada la contraposición de las distintas perspectivas y la necesidad de su engarce entre sí con el fin de alcanzar un equilibrio territorial basado más en el mantenimiento de sus distintos elementos que en su homogeneización.

3.1. El marco legislativo

La tradición jurídica española en materia de aguas es fuertemente intervencionista por parte de los poderes públicos, tendencia que se remonta al Derecho Romano. En 1860 se declararon como de dominio público todas las aguas corrientes superficiales, así como las subterráneas alumbradas en terrenos de dominio público; aspecto refrendado por la Ley de Aguas de 1879²⁰. Pero no fue hasta 1986 cuando se incorporaron al dominio público estatal todas las aguas continentales, tanto superficiales como subterráneas, así como los cauces, riberas, márgenes, lechos de lagunas y lagos situados en cauces públicos, y los acuíferos subterráneos, mediante la entrada en vigor de la Nueva Ley de Aguas (en adelante, LA) ²¹.

El criterio que hizo introducir las aguas subterráneas dentro del dominio público fue el de su protección, y ello ocurrió con posterioridad al concepto de unidad del ciclo hidrológico, conocimiento bastante moderno y que obliga a la protección del agua en todas sus manifestaciones si lo que se quiere es mantener la calidad y cantidad del recurso.

Este concepto de unidad de ciclo es clave en el desarrollo de la LA, y subyace en todos los títulos que la integran. *“Unas y otras [las aguas superficiales y las subterráneas] se encuentran íntimamente relacionadas, presentan una identidad de naturaleza y función y, en su conjunto, deben estar subordinadas al interés general”* (LA, preámbulo). Al mismo tiempo, la LA reconoce que las ciudadanas y ciudadanos tenemos derecho al uso y disfrute del agua, lo que tal y como señala D. Loperena²², este principio sería previo y fundamentador de la ulterior declaración de dominio público.

La titularidad estatal del Dominio Público Hidráulico no predetermina las competencias que el Estado y las CC.AA. tienen atribuidas en relación con el mismo, lo cual exige referirse al artículo 149.1.22 de la Constitución, que reserva en exclusiva al Estado *la “legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma”*.

Sin embargo, la LA parte del principio de unidad de gestión de cada cuenca hidrográfica, entendida ésta como *“territorio en el que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal”* (art. 13.2 y 14). De este modo se establece un distinguo entre funciones correspondientes al Estado (cuencas intercomunitarias) y las que corresponderían a las Comunidades Autónomas. Tal criterio de distribución de competencias fue impugnado en su día por el Gobierno Vasco, y precisado por el propio

20. López-Camacho, B. 1993. *La gestión del agua*. In: Naredo, J.M. & Parra, F. (comps.). “Hacia una ciencia de los recursos naturales”. Siglo XXI Editores: Madrid. pp: 175-207.

21. LEY 85/29, de 2 de Agosto, para la protección del medio acuático continental. BOE 189; 243.

22. Loperena Rota, D. 1996. *El derecho al medio ambiente adecuado*. IVAP, Organismo Autónomo del Gobierno Vasco. Ed. Civitas SA: Madrid. 154 pp.

Tribunal Constitucional que se pronunciaba de este modo: *“la expresión –aguas que discurren por más de una C.A.– es un concepto constitucional cuyo significado debe desentrañarse atendiendo a criterios lógicos, técnicos y de experiencia”*²³.

En 1994 la gestión de los recursos hídricos superficiales fue transferida a la CAV mediante el RD 94/1551. Con esta transferencia, la CAV adquiere competencias en la planificación y gestión de los recursos hídricos de los ríos que discurren íntegramente por su territorio, cuencas intracomunitarias, que representan el 25% del territorio de la CAV. Además, se le encomiendan funciones similares para algunos ríos que, aunque no discurren íntegramente por la CAV (cuencas intercomunitarias), sí lo hacen en la mayor parte de su extensión.

Respecto a la labor de la planificación hidrológica, es de destacar la importancia que le concede la LA, hasta el punto de convertirla en uno de los pilares básicos de esta Ley: toda la actividad sobre el dominio público hidráulico queda sometida a la Planificación Hidrológica (artículo 13), con el objetivo de *“conseguir la mejor satisfacción de las demandas de agua y equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales”*. La propia LA especifica el contenido mínimo de los Planes Hidrológicos de cuenca en 12 puntos (artículo 40). A este respecto, y si bien la ordenación del territorio se considera competencia exclusiva de las CC.AA., este artículo 40 también exige que los planes hidrológicos contengan previsiones y determinaciones sobre, p.e., medidas de conservación y protección del recurso y de su entorno, planes hidrológico-forestales y de protección del suelo, etc., al igual que lo hace la Ley de Ordenación Territorial autonómica²⁴, lo que supone un caso de solapamiento de contenidos sujetos a administraciones distintas.

Para la determinación de los recursos hídricos necesarios para la planificación global del territorio serán redactados tanto un Plan Hidrológico Nacional como los respectivos Planes Hidrológicos de cada cuenca hidrográfica. Los planes Hidrológicos de cuenca deberán acomodarse al Plan Hidrológico Nacional, cuya aprobación requiere una ley que contendrá las medidas de coordinación de los diferentes planes de cuenca, la elección entre posibles alternativas ofrecidas por estos últimos, las condiciones de los trasvases intercuenas y las obras hidráulicas de interés general²⁵.

Y tal y como señala el artículo 38.2 de la LA, la planificación hidrológica de la CAV se realizará básicamente mediante las determinaciones que establezcan tanto el PHN, como los respectivos Planes Hidrológicos de cuenca. Estos se elaborarán en coordinación con las diferentes planificaciones que les afecten (artículo 38.4), en concreto, las DOT. Fue el propio Tribunal Constitucional el que recalcó el concepto de figura de coordinación y cooperación, hasta el punto de llegar a definir estos aspectos como *“la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias”*. Sin embargo, no queda claro como llevar a la práctica esta declaración.

23. Sentencia del Tribunal Constitucional 88/227.

24. LEY 90/4, de 31 de Mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco. BOPV 131.

25. López-Camacho, B. 1993 (op. cit.).

Esta división de competencias entre la planificación y la acción sobre el territorio se complica al introducir el nivel competencial de las diputaciones (Ley de Territorios Históricos), aún a la espera de una transferencia de funciones desde el Gobierno Vasco, y el nivel competencial municipal, máximo responsable del abastecimiento y saneamiento de la población.

3.2. Los distintos planes existentes

A pesar de no contar con competencias en la materia, el trabajo realizado en materia de conocimiento del recurso y su planificación durante los últimos 20 años por las instituciones de la CAV ha sido importante; ante esta falta de competencias siempre se ha planteado que nadie iba a desdeñar los esfuerzos económicos realizados. También es cierto que era necesario tomar iniciativas en la materia ante el desfase de satisfacción entre las necesidades existentes y la dejación de la administración estatal al respecto.

A este respecto, son varios los planes realizados hasta la fecha: Proyecto de Abastecimiento a Bilbao (1967), Plan Integral de Abastecimiento y Saneamiento de Gipuzkoa (1985), con infinidad de estudios derivados, Plan Hidrológico Vasco, en distintas fases: I (1983), II (1985) y III (1990); y Plan Director del Consorcio de Aguas del Gran Bilbao (1990). También se ha realizado una Planificación Integral de Prevención de Inundaciones (1992), que ha identificado las zonas de riesgo potencial de inundación.

Cada uno de estos planes, generados por administraciones distintas, realiza su cuantificación de recursos y sus expectativas de futuro, establece criterios y dotaciones propios y, finalmente, propone actuaciones e infraestructuras (embalses, tomas de agua y canalizaciones) en la mayoría de los casos no coincidentes (!). Durante la década de los 90 a estas diferentes planificaciones se les han unido las propuestas realizadas por las Confederaciones Hidrográficas del Norte (CHN) y del Ebro (CHE), legítimos planificadores según la Ley, lo que ha contribuido a aumentar el calor del debate y a dudar de la idoneidad de muchas de las obras propuestas, debido a la disparidad de criterios.

Esta forma de actuación es perversa y no está a la altura de los tiempos que vivimos. La reivindicación de los recursos locales y las pugnas entre las distintas administraciones no han hecho más que empezar. Así lo hizo constar en sus alegaciones la Diputación Foral de Álava, quien se opuso a *“todas aquellas nuevas detracciones de caudales de la cuenca del Ebro, por entender que en la cuenca Norte existen recursos suficientes para satisfacer las demandas del momento y futuras”*²⁶. La CHE desestimó ésta y otras alegaciones y desarrolló el PHE definitivo. La CHN, aunque no incorpora el embalse de Altube, tampoco lo rechaza ...

No han faltado, tampoco, opiniones en la línea de que estos Planes Hidrológicos de cuenca que afectan a los recursos hídricos de la CAV han sido elaborados, sin embargo, por elementos extraños al país, desconocedores de su realidad y necesidades²⁷. Estos planes, aprobados ya por el Consejo Nacional del Agua (CNA) aún están pendientes de refrendo por el documento de Plan Hidrológico Nacional (PHN), pendiente de redacción y aprobación para todo el Estado español (desde 1985). Este nuevo Plan Hidrológico Nacional será la base de la actual política hídrica del Partido Popular, y parece diseñado para “corregir” la deteriorada imagen del proyecto socialista, muy contestada socialmente, e introducir una modificación de la Ley de Aguas que permita flexibilizar todo lo relativo a la tramitación de concesiones, fija-

26. Diario 'EGIN'. *Más embalses para Araba*. Fecha: 1992-11-15.

27. Diario 'EGIN'. *El Plan Hidrológico hace aguas*. Fecha: 1992-10-15.

ción y recaudación de cánones y tasas, hasta completar un paquete de medidas encaminadas a la autofinanciación de las confederaciones hidrográficas²⁸ (organismos de cuenca).

A su vez, las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) especifican que se habrá de elaborar un Plan Hidrológico de las Cuencas Internas de la CAV, con carácter de Plan Territorial Sectorial, que habrá de sumarse a lo especificado por los Planes Hidrológicos Norte y Ebro para *“configurar un documento de planificación único de referencia para toda la CAV”* (directriz 4.1.3), quienes, y según la LA, determinarán la planificación básica de los recursos hídricos de toda la CAV (artículo 38.2). Para ello, junto a este nuevo plan hidrológico se elaborará un documento que establezca el modo de su integración con los respectivos planes de las Confederaciones Hidrográficas.

Paralelamente, las DOT establecen la adopción de una serie de medidas. En concreto, se habrá de elaborar un Plan Territorial Sectorial de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos, y un Plan Director de Saneamiento y Depuración de las Aguas Residuales de la CAV, que incluya tanto información técnica como económica. Como criterios generales se establece, entre otros, la definición de caudales mínimos para cada tramo fluvial en función del equilibrio entre las características ecológicas y los usos; la integración al sistema de abastecimiento de los recursos subterráneos disponibles; la realización de recrecimientos en los embalses existentes antes que la construcción de embalses nuevos; el respeto de la cuenca hidrográfica natural como unidad de gestión; la elaboración de una política tarifaria en materia de aguas; el establecimiento de prevención coherente de las inundaciones a partir de las propuestas e información recogidas en el Plan Integral de Prevención de Inundaciones; la ordenación urbanística del dominio público hidráulico; la conservación de los suelos y la reforestación de cuencas; y la regulación de actividades en los cauces.

Todo ello está pendiente y, hoy por hoy, sólo supone una declaración de intenciones. Se consideran determinaciones vinculantes (es decir, de aplicación directa) la elaboración del PTS de Márgenes (en elaboración actualmente) y las determinaciones derivadas. Las demás directrices son *“orientaciones y puntos de referencia para las Administraciones Sectoriales, tanto si su actuación es directa como si lo es a través de la redacción de Planes Territoriales Sectoriales”*²⁹.

Por último, hay que señalar que en la actualidad, desde los 4 niveles administrativos existentes en la CAV se busca el modo de poner en marcha una ‘Administración Hidráulica Vasca’, organismo encargado de promover las obras necesarias y gestionar las cuencas fluviales³⁰; y que también se hará cargo de los sistemas de obtención de datos, en concreto de lo que las DOT propone como ‘Red de Observación y Vigilancia Meteorológica, Hidrológica y de Calidad y del Estado Ambiental de las Aguas de la CAV’ (directriz 4.1.5).

28. Algunas de estas medidas ya están en marcha, como la creación por el MIMAM de la ‘Sociedad Estatal Aguas de la Cuenca del Ebro S.A.’ y otras similares, cuyo objetivo es la contratación, construcción y explotación de toda clase de obras hidráulicas y el ejercicio complementario de actividades que deban considerarse partes o elementos del ciclo hídrico y estén relacionados con aquéllas. Además, este organismo se encargará también de la gestión de las obras y recursos hídricos, incluida la medioambiental en acuíferos, lagunas, embalses, ríos y tramos de ríos, así como de la promoción de las obras hidráulicas mediante la participación en el capital de otras sociedades o la financiación a través de préstamos. *Aparecido en el Diario ‘EGIN’, con fecha 1997-11-15.* Por el momento no queda establecida cuál será la participación futura de las autonomías. Sin embargo, este planteamiento de gestión hace prever problemas competenciales con las administraciones de la CAV.

29. Gobierno Vasco. 1997 (op. cit.).

30. Diario ‘El Correo’. *El modelo para gestionar el agua en el futuro enfrenta a la Diputación de Bizkaia y al Gobierno Vasco.* Fecha: 1997-02-05.

4. HACIA UNA ORDENACIÓN DEL RECURSO

Según lo expuesto, aunque se ha recorrido un camino importante en el aspecto de la política hídrica, la mayor parte de este esfuerzo ha ido dirigida a la corrección de los déficits de infraestructuras existentes tanto en el abastecimiento de agua como en la depuración y destino de las aguas residuales. Hasta ahora, el déficit se ha establecido desde la oferta del recurso y no desde el análisis de la demanda. Los planes realizados han sido poco más que una relación justificada de obras (evidentemente existen déficits obvios, tanto de abastecimiento como, sobre todo, de saneamiento), aunque con disensiones en las propuestas, según el plan consultado. Los impactos medioambientales derivados de algunas de estas infraestructuras, junto a los requerimientos crecientes de conservación y/o restauración de nuestros ecosistemas ligados al agua exigen más investigación y una visión más integradora, visión que parece difícil que se pueda obtener bajo el caleidoscopio de tanto plan y tanta administración.

Un recurso tan importante, con interrelaciones sociales, políticas, económicas y, por supuesto, medioambientales, como es el agua, ha de obligar a la consideración de tres aspectos esenciales en un futuro inmediato:

a) La eficiencia en el uso

Actualmente existe un divorcio entre las planificaciones hidrológica, ambiental y económica, de modo que cada vez que se incorporan nuevos caudales (más recurso) a la oferta se favorece la continuidad de una política del despilfarro en lugar de trabajar en líneas de eficiencia y de incentivación de actividades/tecnologías de menor consumo.

Por otro lado, la existencia de una multiplicidad de entidades que participan en la gestión y uso, resta credibilidad a muchas de las propuestas y multiplica los gastos dedicados a planificación y explotación. Los esfuerzos han de ir por la unificación de estas propuestas y la profundización del análisis de sus beneficios/costes sociales + ambientales.

Las políticas de ahorro no son planes de racionamiento, sino la base fundamental del planeamiento económico actual. Conocemos lo que a raíz del período de 1989-91 se ahorró de agua en la CAV a partir de la reducción del consumo. Se puede estimar cuánto más se puede ahorrar mediante el empleo de sencillas tecnologías de eficiencia doméstica. Respecto al consumo industrial, es fácil calcular el agua potencialmente salvable mediante la instalación de circuitos cerrados y el empleo de tecnologías más eficientes.

A este respecto, en la ciudad de Zaragoza recientemente se ha puesto en marcha una iniciativa cuyo objetivo es ahorrar 1000 millones de litros de agua (= 1 Hm³) sólo en el período de un año y afectando a los usos domésticos, mediante el empleo de tecnologías más eficientes y el cambio de los hábitos de consumo³¹. Estas iniciativas son aplicables en la CAV.

De este modo, lo lógico es buscar la eficiencia del uso actual antes de proponer nuevas infraestructuras de alto impacto ambiental, como los embalses. Además, la picaresca asociada a este fenómeno provoca el sonrojo: ¿cómo puede el Plan Director del Consorcio de Aguas del Gran Bilbao proponer la creación de un nuevo embalse en el río Altube (Nerbión) para reforzar el abastecimiento, para después ser el Plan Hidrológico Norte III quien cree

31. Gil Costa, A.; González Lasheras, E.; Vázquez, J.; Iranzo, J.M. & Viñuales, V. 1998. *La cultura del agua en Zaragoza. Informe sociológico*. Fundación Ecología y Desarrollo. Zaragoza. Disponible en: <http://agua.ecodes.org>.

necesario construir un embalse en Erbi (río Herrerías, Kadagua) pero no el de Altube, que el Plan Hidrológico del Ebro crea conveniente afianzar el sistema Zadorra como *"base del abastecimiento del agua en la CAV"* desde Araba mediante la construcción de un embalse en el Baias, y que, finalmente, se vaya hacia un consenso tácito de construcción de los 3 embalses? Existen alternativas que se deben analizar previamente. Simplemente un embalse como el de Erbi está presupuestado en unos 11.000 millones de pesetas solamente en costos directos, cifra lo suficientemente elevada como para que su gasto esté justificado y consensuado socialmente.

Mientras tanto, es fundamental impulsar el conocimiento y la explotación racional de las aguas subterráneas, tal y como se viene proclamando desde múltiples ámbitos. *"Nuestro país constituye un ejemplo ontológico de 'hidroesquizofrenia', es decir, de una separación total entre la gestión de las aguas superficiales y las subterráneas, con olvido o desprecio de las segundas. Esta situación explica el hecho de que, para definir la severidad de la sequía en una zona, los medios de comunicación utilicen como índice, casi sin excepción, el porcentaje de llenado de sus embalses"*³². Es como interpretar el estado de la economía en base únicamente a los beneficios de las entidades bancarias ...

b) Respeto a los condicionamientos territoriales y protección del medio ambiente

"La solución de los problemas medioambientales no reside tanto en actuar sobre el medio ambiente sino sobre las actividades humanas que mantienen una relación estructural con él". Con esta cita sacada del sentido común se puede resumir lo que es esperable que hagamos si el objetivo es compatibilizar el uso de los recursos con su conservación. Es decir, se han de diseñar políticas sectoriales articuladas con la política de protección del agua y del medio ambiente asociado a ella. De no hacerse así, los esfuerzos encaminados a esta protección verán su éxito comprometido.

Los condicionamientos territoriales son el marco de actuación, no la razón para actuar. La Ley de Aguas parte del principio de unidad de cada cuenca hidrográfica (art. 13.2), lo que es un hecho sumamente importante a la hora de la ordenación hidrológica y de la planificación hídrica. Es fundamental ir introduciendo pautas y mecanismos que permitan reducir en lo posible los trasvases intercuenas. Para ello, parece más apropiado estudiar mecanismos de ahorro y de diversificación de fuentes del recurso que seguir diseñando embalses en superficie.

La gestión integral que se haga de la cuenca hidrográfica también va a ser fundamental a la hora de la conservación del recurso. Debe haber un cambio en la política forestal desarrollada hasta ahora, hacia una política menos agresiva con el terreno, más protectora del suelo y del bosque, porque es necesario proteger los acuíferos, las cabeceras de montaña, las fuentes y manantiales y, en general, la red de drenaje, puesto que todo ello son recursos naturales con su propio valor económico.

La destrucción del ecosistema fluvial ha sido impresionante y aún no ha terminado. La ocupación de zonas inundables, la tala de arbolado de ribera, la canalización de largos tramos de río, la corta de meandros y la rectificación de cauces, son prácticas realizadas a diario y cuyas implicaciones en la pérdida de la calidad general del medio fluvial se están revelando como decisivas. La ocupación de los fondos de valle para asentamientos huma-

32. Fernández Mejuto, M. & Llamas Madurga, M.R. 1996. Tópicos y manipulaciones en torno a la política del agua. *Ecosistemas* 16: 46-53.

nos de todo tipo ha reducido radicalmente las áreas de inundación de los ríos, por lo que periódicamente se asiste a fenómenos de graves avenidas que se intentan remediar con la construcción de infraestructuras de defensa con coste a cargo del erario público. Estas infraestructuras aceleran la velocidad del agua en su camino hacia el mar, por lo que ésta adquiere más energía y la violencia de los daños que produce es muy superior. El costo de las políticas de intervención destinadas a paliar estos desaguisados son los sucesivos intereses de la hipoteca que hicimos del territorio.

c) Planificar desde la demanda

Hasta ahora la política hidráulica en la CAV (al igual que en el resto del Estado) ha seguido un enfoque de planificar desde la oferta, esto es, priorizar el incremento de los recursos disponibles para satisfacer unas necesidades crecientes. Sin embargo, una correcta planificación hidráulica debe comenzar a planificar desde un enfoque de demanda, analizando previamente las necesidades hídricas reales según los diferentes usos, para seguidamente pasar a estudiar las posibles alternativas que puedan existir para satisfacer dichas demandas. Siempre deberá optarse por las de menor impacto medioambiental, social y económico, que en la mayor parte de los casos pasarán por incrementar la eficiencia en la actual utilización del agua.

La regulación de los ríos y la destrucción de sus riberas no debe realizarse sin conocer el costo de sus consecuencias, dados los importantes efectos negativos que conlleva para otras políticas sectoriales y para otros recursos económicos. Los ríos son ecosistemas dinámicos y extremadamente sofisticados. La planificación no puede establecer los niveles de calidad exigibles a cada tramo de río o acuífero de acuerdo con los usos a los que previamente hayan sido destinados.

Es necesario diseñar una gestión que ordene el recurso bajo un concepto ecosistémico, una visión integral de los factores y procesos en juego, y que permita su planificación racional. Mientras tanto, seguiremos mirando al cielo cuando lleve varios meses sin llover.