

DIRECTRICES SOBRE EL USO SOSTENIBLE DEL AGUA EN GIPUZKOA **Una lectura desde la Nueva Cultura del Agua (y del Territorio)**

Iñaki Antigüedad

Catedrático de Hidrogeología (UPV-EHU)

Miembro Fundador de la Fundación Nueva Cultura del Agua

Este Informe pretende ser una lectura crítica y transversal, constructiva, de los distintos documentos presentados por la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG) bajo el nombre de “*Directrices sobre el uso sostenible del agua en Gipuzkoa*”. La lectura se realiza desde la filosofía de lo que se conoce ahora como Nueva Cultura del Agua (NCA), siendo, por tanto, necesario hacer una introducción a esta filosofía para poder valorar desde esa óptica la reflexión crítica recogida en este informe. De todas maneras, y de forma previa, justo es reconocer como un paso muy positivo el esfuerzo del organismo foral por establecer, y consensuar, unas directrices que enmarquen la política del agua en ese Territorio en el futuro que ya comienza. La crítica que refleja el presente informe hay que entenderla en sentido positivo, como un intento de favorecer una profunda reflexión sobre el contexto en el que la política del agua debe llevarse a cabo, teniendo en cuenta la perspectiva de la NCA y los retos ambientales y de participación social que están en la base misma del principio de la sostenibilidad, término este último que, por otro lado, aparece en la propia denominación de las Directrices que ahora se valoran.

Introducción: la Nueva Cultura del Agua

Más allá de ser una expresión frecuente en los últimos tiempos lo que verdaderamente importa es establecer las bases en las que se fundamenta la Nueva Cultura del Agua (NCA). Para ello, se transcriben a continuación algunos puntos recogidos literalmente del documento “Declaración Europea por una Nueva Cultura del Agua”, (<http://www.unizar.es/fnca/euwater/docu/declaracioneuropea.pdf>). Se han subrayado algunos aspectos, en particular, que tienen relación con las reflexiones posteriores. Las cursivas son de la propia Declaración.

Más allá de las utilidades del agua en la agricultura, en la generación eléctrica o en la industria, los ecosistemas acuáticos desempeñan funciones clave, tanto para la vida en la biosfera como para asegurar la organización y cohesión social de las comunidades humanas, al tiempo que representan patrimonios naturales que marcan la identidad de territorios y pueblos. Asumir el reto de la *sostenibilidad* exige cambios profundos en nuestras escalas de valor, en nuestra concepción de la naturaleza y en nuestro modelo de vida; exige, en suma, una *Nueva Cultura del Agua* que asuma un enfoque holístico y reconozca esta dimensión múltiple, ambiental, social, económica y cultural de estos espacios.

Sobre la base del *principio universal del respeto a la vida*, ríos, lagos, humedales y acuíferos deben ser considerados *Patrimonios de la Biosfera*, y, como tales, deben ser gestionados bajo la responsabilidad de las comunidades y de las instituciones públicas, de manera que se garantice una *gestión equitativa y sostenible*.

Interesa resaltar “*la responsabilidad de las comunidades*” en la gestión, aparte, obviamente, de la “*de las instituciones públicas*”, ya que no es un aspecto que se refiera solamente a las comunidades indígenas de los países en vías de desarrollo, sino que implica a las poblaciones de cualquier comarca de cualquier territorio en la comprensión

y gestión del Agua, en el marco de lo que se podría llamar la *Territorialización del Agua*, es decir, el Agua tiene valor (el enfoque holístico) allí donde está y cumple sus funciones de naturaleza.

En la Unión Europea, esto nos lleva a questionar el tradicional modelo de gestión hidráulico, en el que el agua es considerada como un simple *recurso productivo*, para asumir nuevos enfoques ecosistémicos bajo la prioridad de la *sostenibilidad*. Esta es la coherencia y el espíritu, tanto de la nueva *Directiva Marco del Aguas*, como de otras directrices ambientales. No obstante, para conseguir una gestión sostenible de los ecosistemas acuáticos será preciso aplicar de forma consecuente estas leyes e integrar eficazmente las diversas políticas sectoriales como estrategias de ordenación territorial y urbana sostenibles. Agua y territorio son caras de una misma moneda.

Lo de “*questionar el tradicional modelo de gestión hidráulico*” y lo de “*asumir nuevos enfoques ecosistémicos*” es algo que, por “*coherencia*” debe quedar indudablemente reflejado en cualquier apuesta por una gestión sostenible del Agua. Esa es la lectura que desde la NCA se hace de la Directiva Marco del Agua (DMA), más allá del interés casi exclusivo que desde algunos agentes se le pretende dar a su capítulo 9, referente a la *recuperación total de costes*. Quiero resaltar, de forma especial, lo de que el “*Agua y Territorio son caras de una misma moneda*”, que incide en la *Territorialización* que antes he citado. En este sentido, me parece fundamental recoger aquí lo expresado por Leandro del Moral (Archipiélago 57, 2003):

Discutir sobre la política de aguas significa poner en discusión **las formas de ocupación del territorio** que subyacen y condicionan el modelo de desarrollo en vigor en cada momento.... El problema central no es de **capacidad de pago** del recurso agua, sino de **capacidad de carga del territorio** que soporta estas actividades.... **No hay gestión del agua sin gestión del territorio**, de la misma manera que no nos apropiamos sólo de recursos sino de **ecosistemas**. Así pues, se trataría de estudiar el funcionamiento de **cada cuenca hidrográfica**, las opciones de ocupación del territorio y los estilos de vida que sean compatibles con el funcionamiento de esas cuencas.... La gestión del agua debiera ser la gestión de las tramas de relaciones territoriales en las que ésta interviene.... Parece necesario tener en cuenta esta estrecha relación entre **Agua y Territorio**, tanto desde el punto de vista de la planificación como desde el de la gestión, de forma que lleguemos no sólo a la gestión integral del agua por cuencas hidrográficas, como hoy está admitido casi universalmente, sino a la gestión conjunta de ambos.

Por último, transcribo lo que se recoge en el Manifiesto Fundacional de la Fundación Nueva Cultura del Agua (http://www.rivernet.org/Iberian/manifeste%20fondation%20nce_s.htm) bajo el epígrafe del “reto del desarrollo sostenible”:

Se trata de asumir un cambio de paradigma, pasando de considerar el Agua como un simple **factor productivo** a entenderla como un **activo ecosocial**. Las claves de esta Nueva Cultura del Agua pasan por 3 pilares:

- 1) **Preservación** de la funcionalidad de ríos, riberas y humedales como forma de conservación de la calidad de las aguas y de los ecosistemas; supone dar perspectivas de sostenibilidad a los valores y servicios ambientales que los ecosistemas nos brindan.
- 2) **Eficiencia**: pasar de las tradicionales **estrategias de oferta** a nuevos enfoques basados en la **gestión de la demanda**, replanteando seriamente conceptos tan básicos del modelo de gestión todavía vigente como el de **demanda**, tradicionalmente conceptualizado como una **variable independiente** que el gestor debe simplemente satisfacer bajo financiación y subvención públicas.
- 3) Organizar la inteligencia colectiva en forma de **ordenación territorial** con perspectivas de sostenibilidad. Se trata de integrar la gestión del agua en el territorio desde la coherencia del desarrollo sostenible, como nueva columna vertebral de un renovado concepto de **Interés General**. **Agua y Territorio pasan a ser una realidad indisociable.**

Directrices sobre el uso sostenible del agua en Gipuzkoa: reflexión

Se hace una reflexión que va desde los aspectos más generales de las Directrices hasta los más detallados de los diferentes apartados, para culminar con unas conclusiones, a modo de recomendaciones.

SOBRE LOS OBJETIVOS

La DFG ha planteado los siguientes objetivos para las Directrices:

Objetivo general: DESARROLLAR UNA NUEVA CULTURA QUE CONSIDERE AL AGUA COMO UN BIEN NATURAL, LIMITADO Y RENOVABLE Y ASEGURE LA CONSERVACIÓN Y MEJORA DE SUS ECOSISTEMAS ASOCIADOS.

Este objetivo es del todo coherente con la NCA, al considerar el agua desde el enfoque ecosistémico. Ahora bien, por esta misma razón lo que resulta chocante es la propia denominación dada a las Directrices, dirigidas al “uso sostenible del agua” en Gipuzkoa. El enfoque ecosistémico del agua es mucho más amplio, y transversal de las diversas funciones que el agua cumple, que su “uso”, por muy sostenible que sea, término éste que aparece, en el título, como eje de las Directrices. Por esta razón, sería más coherente hablar de “Directrices sobre la *sostenibilidad* del agua en Gipuzkoa”, o bien “Directrices para la *gestión sostenible* del agua en Gipuzkoa”, eliminando la limitación que el término “uso” pudiera tener como recurso exclusivamente económico.

Hay 8 objetivos específicos que concretan el general:

Objetivo 1: Fomentar la participación y concienciación de la sociedad guipuzcoana sobre la importancia del agua como **recurso vital** y como bien social y medioambiental.

Objetivo 2: Lograr el buen estado ecológico de ríos, estuarios, costa y aguas subterráneas de Gipuzkoa, protegiendo sus ecosistemas o mejorando los que se encuentren en una situación inadecuada.

Objetivo 3: Gestionar de manera sostenible la demanda de agua, favoreciendo políticas de control y ahorro del uso del agua con el fin de minimizar las necesidades de captación del recurso.

Objetivo 4: Garantizar, aplicando criterios de sostenibilidad y de mejora ambiental, el **abastecimiento de agua** actual y futuro en cantidad y calidad a tod@s l@s guipuzcoan@s.

Objetivo 5: Conseguir una **protección** mínima garantizada a tod@s l@s guipuzcoan@s **frente a los efectos de las inundaciones**, con criterios de respeto al medio acuático.

Objetivo 6: Impulsar programas de investigación, desarrollo e innovación, favoreciendo el intercambio de información y la mejora ambiental.

Objetivo 7: Avanzar hacia una **política de recuperación de costes**, incluidos los costes medioambientales, para propiciar un buen uso del agua.

Objetivo 8: Favorecer el acercamiento de la población a los sistemas acuáticos sin poner en riesgo su integridad y conservación, **preservando su riqueza histórica**.

Estos objetivos van en la línea de la Directiva Marco del Agua y de la Nueva Cultura del Agua al considerar, en uno u otro objetivo, los aspectos fundamentales del nuevo enfoque del agua: participación social, protección y mejora de los ecosistemas hídricos, criterios de sostenibilidad en la gestión de la demanda, eficiencia, investigación e innovación (I+D+I), internalización de costes, percepción de la sociedad sobre el agua. Otra cosa es si realmente los diferentes documentos base de estas Directrices establecen diagnósticos y medidas desde y para esa nueva cultura del agua.

Aún así, a nivel de los contenidos recogidos en estos objetivos específicos hay dos aspectos importantes que echo en falta. Son la consideración del Territorio, más en concreto, de la Ordenación del Territorio como factor condicionante de la sostenibilidad del agua, y la consideración de las posibles implicaciones que sobre esa sostenibilidad pueda tener en Gipuzkoa el llamado Cambio Climático.

En el primer caso, Ordenación del Territorio, la NCA hace un especial, y coherente, énfasis en integrar la gestión del agua en la gestión del territorio: no sólo hay que gestionar el agua por cuencas, sino que hay que gestionar ambas conjuntamente. Teniendo en cuenta la, en mi opinión, escasa cultura del Territorio existente hoy en día (no se puede hablar, desgraciadamente de una Nueva Cultura del Territorio; no existen Directrices sobre su sostenibilidad), dirigida, en lo esencial, a su ocupación (infraestructuras, urbanismo ...), me preocupa su no consideración clara en las presentes Directrices, más aún cuando esta falta puede ocasionar interpretaciones erróneas, por ejemplo, del objetivo 5, pretendiendo garantizar la protección “frente a los efectos de las inundaciones”, incluso de nuevas ocupaciones del suelo, mediante obras de ingeniería sin tener suficientemente en cuenta sus posibles efectos adversos sobre el *buen estado ecológico de los ríos*, o sobre la preservación de su funcionalidad, aspectos recogidos en el objetivo 2.

En este sentido concreto, el de las inundaciones, uno de los pilares básico de la NCA es la consideración del *espacio de libertad fluvial*, que debería figurar como tal, de forma transversal, a lo largo de las Directrices, como condicionante de nuevas actuaciones sobre el medio físico, más aún en un entorno geográfico como el nuestro, en el que, en la práctica, es usual el predominio de otro tipo de objetivos sobre el de la conservación de la funcionalidad de los ecosistemas fluviales.

En el segundo caso, Cambio Climático, es un aspecto cada vez más presente, que seguramente va a traer repercusiones varias en los temas relacionados con el agua (abastecimiento, saneamiento en zonas costeras, calidad, demandas, funcionalidad de los ecosistemas, situaciones hidrológicas extremas ...), aunque sea en diferentes horizontes temporales. Creo importante su consideración transversal en las Directrices, más aun cuando se alude a abastecimientos futuros (objetivo 4), y, sobre todo, su inclusión directa como una necesidad prioritaria de la investigación (objetivo 6).

Aunque la *mitigación* del Cambio Climático sea algo que debe ser afrontado, en lo fundamental, desde políticas distintas a la política del agua, no es menos cierto que la *adaptación* a los efectos que el Cambio pueda tener en la forma de entender y gestionar el agua debe ser considerada (principio de precaución) en las decisiones que desde hoy se tomen en las políticas del Agua y del Territorio. Aunque las avenidas (inundaciones) puedan ser el efecto más visible de esos efectos, no son, obviamente, los únicos.

SOBRE LOS DOCUMENTOS

Se consideran aquí no solamente los distintos documentos “base” para las Directrices, sino también los documentos posteriores de *Diagnóstico y Carencias* correspondientes, y, también, la transcripción del debate abierto celebrado el 29 de noviembre de 2006. El interés se centra en los aspectos ligados a la reflexión que pretende suscitar este Informe, no entrando en aquellos otros que están ya adecuadamente recogidos en los textos.

Estudio de la demanda de agua urbana en Gipuzkoa

El objetivo general de este estudio es la “definición del volumen de agua demandado para uso urbano dentro de Gipuzkoa”. A partir de los datos existentes hasta el año 2004, para los diferentes usos del agua, se ha “cuantificado el consumo de agua en la situación actual”. Los términos *demanda* y *consumo* se utilizan de manera indistinta, como así lo reconoce el propio documento, justificándolo por la no existencia, habitualmente, de déficit de agua en el desarrollo de las actividades humanas. Define la *demanda* como “el volumen de agua necesario” para el desarrollo de esas actividades, y el *consumo* como “el volumen de agua realmente utilizado” en ese desarrollo.

En mi opinión, ambos términos no deberían ser utilizados de manera indistinta, ya que esto no favorece la aplicación de medidas específicas para la gestión, y racionalización, tanto del volumen que se considera “necesario” para el desarrollo de una actividad, como del volumen “consumido” en la misma; de hecho, el propio documento hace mención a las “divergencias importantes entre los valores y definición de la demanda” observadas entre estudios previos de diferentes organismos (estas divergencias se recogen también en el documento **Otras demandas de agua**, en lo que se refiere al consumo industrial). Admitir, de principio, que lo consumido es lo necesitado deja muy poco margen para actuar en lo que se viene llamando la Gestión de la Demanda.

Uno de los aspectos principales, complementario a otros de gestión de la demanda, a considerar desde esta óptica es la posibilidad de que un agua utilizada para un uso determinado pueda ser posteriormente utilizada para otro uso que requiera una calidad inferior, o una diferente, sin más, ya que hay que tener en cuenta la potencialidad de mejora de calidad del agua en las tecnologías de depuración. Es el campo de las aguas regeneradas (aguas depuradas sometidas a tratamientos adicionales, como el terciario). Es decir, el agua tiene diferentes exigencias de calidad en función de los distintos usos. Este principio debería ser recogido, de forma transversal, en buena parte de los documentos.

Respecto a los datos de consumo, el documento refleja lo diversos y poco homogéneos que son los relativos al agua urbana, especialmente los procedentes de ayuntamientos. Es indudable que la gestión sostenible del recurso pasa por el buen conocimiento de los consumos en todos y cada uno de los usos. Sólo desde su control es posible establecer medidas específicas de gestión, por usos. Especial importancia tiene, en la trama urbana, la cuantificación del consumo municipal-institucional, por la referencialidad que debe de tener la administración en el uso racional del recurso, y la del riego privado, sobre todo en algunos ámbitos residenciales y en épocas de estío, que se suele enmascarar

dentro del consumo doméstico. En la trama rural, la cuantificación de los consumos agrícolas y ganaderos.

Es, por tanto, fundamental contar con un buen diagnóstico, sostenible en el tiempo, de todos los consumos, aclarando las incertidumbres que acompañan a los “incontrolados”, que suponen porcentajes excesivos (> 45%) en 33 de los 88 municipios de Gipuzkoa, estableciendo las medidas oportunas para llegar a ello (control preciso, organización y homogenización de los datos). La necesidad actual de hacer “estimaciones” con objeto de avanzar en un “Modelo de Demanda” lo único que hace es reforzar la necesidad de un control sistemático efectivo de los distintos consumos.

A la hora de establecer ese Modelo de Demanda no se justifica “la tendencia a subir” a la hora de fijar la dotación doméstica, desde 2001 (130 l/h.día) a 2004 (132 l/h.día). La cuestión no es tanto el incremento, muy pequeño, sino la puerta abierta que deja, en ausencia de explicación razonable, y razonada, a que se considere, per se, esa tendencia “a subir” como base de estimaciones futuras. Pienso que, con frecuencia, una traba importante para la transición hacia la Nueva Cultura del Agua es un conjunto de pequeñas cosas *sin importancia* que, al final, condicionan la propia transición. ¿Por qué la tendencia a subir?. Es más, como antes se ha señalado, probablemente hay todavía margen de actuación para una cierta reducción en el consumo estrictamente doméstico, mediante medidas concretas a tal efecto (aparatos de menor consumo, inodoros de doble capacidad, sensibilización permanente, experiencias pilotos ...). Se echa en falta en el documento una referencia a la evolución temporal de los consumos, por sectores, que podría dar pistas sobre los factores (tarifas, sociología ...) que inciden en ella, y que pudieran ser de utilidad para mejorar el propio Modelo de Demanda.

Estado del abastecimiento en Gipuzkoa

El documento se centra en el inventario y situación (calidad del agua, capacidad de los depósitos, redes de distribución, efectos ambientales) de las infraestructuras de los 96 sistemas de abastecimiento (> 50 habitantes) definidos en Gipuzkoa, considerando, también, las garantías en el abastecimiento desde los embalses de regulación y su vulnerabilidad ante “roturas y averías”.

Es obvio que la gestión sostenible del agua pasa, entre otras, por contar con sistemas de abastecimiento que garanticen la cantidad y calidad, actual y futura, requerida para su uso racional en las distintas “demandas” humanas y de naturaleza (hay que tener aquí presente la reflexión hecha anteriormente sobre los conceptos de *demanda* y *consumo*, y sobre la posibilidad de actuar sobre ellos desde la *gestión de la demanda*). En este sentido, el documento recoge, sistema por sistema, aquéllas situaciones actuales que tendrían una “tendencia de ir perdiendo importancia” por su incorporación a corto plazo a sistemas de mayores garantías, en referencia a los sistemas supramunicipales (Añarbe, Arriaran, Barrendiola, Ibai Eder, e Ibiur cuando se finalice su construcción), aunque luego se reconoce el alto grado de vulnerabilidad de alguno de ellos, caso de Añarbe.

De todas maneras, no queda claro en el documento el futuro de las captaciones actuales que quedarían anuladas como consecuencia de esa incorporación. Es lógico pensar que parte de esas tomas, sobre todo en cursos superficiales, deban dejar de serlo por sus efectos ambientales (LIC fluviales) o por la escasa calidad de sus aguas, pero no hay la

suficiente definición en el documento como para saber qué va a ocurrir con otras tomas (de caudal y calidad apreciables), sin efectos negativos conocidos, que pudieran seguir teniendo su importancia a la escala local del sistema, sin que ello sea óbice para asegurar mejor el abastecimiento mediante la incorporación a un sistema más regional, pudiendo aquéllas actuar como complementarias de éste, o, incluso, viceversa. La mala situación actual de las instalaciones, en su caso, no es, per se, una excusa, ya que eso es solucionable mediante la inversión y el mantenimiento correspondiente.

De lo que se trata es de mantener activas, permanente o estacionalmente, las captaciones que por sus características sean adecuadas (cantidad, calidad, efectos sobre el medio), sirviendo, en su medida, a la diversificación de las fuentes de abastecimiento, además de mantener un *patrimonio* cercano al ente local y a sus habitantes. La propia permanencia de esas tomas, en condiciones de uso, hay que considerarlo como un activo, aunque sea a escala local, más aún cuando en el propio documento se recogen aspectos de garantías y vulnerabilidad de los sistemas de abastecimiento.

En efecto, la garantía (entendida como la ausencia de fallos en la satisfacción de una determinada *demanda*) no depende sólo de la capacidad reguladora de los embalses y conducciones del sistema, como parece deducirse de la lectura del documento, sino también del posible uso de las captaciones locales a las que me estoy refiriendo, y, por supuesto, si hablamos de cubrir demandas, va a depender también de la propia consideración, y de la adaptación, de la demanda (a lo que ya me he referido en varias ocasiones), ya que el propio programa de simulación utilizado en el estudio “asigna los recursos disponibles del sistema físico de embalses y ríos o conducciones a las demandas *deseadas*” (la cursiva es mía).

En lo referente a la vulnerabilidad de los sistemas de abastecimiento extraña de manera importante la nula consideración que en el documento se hace sobre los posibles efectos que a futuro pueda tener el llamado Cambio Climático. El estudio de la vulnerabilidad se limita a “roturas y averías” en el sistema. En la valoración de esa vulnerabilidad se reconoce que “el riesgo es menor si la población es o puede ser abastecida por otro sistema”, dando a entender que se trata de otro sistema regulado por embalses. Sin embargo, sí hay mención expresa al abandono de tomas locales: “El abandono de las antiguas tomas, que tiene serias ventajas a nivel de calidad y cantidad de agua y permite en general contribuir a un mayor caudal en los cauces y a la disminución del impacto ambiental de las tomas, *incrementa la vulnerabilidad de los sistemas principales de abastecimiento*” (la cursiva es mía). En este sentido, echo en falta una mayor consideración del futuro de algunas de estas tomas desde el doble prisma de la garantía y de la vulnerabilidad, actual e, insisto, futura, con la consiguiente toma en cuenta de lo que pueda implicar el Cambio Climático.

Un último aspecto a señalar, en relación con la calidad de las aguas de abastecimiento es la inexistencia en este documento, y en el resto de documentos que conforman estas Directrices, de referencia alguna a los Perímetros de Protección de Captaciones, tanto a los que puedan ya existir (embalses, captaciones en acuíferos) en Gipuzkoa como a los que debieran establecerse a corto, o medio, plazo con objeto de asegurar una mayor calidad del agua a captar en el propio origen. Este aspecto enlaza con la Ordenación del Territorio.

En el documento “Diagnóstico y Carencias” referido, de manera conjunta, a los dos documentos ahora comentados (Estado actual del abastecimiento y demanda de agua) se presentan los “principales déficits y carencias” en ambos dominios, haciendo hincapié en “asegurar” la cantidad y calidad, “mejora” en depósitos y distribución, “necesidad” de afinar la medición de los consumos y la homogenización de los datos, aspectos todos ellos lógicos, pero en ningún caso se consideran los aspectos críticos recogidos, a modo de reflexión, en este Informe.

Los recursos hidráulicos en Gipuzkoa

Se hace una presentación, en términos de recursos hídricos, por cuencas, especificando los aportes subterráneos sobre el total de los recursos, a partir de las series de datos registrados en la red foronómica y de las series aportadas por el modelo Tetis. La necesidad de mejora de las redes de control (foronómicas o meteorológicas) en algunas zonas, señaladas en el documento, es justa, ya que el contar con datos en cantidad y calidad suficientes, en el espacio y en el tiempo, es la base de la actualización a futuro de los recursos.

Aunque en el documento no se recoge, me parece muy importante el aspecto del “nuevo recurso” al que hacía mención Miguel Salaberria (Ikaur) en la Jornada del 29 de noviembre, en referencia al “vertido de las estaciones de depuración de agua residual”, las EDAR, que suponen un caudal “relativamente constante, un caudal importante” que puede ser utilizado para otros usos. Pensar en términos *circulares*, de reutilización de unas aguas en otros usos, en lugar de en los términos *lineales* habituales (captación – ETAP – distribución – uso – colectores – EDAR – vertido) es un aspecto crucial desde la nueva cultura del agua.

Otro punto que quisiera señalar es el relativo a la consideración de la evapotranspiración. Como se indica en el documento, este parámetro es difícil de cuantificar y normalmente se estima por diferencia entre la precipitación y la aportación medida en una estación de aforos, lo cual implica la asunción de unas premisas no siempre bien justificadas. Aún así, creo que debería ser motivo de esfuerzo investigador (a incluir en I+D) el papel que los cambios de usos del suelo, actuales y futuros, pueden tener directamente en este proceso, e indirectamente en los caudales fluyentes, superficiales y subterráneos. De hecho, simples balances de agua en el suelo ponen en evidencia la gran importancia que las variaciones de humedad en el suelo pueden tener sobre escorrentías y recargas.

En este sentido, hay que tener presente, una vez más, la posible incidencia del Cambio Climático, y el calentamiento asociado, así como la recientemente aprobada Estrategia Temática para la Protección del Suelo (COM(2006) 231 final, de 22.9.2006) que refleja con claridad el papel de los suelos en el ciclo hidrológico, además de ser sumideros de carbono. Creo que los suelos son el gran olvidado de estas Directrices, y, en general, de las actuaciones en política del agua.

Caracterización de las situaciones hidrológicas extremas en Gipuzkoa y situación frente a inundaciones en Gipuzkoa

Se realiza en este documento una caracterización de las sequías e inundaciones dentro del territorio de Gipuzkoa. La crítica más severa al documento viene de la total falta de consideración de la cuenca, o, mejor dicho, de la *demarcación* fluvial (unidad territorial básica de consideración del agua, y de los problemas asociados, según cualquier declaración de principios sobre el agua, como la propia Directiva Marco (2000/60/EC), o la propuesta de Directiva para la Evaluación y Gestión de Inundaciones (COM(2006) 15 final, de 18.01.2006)) a, en el caso de inundaciones, la hora de transformar las lluvias intensas en caudales de avenida, enfocando la problemática de las inundaciones, en exclusiva, desde la óptica hidráulica.

Se plantea esta problemática desde el cauce y para el cauce, obviando algo tan básico como que la respuesta de un río, en términos de caudal, incluido el sólido, es la consecuencia de todos los procesos, y obstáculos, naturales y antrópicos, que tienen lugar en el conjunto de la cuenca, a la escala de tiempo correspondiente (es evidente que no todos los procesos tienen la misma importancia en todos los tipos de situaciones meteorológicas desencadenantes de una inundación).

No resulta extraño, por tanto, las no siempre buenas simulaciones que deparan los modelos lluvia-escorrentía, a pesar del obligado ajuste paramétrico al que se les suele obligar. La búsqueda de adecuados “parámetros hidrológicos” para la transformación lluvias-caudales no puede limitarse a los parámetros hidráulicos, y debe ampliarse a la descomposición, y conocimiento en términos hidrológicos, del hidrograma, empezando por establecer el significado físico del “factor de almacenamiento” R . Este aspecto debería ser considerado en las necesidades futuras de la investigación en materia de aguas.

Se obvia también, desde la óptica puramente hidráulica del enfoque utilizado, que el *riesgo* por inundación no solamente está condicionado por la frecuencia, calado, velocidad y duración de la inundación, sino también por las formas de ocupación, presente y futura, de las márgenes de los ríos, y, netamente, de sus llanuras de inundación, en la medida que el riesgo (palabra de uso frecuente en el documento pero no definida inicialmente) se suele definir, al menos como punto de partida, como el producto de la probabilidad de ocurrencia de un evento por los daños de todo tipo que pudieran darse. Tanto la probabilidad de ocurrencia de inundación como, sobre todo, los daños que pudieran derivarse están fuertemente condicionados por las formas de ocupación del suelo (Ordenación del Territorio) en la cuenca fluvial, y, especialmente, en las proximidades de los cauces.

Pero esta visión holística del problema de las inundaciones sólo aparece de manera un tanto secundaria al final del documento, en relación a la Propuesta de Directiva europea, aunque se reconoce su consideración expresa en el Libro Blanco del Agua. En esta línea, hay que recordar lo expresado por Margarita Martín (Centro Meteorológico) en la Jornada del 29 de Noviembre de 2006, en referencia a las inundaciones del Urumea: “esas inundaciones se producen (ahora) con la mitad de precipitación que en los años 60”. Esta constatación debería llevar a una reflexión mucho más profunda que la que ofrece el documento. De hecho, en la Jornada del 29 de noviembre se planteó, por parte de los ponentes, “la necesidad de crear políticas de ordenación del territorio de tal

manera que doten al río de un espacio necesario para su desarrollo, para poder desaguar avenidas, para tener todos los procesos hidromorfológicos”, “creemos necesario crear políticas de ordenación del territorio que permitan dotar al río de un espacio de libertad”. Pero nada de eso se recoge en el texto de los documentos, y, me atrevería a decir, que tampoco en su espíritu.

Ya en otros puntos de este Informe se ha hecho hincapié en la trascendencia que la Ordenación del Territorio tiene en los asuntos relacionados con el agua, aspecto éste que debe aparecer de forma transversal en todos y cada uno de esos asuntos, y, con mayor motivo, en la problemática de inundaciones. Este es uno de los puntos fundamentales en los que insiste la NCA, que, en buena medida, supone también una Nueva Cultura del Territorio. No se trata, en absoluto, de negar la consideración de lo hidráulico en esta problemática, sino de enmarcarlo en su justo contexto, el territorial. Esto evitaría simplificaciones, poco sostenibles en el marco de una Directrices para la sostenibilidad del agua, como la de que “los ríos han sufrido modificaciones en los últimos 15 años, modificaciones a veces positivas debidas a nuevos encauzamientos...”. Además, la consideración de la cuenca, lo territorial, implicaría reconocer que el problema de las inundaciones no se limita al ámbito próximo al cauce, las “manchas de inundación” en el valle, sino que afecta también a zonas de ladera (deslizamientos, por caso), lo que, a su vez, influye en la “inundación” aguas abajo.

Es más, desde esa nueva cultura del Agua y Territorio, y, en consecuencia, del Medio Ambiente y de la Sostenibilidad, debería dejarse de considerar la inundación como algo negativo, a impedir desde la apuesta hidráulica. Lo que realmente es negativo, y hay que impedir o disminuir hasta términos de riesgo aceptable son sus efectos, variados, y para ello, aunque la hidráulica tiene una función a cumplir, el marco de actuación, desde las decisiones que hoy se tomen, es el marco territorial. Estrategias como la suiza (dar más espacio a los ríos), en la línea de reconocer, y devolver, al río su “espacio de libertad fluvial”, incluyendo episodios de inundación en ese espacio, es, más que una base filosófica utópica, un necesario punto de partida realista, incluso en un territorio como el de Gipuzkoa.

Una última cuestión sobre este documento, y también recurrente en este Informe, es la no consideración de las posibles incidencias que el Cambio Climático pudiera llegar a tener, tanto en las sequías como en la intensidad de las lluvias, en sus causas y en sus efectos, aunque se mencione que parece haber, “casi imperceptible”, una “tendencia hacia la torrencialidad y aumento de intensidad en las lluvias”. Hay en este punto una notable falta de investigación en el País Vasco, que estas Directrices deberían señalar, por un lado, y ayudar a encauzar, por otro, máxime teniendo en cuenta la existencia de un documento propio relativo a Actividades de I+D en Gipuzkoa.

En el documento “Diagnóstico y Carencias” referido, de manera conjunta, a los dos documentos últimos comentados (Recursos hídricos y Situaciones extremas) se recoge la necesidad de mejora de las redes de observación (meteo, aforos, calidad) en algunas partes del Territorio Histórico, lo cual es totalmente comprensible, así como la mejora de los modelos hidrológicos. Se considera como “nuevo recurso” el procedente del vertido de las estaciones de depuración, indicando que “puede ser reutilizado” para otros usos, si bien en ningún sitio del documento se hacen propuestas para tal fin, aunque este aspecto es muy importante desde la Gestión de la Demanda.

Llama la atención, en sentido positivo, la mención hecha en el diagnóstico referido a inundaciones de la “necesidad de políticas de Ordenación del Territorio para mantener y respetar un espacio natural al río capaz de garantizar el desagüe de las avenidas y su estado ecológico”, mención que también se hace en el apartado “déficits y carencias”, si bien aquí va acompañada de otras como “definición de una política de defensa contra inundaciones en función del riesgo asociado”, que según cómo y quién deba interpretar las carencias puede llegar a ser contrapuesta a la primeramente citada. En cualquier caso, no se establecen medidas para esa Ordenación del Territorio consecuente con la sostenibilidad del agua, ni en este documento ni en el resto de los que conforman las Directrices, lo cual es preocupante, como ya lo he recogido en mi crítica anterior.

Análisis de la situación actual del saneamiento

No tengo aspectos a criticar. Es totalmente lógico plantear la mejora de la información, datos, en varios dominios (municipal, industrial, purines, cobertura de regatas...).

La calidad del agua en Gipuzkoa

Aunque es en otro documento (El medio acuático en Gipuzkoa) donde se considera el nuevo concepto de calidad que emana de la Directiva Marco del Agua, el referido al “estado ecológico de las masas de agua”, se echa en falta en el presente documento una, al menos, sucinta introducción al respecto, dejando claro que el concepto de calidad es bastante más amplio que el estricto al que se refiere este documento.

Como cabía esperar la calidad de las aguas en las diferentes masas de agua (ríos, estuarios...) evidencia una mejoría en los últimos años, más apreciable en unas cuencas que en otras. Lo preocupante hubiera sido lo contrario, teniendo en cuenta la importante inversión realizada en los últimos años en los sistemas de saneamiento (EDARs, colectores..., algunos en fase de construcción) del Territorio Histórico, a lo que hay que añadir las mejoras en la depuración de vertidos en industrias.

A pesar de ello, el documento refleja con claridad los tramos en los que se evidencia un déficit de calidad, bien físico-química bien biológica, y a la que no se encuentra una justificación razonable una vez cruzada la información de la calidad de las aguas con la de los sistemas de saneamiento. La posible existencia de vertidos industriales no controlados, junto con la también posible existencia de detracciones importantes de caudal son mencionadas como causas probables del déficit en esos tramos. Es evidente que hay que poner los medios para aclarar esas dudas, estrechando la vigilancia, con vistas a optimizar la funcionalidad de los sistemas de saneamiento en la calidad de las masas de agua. La vigilancia tiene que extenderse también a la presión ganadera y forestal sobre la calidad de las aguas, de la que se reconoce la casi ausencia de datos.

Resulta lógica, por otra parte, la crítica realizada a los encauzamientos y a la situación de falta de vegetación de buena parte de las riberas, sobre todo en la cuenca media y baja, indicando que son “totalmente incompatibles con el normal desarrollo de salmónidos”, además de “poner en peligro otras especies piscícolas”. Ya anteriormente, en relación a la “Caracterización de las situaciones hidrológicas extremas”, se ha citado la importancia de considerar la conservación, o recuperación en su caso, de las riberas,

aspecto éste que resulta clave desde la óptica de la NCA, y que supone, sobre todo en territorios sometidos, y no sólo en el pasado, a grandes presiones urbanísticas la verdadera *prueba del algodón* de la seriedad con la que planteamos la sostenibilidad del agua y de sus ecosistemas.

Por lo demás, quiero remarcar la propuesta que el documento hace para mejorar la red de seguimiento de la calidad de las aguas, evitando duplicación de puntos en las distintas redes (DFG, GV, CHN) operantes en el Territorio, y ampliando el seguimiento a las lagunas existentes en la red principal y en la secundaria de ríos. La red debe garantizar el cumplimiento de la DMA en lo que se refiere al *estado* de las aguas tanto superficiales (ecológico y químico) como subterráneas (cuantitativo y químico)

El medio acuático en Gipuzkoa

La información recogida en el documento es acorde a las exigencias derivadas de la aplicación de la Directiva Marco del Agua (DMA), en lo que respecta a la caracterización y tipificación de masas de agua de Gipuzkoa, por una parte, y al análisis de presiones, impactos y riesgos sobre esas masas, por otra.

La única cuestión que sobre este documento quisiera señalar es la ausencia, total diría yo, de la más mínima crítica al modelo territorial, incluyendo todos sus componentes que inciden en el agua, que subyace en el hecho, recogido en el documento, de que “casi el 30 % de las masas de agua de Gipuzkoa tienen un riesgo alto de no cumplir con los objetivos de la DMA. El riesgo es medio para casi un 40% de las masas de agua consideradas”, en referencia a las masas de agua en ríos.

Desde la óptica de la NCA, ya se ha señalado en varias ocasiones en este Informe el aspecto clave que supone la consideración conjunta Agua-Territorio para cualquier planteamiento mínimo de Directrices de Sostenibilidad del Agua. Es por esto, que llama la atención la falta de una visión mínimamente crítica (aunque yo creo que debería ser bastante más que mínima) en el “Encuadre global” presentado como introducción al documento:

“El Territorio Histórico de Gipuzkoa no es ajeno a los vertiginosos cambios que se están produciendo en los últimos años en las sociedades occidentales. aumento desenfrenado de la movilidad, el fuerte desarrollo urbanístico ... grado de artificialización del suelo. Algunos datos pueden ilustrar este nuevo tiempo, recordando siempre que, de una u otra forma, buena parte de estos cambios tienen su reflejo en la gestión del agua en su sentido más amplio”.

Si esos cambios tienen su reflejo en las masas de agua, y lo tienen como se comprueba cuando se las caracteriza en el mismo documento, algo habrá que decir desde unas Directrices para la Sostenibilidad del Agua, más allá del simple reconocimiento de los hechos, y, más aún, si se reconoce que esos cambios tienen su reflejo “en la gestión” del agua: ¿qué cambia en la gestión del agua si esa gestión no se plantea incidir en las causas que generan la pérdida de calidad de las masas de agua que pretende gestionar?. ¿Dónde está el cambio en la gestión del agua que, se espera, deben traer unas Directrices pensadas para “Desarrollar una nueva cultura que considere el agua como un bien natural, limitado y renovable y asegure la conservación y mejora de sus

ecosistemas asociados”, aspecto éste que constituye su Objetivo General?. La sumisión a los “vertiginosos cambios”, como si éstos fueran de procedencia divina no es aceptable desde la nueva cultura de la sostenibilidad del agua, y del territorio.

En consecuencia, no resulta extraño que a la hora del análisis de las presiones sobre, por ejemplo, las masas de agua subterránea, se obvie las derivadas de las infraestructuras, actuales o futuras (proyectadas), que claramente pueden afectar algunas de las masas, sobre todo en el aspecto cuantitativo, que según el documento “no presentan riesgo alguno”. Es la insuficiente consideración del contexto territorial del medio acuático.

Actividades de I+D relacionadas con el agua en Gipuzkoa

El planteamiento de este documento refleja con claridad, en mi opinión, una visión muy restrictiva sobre el dominio del agua y sobre su sostenibilidad. Así, las “líneas futuras I+D prioritarias” propuestas evidencian una visión *final de tubería*, tendiendo a diluir el concepto de **Cuenca fluvial**, como marco supremo **territorial** de actuación en política y gestión del agua, dentro del sistema de redes de distribución-colectores-saneamiento-EDAR.

Para los redactores del documento parece no existir una cuenca más allá de las tuberías, con intervenciones antrópicas de muy diverso tipo que inciden de muy diversa manera en la evolución espacio-temporal de la cantidad y calidad del recurso, si bien en la propia introducción afirman que las líneas de I+D propuestas “deberían ser consideradas como prioritarias a corto, medio y largo plazo” teniendo en cuenta “los objetivos propuestos por la Directiva Marco del Agua”. Esta Directiva dice muchas más cosas que las referidas al sistema de redes de tuberías; y lo dice desde su Artículo 1, donde se fija el enfoque ecosistémico de la nueva apuesta de *actuación en el ámbito de las políticas de aguas*.

Los modelos matemáticos, las simulaciones, las mejoras tecnológicas son necesarias, sin lugar a dudas, pero poner sobre ellos el peso de la gestión sostenible del agua es, en mi opinión, un grave error, máxime cuando la modelación y la simulación no se plantea usarlas de forma previa en las decisiones de incidencia territorial que hoy en día se toman y que pueden afectar mañana a la cantidad y calidad de las aguas. Se dice que “cobra gran importancia en los últimos años la investigación de todos aquellos aspectos relacionados con la gestión de los riesgos relacionados con la calidad de las aguas”, para a continuación limitar, prácticamente, esa importancia al “estudio y desarrollo de nuevos métodos de detección rápida así como de tecnologías para la identificación de contaminantes en aguas”. La gestión del riesgo empieza por la gestión de las presiones, y eso también requiere, y mucha, investigación, aunque no se le llame I+D.

En esencia, los problemas del agua, hoy y aquí, no son de falta de innovación tecnológica, aunque ello también requiera un justo impulso, sino de gestión *integral* del agua en el marco territorial y de actividades humanas de la cuenca (*La gestión del agua debiera ser la gestión de las tramas de relaciones territoriales en las que ésta interviene*), y sobre esto último apenas hay I+D prioritaria en las propuestas, aunque se hable de “modelado integral del agua”. Se dice que “la progresiva implantación de las nuevas Directivas Europeas en materia de calidad de las aguas durante los próximos años va a ir reorientando la *gestión de las cuencas hidrográficas* hacia una *visión*

integral del problema con un *objetivo último de calidad ecológica del medio*. La adecuación a estos nuevos conceptos va a requerir del desarrollo de nuevas herramientas que faciliten el desarrollo y la posterior aplicación y supervisión de los planes de gestión de cuencas por parte de las autoridades del agua”, o que “algunas actividades humanas, como las canalizaciones o las grandes obras públicas, *afectan seriamente el funcionamiento del ecosistema fluvial*” (la cursiva es mía). Es cierto, pero eso no es lo que luego se refleja en las I+D prioritarias propuestas, centradas en el final del proceso.

Creo fundamental considerar prioritaria la investigación, y seguimiento, de la dinámica de los ecosistemas hídricos, la profundización en los procesos que afectan al ciclo del agua, tanto naturales como, sobre todo, antrópicos (ya en otros apartados he hecho mención expresa de alguno de ellos: evapotranspiración, transformación lluvia-caudales de avenida...); en definitiva, la investigación del propio medio hidrológico-físico al que tanto nos referimos desde la tecnología. Hay que recordar en este punto lo que Arturo Elosegi (UPV-EHU) decía en la Jornada celebrada el 29 de Noviembre de 2006, sobre que “estamos lejos de la etapa de la modelización”, en referencia al poco conocimiento que se tiene sobre la capacidad de depuración de los ríos, y ello, añadido, a pesar del “prioritario” interés en las plantas de depuración. En esa misma jornada se mencionó de forma profusa, desde la mesa, la existencia de “cierto, o gran, desconocimiento” en aspectos como, por ejemplo, “cómo la lluvia se mueve a lo largo del territorio”, o en la relación que hay entre una lluvia intensa y los caudales de avenida, o en la necesidad de establecer “indicadores de sequías”; pues bien, la falta del conocimiento adecuado se pone en vías de solución priorizando la investigación en ese campo.

Por último, llama la atención la ausencia en las líneas futuras de I+D de cualquier mención al Cambio Climático, aspecto éste al que me he referido en anteriores ocasiones. En la Jornada citada, sin embargo, sí se mencionó el “gran desconocimiento” que supone su incidencia, y que “francamente es necesario profundizar en los estudios de cambio climático”. Debe ser una línea prioritaria, tanto para la toma de medidas de *adaptación* al cambio, como para la toma de medidas para su *mitigación*. Quizás haga falta, además de una Nueva Cultura del Agua y del Territorio, una nueva cultura del Clima.

La fauna acuática en Gipuzkoa

Entre las causas del declive de las especies migratorias en Gipuzkoa, además de la sobrepesca y los obstáculos a la migración, ascendente y descendente, de solución más fácil o, al menos, de solución menos comprometida para la administración competente en el tema, se mencionan la “calidad del agua”, la “morfología” del cauce y “la temperatura” del agua. Si bien la calidad tiende a mejorar, como es lógico y se ha justificado en otros documentos, aunque siga “siendo limitante en el Oria y Deba”, la morfología del cauce y la temperatura del agua están fuertemente condicionados por la gestión de las riberas, lo que nos devuelve al concepto de *espacio de libertad fluvial* de los ríos, aspecto éste cuya solución sí que resulta más comprometida para el gestor, y que, precisamente por eso, supone la *prueba del algodón* para la sostenibilidad.

Producción hidroeléctrica en Gipuzkoa

A la vista del documento resulta indudable el efecto negativo directo que las centrales hidroeléctricas tienen en el medio, tanto en las migraciones ascendentes y descendentes de especies piscícolas, como en la propia alteración del régimen hidrológico. Se pone de manifiesto, además, en algunas centrales el incumplimiento de medidas obligatorias (como las escalas para peces, establecimiento de un caudal mínimo, ...), según las condiciones de la concesión, que de llevarse a efecto reducirían, en cierta medida, los efectos negativos. Todo ello exige, como punto de partida un severo control para el cumplimiento de esas medidas.

Por otra parte, es obvio el interés, más bien la necesidad de apostar por energías limpias renovables, dentro de las cuales se encuentra la producción hidroeléctrica que, además, sobre el papel, tiene otras ventajas añadidas a tener en cuenta, como la escala reducida de generación eléctrica, la posible proximidad producción-consumo, el posible control municipal, su aporte a la diversificación, etc, lo que indirectamente incide de manera positiva en el medio. Pero ante estas ventajas, asimilables desde la nueva cultura de la sostenibilidad, están las desventajas derivadas de los mencionados impactos negativos directos al medio. Así las cosas, parece necesaria una profundización, desde una óptica más amplia (energías limpias + ecosistemas sostenibles), en los condicionantes claros que debieran fijarse, exigirse, y controlarse en las centrales existentes y en las de nueva instalación, de manera que el resultado, más allá de la generalidad, pueda ser admisible en algunos casos y no admisible en otros.

Entiendo que es ésta la “reflexión” a la que se refiere el documento de “Diagnóstico y Carencias”, al afirmar la “necesidad de la compaginación del río como ecosistema ambiental con la producción hidroeléctrica”, compaginación que será posible en algunos casos e imposible en otros, según los condicionantes a establecer. Resulta pertinente, también, la “necesidad de una política de amortización real de inversiones” para evitar las subvenciones perversas, máxime cuando se aplican a instalaciones no rentables. Lo dicho en la Jornada del 29 de noviembre por Patxi Lacunza (Asociación de productores de energía hidroeléctrica de Gipuzkoa) en el sentido de que “no creemos que sea posible hoy desarrollar un modelo de caudales ecológicos sin contar con los usuarios” me parece totalmente inadecuado, ya que la definición de los caudales ecológicos se debe de hacer desde la consideración del río y no desde la del usuario interesado en una actividad económica. Hay que dejar bien claro en esa necesaria reflexión dónde está la prioridad, quién la establece, y quién la controla.

Socioeconomía del agua

En la primera parte, el documento presenta “las claves de los nuevos enfoques” que se vienen abriendo en el dominio del agua. “Enfoques que superan la visión de las obras hidráulicas para adentrarse en la idea de la gestión de recurso desde una perspectiva integral, económica y socialmente sostenible; sensible con las ideas de uso eficiente y mejoras de su explotación; de la conservación ambiental; de la organización y normativa institucional; y de la participación social”. Me centro ahora en la perspectiva económica, ya que otros aspectos de estos “nuevos enfoques” han sido, o van a serlo, comentados críticamente en este Informe.

Sinceramente, la lectura que, de principio, se hace de la Directiva Marco del Agua (“un paso definitivo hacia el nuevo enfoque”), en el sentido de que “avanza los retos y las oportunidades que el nuevo escenario abre para las actividades económicas vinculadas a la gestión del agua” me parece peligrosa, más aún cuando se trata de equiparar el agua con “otros sectores de actividad”, ya que considero que algunos, al menos, de esos otros sectores de actividad, económica se entiende, y dentro de la lógica del mercado, están en la causa de los problemas que, en la lectura que otros hacemos, pretende poner en vías de solución la propia DMA, cuya interpretación, es verdad, puede ser demasiado amplia.

Es cierto que se está pasando, aunque demasiado lentamente, “de la gestión de obras hidráulicas a la gestión del agua como recurso” (aunque ese cambio no haya llegado todavía a la “Dirección de Obras Hidráulicas” de la Diputación Foral), y es cierto, también, que estas Directrices no se centran en nuevas “obras hidráulicas”. Ahora bien, decir que “el agua ha salido del ámbito cerrado y exclusivo de responsables políticos y expertos técnicos para trasladarse a la arena de la opinión, de modo que ciudadanos y agentes económicos *debidamente informados discutan, consensúen y acuerden* enfoques y alternativas” (la cursiva es mía) me parece exagerado, por lo menos si se refiere al Territorio de Gipuzkoa, aun reconociendo que el camino andado por estas Directrices es bastante más acertado y abierto, con mucho, que el de otros Territorios Históricos. Hay mucho camino todavía por andar.

Me sumo a la crítica que el documento hace de esa visión del agua, de gran actualidad, por cierto, presente incluso en estas Directrices, basada en “unas demandas dadas, entendidas como algo creciente y exógeno”, y de la necesidad de cambiar de enfoque hacia una visión que “encuentra sus *límites* en las propias posibilidades del territorio” (la cursiva es mía); por ahí van dirigidas buena parte de mis reflexiones anteriores. Ahora bien, la conclusión que de ello se deriva, y que se refuerza en el texto, de que “se trata en consecuencia de una gestión esencialmente económica” me parece bastante inapropiada, hoy por hoy, cuando la economía actual es incapaz, por sus propias prioridades, de valorar en términos económicos los “límites” del territorio, los cuales, por otra parte, desconoce.

Para que una “gestión esencialmente económica” pudiese ser, y sólo en parte, un marco apropiado para la sostenibilidad del agua la economía debería incorporar valores ecosistémicos, presentes desde el artículo primero de la Directiva Marco del Agua, que hoy brillan por su ausencia; y a los hechos me remito. La gestión del agua empieza por el reconocimiento del conjunto de funciones que, por naturaleza, el agua cubre, no sólo como *recurso* sino también como activo *ecosocial*, y a esto no llega la economía actual, ni puede llegar mientras no cambien sus fundamentos, aunque se hable de “sostenibilidad financiera” y “sostenibilidad social”.

Estoy de acuerdo que hay que “introducir criterios de coste como factor de gestión” del recurso, si ello se hace con el objetivo de racionalizar la demanda (uso, no abuso), pero de ahí a plantear “la noción de mercado” como marco de gestión del recurso me parece inapropiado. Es de sobra conocido el papel del mercado en otros ámbitos de “gestión” como para pensar que ese mismo mercado pueda “asignar” adecuadamente este recurso entre los diferentes usos, incluida, obviamente, la propia demanda ambiental; también aquí tiene cabida la reflexión antes realizada sobre los conceptos de *demanda* y

consumo. Hay bastante literatura (incluida la de economistas citados profusamente en el documento) sobre formas de entender la racionalidad económica de la gestión del agua desde la visión ecosistémica, que son totalmente críticas con la visión actual del mercado (*business-as-usual*).

Quizás sea una cuestión de fe, pero me cuesta creer que el mercado pueda ser, hoy por hoy, una “manera de pasar del concepto tendencialmente creciente de demanda al de consumo”, máxime cuando desde el propio mercado se nos habla del *negocio del agua* o del agua como “oportunidad económica”. Me cuesta, también, creer que el mercado pueda plantearse como objetivo la racionalización del consumo de agua, es decir, una cierta reducción del consumo, y, ¿por qué no?, de la energía o de otros consumos. Para llegar a eso al mercado habría que exigirle otros fundamentos, otros valores, que yo no he encontrado claramente en la transversalidad de estas Directrices. Es más, plantear, como se hizo en la Jornada del 29 de noviembre por parte de quién ha elaborado este documento, que “en qué medida las compañías de agua no están ante un reto en el sentido de convertirse en compañías de servicios y de diferentes servicios” no ofrece garantías para pensar en una posible redefinición del mercado hacia la sostenibilidad.

Estoy de acuerdo en que la tarificación debe ser “una herramienta de trabajo de interés para mejorar la eficiencia de la asignación de este recurso y de su gestión”, y en que no constituye “un enfoque único”, sino que hacen falta “otros esfuerzos complementarios e igualmente importantes asociados a la sensibilización y la introducción de prácticas y tecnologías de ahorro y recuperación”, aunque de esto último apenas hay mención en el resto de documentos de las Directrices. Ahora bien, no todo reside en sensibilización y en tecnología, además de tarificación, sino que es preciso insistir, hasta la saciedad, en el marco ecosistémico, territorial, de la sostenibilidad del recurso, con sus “límites” asociados, como el propio documento reconoce, y no sólo sobre el papel sino, y sobre todo, exigiéndolo en las decisiones actuales, y futuras, sobre todas las tramas territoriales que tienen incidencia sobre el agua.

Decir que “las funciones del medio hídrico en tanto que fuente de recursos naturales que posibilitan el desarrollo productivo de bienes y servicios, se sitúa por lo tanto en la lógica del mercado y la búsqueda de la eficacia y sostenibilidad económica” puede resultar bastante inoportuno si previamente no se ha reconocido, en términos de mercado, cosa harto improbable, el valor de los límites del territorio. La sostenibilidad del agua, y del medio ambiente, hoy por hoy, diría que es contraria a la “sostenibilidad económica” de las leyes de mercado. Estas Directrices deben ser el marco idóneo para empezar a establecer las prioridades.

Por último, la Directiva Marco del Agua se refiere a la recuperación total de costes en su artículo noveno, pero lo expuesto ahí puede ser interpretable desde diferentes puntos de vistas, con distintas lógicas interpretativas, como lo evidencia la amplia literatura al respecto, también desde la Nueva Cultura del Agua. En este sentido, sería necesario un debate específico, con participación de los diferentes agentes de Gipuzkoa.

Otras demandas de agua

Ya se ha hecho mención a algunos aspectos de este documento en el apartado referente al “Estudio de la demandas de agua urbana en Gipuzkoa”.

Patrimonio cultural de Gipuzkoa

Actividades turísticas y recreativas relacionadas con el agua en Gipuzkoa

El marco jurídico del agua y la Diputación Foral de Gipuzkoa

Sobre estos documentos no tengo ningún comentario.

El documento que no está

A la hora de elaborar unas Directrices sobre un tema tan transversal, ambientalmente, socialmente y económicamente, como lo es la sostenibilidad del agua, hay que articular el trabajo sobre diferentes documentos; pueden ser más o menos documentos, pero todos los aspectos realmente importantes deben estar presentes, y si lo están con un tratamiento profundo, adecuado y conjuntado mucho mejores serán las Directrices. En este sentido echo muy en falta un espacio dedicado expresamente a la *participación ciudadana* en el ámbito del agua en Gipuzkoa (objetivo 1: fomentar la participación), a pesar de que es un aspecto mencionado, sin más, en varios documentos. No hace falta argumentar que la Directiva Marco del Agua lo recoge como aspecto fundamental de *actuación en el ámbito del agua*, basta con admitir que los y las ciudadanas somos usuarias de un recurso básico, estratégico y cotidiano, tanto en el grifo como en el medio ambiente, y que precisamente por eso el derecho a la participación no deriva de nuestra condición de usuarios sino de nuestra condición de ciudadanos. La participación es un derecho ciudadano, y para ello debe asegurarse el permanente, sostenible, debate, concienciación y participación en la toma de decisiones.

A modo de reflexión cito algo que se recogía en la presentación del IV Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua (Tortosa, 2004), dedicado a la “Ciencia, Técnica y Ciudadanía: Claves para la Gestión Sostenible del Agua”, y organizado por la Fundación Nueva Cultura del Agua: “Estamos en el momento culminante del choque entre la vieja y la nueva cultura del agua, una crisis generada más por el déficit democrático en la gestión del agua que por la falta de soluciones técnicas adecuadas”.

Conclusiones y recomendaciones

Se recogen aquí de forma resumida los principales aspectos que de manera transversal y crítica han sido mencionados a lo largo de este Informe. Son conclusiones y, en sí mismo, también recomendaciones para profundizar en la reflexión sobre las carencias que este Informe refleja, en opinión de quien lo ha elaborado, obviamente.

- Se echa en falta una transversalidad entre los diferentes documentos que constituyen las Directrices, un eje central sobre el que articular los documentos. Parece un conjunto de documentos aislados agrupados sólo bajo una denominación común genérica. Probablemente, la causa sea la falta de un documento global previo que hubiera establecido el Marco Conceptual en el que “desarrollar una nueva cultura que considere el agua como un bien natural, limitado y renovable y asegure la conservación y mejora de sus ecosistemas asociados”, objetivo general de las Directrices.

Consecuencia de la falta de ese marco conceptual previo es:

- La prioridad que al “uso” del agua se le da desde la propia denominación de las Directrices (“sobre el uso sostenible del agua en Gipuzkoa”). Hubiera sido más coherente con el objetivo general que las Directrices fueran para la “sostenibilidad del agua” o para “la gestión sostenible del agua”. En el propio título debe estar la idea central de lo que se pretende con las Directrices.

- Se mezclan los conceptos de *demanda* y *consumo*, aun siendo cosas bien diferentes, lo cual no favorece la toma de medidas específicas para la racionalización de aquélla y la mejora de la eficiencia de éste. La Gestión de la Demanda debe ser un fundamento claro de las Directrices, por encima de la propia demanda. En el documento “Socioeconomía del agua” se crítica la visión de la demanda como una “demanda dada, algo creciente y exógeno”, lo cual es muy cierto, pero esa crítica no aparece en el resto de documentos, incluso en los que directamente afectan a la demanda, y al consumo.

- Hay una más que preocupante falta de consideración del Territorio en prácticamente todos los documentos, una falta de aceptación real de la cuenca fluvial, o demarcación en términos de la Directiva Marco del Agua, como marco de actuación en el ámbito del agua. Reconocer que no sólo hay que gestionar el río en el marco de la cuenca sino que hay que gestionar ambos de manera conjunta. Esta falta es, si cabe, más preocupante en el caso de las inundaciones, por lo que a la gestión de las riberas, sobre todo, se refiere (*espacios de libertad fluvial*). La Ordenación del Territorio, desde la sostenibilidad del agua, debería ser un tema central y recurrente en estas Directrices, estableciendo condicionantes a tener en cuenta en la toma de decisiones. Habría que hablar de una Nueva Cultura del Territorio, que incorpore los aspectos de la Directiva Marco del Agua junto con los de la Estrategia Temática para la Protección del Suelo.

- Unido a lo anterior, en buena parte de los documentos se detecta una cierta, vamos a decir, resignación, ya que, por una parte, se reconocen los efectos que sobre el medio hídrico tienen algunas actividades humanas y la forma de ocupación del territorio, pero, por otra, hay una prácticamente ausencia de la más mínima crítica al modelo económico y territorial imperante, que es la causa de los problemas que las Directrices pretenden resolver a futuro. ¿Qué cambia en la gestión del agua si esa gestión no se plantea incidir en las causas que generan la pérdida de calidad de los ecosistemas de agua que pretende gestionar?. En este sentido, resulta preocupante la consideración que se hace, en el documento “Socioeconomía del agua”, del mercado como ámbito de solución de los problemas del agua, cuando el mercado es, hoy por hoy, incapaz, porque no está entre sus objetivos, de valorar el agua en el contexto territorial.

- Otra laguna importante, por su escasa aparición en los documentos, es la relativa a la posible incidencia del Cambio Climático en distintos ámbitos relacionados con el agua. Hay en este campo grandes incertidumbres, por lo que resulta necesario priorizar líneas de investigación multidisciplinar que vayan clarificando dudas y sirviendo para la toma de decisiones sobre todas las tramas territoriales que inciden en el agua. El documento de “Actividades de I+D” es un claro ejemplo de actuación de *final de tubería*.

- Es preocupante, también, la ausencia de un documento propio, equiparable al resto de documentos, sobre la participación ciudadana en todos los ámbitos de la gestión del

agua, y del territorio, y eso que la propia Directiva Marco del Agua lo recoge como fundamental (aunque no lo recogiese sería necesario reclamarlo).

Por último, e incidiendo nuevamente en algo ya citado expresamente con anterioridad, es de agradecer en su justa medida el esfuerzo de la Diputación Foral por establecer unas Directrices tendentes a “desarrollar una nueva cultura” del agua en el Territorio Histórico. Sean las críticas recogidas en este Informe un apoyo positivo para la reflexión necesaria que todo cambio de cultura obligatoriamente implica.

En este sentido, y aunque no tiene relación directa con el texto de los documentos aquí considerados, me permito hacer una sugerencia a la Diputación Foral: por coherencia con el camino emprendido con estas bases para la elaboración de las Directrices sobre la gestión sostenible del agua en Gipuzkoa, es de todo punto recomendable cambiar el nombre a la actual Dirección de Obras Hidráulicas. Creo que no hace falta mayor argumentación, basta con tener presente el Objetivo general de estas Directrices.

***Nota final**

Este Informe se ha realizado a partir de los 15 documentos base de las Directrices, los documentos de “Diagnóstico y Carencias” y la transcripción de la Jornada de debate del 29 de noviembre de 2006. Posteriormente se han elaborado, internamente, otros documentos, que incluyen programas de actuaciones, pero no han sido considerados en este Informe. Es posible que esos programas incidan de forma positiva en algunas, o muchas, de las carencias recogidas en este Informe, pero, aún así, lo preocupante sigue siendo la falta de un claro planteamiento transversal en los documentos, en la línea de la Nueva Cultura del Agua.

Leioa, marzo 2007