

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE AGUAS EN ESPAÑA Y DE SUS RETOS PENDIENTES*

ANALYSIS OF WATER POLICY IN SPAIN AND PENDING ISSUES

JOSÉ M^º FLUXÁ CEVA. Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Presidente del Foro del Agua

Dirección: 17jdb@ciccp.es

RESUMEN: La escasez de recursos hidráulicos, y su irregular distribución son base perenne de la política de aguas en España, política que en estos momentos se enfrenta a un período de transición cuando la estrategia de oferta debe ser sustituida por otra de gestión del recurso disponible. La Ley de Aguas de 1985, y su reforma de 1999, han optado por basar todo uso del recurso hidráulico en la planificación: bajo este concepto han nacido los Planes Hidrológicos de Cuenca e incluso el propio Plan Hidrológico Nacional. Desde esta perspectiva, el artículo aborda los conceptos de sostenibilidad, calidad y gestión, estableciendo los ocho desafíos que debe afrontar la política de aguas para que la gestión del recurso hidráulico tenga éxito.

PALABRAS CLAVE: AGUA, DESARROLLO SOSTENIBLE, HISTORIA, RETO

ABSTRACT: The scarcity of water and its irregular distribution serve as the permanent basis of all water policy in Spain. This policy is presently undergoing a period of transition and the strategy of water supply is being replaced by one focused on the management of available resources. The 1985 Water Act and the reform to the same in 1999, have opted to base all use on water planning. This has given rise to Basin Water Plans and a National Water Plan. In the light of the same, this article considers aspects regarding sustainability, quality and management, and establishes eight pending issues which have to be confronted by water policy in order to ensure successful water management.

KEYWORDS: WATER, SOSTEINABLE DEVELOPMENT, BACKGROUND, CHALLENGES

1. DE LA OFERTA A LA GESTIÓN DE AGUA

En España es una constante la escasez de recurso hidráulico —salvo algunas zonas del norte de la Península—, junto a su irregular distribución geográfica y temporal.

La lógica atención al abastecimiento de las ciudades y a las necesidades de la agricultura de regadío ha forzado soluciones artificiales, con abundantes obras hidráulicas, para compensar la erraticidad del recurso natural disponible.

Desde siglos atrás, las acciones públicas y privadas han procurado facilitar el agua a las necesidades urbanas y agrícolas, como una forma prevalente en la política de los gobiernos sucesivos, con resultados positivos para el desarrollo social y económico.

En las décadas más recientes se produce un cambio de paradigma: la oferta de agua no puede seguir indefinidamente la demanda creciente y se producen serios daños en

1. FROM WATER SUPPLY TO WATER MANAGEMENT

Spain suffers a constant scarceness of water, with the exception of some areas to the north of the Peninsular, and this is further aggravated by irregular geographical and seasonal distribution.

The logical focus on town supply and irrigation farming has led to artificial solutions with abundant water works in order to offset the erratic nature of the country's natural water resources.

For centuries both public and private activity have attempted to provide a water supply to cover urban and agricultural demand and, until recently, this has been the prevalent water policy of all ensuing governments and led to positive results in terms of socio-economic development.

Over more recent decades there has been a change of focus: water supply cannot indefinitely continue to meet

* Este artículo, en su versión española, fue publicado en la "Revista del Instituto de Estudios Económicos" nº 4/2001, con cuya autorización, que agradecemos, se publica en la ROP.

Se admiten comentarios a este artículo, que deberán ser remitidos a la Redacción de la ROP antes del 30 de enero de 2003.

Recibido: octubre/2002. Aprobado: octubre/2002

el medio. A las dimensiones sociales y económicas del desarrollo se añade otra: el ambiente. Hay que conseguir que el desarrollo sea sostenible, y la estrategia de oferta debe ser sustituida por otra estrategia de gestión del recurso disponible, para asegurar su sostenibilidad, y en esa línea se formula una nueva política del agua.

El momento actual es de transición entre ambas políticas, sin que muchas de las nuevas reglas de gestión se hayan aplicado plenamente.

En el siglo XIV, Córdoba es la primera capital del mundo conocido entonces en que se fija y consigue una dotación diaria de 150 litros por habitante. Desgraciadamente, esta meta no se extiende a otras ciudades, aunque se consiguen progresos importantes en la agricultura de regadío.

La gran época de las obras hidráulicas coincide con la dinastía borbónica. Carlos III auspicia la construcción del Canal Imperial de Aragón y la preparación técnica de los profesionales que concebirán y realizarán las obras hidráulicas en adelante.

Pocos años después, las Cortes de Cádiz declaran la libertad de la agricultura y de los medios necesarios para realizarla.

En la última etapa del siglo XIX, coincidiendo con el fomento de los regadíos, se aprueba la Ley de Aguas de 1879, que, a lo largo de más de cien años de vigencia, hasta 1985, ha sido el soporte legal de las realizaciones hidráulicas del siglo XX, que empieza con algo menos de un millón de hectáreas de regadío y acaba con más de tres millones y medio. Después de los desastres políticos de 1898 aparece el movimiento regeneracionista, gran motor en aquel momento de la acción política, que adopta como una de sus claves de progreso e identificación nacional la política hidráulica. Se refuerza el papel promotor del Estado en esta cuestión y se establecen sucesivos planes de obras hidráulicas. Sus frutos son las más de 1.200 presas existentes en el año 2000, con capacidad para la mitad del agua que fluye por los ríos españoles, frente a las 90 presas que había en 1900.

Además, en 1926 se había creado la primera Confederación Hidrográfica, la del río Ebro, cuyo primer director, Manuel Lorenzo Pardo, había instado a «centralizar los servicios hidrológicos de cada cuenca, para atender eficazmente el interés nacional de esa importantísima fuente de riqueza».

En las dos últimas décadas del siglo pasado se cuenta también con el funcionamiento de un gran trasvase, del Tago al Segura, previsto de forma insistente en los planes mencionados. El otro gran trasvase previsto, desde el Ebro al litoral mediterráneo, está por fin programado en el reciente Plan Hidrológico Nacional (PHN) del año 2001, junto a numerosas obras hidráulicas de abastecimiento, saneamiento, regulación, corrección ambiental y modernización de regadíos.

growing demand and the environment is being seriously damaged. Now, in addition to the question of a developing economy and population, it is also necessary to consider the environment. It is necessary to obtain sustainable development and supply strategy has to be replaced by a management strategy of available resources, in order to assure sustainability. This focus has led to the forming of a new water policy.

The current situation is one of transition between the two policies and many of the new management rules have yet to be fully applied.

In the 14th century, Cordoba was the first known capital of its time to provide a daily water supply of 150 litres per inhabitant. Unfortunately, this success was not matched by other cities, though important progress was made in irrigation farming.

The great age of water works coincided with the Bourbon dynasty. The construction of the Imperial Channel of Aragon came under the auspices of Carlos III together with the technical training of the professionals responsible for the design and building of subsequent works.

Several years later the Cadiz Parliament declared the freedom to farm and the means necessary to do so.

Towards the end of the 19th century and coinciding with the development of irrigation farming, the 1897 Water Act was passed. This Act, which remained in force for over one hundred years until finally being revoked in 1985, provided the legal framework for water works over the 20th century; this period commencing with just under a million hectares of irrigated land and ending with over three and a half million hectares. After the political disasters of 1898 a reform movement appeared and gave great impetus to the political action of the day. This movement considered water policy to be one of the main keys to progress and national identity. The promotional role of the State was reinforced and successive plans for water works were brought underway. The results may be seen by the 1,200 plus dams existing in Spain by the year 2000 with a capacity to hold half of the water flowing through Spanish rivers, as opposed to the 90 dams existing in 1900.

In 1926 the Ebro Water Board was established, this being the first in the country, and its initial director, Manuel Lorenzo Pardo insisted on the need to "centralize the water services of each basin in order to efficiently meet the national interest with regards to this extremely important source of wealth".

Over the final two decades of the last century the huge Tagus-Segura water transfer was brought into operation, this river transfer having been considered a constant requisite in the said water plans. The other large water transfer considered from the Ebro to the Mediterranean coast was finally scheduled in the recent National Water Plan (PHN) of 2001, together with numerous supply and water treatment

Pero ya la atención –primero la social y luego la política– ha cambiado desde la cantidad de agua ofrecida, cada vez más limitada, a su calidad y sostenibilidad. Para ello se desarrollan procedimientos de gestión, para que la respuesta a la demanda venga desde un uso más eficiente del agua disponible, que poco puede crecer.

La Ley de Aguas de 1985 reconoce la unicidad del ciclo hidrológico (las aguas superficiales y las subterráneas son el mismo recurso), establece la propiedad pública de ese recurso único, instituye la planificación como forma de establecer los usos en cada cuenca y coloca las necesidades ambientales en un plano exigente.

También encomienda a las autoridades de las cuencas un papel de gestión con la participación de los usuarios.

La reforma de la Ley de Aguas de 1985, en diciembre de 1999, refuerza la consideración de las condiciones ambientales –ya en sintonía con la Directiva Marco de Aguas– aumenta la participación de los usuarios en la gestión del agua en cada cuenca y establece un mecanismo de transferencia temporal de derechos de uso entre concesionarios, con libre acuerdo económico entre las partes –lo que debe permitir un uso del agua allí donde pueda tener mayor valor añadido–, con garantía ante daños ambientales y ante terceros y con atención a las previsiones de cada plan hidrológico de cuenca.

También se establece un nuevo régimen económico, tendente a repercutir los costes reales, incluidos los de protección ambiental, en las tarifas de agua. Se da también consideración y rango público a las Comunidades de Usuarios.

Por su parte, la Directiva Marco mencionada establece un camino sin retorno hacia la sostenibilidad del recurso hídrico y su dominio público, haciendo ineludibles medidas de gestión eficiente.

En esta transición de la estrategia de la oferta a la gestión del recurso se halla la política de aguas española, con muchas indefiniciones y medidas sin aplicar plenamente.

2. PROPIEDAD DEL AGUA

La Ley de Aguas de 1985 proclama la propiedad pública de las aguas continentales. En las islas persiste la propiedad privada de las aguas, pero en la Península, tanto las superficiales como las subterráneas –recurso único– y sus cauces forman el dominio público.

Como clave de esta ley, la Constitución Española de 1978 establece las bases reforzadas de la propiedad pública.

La Ley de Aguas de 1985 reconoce la unicidad del ciclo hidrológico (las aguas superficiales y las subterráneas son el mismo recurso), establece la propiedad pública de ese recurso único, instituye la planificación como forma de establecer los usos en cada cuenca y coloca las necesidades ambientales en un plano exigente

The 1985 Water Act, recognizing the unique nature of the hydrological cycle, (surface and groundwater being the same resource) established the public ownership of this unique resource and stipulated water planning in response to the uses of each basin and in accordance with environmental considerations

works and regulation, environmental correction and modernization regarding irrigation.

However, first public and now political attention has focused more on the quality and sustainability of water rather than on the ever-more restricted quantity of the water supply. As such, management procedures have been developed in order to satisfy a more rational use of a water supply which can hardly be expected to increase.

The 1985 Water Act, recognizing the unique nature of the hydrological cycle, (surface and groundwater being the same resource) established the public ownership of this unique resource and stipulated water planning in response to the uses of each basin and in accordance with environmental considerations.

The Act also entrusted the corresponding water authorities with the management of resources with the participation of end users.

The reform to the 1985 Water Act made in December 1999, further emphasized environmental considerations and, in concordance with the Water Framework Directive, promoted greater user participation within the water management of each basin. The reform established a system of temporary transfer of user rights between the concessionaires with free economic agreement between the parties, in order to enable the use of water in those areas where it would have greater added value. This with the necessary guarantees to avoid damage to the environment and third parties and paying particular attention to the provisions of each basin water plan.

The reform also established a new price framework which aimed to reflect the real costs, including those of environmental protection, within the water rates. Consideration and public status was also given to user Communities.

The said Water Framework Directive, in turn, set about establishing a path of no return towards the sustainability of water resources, its public domain and obligatory measures regarding effective water management.

Spanish water policy is now immersed in this shift in focus from water supply to water management, though there are still many aspects to be defined and measures which have yet to be fully applied.

2. WATER OWNERSHIP

The 1985 Water Act established the public ownership of continental waters. While private ownership continued to prevail in the islands, on the mainland all surface water and groundwater –the sole and same resource– and their courses became part of public domain.

A partir de la Ley de Aguas de 1985, el uso del recurso hidráulico continental, declarado demanial, se podrá utilizar a través de concesión privativa de uso. Los propietarios devienen concesionarios y se prevén mecanismos para su registro preferente, a menos que opten por mantenerse como propietarios privados, pero con serias limitaciones en el uso de su bien.

El Tribunal Constitucional ha interpretado que en este proceso no existe acción expropiatoria alguna, aunque no se contemple ninguna compensación.

El correspondiente registro de propiedad del recurso o del derecho de su uso en concesión debe dar la seguridad jurídica a los usuarios y producir la información imprescindible para una gestión segura del recurso. La quiebra viene de las numerosas omisiones de registro en el caso de propietarios de pozos, asunto en que conviene mantener la exigencia de la Administración pública.

No hay que insistir en la importancia que una propiedad clara tiene en el nuevo componente de la gestión, la transferencia de derechos de uso entre concesionarios, que de otra forma sería irrealizable, perdiéndose una clara oportunidad de aplicar el recurso hídrico allí donde su uso es más eficiente, por medio de una transacción libre, con las limitaciones que pone la ley.

La Ley de Aguas ha optado por basar todo uso del recurso hídrico en la planificación. La reforma de 1999 a la Ley de Aguas de 1985 refuerza este planteamiento, al supeditar cualquier actuación en el dominio público hidráulico a la planificación que se realice

The Spanish Constitution of 1978 served as the key to this Act as it established the essential basis of public ownership.

On the passing of the 1985 Water Act, peninsular water resources, stated as flow water resources, could be used by private licence. The owners became concessionaires or licence holders and mechanisms were introduced for preferential licence unless these opted to remain as private owners though with serious restrictions on the use of their assets.

The Constitutional Court considered that this process did not form any type of expropriation even though no type of compensation was awarded.

The corresponding registration of ownership of the resource or concessionary right to use the same should ensure legal protection for the users and produce essential information for the safe management of the resource. The problem lay in the failure to register numerous wells by their owners, and in this regard it is deemed necessary to observe the stipulations of the Public Authority.

Transparent ownership is clearly of great importance in this new focus with regards to management, and in the transfer of user rights between licence holders which would otherwise be impossible. Any failure would lead to the loss of a clear opportunity to apply water resources where they would have most efficient use, by means of free transfer and within the confines established by legislation.

3. USOS

La Ley de Aguas ha optado por basar todo uso del recurso hídrico en la planificación. La reforma de 1999 a la Ley de Aguas de 1985 refuerza este planteamiento, al supeditar cualquier actuación en el dominio público hidráulico a la planificación que se realice.

Esto exige a la propia planificación al menos dos características: debe ser participada por todos los intereses afectados, en su elaboración, y debe ser flexible y ágil en sus revisiones. Las experiencias recientes demuestran que es imposible conocer e interpretar perfectamente la realidad y su devenir, y que una planificación rígida se convierte en un corsé incapaz de conseguir eficiencia en el uso del recurso.

La tarea estructurada que exigía la ley se ha cubierto formalmente por vez primera: los Planes Hidrológicos de Cuenca se han elaborado y aprobado, y también se ha terminado y aprobado, en julio de 2001, el Plan Hidrológico Nacional, al que se encomendaba la coordinación de los planes de cuenca y la programación de los trasvases necesarios entre cuencas.

The Water Act opted to consider all water usage under water plans and the 1999 reform to the Act further reinforced this criteria by subjecting all action in terms of public water to relevant water planning

3. USE

The Water Act opted to consider all water usage under water plans and the 1999 reform to the Act further reinforced this criteria by subjecting all action in terms of public water to relevant water planning.

The planning then required two main facets: all interested parties had to intervene in the drafting of the same, and all drafts had to be suitably flexible and manageable. Recent experience has shown that it is impossible to be fully aware of all events and to perfectly interpret the reality of the situation and its possible outcome, and that strict planning would be overly restrictive and prevent the efficient use of the resource.

The structured arrangement demanded by law has been formally met for the first time. Basin Water Plans have been prepared and approved and in July 2001 the National Water Plan (PHN) was completed and duly passed. This national plan being entrusted with the coordination of the basin plans and the programming for the necessary water transfer between basins.

The approved National Water Plan covers the programme of water works, water treatment plants,

En esta línea se enmarca el contenido del PHN aprobado, que incluye una programación de obras hidráulicas de abastecimiento, saneamiento, modernización, regulación, protección y conservación ambiental, con una inversión estimada de 20.000 millones de euros y un trasvase desde el río Ebro, cerca de su desembocadura, al Levante y Sureste mediterráneo y a las cuencas internas de Cataluña, con una inversión estimada de 420 millones de euros. Todas estas inversiones han comenzado ya, pues están incluidas en la anualidad de los vigentes Presupuestos del Estado.

La Ley del Plan Hidrológico Nacional –pues tal es su rango legal– ordena la realización de estudios de definición y viabilidad, entre otros proyectos, sobre la protección del Delta del río Ebro y sobre la transferencia de aguas de origen exterior, lo que claramente se refiere a la posibilidad cierta de traer agua del río Ródano para las cuencas internas de Cataluña, opción que disminuiría sensiblemente la extracción para el trasvase global desde el Ebro y reduciría su impacto ambiental en el Delta, además de aumentar la garantía de suministro al conjunto de zonas receptoras de transferencias de agua y, desde luego, a las cuencas internas de Cataluña, donde el destino es el abastecimiento urbano. Es tan imperativo realizar estos estudios como el resto del Plan.

Por lo demás, en España se utiliza casi un tercio del agua que circula por sus cauces en un año de hidraulicidad media. La gran irregularidad temporal y regional de estos recursos hace difícil cubrir las necesidades cuando el año se hace más seco. En algunas zonas (margen derecha del Ebro, cuencas internas de Cataluña y cuenca del Segura) este empeño es imposible, con una degradación progresiva del medio, por lo que se recurre como solución a la transferencia de agua de otras cuencas, aparte de las exigencias máximas de ahorro y conservación. Todo ello a pesar del gran esfuerzo de regulación de las aportaciones por medio de obras hidráulicas, sin parangón en los demás países europeos, que, para su fortuna, cuentan siempre con una mayor regulación natural.

La agricultura de regadío usa más de las tres cuartas partes del agua utilizada. El resto se aplica a abastecimientos urbanos y a la industria.

Los Planes Hidrológicos de Cuenca fijan las prioridades de estos usos, que en todo caso se realizan a través de concesiones del bien público hídrico, lo cual da a los usuarios un derecho real, registrable, durante un plazo determinado, y establece un sistema de seguridad jurídica.

En todas estas utilizaciones, el uso del agua tiene la contraprestación de una tarifa sobre el consumo. En la mayoría de los casos, aparte de los abastecimientos urbanos, el empleo del agua produce un valor añadido, y en tales ocasiones puede hablarse del agua como bien económico. Una vez creada la disponibilidad del recurso y su asignación a un uso por concesión, no debería existir una predeterminación rígida contra un cambio de uso que produzca un mayor valor añadi-

modernization, regulation, environmental protection and conservation at an estimated investment of 20,000 million Euros. The Plan also includes the water transfer from the river Ebro, taking water from close to the mouth of the river to the inland basins of Catalonia and down to the east and south-east Mediterranean coast, at a projected cost of 420 million Euros. All these investments have already begun and are included within the financial year of the current State Budget.

The National Water Plan Law - this being its legal status - stipulates, among other aspects, the carrying out of defining and viability studies regarding the protection of the River Ebro delta and the transfer of waters from outer sources. This clearly refers to the possibility of taking water from the River Rodana to the internal basins of Catalonia. This option would noticeably reduce extraction for general transfer from the Ebro and reduce the environmental impact of the same, while increasing the guarantee of a water supply to the combination of water transfer receiving areas and, obviously, the internal basins of Catalonia, where the water would be destined for urban supply. It is just as imperative to carry out these studies as any others in the Plan.

Furthermore, Spain employs almost a third of the total flow throughout a year of average hydraulicity. The large seasonal and regional variations in flow make it very difficult to cover requirements in drier years. In some areas (the right bank of the Ebro, the internal basins of Catalonia and the Segura basin) this obligation is impossible and leads to the progressive deterioration of the environment and it is then necessary to recur to the transfer of water from other basins as well as establishing maximum water saving and conservation requirements. This, in spite of the huge investment made in attempting to regulate supply by means of water works, and one which has no equal throughout the rest of Europe, as these other countries have the good fortune to rely on a more regular natural water supply.

Over three quarters of the total water supply is employed in irrigation farming, while the remainder is earmarked for urban and industrial supply.

The Basin Water Plans establish the priorities of these uses, which in all cases are carried out by water concessionaires and this provides the users with a real and recorded right over a specific period within a duly established system of legal protection.

The use of water in all considered forms requires the payment of water rates in terms of consumption. In the majority of cases, with the exception of urban supply, the employment of water produces an added value and may then be taken as a economic asset. Once this resource becomes available and is assigned a use by concession, there should be no rigid restrictions against any change in use which provides greater added value. It would then appear to be fitting to allow the free transfer of these uses

do. Por eso parece acertada la facilidad de transferir esos usos libremente entre concesionarios, si se cumplen las condiciones de planificación del recurso, de conservación del medio o de daños a terceros que prevé la reforma de la Ley de Aguas de diciembre de 1999. Desgraciadamente, esta medida no puede aún ejercerse plenamente a causa de las lagunas en la regulación complementaria a la ley.

4. SOSTENIBILIDAD

La Constitución declara, en su artículo 45, la exigencia de la utilización racional de los recursos naturales, lo cual, en el caso del agua, conduce a la elaboración de políticas de conservación y ahorro. El mandato constitucional es imperativo, por encima de culturas o costumbres en el uso del agua, y su solidez proviene de la realidad: el desarrollo económico tiene que incluir la dimensión social y también la ambiental, para que pueda continuarse en el futuro.

La Directiva Marco incide también en esta sostenibilidad necesaria en el uso del recurso y la propia Ley de Aguas lo contiene como un principio clave, que es la raíz, además, del cambio de paradigma de la oferta de agua a su gestión para el uso eficiente y sostenible.

España prepara su propia estrategia de desarrollo sostenible, que entronca con las formulaciones más exigentes de los foros internacionales.

Esta línea de acción exige esfuerzo y medios económicos cuantiosos, pero sobre todo imaginación y austeridad en los planteamientos de uso de los recursos naturales, sin caer en un mero conservacionismo, sino procurando un desarrollo duradero.

El carácter sistémico de los planteamientos hidrológicos recomienda el examen y la aplicación de la gestión integral de las cuencas hidrográficas, pues la buena noticia es que ya existen los medios legales para realizarla.

En este tipo de gestión integral hay ideas base que deben contemplarse en el análisis global; por ejemplo, que exige más cuidado el mantenimiento del recurso biodiversidad que el del propio recurso hídrico, o que se deben repartir los riesgos de desabastecimiento entre los antiguos y los nuevos usuarios, algunos de los cuales responderán a necesidades ambientales.

La transferibilidad de derechos de uso puede ser un instrumento fundamental en esta gestión integral de una cuenca, al procurar un mejor uso del recurso, pero con el mayor cuidado a sus efectos sobre el medio, a través de los mecanismos ya previstos en la ley.

En esta gestión aparece como fundamental la autoridad de cuenca, con participación de todos los intereses afectados, incluidos los ambientales.

between concessionaires providing that these comply with the water planning conditions, environmental conservation and with regards to damage to third parties as established by the reform to the Water Act passed in December 1999. Unfortunately, these measures cannot be fully carried out due to certain loopholes in the supplementary regulation to the Act.

4. SUSTAINABILITY

Article 45 of the Constitution stipulates the rational use of natural resources, which in the case of water, requires the drafting of conservation and savings policies. The constitutional mandate is imperative and over and above the customs or traditions in the use of water. The force behind this lies in the reality of the situation: economic development has to include both social and environmental considerations in order to allow ongoing development in the future.

The Framework Directive also insists on the necessary sustainability of the use of water and the Water Act itself considers it to be a key principle and one, furthermore, responsible for the change in focus from water supply to water management in order to ensure efficient and sustainable use.

Spain prepares its own sustainable development strategy within the strictest guidelines established by the international forums.

This line of action, while requiring huge economic resources and endeavour, demands imagination and austerity in the planning of water use, without being limited to pure conservation and, instead, attempting to ensure long-lasting development.

The systematic nature of hydrological problems requires the study and application of an integral management of water basins, as, fortunately, there are already the legal means by which to do so.

In this type of integral management there are essential aspects which should be included in the global analysis, and which partly respond to environmental requirements. By way of example, those requirements demanding greater care in the maintenance of the bio-diversity of the resource than in the water resource itself, or those considering the shared risk of water shortages between old and new users.

The transfer of rights of use may serve as an essential instrument in the integral management of a basin, as it ensures a better use of water, with greater care being taken with regards to its effect on the environment, and all within legally established procedure.

In this management area the role of the basin authority takes on particular importance together with the participation of all interested parties including those of an environmental nature.

Una de las medidas que se auguran más eficaces en el uso sostenible del agua es la repercusión de los costes reales, incluso la internalización de los costes ambientales. Es la forma más natural y operativa de comparar el interés de las distintas opciones de uso en concurrencia. En esta línea se define la gestión prevista por la ley.

5. CALIDAD

En la Directiva Marco del Agua, ésta es una preocupación fundamental, marcando principios y actualizando disposiciones ya existentes.

Existe una jurisdicción múltiple en los ríos españoles, que debe coordinarse y articularse.

En el Plan Hidrológico Nacional se dedican importantes cantidades de dinero a la depuración, y se pueden citar casos en que los acuerdos entre agricultores y ayuntamientos permiten la reutilización de aguas depuradas, bombeadas a los regadíos aguas arriba, y que, en cambio, ceden parte de su recurso fresco para la ciudad.

Avanza la legislación en el sentido de que el que contamina, paga, aunque falta el complementario: que el que descontamina, cobre.

Hay avances europeos en el diseño de instrumentos para limitar en conjunto la contaminación y producir derechos intercambiables de contaminación dentro de ese contingente máximo.

Falta, sin embargo, una solución real para el vasto problema de la contaminación que producen las explotaciones agrarias.

6. GESTIÓN

La gestión es el nuevo paradigma de la política del agua, en lugar de la pasada estrategia de hacer disponible y ofrecer de manera creciente este recurso limitado ante una demanda también creciente.

La Ley de Aguas se hace eco de esa nueva política y configura distintos instrumentos para la gestión.

Las Confederaciones Hidrográficas —que datan de 1926, con la del río Ebro—, desprovistas actualmente de la función de construir o explotar las obras hidráulicas, mantienen las competencias de gestión y planificación. La ley prevé su organización democrática para que los intereses reales estén presentes en la toma de decisiones.

En el Plan Hidrológico Nacional se dedican importantes cantidades de dinero a la depuración, y se pueden citar casos en que los acuerdos entre agricultores y ayuntamientos permiten la reutilización de aguas depuradas, bombeadas a los regadíos aguas arriba, y que, en cambio, ceden parte de su recurso fresco para la ciudad

The National Water Plan has set aside large funds to water treatment and it is possible to cite cases where agreements have been made between farmers and local councils enabling the recycling of treated water which are pumped to irrigation areas upstream in order to leave part of the fresh water supply for urban requirements

One of the means of ensuring greater efficiency in the sustainable use of water is that of reflecting real costs including the internalization of environmental costs. This is the most natural and effective way of comparing the different water usage options prevailing at the time and defines the form of management established by the Act.

5. QUALITY

The Water Framework Directive considers quality to be of utmost concern and establishes principles regarding the same as well as updating pre-existing regulations.

There is multiple jurisdiction over Spanish rivers which must be coordinated and defined.

The National Water Plan has set aside large funds to water treatment and it is possible to cite cases where agreements have been made between farmers and local councils enabling the recycling of treated water which are pumped to irrigation areas upstream in order to leave part of the fresh water supply for urban requirements.

Legislation has advanced and those responsible for pollution have to pay, though this still fails to satisfy the other side of the coin, in that those responsible for decontamination charge for their services.

There have been advances in Europe with regards to the design of instruments to restrict pollution as a whole and to establish transferable pollution rights within this maximum quota.

However, a real solution is still lacking regarding the huge pollution problem caused by farming activity.

6. MANAGEMENT

Management is the new focus of water policy and replaces the former strategy of making more water available and increasing the supply of this limited resource to suit growing demand.

The Water Act reflects this new policy and establishes various means of water management.

The Water Boards, which date back to 1926 with the founding of the Ebro Water Board, while no longer maintaining control over the construction and operation of water works, still retain authority regarding management and planning. The Act envisages a democratic organization of these Boards to ensure that real and pertinent interests are represented at the time of taking decisions.

En cuanto a la construcción y explotación de las obras o de los servicios públicos de agua, desde las determinaciones complementarias de la Ley Presupuestaria de 1996, se abre claramente una vía de privatización de estas actividades o de colaboración entre agentes privados y públicos. En esa línea, se crean Sociedades Estatales en las principales cuencas hidrográficas, que funcionan según las normas del derecho privado. En el pasado, estas funciones estaban en las Confederaciones.

La ley también regula con claridad el procedimiento para ejecutar estas obras, menos respaldadas legalmente hasta ahora que otras obras públicas. Incluso se contemplan las interferencias con planteamientos urbanísticos o de ordenación territorial, con previsión de acciones correctoras o restitutorias.

La participación de los usuarios en la gestión del agua ha quedado reforzada por la actualización institucional de sus comunidades, que pasan a ser de derecho público, con lo que es esperada y obligada una buena cooperación con las instancias administrativas nacionales y de la cuenca.

La ley define también una panoplia de instrumentos económicos para que las tarifas por los servicios hidráulicos vayan incorporando los costes reales, única forma de hacer consecuentes las decisiones de los consumidores con los resultados económicos obtenidos. Entre los costes que deben incluirse están los ambientales, aunque queda un largo trecho para su auténtica internalización.

Queda por recordar un instrumento de gestión que debe ser eficaz para que la utilización del recurso hídrico se lleve a cabo donde su uso es más rentable social y económicamente. Como ya se ha comentado, para ello la ley prevé la posibilidad de contratar libremente entre concesionarios la cesión temporal del uso del recurso que se tiene en concesión, de forma parcial o total. La cesión sólo puede hacerse para usos de igual o mayor prioridad.

Es de esperar que este instrumento se desarrolle plenamente lo antes posible, con su correspondiente reglamento. Lamentablemente, no se ha previsto, por el momento, la posibilidad de operar con este mecanismo en las transferencias previstas desde el río Ebro en el Plan Hidrológico nacional, con lo cual se podría haber compensado directamente a los usuarios de la cuenca cedente sin aumentar el contingente transferible total. Se ha optado por una solución clásica de trasvase, sin compensaciones directas, por lo que la conflictividad puede haber sido mayor

La participación de los usuarios en la gestión del agua ha quedado reforzada por la actualización institucional de sus comunidades, que pasan a ser de derecho público, con lo que es esperada y obligada una buena cooperación con las instancias administrativas nacionales y de la cuenca

The participation of users in water management has been reinforced by the institutional review of the regions, and this is now a public right which shall hopefully and correctly provide the necessary cooperation between the national administrative bodies and those of the basin in question

With regards to the construction and operation of water works or public water services, the supplementary provisions of the 1996 Budget Act clearly open the way to the privatization of these activities or private and public collaboration. This will then see the establishment of State Companies in the main hydrographic basins who shall operate according to the dictates of private law. In the past these duties corresponded to the Water Boards themselves.

The Act clearly establishes the procedure for carrying out works, these having previously received less legislative backing than other types of public works. The new legislation also considers the effect of urban planning or regional development and establishes corrective or restorative action.

The participation of users in water management has been reinforced by the institutional review of the regions, and this is now a public right which shall hopefully and correctly provide the necessary cooperation between the national administrative bodies and those of the basin in question.

The Act also defines a whole array of economic devices to ensure that water rates incorporate the real costs of the same, this being the only means by which to reconcile consumer decisions with the economic results obtained. These costs should include those related to the environment, though there is still a long way to go before these are truly incorporated.

It should be borne in mind that an efficient water management programme should ensure that water be employed where it provide greater social and economical yield. The Water Act, as we have already indicated, attempts to cover this factor by allowing the possibility of the free agreement between concessionaires for the provisional transfer of water usage under their partial or total concessions. This transfer may only be applied to uses of similar or greater priority.

It can only be hoped that this instrument will be permanently developed as soon as possible by the corresponding regulations. Unfortunately, there is no current provision for employing this mechanism in the proposed water transfers from the River Ebro established in the National Water Plan. These means would have allowed the directly compensation of the users of the transferring basin without increasing the total transferable quota. The option chosen is that as a traditional water transfer without direct compensation and one giving rise to greater possible conflict than that of the suggested

que en la alternativa sugerida. Que, por cierto, no tiene por qué negarse en el futuro.

7. RETOS DE LA POLÍTICA DE AGUAS

A continuación se relacionan –sin un orden riguroso de prioridad– algunos desafíos que debe afrontar la política de aguas para que su gestión del recurso hídrico tenga el éxito pretendido. Entiéndase que hay una gran dosis de apreciación personal, y todas las disculpas son pocas por ello.

- Hay que conseguir una cierta fidelización de todos con la nueva Ley de Aguas y sus disposiciones. Las novedades son muchas, y hay que esperar a tener resultados en muchos puntos. Las esperanzas son grandes, como los problemas que se afrontan.
- Los medios de que pueden disponer las Confederaciones Hidrográficas no parecen suficientes para las importantes funciones de gestión participada que tienen por delante.
- No debe olvidarse la importancia de encarar el problema de la contaminación agraria.
- Al mismo tiempo, hay que admitir el nuevo papel emprendedor que le corresponde a la iniciativa privada, sola o en colaboración con la Administración, para construir y explotar instalaciones o desarrollar servicios públicos de agua en concesión.
- Para los servicios públicos en manos privadas o en colaboración con los poderes públicos, conviene desarrollar la figura del regulador independiente, como garantía de la calidad del servicio para los clientes.
- La estrategia de desarrollo sostenible recomienda encañidamente el establecimiento de pactos estables –de especial sentido en los trasvases del agua–, donde las partes concurrentes sientan que todos ganan.
- Deben internalizarse todos los costes, para conseguir una gestión eficiente y equitativa del recurso hídrico.
- La posibilidad de transferencias de derechos de uso del agua entre concesionarios debe facilitarse de forma general. No se ve ninguna razón para el retraso operativo actual. ■

alternative. Though there is no reason why this latter option should not be selected in the future.

7. CHALLENGING ISSUES IN WATER POLICY

There follows a list of some of the issues Which-though not in a strict order of priority-have to be called into question and confronted by national water policy in order to ensure that water management obtain the desired effect. This list is largely biased and the author cannot apologise enough for the same.

- It is necessary to achieve a certain overall conformity with regards to the new Water Act and its regulations. There are many innovative aspects and results should be expected in many areas. Expectations are as large as the problems to be faced.
- The means provided to the Water Boards do not appear to be sufficient to cover the important shared management duties arising in the future.
- It is essential to give due consideration to the problem of agricultural pollution.
- It is necessary to accept the new role corresponding to private enterprise, be it individually or in collaboration with the Public Authorities, in the building and operation of installations or in the development of public water services under concession.
- Public services in private hands or operated in conjunction with the Public Authorities require the presence of an independent regulator in order to guarantee service quality for the end users.
- The strategy of sustainable development requires the immediate establishment of stable agreements –particularly with regards to water transfers– which may be considered to the gain of all intervening parties.
- All costs must be internalized in order to ensure efficient and fair water management.
- The possibility regarding the transfer of water usage rights between concessionaires should be generally promoted. There is no reason to justify the current operative delay. ■