



**LA PARTICIPACIÓN EN LOS  
PLANES DE DEMARCACIÓN  
DIRECTIVA MARCO DEL AGUA  
C.H.E 2006-2009**

Portada: Oleo "Los Placeres del Ebro"  
Pintado por D. Francisco Marín Bagüés en 1934.

Este texto es el resultado de una investigación y redacción en el Segundo Semestre de 2005 a cargo de:

**Mario GAVIRIA.** Sociólogo. Premio Nacional del Medio Ambiente 2005. Autor de más de 70 publicaciones en torno al medio ambiente, la ordenación territorial, el urbanismo, la agricultura y la gestión sostenible del agua.

**David BARINGO.** Sociólogo. Consultor y profesor Universidad de Zaragoza. Autor, entre otros, del libro “Zaragoza: Ciudad Sostenible”. [dbaringo@unizar.es](mailto:dbaringo@unizar.es)

**Isidro FERRANDEZ.** Licenciado en Derecho

## ÍNDICE

<b>RESUMEN, RECOMENDACIONES Y CALENDARIO .....</b>	<b>7</b>
1. INTRODUCCIÓN .....	8
2. RESUMEN .....	10
3. RECOMENDACIONES .....	19
4. CALENDARIO .....	30
<b>LA PARTICIPACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN SEGÚN LA DMA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE LA DEMARCACIÓN DEL EBRO.....</b>	<b>31</b>
INTRODUCCIÓN: PARTICIPACIÓN Y MEDIACIÓN.....	32
1. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN .....	33
1.1. EL INSTITUTO ARAGONÉS DEL AGUA Y LA COMISIÓN DEL AGUA EN ARAGÓN.....	36
1.2. LA ACTIVIDAD DE MEDIACIÓN DE LA PONENCIA DE OBRAS DEL PACTO DEL AGUA DE LA COMISIÓN DEL AGUA EN ARAGÓN.....	40
1.3. LA ACTIVIDAD DE LA INICIATIVA SOCIAL DE MEDIACIÓN (ISM). .....	43
1.4. COMPROMISO DE LOS ARAGONESES SOBRE EL AGUA. .....	44
1.5. BREVE CRONOLOGÍA DE LA PARTICIPACIÓN HIDRÁULICA INSTITUCIONAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN (D.G.A Y I.S.M). .....	46
1.6. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA PARTICIPACIÓN Y MEDIACIÓN EN ARAGÓN. ....	47
1.6.1. EL DESEMBALSE DE JOAQUÍN COSTA EN EL RÍO ESERA (HUESCA). ....	47
1.6.2. EL RECRECIMIENTO DEL EMBALSE DE YESA. .	50

1.6.3. RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE SANTALIESTRA.....	51
1.6.4. CONFLICTO EN LA CUENCA DEL RÍO MATARRAÑA. ....	53
1.6.5. CONFLICTO DEL PROYECTO DEL EMBALSE DE BISCARRUES. ....	60
1.6.6. CONFLICTO DEL PROYECTO DEL EMBALSE DE MULARROYA. ....	60
2. LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA.....	61
2.1. LA ESTRATEGIA DEL AGUA EN NAVARRA.....	64
2.2. LA PARTICIPACIÓN EN LA DMA.....	69
3. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUNYA.....	73
3.1. DESDE ENERO DEL 2004 LA AGENCIA CATALANA DEL AGUA FUNDAMENTA SU ACTUACIÓN EN LOS PRINCIPIOS DE LA NUEVA CULTURA DEL AGUA.....	74
3.2. LOS TRABAJOS DE IMPLANTACIÓN DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA EN LA AGENCIA CATALANA DEL AGUA (A DICIEMBRE DEL 2005). ....	78
3.3. LA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN EN LA AGENCIA CATALANA DEL AGUA. ....	79
3.4. EL PROGRAMA DE PARTICIPACIÓN DE ACA CUENTA CON UN PRESUPUESTO ANUAL DE 360.000 EUROS, NO INCLUIDOS SALARIOS.....	82
3.5. UN CASO PILOTO.....	84
4. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA. ....	87
5. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA.....	89
6. CONSIDERACIÓN ESPECIAL RELATIVO A: “LA MESA DE INFORMACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA EN LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADALQUIVIR” Y EL “ACUERDO POR EL AGUA EN LA CUENCA DEL GUADALQUIVIR”.....	90

6.1. LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y LA DMA. ....	91
6.2. LA PARTICIPACIÓN TRADICIONAL EN LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS. ....	94
6.3. LA CUENCA HIDROGRÁFICA DEL GUADALQUIVIR Y SU ESTRATEGIA DE FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA. .....	95
6.4. EL “ACUERDO POR EL AGUA EN LA CUENCA DEL GUADALQUIVIR”. ....	97
6.5. LA MESA DE INFORMACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA EN LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADALQUIVIR. ....	98
6.6. BALANCE PROVISIONAL DE LA MESA DE INFORMACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA EN LA CHG. ....	104
6.7. LA MESA DE INFORMACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA EN LA CHG Y SU POSIBLE APLICACIÓN EN LA CUENCA DEL EBRO. ....	107
<b>LA PARTICIPACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL AGUA EN LA CUENCA ADOUR-ADOU-GARONA (FRANCIA).....</b>	<b>109</b>
INTRODUCCIÓN.....	112
BREVE COMPARACIÓN ENTRE LA CUENCA DEL RÍO EBRO Y LA CUENCA DEL RÍO ADOU-GARONA. ....	113
1. LA PARTICIPACIÓN DE LA GESTIÓN DEL AGUA EN FRANCIA. ....	119
1.1 LA PARTICIPACIÓN Y LA SOLIDARIDAD EN LA GESTIÓN DEL AGUA EN FRANCIA SEGÚN EL INFORME FLORY PRESENTADO AL PRIMER MINISTRO Y A LA MINISTRA DE ECOLOGÍA Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN 2003. ....	123
1.2. LA CONTRADICCIÓN PRINCIPAL DE LA GESTIÓN DEL AGUA EN FRANCIA: LOS DEFENSORES DEL MEDIO AMBIENTE CONTRA LOS AGRICULTORES ACUSADOS DE SECAR LOS RÍOS, DE SECAR LAS TIERRAS Y DE CAUSAR GRAVE CONTAMINACIÓN DIFUSA EN EL AGUA.....	126
1.3. LA PARTICIPACIÓN CONFLICTIVA DE LOS AGRICULTORES FRANCESES EN LA GESTIÓN DEL AGUA.....	128

1.4. LA POLICÍA DEL AGUA EN FRANCIA: COMPLEJIDAD Y CONFUSIÓN.....	131
1.5. MEJORAR LA GESTIÓN DEL AGUA, LA EXPERIENCIA RECIENTE DE LA OCDE (ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO). AÑO 2003 .....	133
1.6. GRANDES INVERSIONES HIDRÁULICAS MUNDIALES EVALUADAS HASTA EL 2025. ....	139
2. LOS INSTRUMENTOS PARA LA APLICACIÓN CONCRETA DE LA DMA EN FRANCIA. ....	142
2.1. S.D.A.G.E.: ESQUEMA DIRECTOR DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN DEL AGUA. ....	143
2.2. S.A.G.E. Y LAS COMISIONES LOCALES DEL AGUA.....	154
2.3. EL CONTRATO DE RÍO. ....	164
2.4. LOS PLANES DE ESTIAJE.....	170
2.5. EL ESQUEMA DIRECTOR DE MANTENIMIENTO DEL CAUCE Y DE LAS RIBERAS DEL RÍO ADOUR-GARONA. ....	177
3. LA PARTICIPACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA DMA Y REVISIÓN DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS DE CUENCA ADOUR-GARONA EN FRANCIA. ....	177
3.1. CONSULTA PÚBLICA SOBRE LA DMA EN LA CUENCA ADOUR-GARONA.....	177
3.2. LOS ESTADOS GENERALES DEL ADOUR-GARONA.....	190
3.3. LA AGENDA ADOUR-GARONA POR EL DESARROLLO SOSTENIBLE.....	196
3.4. EL GRAN DEBATE NACIONAL EN FRANCIA: “A FAVOR DE UNA NUEVA POLÍTICA DEL AGUA”.....	199
4. LA GESTIÓN DEL CONFLICTO: LAS COMISIONES DE DEBATE PÚBLICO. ....	205
<b>ANEXO 1. DOCUMENTACIÓN CONSULTADA Y ENTREGADA PARA ARCHIVO EN LA OFICINA DE PLANIFICACIÓN DE LA CHE. ....</b>	<b>211</b>

## **RESUMEN, RECOMENDACIONES Y CALENDARIO**

# 1. INTRODUCCIÓN

## **Cuenca del Ebro: de la participación crítica y conflictiva a la planificación participada y concertada cumpliendo la Directiva Marco del Agua. 2000/60**

Los 85.000 kilómetros cuadrados y 2.800.000 habitantes de la Cuenca del Ebro tienen el record europeo en participación vía conflicto, en la política hidráulica.

En ningún lugar de Europa la lucha en defensa del agua simboliza la identidad de un pueblo como sucede en Aragón. La defensa del agua en una primera etapa histórica (la sed frente al trasvase) ha dado paso a la necesidad de una cohesión de toda la Cuenca en la planificación y la gestión del sistema fluvial e hidráulico, de la calidad del agua y de la sostenibilidad del territorio. La Cuenca del Ebro fue la primera experiencia, en 1926 de gestión integrada, participativa, confederal y mancomunada de un territorio organizado en función de la cuenca vertiente del agua. Esa característica de pionera histórica le da el saber acumulado para ser vanguardia en la política y en la cultura del agua en la Unión Europea a comienzos del siglo XXI. Se trata de una Cuenca con bajísima densidad de población (33 habitantes por kilómetro cuadrado) y aproximadamente unos 4.300 metros cúbicos por habitante y año de agua dulce. Mucho territorio poca población y la suficiente agua buena, si bien administrada, son a la vez causa y consecuencia de los niveles de desarrollo económico, social y cultural que se sitúan por encima de la media de la Europa de los 25.

Es una Cuenca genésica donde nació Castilla y es una Cuenca de síntesis en la formación histórica de España entre Castilla y Aragón.

Tratándose de un proceso histórico en curso, es una Cuenca de gestión especialmente compleja y difícil de mantener cohesionada. El País Vasco y Cataluña con sus respectivos Gobiernos Autonómicos, han ido desarrollando una política hidráulica propia. Navarra a través de la tradición de los pactos tiene su propia política y estrategia hidráulica. Cantabria sacrificada por el embalse del Ebro y Rioja beneficiada. Las dos Castillas y la Comunidad Valenciana tienen poco territorio en la cuenca. Más de la mitad de la cuenca está constituida por Aragón en términos superficiales. En Zaragoza está la sede de la Confederación Hidrográfica del Ebro. La aplicación de la Directiva Marco del Agua es pues, no sólo un tema de calidad del medio hídrico y de participación sino además y sobre todo una participación concertada de gobernabilidad no considerada lo suficiente en la Directiva Marco del Agua.

Se trata de una Cuenca con una tradición de grandes obras hidráulicas en el siglo XX. Cuenta con 107 embalses mayores de un hectómetro cúbico de agua y varios miles de kilómetros de canales y acequias primarias (en alta) que permiten unas 800.000 hectáreas de riego.

Es probablemente la última Cuenca que ha entrado en una etapa madura en términos hidrológicos ya que todavía en los diez últimos años se ha construido cuatro embalses (el Val, Rialp, Itoiz, la Loteta). Están en construcción otros como Montearagón y la ampliación del embalse de Yesa, y tres o cuatro en conflicto y mediación más San Salvador, Biscarrues y Mularroya. Tiene la Cuenca una capacidad de agua embalsada de unos 7.580 hectómetros cúbicos (unos 2.700 metros cúbicos por habitante y año).

Es una Cuenca hidrográfica conflictiva en el contexto de Europa y de los países desarrollados (Estados Unidos, Canadá y Japón). Conflictos con empleo de la violencia como Itoiz, conflictos judiciales pendientes sobre altos funcionarios de la Confederación y el gran conflicto en defensa de la Cuenca de la que supuso la modificación del Plan Hidrológico Nacional en el Parlamento y el abandono del Trasvase del Ebro.

Es una cuenca con una tradición histórica de concertación entre usuarios, especialmente entre regantes e hidroelectricidad. Se trata de una participación de los usuarios reconocida y en parte admirada en Europa como pionera.

En estos comienzos del siglo XXI su economía se encuentra en el mejor momento de su historia. Se trata de una economía madura con una cultura del agua madura acorde con la Directiva Marco del Agua.

La aplicación de esta Directiva Marco que impone la participación será por tanto especialmente peculiar en la Cuenca del Ebro. Hasta ahora la máxima participación se había desarrollado a través del conflicto contra el trasvase lo que ha tenido una función de pedagogía social sobre la población en general que tiene una gran información y una gran sensibilidad sobre el agua.

Hay pues una tradición de máxima participación emocional y puntual de la población en general en momentos de crisis y una ausencia de participación activa del público en general que deja la gestión en manos de los técnicos y políticos en conflicto con unos u otros usuarios o movimientos medioambientalistas, sostenibilidad, Ecología y Desarrollo, Nueva Cultura del Agua...etc.

El hecho más significativo de la cultura popular hidráulica de la Cuenca del Ebro en su oposición al trasvase es que se vió apoyada por la Directiva Marco. Hoy la cultura vigente en la política del agua europea es la de la Directiva Marco del Agua que coincide a grandes rasgos con la argumentación de la oposición al trasvase.

Por eso la redacción y revisión del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro reúne extraordinarias complejidades. Por un lado por la cada vez más organizada gestión autonómica del agua y por otro por el conflicto ideológico entre una política de obras enfrentada a una política de gestión sostenible. La gran ventaja es que en la cuenca se sabe mucho de gestión del agua. Se trata de estimular no solo a la población sino también a los regantes y a las hidroeléctricas para concertar y coparticipar en la elaboración del nuevo Plan Hidrológico de la Cuenca con la concertación con las Comunidades Autónomas y la convergencia entre la tradición de ingeniería hidráulica y la nueva política del agua que impone la Directiva Marco.

En todo lo relacionado con sensibilización, comunicación y participación del público en general, incluso de los usuarios a través de la Confederación Hidrográfica del Ebro (Asamblea de Usuarios, Juntas de Explotación...etc) la Directiva Marco ya está siendo aplicada en la cuenca del Ebro hace años, a la contra, vía conflicto.

A partir de ahora hay que invertir la metodología. En lugar de hacer un Plan Hidrológico que no se ejecuta, que no se cumple, se tratará de pactar, concertar y convenir por la vía de la máxima participación entre Comunidades Autónomas, Estado Central y asociaciones medioambientales, culturales...etc.

Se trata de un pozo sin fondo con mucha agua en el que las cosas se pueden hacer bien.

## **2. RESUMEN**

### **La participación en la Directiva Marco**

El 22 de diciembre del 2005, se cumplió un lustro de la publicación por la Unión Europea de la Directiva Marco del Agua.

En su conjunto la Unión Europea es la primera unidad económica del mundo y la más avanzada en el desarrollo del Estado del Bienestar. Así lo muestran las posiciones que los países miembros de la Unión Europea tienen encabezando el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de las Naciones Unidas.

Europa ha ido avanzado en la participación en el sistema educativo, (Consejo Escolar, APA's,etc.) y en el sistema de salud. Por el contrario, la participación se ha estancado en Urbanismo y Ordenación del Territorio mientras que en lo relacionado con el agua y el medioambiente el proceso de participación en Europa, en general, va retrasado. Lo mismo sucede en la participación en el sistema energético o en el sistema de transportes.

La Directiva Marco del Agua dice de manera muy clara que una vez alcanzado el alto desarrollo tecnológico, científico, económico y social, la Unión Europea debe aspirar a una planificación y gestión del agua y de ecosistemas hídricos de la máxima calidad con la **participación activa del público y de los usuarios**.

La tradición vanguardista de participación, especialmente, en los países nórdicos ha ido demostrando con el paso de los años que **si la ciudadanía participa activamente en la planificación, los planes se ejecutan con escasos conflictos**.

Lo contrario es lo que ha sucedido en la Cuenca del Ebro que llevó a una crisis hasta del Plan Hidrológico Nacional. La tradición del Plan Hidrológico en la Cuenca del Ebro era una planificación con poca participación durante el proceso, que daba lugar a enormes conflictos que impedían que la planificación se cumpliera o ejecutase. **En la Cuenca del Ebro ha habido una tradicional participación de los usuarios concesionarios a través de los órganos de la Confederación Hidrográfica del Ebro (Asamblea de Usuarios, Juntas de Explotación...etc.) pero no ha habido participación del público en general en los procesos de definición de prioridades, objetivos, estrategias, principios y en la redacción de los sucesivos Planes Hidrológicos aprobados pero escasamente aplicados como consecuencia de los conflictos**. En los años 80 se intentó a través del Pacto del Agua en Aragón, que era una forma de participación sobre todo de líderes políticos. Se definieron unos programas de obras (29 embalses de los que solo 3 ó 4 se han construido). Tampoco se han ejecutado las previsiones de gigantescas transformaciones al regadío planificadas y posteriormente bloqueadas como consecuencia de los conflictos.

Todos los mayores expertos del mundo en materia de planificación y participación insisten en que si los procesos se llevan a cabo con rigor y técnicas adecuadas los planes son mejores, se cumplen y disminuye enormemente el nivel de conflictos. Por eso la Unión Europea y la Directiva Marco del Agua nos proponen la participación y nos proponemos aquí desarrollarla.

**Se trata de sustituir los conflictos posteriores a la planificación por la participación previa y durante ésta.**

Vamos a aprovechar el hecho de que el Valle del Ebro es muy avanzado en participación ciudadana en torno a los conflictos del agua y su resolución. Si excluimos el conflicto por el río Jordán entre israelitas, judíos, palestinos y árabes musulmanes tendremos que reconocer que al menos en Europa nunca, ninguna sociedad histórica ni actual ha obtenido una cultura popular difusa sobre el agua ni más intensas participaciones en conflictos del

agua que el Valle del Ebro, especialmente, Aragón, Navarra y Cataluña. Hasta ahora la participación en el Valle del Ebro ha sido posterior a la planificación y a la contra. Esta relación conflictual e identitaria con el agua es a la vez causa y consecuencia del conflicto y viceversa. Solo así se explica que se hayan celebrado gigantescas manifestaciones masivas en Zaragoza, unas 400.000 personas llenando la Plaza del Pilar, así como grandes manifestaciones en Madrid, Barcelona sin olvidar los 10.000 manifestantes del Valle del Ebro en la propia sede de la Unión Europea un terrible, frío y lluvioso día de invierno en Bruselas. La planificación y gestión del agua ha acarreado conflictos violentos en Navarra (el atentado de Itoiz) que tuvo un coste económico de unos 6 millones de euros y el encarcelamiento de varios activistas. El conflicto ha llevado a los tribunales a diversos técnicos y funcionarios de la Confederación Hidrográfica del Ebro. El conflicto ha generado el desarrollo de una Iniciativa Social de Mediación en Conflictos y de una Comisión del Agua en el caso del Gobierno de Aragón. De todo lo anterior se puede pues afirmar que: **la Cuenca del Ebro tiene un gran saber hidráulico, una cultura hidráulica a veces confusa y contradictoria entre regantes y ambientalistas. El espacio dedicado en los medios de comunicación de masas, las discusiones en el trabajo y en los bares en torno al agua, los posicionamientos intrafamiliares forman parte de la identidad del Valle. Así pues, en la Cuenca del Ebro hay una gran tradición de participación en el agua que es muy cercana a las posiciones conceptuales de la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea.**

**Pero también hay más de 60 años de participación institucional de los concesionarios y usuarios de la Confederación Hidrográfica del Ebro (regantes, hidroeléctricos, abastecimientos de aguas y otros usos).**

La organización de la participación para aplicar la Nueva Directiva Marco deberá tener en cuenta que se parte ya de un nivel muy alto, de un saber social acumulado como en ningún otro sitio de la Unión Europea. Se parte también de una tradición institucional participativa de los usuarios en la organización de la Confederación Hidrográfica del Ebro. Este organismo ha dado históricamente prioridad a la planificación y gestión del agua como un recurso natural que se explota económicamente dando prioridad a la gestión de la cantidad a través de obras de regulación (embalses) y transformación (canales y regadíos o instalaciones hidroeléctricas).

Debemos tener en cuenta el saber acumulado, muy importante, de los técnicos de la Confederación Hidrográfica del Ebro y Comunidades Autónomas, de los técnicos y de los usuarios (regantes, ingenieros de las compañías eléctricas, ingenieros de los abastecimientos de aguas municipales, directivos de las centrales nucleares...etc.).

**La participación en la Directiva Marco y en la elaboración del Plan Hidrológico de Cuenca deberá permitir la reunión y el diálogo creativo de los usuarios concesionarios con el resto de la población (asociaciones de**

**consumidores, ambientalistas, usos recreativos, amigos de los valores culturales y simbólicos de los ríos...etc.).**

**Explicar con sencillez y claridad lo que exige la Directiva Marco del Agua y reunir al máximo de actores en el máximo de ocasiones posibles para que se propongan las grandes líneas creativas de cómo aplicarla.**

### **Algunas reflexiones y propuestas para evitar el conflicto posterior con una participación previa en la planificación en la Cuenca del Ebro.**

El documento guía vale sobre la participación pública en relación a la Directiva Marco del Agua señala que la participación debe ser peculiar y adaptada a las características de cada cuenca fluvial, de cada Subcuenca, de cada masa.

Las peculiaridades de la Cuenca del Ebro requieren peculiaridades en la organización de la participación en la planificación hidrológica.

Es probablemente la cuenca hidrográfica con más regadío de Europa, con más agua embalsada por habitante, con más tensiones soberanistas, secesionistas y autonomista. Es la una cuenca que ha impedido una pérdida de caudales por trasvase en dos ocasiones: una el trasvase a Barcelona y Cataluña Oriental y otra el travase a Valencia, Alicante, Murcia y Almería (el parón del intento de trasvase Norte-Sur de California es el otro ejemplo mundial). Es la Cuenca más conflictiva entre dos concepciones filosóficas y tecnológicas. Una de ingeniería de grandes obras basada en el incremento de la oferta. La otra basada en la gestión sostenible de la demanda. Es una Cuenca donde está funcionando con éxito la primera Instancia Social de Mediación que en Aragón ha dado salida a varios conflictos enrocados que venían desde muy antiguo. Es una Cuenca del Ebro que tiene un sistema complejo de Organizaciones de Comunidades de Regantes con una profunda y ancestral tradición de participación y conflicto (desde el Bronce Ibérico de Botorrita anterior a la presencia romana en España). Es la Cuenca Hidrográfica donde más se dedica mucho espacio en los periódicos locales y regionales a los temas del agua. Es la Cuenca que tiene un saber popular acumulado y contradictorio sobre el agua.

## **Algunas propuestas para análisis y discusión sobre como organizar la participación en la revisión del Plan Hidrológico de Cuenca para su adaptación a la Directiva Marco del Agua 2000/60.**

1º. El proceso deberá ser liderado de forma pactada por parte del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro hacia arriba con el Ministerio de Medioambiente y hacia abajo con la propia Confederación Hidrográfica del Ebro incluidos los organismos institucionales participativos que ya funcionan y con las Comunidades Autónomas.

El Presidente podría, con la máxima solemnidad, llegar a manifestar la voluntad de empezar una época y una tecnología hidrológica nueva a la vez síntesis y superación de la política hidráulica clásica e histórica de la Confederación, de la cultura de los regantes y las hidroeléctricas, de la Nueva Cultura del Agua y la sostenibilidad. Todo ello siguiendo necesariamente el compromiso del Estado Español de aplicación de la Directiva Marco sobre el Agua.

2º. El mismo proceso debería realizarse entre Presidencia y los organismos competentes de todas y cada una de las Comunidades Autónomas que forman la Cuenca, llegando a un acuerdo, pacto o concierto de cooperación, transparencia, juego limpio y de solidaridad con el conjunto de la Cuenca incluido el Delta del Ebro ya que la Directiva Marco exige, acertada y afortunadamente, la planificación del litoral marítimo.

3º. Se planificará de abajo a arriba, obteniendo los proyectos propuestos por las gentes del propio territorio, con participación desde el comienzo del proceso de redacción del plan.

4º. Se tomará como unidad de planificación el territorio de todas y cada una de las 17 Juntas de Explotación por separado. Varias de éstas son de tal importancia que merecerían a efectos de reuniones de trabajo, reflexión, diagnóstico y propuestas subdividir las: tal vez el río Gallego y el río Cinca, que ha efectos de análisis y planificación el territorio y la Junta de Explotación se subdividirían en dos unidades.

5º. Se debe profundizar la participación en las Juntas de Explotación en su funcionamiento normal no sólo en los momentos de planificación.

6º. Se deberán incorporar desde el principio sistemáticamente a los movimientos sociales, vecinales, ecologistas, medioambientales, naturalistas de todo el Valle del Ebro y se definirán los mecanismos y formas de participación en la planificación y los principales temas culturales, conceptuales, filosóficos y tecnológicos a tener en cuenta en la planificación.

7º. Se deberá incorporar en la participación a profesionales, científicos, universidad, colegios profesionales de biólogos, ingenierías, abogados, geógrafos, sociólogos...etc.

8º. Sobre las técnicas de participación se dará prioridad a la expresión oral y presencia física a través de centenares de reuniones cara a cara sobre el terreno de manera que se difunda la participación de boca a oreja. Así se paró el Trasvase. Así se podría emplear la comunicación personal, directa y oral en la planificación desde el principio. Ello supone un acuerdo original con un número importante de radios que sean especialmente sensibles a los temas del agua (en Zaragoza existe Radio Ebro que da una gran importancia al tema hidráulico y a la cultura consiguiente). Lógicamente se empleará la prensa local y autonómica así como las televisiones locales y autonómicas pero según nuestra recomendación de manera secundaria a la expresión oral, a las reuniones informativas y a la radio.

9º. Desde el día en que solemnemente en rueda de prensa conjunta con las Comunidades Autónomas el Presidente de la CHE presente el Plan de Participación para la redacción del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro siguiendo la Directiva Marco del Agua, comenzará una etapa en la que la Confederación Hidrográfica del Ebro aumente su transparencia informativa a nivel de cada Junta de Explotación no sólo a través de la página de Internet sino facilitando al máximo toda la información directa y personalizada a ciudadanos y entidades ciudadanas así como a organismos de gestión.

10º. Se pactará un Código de Conducta en lo relacionado con el agua: se tendrá en cuenta lógicamente principios tales como la coherencia de toda la Cuenca, la solidaridad de toda la Cuenca, la transparencia y el juego limpio en las estrategias, el respeto a las posiciones contrapuestas, la tolerancia y resultado de todo lo anterior la concertación franca y noble siguiendo una tradición del Valle del Ebro. No se trata de un cambio de imagen sino de un cambio de fondo, de contenido en la planificación y gestión del agua que pasa a la sostenibilidad participativa. Evidentemente el proceso durará como mínimo 10 ó 15 años pero se irá haciendo camino al andar.

11º. El cambio de rumbo pactado y concertado con las Comunidades Autónomas, con los usuarios concesionarios del agua, entidades ciudadanas y los colegios profesionales deberá ir acompañado de un presupuesto de gasto dedicado a planificación y participación activa. El gasto más importante de la Oficina de la Planificación no será en consultorías técnicas y asistencia externa en lo relacionado con ingeniería hidráulica o incluso ingeniería medioambiental sino en previsión de gasto para la participación positiva y concreta.

Lógicamente se deberá invertir en preparar documentación técnica para cada Junta de Explotación, así como concertar todo el proceso de participación y su gasto con las Comunidades Autónomas.

Se trataría sobre todo de profesionales capaces de la dinamización y la participación ciudadana con conocimientos técnicos en materia de agua. En este epígrafe nos hemos basado en la Guía documento número 8 sobre la Participación del público en la Directiva Marco del Agua. Recordemos que en la Cuenca Adour-Adou-Garona (en Francia), hay 9 equipos dispersos geográficamente en el territorio con un total de más de 100 expertos en planificación y gestión sostenible del agua. En la Cuenca del Ebro hay que tener en cuenta los recursos humanos que en esta materia tienen las Comunidades Autónomas.

En definitiva, la Directiva Marco del Agua produce en toda Europa una nueva política de la sostenibilidad y la calidad como filosofía y objetivo. Cada país deberá actuar en consecuencia. En el caso de la Cuenca del Ebro supone una oportunidad para una reconciliación entre mentalidades encontradas y entre culturas contrapuestas. La Directiva Marco del Agua puede ayudar a mejorar la calidad del agua, los ríos, las riberas y los acuíferos, administrarla con más racionalidad económica y a modernizar la Confederación Hidrográfica del Ebro que como todas las grandes instituciones debe ir adaptando su filosofía y su tecnología hacia un mundo sostenible si queremos salvarlo.

**Los valores del agua en la sostenibilidad requieren profundos cambios de actitudes, en los políticos, en la Confederación Hidrográfica, en las Autonomías, en los concesionarios, en todas las partes interesadas y en el público en general.**

A la vista de la escasa participación desarrollada en los cinco primeros años de aplicación de la Directiva Marco del Agua, especialmente en la Confederación Hidrográfica del Ebro, es necesario recuperar el tiempo perdido. Se debe desarrollar un trabajo de coordinación, convenio, pacto, acuerdo o concierto sobre la participación y el calendario de aplicación de la Directiva Marco del Agua en todas y cada una de las Comunidades Autónomas. Primero por separado y a ser posible con todas juntas. En todos los cambios profundos de las sociedades, en todas las reformas hay que formar primero a los formadores. Hay que transmitir que existe en los últimos 20 años una nueva óptica para el uso del agua que en España debemos introducir una filosofía cada vez más madura que nos viene de la Unión Europea. Una auténtica participación en instituciones de concesionarios y público en general que requiere según la Guía de Participación, unos mecanismos que deberían estimular:

- La confianza;
- La apertura mental;
- La transparencia;
- La honestidad;
- El respeto;
- La inclusión;

- La actuación en positivo;
- El aprendizaje de unos a otros;
- El respeto mutuo.

## **La participación generalizada desde el principio del proceso.**

Se requiere una evolución en la cultura política de la toma de decisiones así como una evolución en la cultura de la implicación de las partes interesadas.

La planificación y la gestión del agua requiere un profundo cambio de actitud: las partes interesadas son asociadas al proceso.

## **Los planificadores son técnicos y gestores de procesos**

*“El compartir la gestión de los recursos naturales con la gente que depende de ellos para su supervivencia, puede ayudar a hacer su gestión más sostenible, más eficiente, menos costosa económicamente y más aceptable socialmente.....el cambio de orientación significa que las autoridades competentes pueden tener que cambiar sus propias perspectivas organizativas hacia la valoración del hecho de involucrar a las partes interesadas en el proceso de toma de decisiones y en su implementación o puesta en práctica. Una cultura dominante por parte de las autoridades puede inhibir la participación, mientras que una actitud en la que las autoridades reconocen que necesitan oír para conocer, los puntos de vista y las soluciones de sus interlocutores, partenaires, agentes, actores o partes interesadas con el fin de ser capaces de proporcionar planes de ordenación y gestión de las cuencas hidráulicas. Todo eso tiende a mejorar la planificación. Para los que están en posiciones de poder el adoptar una actitud no dominante, de aprendizaje puede incluso llevar consigo cambios personales en los equipos técnicos y administrativos de la institución. **Todo esto implica que los gestores del agua necesitan ser técnicos, expertos y gestores de procesos. Adoptando una actitud, que comienza por definir los problemas del agua como problemas humanos más que como temas técnicos, es un buen camino para comenzar a apreciar las perspectivas de otras partes interesadas en el agua”.***

*“La guía señala que serán necesarios retoques en las instituciones del agua tales como revisar la estructura y el organigrama organizativo, revisar y poner a punto las habilidades, la experiencia y las competencias del personal técnico, gestor y administrativo y revisar el presupuesto y los recursos dedicados a la participación del público”.*

**Todo ello requiere una implicación de los políticos y recursos económicos destinados a la participación.**

*“El punto de salida al embarcarse en una metodología participativa supone el implicarse a nivel político. Esta implicación debe ser basada en un entendimiento y en la plena conciencia de las nuevas obligaciones y en que la implicación activa no sólo es beneficiosa sino también necesaria para llegar a conseguir por anticipado los objetivos de calidad del agua lo que es una parte muy significativa a la hora de promover el desarrollo sostenible”.*

*“La implicación o el compromiso de los políticos necesita ser transformado en recursos concretos tales como financiación que asegure la suficiente calidad y cantidad de personal, presupuesto, mandato, ambiciosos objetivos de participación pública así como formación y entrenamiento interno de la institución”.*

*“Para pasar del burocrático trámite tradicional de la información pública o consulta escrita hacia una implicación activa de la población las autoridades se encontrarán ante un gran desafío. Las instituciones deben hacer un análisis interno para ver si serán capaces de aplicar un proceso de participación del público. La capacidad para lanzarse en esta vía depende de los recursos, la disponibilidad del personal experimentado y cualificado, su conocimiento de la situación (Ej. qué sucede aguas abajo no solo de la cuenca sino del organigrama) y en qué medida están en una actitud abierta al reconocimiento del potencial cambio de gestión de los temas claves del agua que habrá que tomar en consideración. Eso significa que los participantes deberán tener una voluntad abierta a tomar la co-responsabilidad de las decisiones, las cuales emergen del proceso de participación”.* **Textos extraídos de las páginas 52,53 y 54 de la Guía sobre la Participación Pública en la Directiva Marco del Agua.**

### **3. RECOMENDACIONES**

#### **Planificación y participación en el Plan de la Demarcación del Ebro en aplicación de la DMA. Metodología y calendario.**

1º. La unidad de planificación será la de las cuencas o territorios de todas y cada una de las 17 Juntas de Explotación por separado.

2º. El Plan Hidrológico de Cuenca será la síntesis pactada y concertada con las Comunidades Autónomas de cada uno de los Planes Hidrológicos de la Subdemarcaciones o Juntas de Explotación (en total 17). Todas reunidas y sometidas a coherencia constituirán el Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro.

Los equipos serán mixtos de tecnología hidráulica, ambiental y económica dedicando el 50% de todo el tiempo y esfuerzo a los procesos de participación, es decir, de planificación participada para la detección de los grandes temas, detección de los conflictos, aspiraciones...etc. Los equipos trabajarán juntos aunque cada uno centre su esfuerzo en sus tareas específicas. En cualquier caso se establecerá un coordinador de cuenca de todos los procesos, procedimientos y organizaciones de participación de las diversas Comunidades Autónomas (debe ser concertado y con colaboración franca y estrecha. Sólo interviene en los procesos de participación la CHE cuando hay acuerdo con la Comunidad Autónoma respectiva en concertar.

3º. La metodología aplicada a la participación dada las características de alta cultura y sensibilidad hidráulica en la Cuenca del Ebro se dirigirá sobre todo a los ciudadanos ciudadanas que tradicionalmente se han interesado por el tema del agua además de los regantes, hidroeléctricos y otros concesionarios.

4º- La participación se adaptará, puesto que de un arte se trata, a cada una de las Juntas de Explotación y a las características de la Comunidades Humanas y de las problemáticas antropológicas y sociales de cada Junta de Explotación y de su territorio.

5º- Se procederá en una primera fase por pequeñas reuniones de grupo por sectores o temas (regantes, ayuntamientos, ecologistas...etc.) que servirá de preparación para una convocatoria de un Foro o Encuentro de todas las personas detectadas por su interés e invitadas y convocadas. Habrá pues 17 Foros, uno para cada Cuenca de Explotación.

6º- La metodología de la participación será la que sistemáticamente se aplica en la participación de temas de medioambiente siguiendo los criterios de la Agenda 21. Esto quiere decir que en cada Junta de Explotación se celebran como mínimo dos encuentros.

**El Foro o encuentro de la primera fase** es de intercambio y presentación de datos básicos y recogida de aspiraciones, críticas y grandes temas percibidos por los afectados y residentes en el territorio. Todo ese material permite pasar a la siguiente fase una vez redactado el diagnóstico con objetivos.

**El Foro o encuentro de la segunda fase** se presentan las propuestas de borrador o avance de Plan Hidrológico que se les ha enviado previamente y que es sometido a crítica y debate por grupos temáticos conflictivos.

Con lo recogido en los Foros los planificadores establecen el Plan Hidrológico de Subcuenca que en su día saldrá al proceso de información pública...etc.

## **Facilitar información**

En cada Junta de Explotación se deberá establecer un dossier informativo y documental inicial exhaustivo y puesto a la disposición electrónica, gráfica e incluso oral de las personas interesadas.

El equipo que redacte el plan deberá en una primera fase conocer el territorio y sus gentes personalmente sobre el terreno. Se trata de un viaje inicial de dos días al territorio de la Junta de Explotación en una visita exploratoria. Se buscan interlocutores para incorporarlos activamente al proceso participativo y planificador. De ese primer viaje quedarán los contactos suficientes como para poder establecer un "Who is Who" (quien es quien) de por lo menos 30 nombres obtenidos en el primer viaje.

A partir de las conversaciones tenidas con aproximadamente diez o quince personas diferentes de Organismos de la Junta de Explotación o de Ayuntamientos, ecologistas, científicos o regantes o industrias...etc. Se establecerá **todo un proceso de logística y operatividad con respecto al funcionamiento, un calendario de colaboración en relación con las Comunidades Autónomas.**

Este primer viaje exploratorio deberá tener entre tres y siete reuniones con una a tres personas sobre el terreno.

Cumplimentando lo anterior se tendrá por **cada Junta de Explotación una reunión con funcionarios de la CHE (en Zaragoza) que son los que más información reúnen.**

Es muy importante de este primer viaje poder deducir si la forma ideal de trabajar es por grupos de discusión o además se pueden celebrar encuentros o Foros de 100 participantes. Esto depende de la madurez, tradición y el estilo de interactuar de las zonas.

Los grupos de discusión serán tanto temáticos y sectoriales como mezclados.

A la hora de establecer el “Who is Who” de cada Junta de Explotación que pudieran participar en las reuniones de planificación consideramos inicialmente los siguientes:

1. Técnicos de la Confederación de las Juntas de Explotación.
2. Técnicos de la Comisaría de Aguas del Ebro.
3. Policía de Agua (Guardas de Confederación, Comunidades de Regantes y de Comunidades Autónomas).
4. Comunidades de Regantes.
5. Hidroeléctricas, nucleares y ciclos combinados.
6. Abastecimientos.
7. Industrias.
8. Pescadores.
9. Ecologistas.
10. Ayuntamientos y Comarca.
11. Medioambiente Autonómico, LIC-ZEPA.
12. Consumidores.
13. Asociaciones Culturales Comárcales
14. Elementos de dinamización recreativa.

### **Composición del dossier informativo de cada Junta de Explotación.**

Se seguirá el modelo piloto actualmente en elaboración en la Oficina de Planificación de la Confederación Hidrográfica del Ebro. A grandes rasgos el dossier que se proporcionará a cada participante deberá contener:

1. Planos y cartografía (antigua y moderna, unos 20).
2. Fotos aéreas en color (10).
3. Fotos en color a ras de tierra de paisajes hídricos (10 positivas y 10 negativas o críticas de las disfunciones).
4. Planos del dominio público hidráulico y de los deslindes.
5. Estadísticas exhaustivas, demográficas, económicas...etc.
6. Aforos.
7. Listados de Concesiones y características de las principales (fotocopia del Registro).
8. Vertidos y puntos de vertido.
9. Presupuestos sistemáticos del último año disponible.
10. Análisis económico, histórico de la SubCuenca.
11. Datos de las características y calidades de las masas de agua.
12. Descripción de los ecosistemas.
13. reunión de datos sobre inundaciones y sequías.
14. Planes de Emergencia y Zonas Inundables.

15. Listado de proyectos de todo tipo realizados en otras épocas y no ejecutados o construidos.
16. Listado y resumen de cada uno de los estudios medioambientales realizados sobre la Subcuenca.
17. LIC-ZEPA y Espacios Naturales.
18. Red de aerogeneradores.
19. Regadíos.
20. Etc.

### **Como organizar el proceso operativo de Planificación Participada.**

1. Facilitando información.
2. Consultando por oral y por escrito (información pública incluida).
3. Con la implicación activa de uno de cada mil habitantes.

Es probablemente en el Valle del Ebro y en el Sureste de España (Alicante, Murcia y Almería) en los espacios de Europa donde más hay un saber social y ciudadano en materia de agua y donde más se habla de agua. Por tanto hay que reconocer de entrada que la participación de la ciudadanía se viene haciendo cotidianamente y el proceso continúa con altibajos según los momentos más emocionales o críticos.

El saber tradicional de los aragoneses o murcianos así como de los catalanes, navarros y riojanos procede de los regantes que antiguamente eran los líderes de opinión en materia de agua y que han ido perdiendo el liderazgo.

Todavía hoy en las Comunidades de Regantes, en cada Sindicato Local de Riegos, en cada Acequia hay una intensísima participación en la gestión y en la participación. La Junta de Riego, la Asamblea de Regantes, el Guarda, los Regantes, el Tribunal de Conflictos funciona por el Principio de Participación Directa. Esta es la causa por la que en el Valle del Ebro una enorme cantidad de varones de más de 40 años hablan y discuten de agua, y un menor número tiene posiciones muy claras sobre lo que hay que hacer con la política hidráulica. Nada parecido es imaginable en Alemania o en Inglaterra.

**El Principio de Participación consistirá en aprovechar este saber social acumulado y aplicarlo e incorporarlo a la planificación.**

Se propone que uno de cada mil habitantes de los dos millones setecientos mil habitantes de la Cuenca del Ebro participen en reuniones, encuentros o grupos de discusión en sus respectivos territorios (Juntas de Explotación).

Para compensar las diferencias de densidad de población se calculará otra posibilidad de un participante cada diez kilómetros cuadrados de territorio.

Como en ambas variables se puede obtener un muestreo participativo suficientemente rico.

Hasta hace muy poco tiempo, hasta la última Ley de Aguas, tenían más votos los más ricos y más poderosos de cada Comunidad de Riegos los que más agua consumían y los que más tierra tenían. Probablemente los iberos o los hispano romanos establecieron sistemas de gestión del agua más igualitaria y democrática, y por lo tanto menos conflictiva. En cualquier caso por una herencia antropológica, lo que está claro es que, todavía el saber de agua es un saber de Notables. Los que hablan y saben de agua en el Valle del Ebro son gente de valía reconocida y respetados en sus Comunidades respectivas. Los Presidentes de los Sindicatos de Riegos o de las Comunidades de Regantes son escuchados, obedecidos y aplican el buen gobierno por lo general.

Saben de agua, organizan bien la gestión con el Secretario, el Guarda Jurado y la Junta de la Comunidad Local de Regantes y aplican con rigor y justicia el reglamento. Las Comunidades de Riego estudian en profundidad durante cientos de horas y oralmente cada uno de los problemas con los que se enfrentan para el buen gobierno del agua. Esta experiencia es la que vamos a aplicar en la planificación participada del Plan Hidrológico del Valle del Ebro 2009, extendida a otros colectivos sociales.

**Hablaremos con los que saben y lo más difícil es localizarlos, identificarlos para, tratándoles con respecto y deferencia oírles e invitarles a aportar ideas y propuestas. Ese y no otro es el espíritu de la Directiva Marco del Agua y de cualquier planificador que sepa lo que se lleva entre manos. Eso requiere una recogida de información de abajo-arriba, de una participación de retorno con comentarios y consultas como mínimo en dos o tres ocasiones (según las fases del Proyecto de Planificación).**

La inmensa mayoría del trabajo será realizado de manera oral. Muchas horas de hablar y poco escribir, sólo exhibir los acuerdos finales. Esta es la técnica que aplica con gran éxito la tradición hidráulica de los regantes e incluso la Instancia Social de Mediación de Ecología y Desarrollo.

Por tanto mucho recorrido sobre el terreno y mucho oír y hablar.

La implicación activa de los interlocutores, agentes del agua, actores privilegiados, usuarios...etc.

Las propuestas que hacemos se refieren siempre por cada unidad de Subcuenca o Subdemarcación, es decir, el equivalente a la Junta de Explotación.

### **Grupos de participación (información, discusión y creatividad).**

Se celebrarán:

- Reuniones de un máximo de 12 personas. Para incorporarlas a los créditos de los participantes se les tomará (se les advertirá de ello antes de la reunión) el nombre, dirección y teléfono. No sólo para incluirlos en el listado de personas que participaron sino para volverlos a contactar con ellos cuando fuera necesario y ellos acepten.
- Se calcula que en cada Junta de Explotación participarán aproximadamente unas 160 personas. Lógicamente la cifra variará según las características de cada Junta de Explotación (territorio, agua y volumen de población o problemática).
- La primera visita sobre el terreno se basará en entrevistas individuales o de grupos de dos o tres personas que permitan identificar los potenciales interlocutores para el proceso de planificación participada. Se deberá acudir en visita exploratoria por cada Junta de Explotación con recorrido del territorio fluvial encontrando e intercambiando impresiones por lo menos con 15 personas en este primer viaje exploratorio. Que permitirá sobre todo el detectar si se podrá trabajar no sólo en grupos de discusión sino en encuentros de 100 personas (dos veces a lo largo del proceso).
- La siguiente tarea de planificación consistirá en comentar el dossier de documentación enviado. Las reuniones se celebrarán sobre el terreno en el territorio de las Juntas de Explotación y se comenzará por tres reuniones de doce participantes diferentes. Si se viera que el ambiente lo permite se pasaría a proponer la realización de un primer encuentro o Foro de Subcuenca de búsqueda de grandes temas (100 personas). Un segundo encuentro de comentarios y discusión del avance del Plan de la Subcuenca o Junta de Explotación. Debe quedar claro que si se puede lo ideal es realizar tres o cuatro grupos de discusión de 12 personas y dos encuentros o asambleas de 100 personas.  
Si metodológicamente se viera que esta formula hay zonas que no funciona se puede aplicar sistemáticamente la organización de grupos de planificación, información, discusión y creatividad. En total en todo el proceso en cada Junta de Explotación se celebrarán entre tres y diez reuniones ç de grupos de discusión.
- Se tratará de que se detecten aproximadamente una docena de personas que puedan pasar a formar parte de lo que denominamos el **Grupo de Planificación Participada Permanente (funcionan de asesores del Equipo de Planificación de la CHE) y Temporal** (los tres años que dura el proceso de planificación), **para cada Junta de Explotación.**
- Esto quiere decir que se celebrarán en los años 2006 y 2007 un total entre 60 y 150 grupos de participación, discusión, información y creatividad. En las Juntas de Explotación en que sea posible se podrán convocar Encuentros o Foros o asambleas de Notables del agua hasta

un máximo de 100 personas, lo que permitiría sustituir cada asamblea en lugar de seis grupos de reunión.

- El Equipo Planificador deberá aplicar en cada caso la metodología o bien de grupo o bien de asamblea que corresponda mejor al éxito de la planificación participada. Hay que recordar que si se opta por la asamblea conviene que se celebren dos. Una de búsqueda de grandes temas y otra de comentarios y críticas al avance del Plan de Subcuenca.

**La Consulta:** la Directiva Marco del Agua la considera el primer nivel real de participación. Se parece mucho a lo que en España se entiende por Proceso Administrativo de Información Pública que no supone participar en la toma de decisiones del Plan. El Reglamento de Participación de la Directiva Marco del Agua distingue entre la consulta oral y la escrita. En nuestro caso se propone dar prioridad al oral como una garantía de que todos los interesados, incluso individualmente puedan hacer sus planteamientos. Tal vez se guardará la forma escrita para la participación en la última consulta del proceso previa a la aprobación.

### **¿Quién convocaría el Foro o Encuentro?**

La Oficina de Planificación de la Confederación Hidrográfica del Ebro, la Comunidad Autónoma a través de una asistencia técnica externa adjudicataria resultante del concurso.

### **¿Cuántos participantes?**

Un máximo de 100.

### **¿Quién y cómo se selecciona a los participantes?**

A través del Viaje Exploratorio y de 3 Grupos de Discusión.

La Junta de Explotación, la Confederación Hidrográfica del Ebro, la Comunidad Autónoma, la Comarca en Aragón, la Diputación Provincial, los políticos electos, las Asociaciones no sólo ecologistas y ambientalistas y de consumidores y vecinos sino también culturales en torno a las tradiciones del río. Participarán, lógicamente, representantes de los agricultores, de los sindicatos, de las organizaciones empresariales, de las actividades recreativas (donde las haya), de los colegios profesionales de arquitectos, ingenieros, urbanistas, ordenación del territorio, paisajismo, agrónomos, biólogos...etc.

### **Duración del Foro.**

Un mínimo de 7-8 horas de 10 de la mañana a 7 de la tarde con una hora para comer.

### **Lugar de la reunión.**

Un edificio de gran carga simbólica, histórico-artístico o cultural del río objeto del foro. A poder ser la comida en el mismo lugar por sistema de catering. También cabe celebrarlo en los salones de convenciones de un hotel y comer en el mismo hotel un menú de 20 euros, pagado en principio por la Confederación Hidrográfica del Ebro y tal vez con aportación de la Comunidad Autónoma respectiva o pagado por cada uno si cobran dietas de 60 euros por sesión.

### **Desarrollo técnico de la sesión.**

La sesión se celebra en asamblea única (no hay subdivisión en grupos). En el Valle del Ebro hay un nivel cultural, un saber hidráulico acumulado y una experiencia asamblearia suficiente como para funcionar armoniosa y creativamente en una sala única con Presidencia rotatoria de tres personas (elegidas por los participantes) que cambian cada dos horas y un Secretario de la Mesa propuesto por la Oficina de Planificación de la Confederación Hidrográfica del Ebro.

Se comienza la sesión explicando con total claridad y simpleza los principios y objetivos de la Directiva Marco. A continuación el coordinador de la sesión advierte a los participantes que se trata de participar con proposiciones creativas en la definición de la planificación y gestión del río. Se deberá definir que río queremos para el 2015 (sobre todo en la calidad del agua y en el

tratamiento de los ecosistemas). Lógicamente gran parte del tiempo no se referirá únicamente a las propuestas de largo alcance que sirvan para la planificación y la gestión sino que surgirán las tensiones y conflictos tradicionales de administración del agua en el río. Conflictos entre Comunidades de Regantes y entre éstas y las empresas eléctricas, piscifactorías, usos recreativos (rafting). También surgirán, lógicamente, las tensiones y conflictos entre Comunidades Autónomas y Confederación Hidrográfica del Ebro así como entre Ayuntamientos, usuarios...etc.

El coordinador deberá dejar muy claro que cuanto más avanzadas estén las propuestas, mejor podrán ser recogidas en los Planes de Gestión lo que evitará en parte los conflictos posteriores.

Los participantes deben tener la certeza de que sus planteamientos no son sólo un acto aparente o formal de participación, sino que serán tenidos en cuenta y contrastados con otros planteamientos y con las viabilidades técnicas a la hora de la redacción del Plan Hidrológico de Cuenca. Si no hay un claro juego limpio por todas las partes, tanto organizadores como participantes, será imposible hablar de participación real y concreta.

Todas las intervenciones serán grabadas con un magnetófono portátil que recorrerá la sala y posteriormente transcritas sin ningún tipo de censura y publicadas como las Actas del Foro del Río. Al final del año 2006 habrán sido publicados 17 libros con las 17 Actas. Ese es un corpus teórico técnico y social que se difundirá principalmente entregando 30 ejemplares a cada uno de los que participaron en el Foro para que a su vez los distribuyan.

### **La coordinación técnica de cada Foro o Encuentro.**

Los dos primeros, que servirán de modelo deberán ser realizados con un alto nivel de experiencia y consenso. A cada Foro vendrán los dos coordinadores de los siguientes Foros para que vayan recogiendo las técnicas de organización y corrigiendo los errores que se puedan ir produciendo. Quiere decir que pasados los dos o tres primeros Foros, los siguientes son el resultado del aprendizaje de los anteriores.

No hay que obsesionarse por obtener conclusiones precipitadas y obtenidas con la técnica del sacacorchos o el calzador. Por el contrario, bastará que la última hora se dedique a seleccionar las tres o cuatro ideas, principios o temas claves sobre los que exista o pueda existir un cierto consenso. El resto de las ideas podrán ir siendo analizadas de los textos transcritos y publicados.

### **¿Quién lleva la coordinación de los 17 Foros?**

Puede sacarse a concurso entre empresas especializadas o más bien a concurso restringido entre fundaciones capaces de gestionar un proceso participativo de este tipo. También cabe la contratación de un consultor externo

durante un año para realizar esa tarea colaborando con la Oficina de Planificación de la Confederación Hidrográfica del Ebro.

Cabe también la contratación de otro consultor externo del máximo nivel como analista y síntesis de los 17 foros con obligación de asistir personalmente a 17 Foros. Debiendo ser también asesor, animador y codirector con el coordinador de los primeros Foros para poner a punto la metodología. De la lectura de los 17 Foros producirá para fin de año del 2006 un texto síntesis de 100 páginas resumido en 10 grandes temas importantes que exige la directiva marco. Su trabajo se entregará antes del 31 de Julio del 2007.

## **CONFEDERACIÓN HIDROGRAFICA DEL EBRO.**

### **Resumen-Esquema de Planificación Participada en una Subcuenca o Junta de Explotación.**

- 1). Dossier informativo preparatorio-introductorio.
- 2). Visita exploratoria al territorio:
  - Tres días de duración.
  - Se contacta y habla con 15 personas.
  - Se elabora una primera lista de personas (posibles interlocutores o participantes). La lista contendrá un mínimo inicial de 30 personas.
- 3). Celebración de 3 a 6 Grupos de Discusión. Reunidos "in situ". Habrá un total de 36 a 72 interlocutores diferentes.
- 4). Celebración del Primer Foro de Subcuenca o Encuentro de 70 a 100 interlocutores.
- 5). Celebración del Segundo Foro de Subcuenca o Encuentro de 70 a 100 interlocutores.
- 6). Si no funcionan creativamente el Primero o el Segundo de los Foros o Encuentros se sustituyen por unos 8 ó 10 Grupos de Planificación, Discusión (un total de unas 120 personas en total).
- 7). Creación de un Grupo de Planificación Participada Permanente de 6 a 8 personas por Subcuenca durante los años 2007-2008.
- 8). Total de participantes no siempre diferentes por Subcuenca o Junta de Explotación (con listados nominales, domicilios, teléfonos) de 120 a 200 personas.

9). Tiempo medio de la reunión (sin incluir tiempo de desplazamiento), tres horas por participante. Con un total de horas de 300 a 600 por Subcuenca o Junta de Explotación.

10). Horas de Grupos y Encuentros de Planificación Participada de Subcuencas.

**Total acumulado para la Cuenca del Ebro**

	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Media</b>
Total participantes por Subcuenca	60	120	80
Nº de horas	180	300	220
Total Nº horas en la Cuenca del Ebro	3.120	5.200	4.160

11). Gasto en dietas a 60 euros por participante. Pagados al final de cada sesión por medio de talón bancario nominal con firma de recibí.

12). Costo de dietas por participante y sesión -----60 euros

13). Costo de dietas por participante y hora-----20 euros

14). Costo de dietas a participantes en Reuniones o Encuentros de Planificación Participada.

## 4. CALENDARIO

### **Calendario de implicación activa en la participación y planificación en la C.H.E.**

**Del uno de enero hasta el 31 de junio del 2006**, experiencia piloto en una o dos Subcuencas para experimentación de la validez del proceso y metodología. En caso de ser adecuado o bien de manera mejorada o corregida se pasa a la siguiente fase.

**Del 1 de julio del 2006 al 30 de Junio del 2007**, se celebra el proceso de trabajo una por una de las 17 Juntas de Explotación o Subcuencas o Subdemarkaciones con la realización de las entrevistas o grupos temáticos previas y de los dos Foros. Al final del segundo Foro aparecen los grandes temas de la Subcuenca que permiten pasar a la siguiente fase.

**Del 31 de julio al 31 de diciembre del 2007**, redacción de cada Proyecto de Subcuenca con consulta en cada Cuenca: exposición del avance en un "Foro o Encuentro".

**Enero-diciembre del 2008**, proceso de cierre de redacción, aprobación, consulta pública y difusión social del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro (incluida consulta general).

**De Enero a diciembre 2009**, programas de ejecución del Plan aprobado.

**LA PARTICIPACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN SEGÚN LA  
DMA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE LA  
DEMARCACIÓN DEL EBRO**

## INTRODUCCIÓN: PARTICIPACIÓN Y MEDIACIÓN.

No se debe confundir la participación en la planificación y la gestión del agua como señala la Directiva Marco con la mediación social en conflictos del agua. La mediación también se basa sobre todo en la participación pero la diferencia esencial es que la participación en la planificación permite planificar consensuando los objetivos, las estrategias, los medios y por tanto reduciendo las tensiones y conflictos posteriores mejorando los resultados y posibilitando la aplicación y ejecución de la planificación. Los expertos franceses en planificación y gestión del agua han asumido estos últimos 15 años y especialmente después de la Directiva Marco que el trabajo participativo se debe centrar cada vez más en la planificación en lugar de estar desbordados por la solución en el esfuerzo de solucionar conflictos. Si una planificación no está participada y consensuada se convierte en algo difícil de ejecutar y objeto de conflictos permanentes.

Esto es lo que ha pasado en toda España y especialmente en la Cuenca del Ebro desde comienzos de los 80. Las contradicciones y los conflictos se han ido acumulando en la propia Cuenca y se han extendido a lo largo de este período incluso fuera de la Cuenca como consecuencia del Plan Hidrológico Nacional que incluía un travase de la Cuenca del Ebro a Valencia y Andalucía.

Al interior de la Cuenca y más concretamente en Aragón (que supone aproximadamente la mitad del territorio de la Cuenca del Ebro) se producen una serie de tensiones, conflictos, disfunciones y contradicciones entre:

- La Zona Norte y parte de la Zona Sur
- La Montaña y el Llano.
- Los Territorios Húmedos y los Territorios Secos.
- Los Territorios poco Poblados y los Territorios más Poblados.
- Los Territorios con Agua Abundante y los Territorios con Agua Escasa.
- Los Territorios con Ríos Continuos y los Territorios con Ríos Discontinuos y graves estiajes y sequías.
- Las Cabeceras de las Cuencas y los Sistemas y Subcuencas frente a la Cola o Codera del Río, cada Cuenca, Sistema o Río.
- La Tecnología Hidráulica de Explotación de los Recursos frente a la Sostenibilidad y la Nueva Cultura del Agua.
- Los Poderes Institucionales frente a los Movimientos Sociales Contestatarios.
- Los conflictos entre Comunidades Autónomas dentro de la Demarcación (CHE).
- Los conflictos entre el aumento de regadíos y la protección del litoral (Delta del Ebro).

- El Estado Central y la Confederación Hidrográfica del Ebro y el Estado Autonómico y las Autonomías.
- La Gestión Administrativa Oficial Reglamentada con Participación de los Concesionarios Usuarios y la Participación de otros Colectivos.
- El Agua como Recurso frente a la Gestión Integral de Ecosistemas.
- Las Poblaciones Damnificadas o Inundadas frente a las Poblaciones Beneficiadas.
- Los regantes contra los ecologistas e hidrogeólogos.
- Los Partidarios de los Embalses, Canales y Regadíos frente a los Partidarios de Ríos y Ecosistemas Fluviales.
- Los hidrogeólogos contra la Ingeniería tradicional.

## **1. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN**

### **Aragón es vanguardia no sólo en los conflictos del agua sino en la participación aplicada a solucionarlos.**

La conflictividad y alta participación en materia del agua en el Valle del Ebro y especialmente en Aragón no tiene carácter bloqueante y autodestructivo sino que es heredera de una tradición participativa en la gestión del agua a través de las Comunidades de Regantes recogida e institucionalizada a través de la Confederación Hidrográfica del Ebro y la Ley de Aguas.

Aragón tiene un record, probablemente mundial, de participación en los conflictos del agua (lucha anti-trasvase) y tiene, probablemente, un record europeo en legislación aplicada en cuanto a la participación en la solución de los conflictos.

Nos referimos aquí a la **Ley de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón (Ley 6/2001 de 17 de mayo)** y al **Reglamento de la Comisión del Agua y del Procedimiento para la Formación de las Bases de la Política del Agua en Aragón (Decreto 301/2002 del 17 septiembre del Gobierno de Aragón)**.

Probablemente ninguna institución de ningún Estado Europeo tuvo tanta agilidad en la aplicación de la filosofía subyacente a la Directiva Marco del Agua. Recordemos que la Directiva Marco del Agua 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo es del 23 de octubre del 2000 y que la Aragón se aprobó en las Cortes Aragonesas sólo ocho meses después (el 17 mayo del 2001).

Esto quiere decir que la tradición de la participación y el conflicto en la gestión del agua en Aragón venía elaborando una ordenación jurídica con

anterioridad a la Directiva Marco del Agua. Es evidente que la Ley aragonesa redactada por el catedrático Antonio Envid y tramitada en las Cortes Aragonesas se comenzó con anterioridad a la Directiva Marco.

No obstante el preámbulo de la Ley aragonesa no deja lugar a dudas *“Esta ley se inscribe en el contexto de la reciente Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas”*.

*“De esta forma la cantidad y calidad del recurso se complementan necesariamente; demanda y conservación no son más que caras de la misma moneda; sostenibilidad y uso racional, finalmente, principios que no pueden conjugarse por separado so pena de caer en la esquizofrenia hídrica.....”*

*“Esta Ley es una autentica ordenación de las plurales formas de participación de los poderes públicos aragoneses en el ámbito de la gestión del agua, y de ahí la misma ambiciosa y comprometida denominación que la Ley apunta....”*

*“Es de interés para los aragoneses y, por tanto, para la Comunidad Autónoma la participación en la determinación de la política nacional en materia de aguas...”*

*“El problema, tal y como la experiencia enseña, reside en la configuración de instrumentos y medios hábiles para hacer posible el debate social y la expresión de cualquier posición sobre el particular.....”*

*“El Instituto Aragonés del Agua surge, entonces, como un instrumento que facilita el debate y el acercamiento de planteamientos inicialmente contrapuestos en materia de política hidráulica en Aragón. Se articula en su seno una Comisión del Agua en Aragón de composición plural, donde la Administración aragonesa está representada minoritariamente y donde, sobre todo, se da lugar a la presencia de intereses y opciones en sus múltiples manifestaciones. Ese Instituto Aragonés del Agua, a través de sus servicios administrativos notoriamente reforzados en relación a los actuales, formará, además, unas Bases para la Política del Agua en Aragón, instrumento fundamentalmente entendido desde la finalidad de la planificación hidrológica, que, tras el correspondiente debate en el seno del instituto y la sociedad, será presentado a las Cortes de Aragón para su debate y la formulación, en su caso, de las correspondientes resoluciones, dando así lugar, al nivel más alto posible, a una concreción de la política aragonesa del agua que represente lo que son posiciones ampliamente mayoritarias de su compleja y plural sociedad”. (Preámbulo de la Ley de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón).*

Nos encontramos ante, probablemente, la primera Ley publicada en cualquiera de los Estados, Autonomías y Regiones Europeas que relaciona

estrechamente, al igual que lo hace la Directiva Marco, la ordenación, planificación y gestión del agua con la participación.

En los cinco años transcurridos desde la entrada en vigor de la Ley aragonesa apenas se ha avanzado en la planificación y ordenación participada en la gestión del agua. Sin embargo debemos destacar el éxito en la aplicación de la Ley y de su Reglamento en la participación para la gestión de los conflictos del agua.

Hay que entender que en el territorio de la Confederación Hidrográfica del Ebro y especialmente en Aragón y Navarra (como los territorios con más conflictos) y en menor medida en Cataluña, la problemática y conflictividad participada y participativa en la gestión del agua se manifestaba a dos niveles. Por un lado el conflicto y la movilización social contra el Plan Hidrológico Nacional que preveía el trasvase del Ebro a las Comunidades de Valencia, Murcia y Andalucía. Ese conflicto ha sido resuelto legislativamente por el Parlamento Español.

Por otro lado en el caso de Aragón existían múltiples conflictos que estaban convirtiendo en casi inaplicable el Pacto del Agua acordado por unanimidad en las Cortes Aragonesas a principio de los 90 del siglo pasado. Esencialmente el conflicto era: **por un lado los partidarios de la construcción de más embalses y más riegos y por otro los que se oponían a estas obras hidráulicas. En el fondo es un problema más profundo en el que se enfrentan dos concepciones del mundo, del medioambiente, de la sostenibilidad y, en concreto, de la gestión del agua. Es un conflicto moral, filosófico, conceptual, una visión del mundo, del planeta y del futuro no compartida por todos los ciudadanos y ciudadanas sino conflictiva y contradictoria.**

El hecho nuevo a finales del 2005 es que hace ya cinco años que la Directiva Marco del Agua impone, sin lugar a dudas, la obligación de buen estado de las aguas a la que subyace una cultura y una política de la sostenibilidad y la participación no sólo en la gestión sino en la planificación del agua y en la resolución de los conflictos.

En el Valle del Ebro y especialmente en Aragón y Navarra a lo largo de los 90 y en los cinco primeros años del siglo XXI se ha desarrollado una atmósfera de conflictos sociales, participación masiva en manifestaciones, denuncias, querellas y procesos judiciales e incluso atentados violentos (Itoiz).

La virtud de la Ley de Ordenación y Participación de la Gestión del Agua en Aragón es que ha comenzado a ser aplicada al menos en la superación de conflictos.

## 1.1. EL INSTITUTO ARAGONÉS DEL AGUA Y LA COMISIÓN DEL AGUA EN ARAGÓN.

El proceso requirió la creación del Instituto Aragonés del Agua y formando parte de este de la Comisión del Agua de Aragón y formando parte de ésta la creación de las Ponencias de ocho personas cada una de ellas (Ponencia de Bases de la política hidráulica, Ponencia de Obras del Pacto del Agua, Ponencia de Infraestructuras, Ponencia de Calidad de las Aguas).

El Gobierno de Aragón y la Sociedad Aragonesa hicieron un gran esfuerzo de concertación que concluyó con el nombramiento por el Presidente del Instituto Aragonés del Agua y Consejero de Medioambiente del Gobierno de Aragón de la Comisión del Agua que a su vez nombró a los miembros de las diferentes Ponencias.

Creemos tan importante y vanguardista la actividad desarrollada y los resultados obtenidos que debemos considerar que entre 65 miembros más el Secretario y el Presidente de la Comisión del Agua se encuentran unas personas con capacidad de gestión social, política, medioambiental y hidráulica suficiente como para, juntas con otras tantas que no forman parte de la Comisión poder llevar adelante procesos de planificación participada de la gestión hidráulica en colaboración con el resto de las Comunidades Autónomas de la Cuenca del Ebro y cooperando y participando con la Confederación Hidrográfica del Ebro (Servicio de Planificación).

Exponemos a continuación el listado de los miembros de la Comisión del Agua. La única objeción que se le podría hacer es la presencia de una sola mujer. Es muy probable que la tradición conflictiva del agua sea un residuo antropológico de la gestión musulmana del agua que tal vez subyace en parte en la mentalidad hidráulica aragonesa. El agua era (y todavía es en la Comisión del Agua de Aragón) cosa de hombres.

### La Comisión del Agua en Aragón

**Composición de la Comisión del Agua de Aragón (20-04-2004)**, en cuanto a representantes designados por las diferentes organizaciones, asociaciones o instituciones, **queda en consecuencia formada** por los siguientes miembros.

- a) En representación de las organizaciones sociales cuyo objeto principal sea la protección y conservación del medioambiente, con particular atención al agua y a sus ecosistemas asociados.

D. Chesús Ferrer Justes.

D. Víctor Viñuales Edo sustituido por Francisco Iturbe (Ponencia Obras).

D. Mariano Mérida Salazar.

D. Juan Carlos Cirera Martínez.

- b)** En representación de las organizaciones sociales que tengan por objeto la defensa de los afectados por obras de regulación.

D. José Javier Gracia Santos (Ponencias Bases).  
D. Javier Mur Couto (Ponencias Obras).  
D. David Guzmán Otano.

- c)** En representación de las asociaciones representativas de entidades locales que tengan por objeto la defensa de los afectados por obras de regulación.

D. Pedro Santorromán Lacambra.  
D. José Vicente Torres Perera.  
D. Alfredo Solano Calvo (Ponencia Infraestructuras).  
D. Martín Beneded Campo (Ponencia Obras).

- d)** En representación de las organizaciones sociales dedicadas a la defensa de los consumidores o usuarios.

D. José Manuel Calvo Escolano.

- d)** En representación de la Universidad de Zaragoza.

D. Alfredo Ollero Ojeda.  
D. Javier Martínez Gil.

- e)** En representación de las asociaciones aragonesas de entes locales designados con criterios de paridad y representatividad de las entidades locales de las tres provincias.

D. Salvador Plana Marsal (Ponencia Bases).  
D. Martín Llanas Gaspar (Ponencia Infraestructuras).  
D. José Santos Badimon Uriol.  
D. Santos Miguel Moliner.  
D. Antonio Castro Asín.  
D. Victoriano Herraiz Franco.

- f)** En representación de los municipios de Huesca, Teruel y Zaragoza.

Dña. M<sup>a</sup> Jesús Tovar Lázaro (Ponencia Bases).  
D. Julio Esteban Igual.  
Dña. M<sup>a</sup> Dolores Campos Palacio.

- g)** En representación de las asociaciones de vecinos constituidas en el territorio aragonés

D. Enrique López Sierra (Ponencia Infraestructuras).  
D. Alberto Andrés Casado.

**h)** En representación de las Comarcas aragonesas.

- D. Jaime Facerías Sancho.
- D. José Fernando Casaús Antón.
- D. Fernando Peligero Gómez (Ponencia Infraestructuras).

**i)** En representación de los usos agrícolas.

- D. Esteban Andrés Soto.
- D. Joaquín Til Gracia.
- D. José Luis Laceras Anoro (Ponencia Infraestructuras).
- D. Javier Aznarez Navarro.
- D. Javier Sánchez Ansó (Ponencia Obras).
- D. Pablo Martínez Soriano.

**j)** En representación de los usos industriales, incluyendo los hidroeléctricos.

- D. Miguel Angel Aznar Arnal.
- D. José Luis García Villares (Ponencia Infraestructuras).
- D. Manuel Rodríguez Chesa (Ponencia Obras).
- D. Pedro Villuendas del Rincón.
- D. Leonardo González López.
- D. José Miguel Serrano López.
- D. José Miguel Serrano Valiente.

**k)** En representación de los usos turísticos, recreativos, acuícolas u otros usos no incluidos en los puntos anteriores.

- D. Ramón Rodríguez Menéndez.
- D. José Manuel Ferrero Dolader.

**l)** Expertos en materias hídricas.

- D. Eduardo Alonso Lizondo.
- D. Miguel Gracia Ferrer (Ponencia Obras).
- D. Carlos Pérez Anadón.
- D. Adolfo Cajal Marzal.

**m)** En representación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

- D. Juan Antonio Bolea Horadada (Ponencia Bases).
- D. José María Pascual Fernández- Layos (Ponencia Bases).
- D. José Manuel Alonso Plaza (Ponencia Bases).
- D. Ricardo Aliad Sebastián (Ponencia Bases).

- n)** En representación de los Grupos Parlamentarios de las Cortes de Aragón.

D. José Urbieta Galé sustituido por José Manuel Cruz León (Ponencia Infraestructuras).

D. Jesús Miguel Franco Sangil (Ponencia Obras).

D. Miguel Angel Usón Ezquerro.

D. Visen Fuster Santaliestra.

D. Adolfo Barrena Salces.

- o)** Un representante de la Confederación Hidrográfica del Ebro, otro de la del Tago y otro de la del Júcar.

D. José Manuel Cruz León sustituido por Manuel Omedas Margeli (Ponencia Bases).

D. Teodoro Estrella Monreal.

D. Gabino Liébana del Pozo.

- p)** En representación de las Comunidades de Regantes cuyo ámbito territorial esté comprendido en el territorio de Aragón.

D. José Antonio Rubio Peña.

D. Luis Ciudad Gallizo (Ponencia Obras).

D. José Luis Pérez González.

D. César Trillo Guardia.

En la ciudad de Zaragoza, a 20 de abril de 2004.

El Presidente del Instituto Aragonés del Agua, Alfredo Boné Pueyo.

De las cuatro Ponencias nombradas la más eficaz, la que ha obtenido resultados más inmediatos ha sido la que ha trabajado en la solución de los conflictos de obras del Pacto del Agua. La Ponencia de Bases de la Política Hidráulica y la de Infraestructuras no han difundido resultados y la Ponencia de Calidad de Aguas se ha ralentizado como consecuencia de problemas de salud de algunos de sus componentes.

Aquí nos referiremos únicamente al análisis de los procesos de participación en la resolución de conflictos debiendo destacar que ha tenido gran importancia, la colaboración con la Ponencia de la Iniciativa Social de Mediación realizada por la Fundación Ecología y Desarrollo especialmente por el trabajo día a día de Nacho Celaya, de Víctor Viñuales y la presencia puntual en los momentos más álgidos y más solemnes de José Luis Batalla - Vicepresidente de la Fundación- antiguo Presidente de Caritas Diocesanas de Aragón con una gran tradición de liderazgo social, moral y ecológico en la sociedad aragonesa altamente reconocido.

## **1.2. LA ACTIVIDAD DE MEDIACIÓN DE LA PONENCIA DE OBRAS DEL PACTO DEL AGUA DE LA COMISIÓN DEL AGUA EN ARAGÓN.**

La Comisión del Agua formó cuatro Ponencias de ocho miembros cada una que se pusieron a trabajar intensivamente. Sobre todo nos centraremos aquí en lo que se denomina Ponencia de Obras del Pacto de Agua de Aragón. Es una Comisión o Ponencia compuesta por ocho miembros elegidos de entre los de la Comisión del Agua que son los siguientes:

- Jesús Sánchez (UAGA).
- Javier Mur (alcalde de Santaliestra).
- Martín Benede (ADELPA-AINSA).
- Manuel Rodríguez (CREA).
- Luis Ciudad (Presidente del Sindicato de Riegos de Bardenas).
- Miguel Gracia (Diputación Provincial de Huesca).
- Paco Iturbe (ANSAR Ecologista en Acción).
- Jesús Nivel Franco (Cortes de Aragón).

Comenzaron sus reuniones el dos de junio del 2004. Se han reunido casi 40 sesiones de trabajo de unas cuatro horas cada una y han conseguido algo insólito en la historia de la superación de conflictos en el Valle del Ebro. 1º) El 27 de septiembre del 2004 la Comisión del Agua aprueba el Dictamen de Yesa. 2º) El 1 de febrero del 2005 la Comisión del Agua aprueba el Dictamen de San Salvador y de Santaliestra (de San Salvador por unanimidad).

A lo largo de sus reuniones han invitado a participar a expertos, a políticos, a Presidentes de Comunidades de Regantes y a técnicos de la Confederación Hidrográfica del Ebro del más alto nivel (Mario Andreu entre otros).

En conjunto han conseguido pacificar a través de la participación y de la mediación, con la colaboración de la Fundación Ecología y Desarrollo (Celaya, Viñuales, José Luis Batalla entre otros).

Son probablemente los ciudadanos con máxima productividad de la Cuenca del Ebro a juzgar por sus resultados. Unas 160 horas de trabajo en reunión de la Ponencia y centenares de horas de contactos con las partes interesadas. Todo ello tiene como resultado el desbloqueo del Pacto del Agua y la puesta en marcha de elaboración de los proyectos y programas de construcción de estas obras.

Hay que destacar que la Comisión del Agua de Aragón sólo tiene un funcionario, el Secretario D. Francisco Aranda con un ordenador y un teléfono móvil. Ninguno de los ocho ponentes de la Ponencia del Pacto del Agua ni ninguno de los 65 miembros de la Comisión del Agua que forman parte del Instituto Aragonés el Agua tiene retribución alguna por su dedicación voluntaria de buenos ciudadanos.

## Calendario de reuniones de trabajo Ponencia de Obras del Pacto del Agua de Aragón

Primer contacto del Secretario de la Comisión con el Presidente de la Ponencia (preparatorio).	2 de junio de 2004	
Reunión del Secretario de la Comisión con el Presidente de la Ponencia (preparatoria).	8 de junio de 2004	
Escrito de invitación a la constitución de la Ponencia	8 de junio de 2004	
Sesión constitutiva	10 de junio de 2004	1
Sesiones de trabajo	23 de junio de 2004	2
Sesiones de trabajo	30 de junio de 2004	3
Sesiones de trabajo	7 de julio de 2004	4
Sesiones de trabajo	14 de julio de 2004	5
Sesiones de trabajo	21 de julio de 2004	6
Sesiones de trabajo	28 de julio de 2004	7
Sesiones de trabajo	8 de septiembre	8
Sesiones de trabajo. Se presenta el Programa de Desarrollo de los Ayuntamientos	22 de septiembre de 2004	9
Sesiones de trabajo	6 de octubre de 2004	10
Sesiones de trabajo	20 de octubre de 2004	11
Sesiones de trabajo	27 de octubre de 2004	12
Sesiones de trabajo	10 de noviembre de 2004	13
Sesiones de trabajo	17 de noviembre de 2004	14
Sesiones de trabajo	24 de noviembre de 2004	15
Sesiones de trabajo	17 de enero de 2005	16
Sesiones de trabajo	6 de abril de 2005	17
Sesión de trabajo. Invitado Cesar Trillo	13 de abril de 2005	18
Sesión de trabajo. Invitados José Torralba y Morlans	20 de abril de 2005	19
Sesión de trabajo. Sesión Técnica en Alto Carabinas	26 de abril de 2005	20
Sesión de trabajo.	28 de abril de 2005	21
Sesión de trabajo.	12 de mayo de 2005	22
Sesión de trabajo.	18 de mayo de 2005	23
Sesión de trabajo. Invitado Mario Andreu	26 de mayo de 2005	24
Sesión de trabajo.	23 de junio de 2005	25
Sesión de trabajo.	30 de junio de 2005	26
Sesión de trabajo.	7 de julio de 2005	27
Sesión de trabajo.	14 de julio de 2005	28
Sesión de trabajo.	18 de julio de 2005	29
Sesión de trabajo.	27 de julio de 2005	30
Sesión de trabajo.	16 de septiembre de 2005	31
Sesión de trabajo.	29 de septiembre de 2005	32
Sesión de trabajo.	19 de octubre de 2005	33
Sesión de trabajo.	15 de noviembre de 2005	34
<p><b>El 28 de Julio de 2004</b> se finalizan los trabajos de la Ponencia relativos al embalse de Yesa y se acuerda elevar al Pleno el Dictamen elaborado al efecto.</p> <p><b>El Dictamen se eleva al Pleno con fecha 29 de julio de 2004.</b></p> <p>Durante el mes de Julio, desde la Presidencia de la Ponencia se han mantenido reuniones con los Ayuntamientos de Sigües, Salvatierra de Esca, Los Pintanos, Undués de Lerda, Urries y Puente la Reina (Los de Artieda y Mianos han declinado verbalmente toda invitación a participar), para darles a conocer los trabajos de la Ponencia y tratar de elaborar con ellos un plan de restitución.</p> <p>Como consecuencia de las reuniones de la Ponencia el 2 de septiembre de 2004 se crea un grupo de trabajo permanente constituido por Ayuntamientos de Sigües, Salvatierra de Esca, Los Pintados, Undués de Lerda, Urries para preparar un plan de actuaciones de desarrollo de la zona. De nuevo Artieda y Mianos han rehusado integrarse en él. La creación del grupo ha sido comunicada además, por si quieren participar como invitados, a los Ayuntamientos de Yesa, Bagües y Puente la Reina.</p> <p>Sesiones de trabajo del grupo de Ayuntamientos. 17 de septiembre de 2004</p>		
<p><b>El 27 de septiembre del 2004</b> se aprueba por la <b>Comisión del Agua</b> el Dictamen de Yesa.</p>		
<p><b>El 24 de noviembre de 2004</b> la Ponencia acuerda por unanimidad apoyar el embalse de <b>San Salvador</b>, dejando para próximas reuniones el tema de Santaliestra, y se acuerda elevar al Pleno el Dictamen elaborado al efecto. El Dictamen se eleva al Pleno con fecha 14 de Diciembre de 2004.</p>		
<p><b>El 17 de enero de 2005</b> la Ponencia acuerda por unanimidad apoyar una resolución sobre los <b>conflictos del Esera en Santaliestra</b>, y elevarla al Pleno para su incorporación al Dictamen del San Salvador.</p>		
<p><b>El 1 de enero de 2005</b> se aprueba por la <b>Comisión del Agua</b> el Dictamen de San Salvador y el de Santaliestra.</p>		
<p><b>El 6 de abril de 2005</b>, la Ponencia aborda una tercera fase de reuniones, sobre otros conflictos.</p>		
<p><b>El 27 de Julio de 2005</b>, la Ponencia se reúne en el Ayuntamiento de La Fresneda donde recibe el documento sobre el acuerdo del Matarraña firmado por las partes en conflicto con la participación de la I.S.M.</p>		
<p><b>El 29 de septiembre de 2005</b>, la Ponencia acuerda hacer suyo en acuerdo sobre el Matarraña, en los términos en que fue redactado por la I.S.M. En la misma reunión se acuerda instar al Instituto Aragonés del Agua a que dialogue con los Ayuntamientos de Fabara y Maella, en relación con los Acuerdos de los Plenos de ambos Ayuntamientos, en aras a que tales acuerdos se puedan plasmar en una resolución pactada que se pudiera votar en la reunión de la Comisión del Agua que en su día se convoque en relación con el Matarraña.</p>		

### 1.3. LA ACTIVIDAD DE LA INICIATIVA SOCIAL DE MEDIACIÓN (ISM).

La Fundación Ecología y Desarrollo intenta intervenir positivamente en superar la fractura social creando la Iniciativa Social de Mediación (en adelante ISM), para facilitar y estimular una dinámica de acuerdos que ayudarán a la reconstrucción de una visión común sobre la gestión del agua en Aragón. Propone que la Sociedad Civil pueda aportar su mediación a la construcción de una democracia más plena. Se celebraron varias reuniones especialmente una formal y solemne en que se reunieron en Zaragoza, en la sede de la Fundación, 35 profesionales de reconocido prestigio que legitimaron la iniciativa de las actividades de mediación. Se fueron celebrando reuniones con todos los representantes institucionales incluido el Presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón y se seleccionaron 13 entidades que de alguna manera “escenificaban” el conflicto.....la dificultad para el diagnóstico, la dificultad para reconocer a las partes en conflicto....Las entidades eran las siguientes:

- Cuatro Comunidades de Regantes.
- Cuatro Asociaciones de Afectados
- Tres Sindicatos Agrarios.
- ADELPA
- COAGRET

El día 31 de enero del año 2002 se presentó la Iniciativa a los medios de comunicación y a partir de ahí se creó un Plenario y una Secretaría Técnica. Comenzaron los desplazamientos por la geografía aragonesa con visitas sistemáticas a cada territorio y con la elaboración de actas con los intereses manifestados por todas y cada una de las 13 entidades. Se optó por no hablar de medios sino de intereses, valores o sueños. Al poco tiempo el grupo de trabajo tenía casi 90 propuestas de intereses a consensuar.

Toda esta primera parte funcionó sin financiación institucional a partir de los medios de la Fundación Ecología y Desarrollo.

**Veamos el primer documento para la firma:**

## 1.4. COMPROMISO DE LOS ARAGONESES SOBRE EL AGUA.

Zaragoza, 23 de noviembre de 2002

**Los abajo firmantes**, entidades participantes en la mediación promovida por la Iniciativa Social de Mediación para los conflictos del agua en Aragón:

- Sin que signifique renunciar a nuestras legítimas convicciones
- Conscientes de que alguno de los puntos consensuados permite diferentes interpretaciones
- Entendiendo que este acuerdo es un documento de mínimos para empezar a trabajar sobre los puntos consensuados:

**Nos comprometemos**, ante la sociedad aragonesa, a continuar profundizando de inmediato en el desarrollo del siguiente documento consensuado por todos, participando en los distintos foros que se creen para concretar y hacer posible la consecución de los mismos.

**También nos comprometemos**, a propiciar un proceso de acercamiento, reflexión y búsqueda de soluciones consensuadas en un futuro próximo en aquellos puntos en que no ha sido posible alcanzar un acuerdo.

La segunda parte comenzó el 3 de mayo del año 2004 en que se firmó un Convenio de Colaboración con el Gobierno de Aragón que suponía la implicación de las Administraciones Públicas a la hora de cumplir los hipotéticos acuerdos que se irían alcanzando en los trabajos de mediación. El Gobierno de Aragón aportó para esta segunda fase 100.000 euros para los gastos resultantes del trabajo de mediación.

Se debería mediar en cinco conflictos:

- Recrecimiento de Yesa.
- Santaliestra.
- Matarraña.
- Biscarrués.
- Mularroya.

Se trataba pues de un Convenio de Asistencia Técnica entre la Fundación Ecología y Desarrollo, entidad que lidera la ISM que iba a afrontar los conflictos territorio por territorio, cuenca por cuenca, uno por uno y que proponía que se premiará a aquellos territorios que manifestarán su deseo de sentarse a hablar y por ende, aquellos acuerdos que se lograran por consenso.

A partir del 4 de mayo la ISM ha trabajado estrechamente unida a la Ponencia de Obras del Pacto del Agua formada desde la Comisión del Agua (como hemos mencionado anteriormente).

La metodología para abordar cada conflicto sería:

- Se empieza a trabajar desde la ISM
- Se discute y elabora un Dictamen en la Ponencia de Obras del Pacto del Agua
- Se lleva este Dictamen al Plenario de la Comisión del Agua
- La Ministra de Medioambiente ratifica en la Comisión de Seguimiento del Pacto del Agua de las Cortes Regionales el compromiso acordado en Aragón.

Los expertos en mediación en la ISM saben que el agua es posiblemente el tema que más emociones colectivas suscita en la Cuenca del Ebro especialmente en Aragón: lo técnico, lo político, los mitos, el imaginario colectivo, las emociones.... Ello les lleva a concluir que:

- *“Es fundamental distinguir entre fines y medios en los conflictos”*
- *“Los intereses de las partes deben ser igualmente respetados”*
- *“La Apuesta por el Diálogo como método para la resolución de los conflictos: es una opción y no una estrategia”.*
- *“Los conflictos complejos requieren soluciones complejas”*
- *“Las Administraciones Públicas deben premiar a los que acuerdan”*
- *“El papel de la Sociedad Civil y la complementariedad con los Poderes Públicos”*
- *“No se debe pactar contra la ley, la ciencia o transfiriendo los perjuicios a terceros”*
- *“Se deben solucionar los problemas, resolver los conflictos”*
- *“Cada conflicto tiene su metodología: es un trabajo artesano”*
- *“El resultado de la mediación tiene la potencia moral de los acuerdos sociales”*

**(Fuente: ISM)**

## 1.5. BREVE CRONOLOGÍA DE LA PARTICIPACIÓN HIDRÁULICA INSTITUCIONAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN (D.G.A Y I.S.M).

El funcionamiento de la Comisión del Agua en Aragón y de las Ponencias se ha realizado aplicando el Reglamento del 17 de septiembre del 2002 que ha funcionado perfectamente. Las grandes fechas en una cronología resumida son las siguientes:

<b>13 de noviembre del año 1999</b>	Acuerdo de Fabara (Matarraña).
<b>Octubre del año 2000</b>	Directiva Marco del Agua de la Unión Europea.
<b>Año 2001</b>	Ley 6/2001 de 17 de mayo de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón.
<b>Año 2002</b>	Decreto 301/2002 de 17 de septiembre (Gobierno de Aragón), Reglamento de la Comisión del Agua y del Procedimiento para la formación de las Bases de la Política del Agua en Aragón.
<b>31 enero 2002</b>	Creación de la Iniciativa Social de Mediación ISM
<b>23 de noviembre 2002</b>	Promovido por la ISM se firma el Compromiso de los Aragoneses sobre el Agua.
<b>26 de abril del año 2003</b>	Constitución solemne de la Comisión del Agua en la Antigua Capilla de la Plaza de San Pedro Nolasco (Sede Provincial-DGA en Zaragoza).
<b>20 de abril 2004</b>	Resolución formal del Presidente del Instituto Aragonés del Agua (D. Alfredo Boné Pueyo) por el que se nombra a los miembros de la Comisión del Agua en Aragón (65 miembros).
<b>Fin de abril 2004</b>	Primera reunión ejecutiva de la Comisión del Agua en Aragón.
<b>Mayo 2004</b>	Primera reunión de trabajo de la Comisión del Agua de Aragón. Creación de cuatro Ponencias de ocho miembros cada una sobre los siguientes temas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bases de la Política del Agua</li> <li>• Plan de Infraestructuras Hidráulicas</li> <li>• Obras del Pacto del Agua en Aragón</li> <li>• Calidad de las Aguas.</li> </ul>
<b>3 de mayo 2004</b>	Convenio firmado entre el Gobierno de Aragón y la ISM.
<b>28 de julio 2004</b>	Dictamen sobre el Recrecimiento del Embalse de Yesa emitido por la Ponencia (ocho miembros) sobre Obras Hidráulicas del Pacto del Agua en Aragón (Comisión del Agua en Aragón).
<b>27 septiembre 2004</b>	Acuerdo del Pleno de la Comisión del Agua de Aragón sobre el Recrecimiento del Embalse de Yesa.
<b>01 febrero 2005</b>	Acuerdo del Pleno de la Comisión del Agua de Aragón del Dictamen sobre el embalse de San Salvador optimizado (supone la superación del conflicto de Santaliestra)
<b>Marzo 2006</b>	Probable resolución del conflicto de Biscarrues.
<b>A lo largo del 2006</b>	Posible resolución del conflicto de Mularroya

## **1.6. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA PARTICIPACIÓN Y MEDIACIÓN EN ARAGÓN.**

### **a). Antes de la Directiva Marco 2000**

- . El desembalse de Joaquín Costa (Barasona) año 1995-96-97.
- . El río Matarraña 1999 (primera fase).

### **b). Después de la Directiva Marco 2000**

- . Recrecimiento de Yesa
- . Santaliestra
- . Matarraña (2ª y 3ª fase).
- . Biscarrues
- . Mularroya

### **1.6.1. EL DESEMBALSE DE JOAQUÍN COSTA EN EL RÍO ESERA (HUESCA).**

Se trata de una experiencia muy lograda y bien desarrollada por la Confederación Hidrográfica del Ebro que para el tema montó un Comité de Crisis y que encargó la ejecución de todo el proceso y la dirección de la participación a los altos funcionarios técnicos de la Junta de Explotación 11, 12 y 13 de la Confederación Hidrográfica del Ebro. Especialmente los funcionarios, técnicos y gestores de la Junta, Rafael Romeo y Miguel Ángel Gonzalo.

El problema hidrológico ha resolver era el descegar o desatascar los desagües del fondo de la presa y desembalsar de ocho a dieciséis hectómetros de lodos acumulados en el fondo del embalse durante casi 70 años que generarían, inevitablemente, una degradación ambiental temporal en el agua y en el cauce del río Esera aguas abajo de la presa. La operación consistió en un exhaustivo y sistemático proceso de negociación, participación y concertación con los usuarios del río, pescadores, Ayuntamientos, los movimientos ecologistas y los expertos y científicos de las Universidades hasta llegar a acordar la mejor forma y la menos impactante de desembalsar los lodos, limpiar los fondos del embalse y aumentar unos ocho hectómetros cúbicos la capacidad liberada por el desembalse de los lodos del fondo. El embalse de Joaquín Costa se construyó en los años 20 y fue recrecido en 1950. Inicialmente fué construido para almacenar unos 92 hectómetros cúbicos de agua pero a comienzos de los años 90, como consecuencia del aterramiento, tenía una capacidad aproximada de 76 hectómetros cúbicos.

Los dos principales concesionarios y usuarios del embalse de Joaquín Costa son la empresa hidroeléctrica HidroNidro y la Comunidad de Regantes del Canal de Aragón y Cataluña. Hacia el año 1994 la empresa HidroNidro señaló a la Confederación Hidrográfica del Ebro que “*Se había taponado la reja que permitía el uso hidroeléctrico, la turbinación y producción de energía eléctrica*”. Los técnicos de la Confederación contrataron a unos submarinistas que realizaron su labor quitando plásticos y otros obstáculos y que señalaron que la falta de agua para la turbinación en la central eléctrica venía como consecuencia de que sólo quedaban unos 20 centímetros de paso de agua por la reja. Se contrató una compañía de buzos para trabajos especializados y tratar de destaponar las rejillas pero fracasaron en el intento por lo que la solución requería vaciar enteramente el embalse y los fondos de lodos con el consiguiente impacto medioambiental en la calidad de las agua abajo del embalse. Tanto la compañía HidroNitro como la Comunidad de Regantes estaban de acuerdo en el desembalse de lodos. Pero era necesario el establecer un proceso de participación y de gestión que evitase los conflictos como los que se habían producido con anterioridad en una operación parecida pero no desarrollada participativamente en el desembalse de fondos del embalse de Santa Ana. En este último caso el conflicto fue tan grave que acabó con denuncias y procesos en el juzgado de los ecologistas y pescadores contra el Presidente y técnicos de la Confederación Hidrográfica del Ebro.

La Cuenca del Esera tiene bastantes problemas de erosión y, como consecuencia, de aterramiento del embalse cuya gestión a lo largo de los años no fue acompañada de vaciados de fondos realizados de manera sistemática. Los técnicos de la Confederación se desplazaron a Francia, a un desembalse y rescate de peces en la zona de Cognac. A comienzos de los años 90, ya estaba en vigor la Ley de Aguas de Francia de 1992 y se acumulaba ya una cierta experiencia en participación en temas de gestión del agua. Hay que señalar también que la Ley francesa obliga a vaciar enteramente cada embalse cada diez años, no sólo para las limpiezas de fondos y los aliviaderos sino también para inspeccionar con rigor la cimentación de las presas (no existe una norma equivalente en España).

Los técnicos de la Confederación Hidrográfica del Ebro fueron bien recibidos por los expertos y políticos franceses que les permitieron participar como observadores en una gran asamblea celebrada en el Salón de Plenos del Ayuntamiento con la participación de centenares de vecinos, usuarios y afectados en el desembalse. También presenciaron el rescate de peces que se llevó a cabo y pudieron observar que las asociaciones de pescadores tenían presencia en la gestión de los ríos de aquella zona. Como colofón al acto se celebró una comida ritual multitudinaria en la que se consumieron exquisitos peces de agua dulce del propio embalse.

## **Un complejo y muy laborioso proceso de participación.**

El entonces Presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro (Perez Anadon) fué reuniendo y exponiendo el proyecto a los líderes políticos de Aragón en general y en concreto de la zona más afectada por el desembalse. Se contactó oficialmente comunicándoles el proyecto a los partidos políticos que no prestaron especial interés en una respuesta inmediata.

- Se comenzaron reuniones con Asociaciones de Pescadores y todo un proceso de participación.
- . Se celebraron reuniones con grupos ecologistas y que participaron en el proceso.
- . Se intercambio información y colaboración con la Diputación General de Aragón (Conserjería de Medioambiente) que participó en la operación.

Se contactó y contrató la asistencia técnica en el proceso de estudio científico y participación con las Universidades de Barcelona, Granada y Madrid especialmente en los aspectos hidrogeológicos (esta asistencia técnica con las Universidades supuso una inversión de unos 300.000 euros). El rescate de los peces y su traslado pactado con las Asociaciones de Pescadores que costó otros 300.000 euros aproximadamente.

Las obras necesitaron además una inversión de unos 600.000 euros.

Todos los pueblos que se abastecían aguas abajo recibieron agua de calidad a través de pozos y bombeos que se realizaron en todos los pueblos, excepto en Torrente de Cinca que fue abastecido a través de camiones cisterna desde el Ayuntamiento y los bomberos de Fraga (costó casi 100.000 euros).

La prensa regional siguió con mucha cobertura informativa las primeras fases del proceso, especialmente los primeros 15 días en que no se consiguió destaponar los desagües del fondo. Finalmente se consiguió el objetivo y se desembalsaron ocho hectómetros cúbicos de lodo de los dieciséis que se intentó desembalsar. Se hicieron tres desembalses sucesivos en tres años.

De manera participativa, una vez terminadas las obras y lleno el embalse de nuevo se acordó el establecer un Caudal Ecológico de 1.000 litros por segundo (un metro cúbico por segundo) para el río Esera aguas abajo de la presa de Joaquín Costa. El acuerdo fue firmado por todos los participantes en el proceso de desembalse excepto por los regantes del Canal de Aragón y Cataluña. En la actualidad, año 2005, se sigue manteniendo este Caudal Ecológico acordado y pactado.

Es evidente que el tema del Caudal Ecológico, o Caudal de Mantenimiento, o de Restitución, o Continuo, llámese como se le llame es esencial en la nueva Directiva Europea del Agua (NDA).

Se celebraron decenas de reuniones separadas grupo a grupo, evitando las grandes asambleas e intercambiando información y concertando paso a paso, poco a poco con cada uno de los interlocutores. Los técnicos de la Confederación Hidrográfica del Ebro insisten en que se trató de un proceso satisfactorio y exitoso pero muy agotador, muy laborioso que requiere muchas horas sobre el terreno y mucho temple pero que compensa el resultado. En 1997 se celebró, a más alto nivel, un “Encuentro Científico Técnico sobre el Vaciado Total y Prolongado del Embalse de Joaquín Costa”. La experiencia fue expuesta en varios congresos nacionales e internacionales y existen dos videos que ayudan a la comprensión del proceso científico.

Es un ejemplo que muestra que cuando se gestionan bien los procesos sociales participativos, se pueden llevar adelante procesos técnicos que resultan aparentemente caros pero que en el fondo son altamente rentables. Simplemente cabría señalar que se aumentó la capacidad de embalse en ocho hectómetros cúbicos con un gasto aproximado de un millón y medio de euros, es decir, mucho más barato que cualquier recrecimiento o de la construcción de cualquier otro embalse.

## **1.6.2. EL RECRECIMIENTO DEL EMBALSE DE YESA.**

Describiremos de manera muy resumida el proceso de participación no el contenido del conflicto que puede ser consultado en otras instancias y que requiere tiempo y espacio para su comprensión.

La presa del actual embalse de Yesa se construyó en los años 50 y retiene unos 480 hectómetros cúbicos de agua en el río Aragón. La presa está situada en Navarra pero el 90% del territorio ocupado por el embalse es Aragón. Las obras están en marcha para el recrecimiento de este embalse hasta la cota 521 con un embalse útil de 1.392 hectómetros cúbicos.

Los regantes del Canal de Bardenas están a favor y en contra están los municipios afectados, las asociaciones de defensa del Pirineo y contra los embalses así como los grupos ecologistas. El conflicto es de alta tensión e incluye denuncias, juicios y procesos ante los tribunales. Las obras están en construcción pues formaban parte de uno de los 29 embalses previstos en el Pacto del Agua. La Ponencia formada por ocho miembros se reunió en más de 20 ocasiones y escuchó a decenas de interlocutores.

La Ponencia trabajó intensamente los meses de mayo, junio y julio del 2004. El 27 de julio la Ponencia finalizó su Dictamen que durante dos meses se puso en conocimiento de los 65 miembros de la Comisión del Agua. Toda la documentación puede ser consultada en el Instituto Aragonés del Agua que proporciona un documento de cien páginas completísimo titulado “*Dictamen*

*recrecimiento Yesa propuesta, votos particulares*" (Instituto Aragonés del Agua, Capitán Portoles 135 octava planta, 50004 Zaragoza, teléfono 976-71-66-55). Secretario General es Paco Aranda que proporciona toda la información con la máxima transparencia.

El Dictamen de la Ponencia apoyó la cota media de 510,50 metros de altura sobre el nivel del mar capaz de embalsar 1.066 hectómetros cúbicos y de atender 96.500 hectáreas en la zona regable de Bardenas con una garantía de suministro superior al 82%.

Debe quedar claro que el Pleno de la Comisión del Agua de Aragón del 27 septiembre del 2004 al que asistieron 65 miembros aprobó el Dictamen de la ponencia de obra del Pacto del Agua del 28 julio del 2004 sobre el Recrecimiento de Yesa por mayoría absoluta de 52 votos a favor, 12 en contra y una abstención. Esto quiere decir que no se obtuvo ni consenso ni unanimidad. En el mismo Pleno de la Comisión se aprobaron 15 propuestas relativas al Dictamen. En las 48 horas siguientes, aplicando el reglamento vigente se presentaron por escrito seis votos particulares discrepantes con el acuerdo.

Lógicamente los miembros de la Comisión que votaron en contra consideran que *"el conflicto se cerró en falso"* (para más detalles ver toda documentación en el Instituto Aragonés del Agua).

### **1.6.3. RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE SANTALIESTRA.**

Desde hace unos 40 años existe un conflicto de planificación y regulación en el río Esera (Provincia de Huesca). El proyecto de construcción del embalse de Santa Liestra generó una reacción conflictiva muy dura que incluyó duros procesos judiciales y graves tensiones entre los agricultores del Canal de Aragón y Cataluña por un lado y los movimientos ecologistas y de defensa medioambiental del Pirineo por otro.

De septiembre a febrero, en poco más de cuatro meses, la Ponencia elaboró su Dictamen que fue aprobado por el Pleno de la Comisión del Agua de Aragón del 1 de febrero del 2005. Aquí se produjo el máximo éxito hasta ahora de la Comisión del Agua de Aragón en su búsqueda de solución de conflictos hidráulicos. El Pleno aprobó por unanimidad de los 63 votos presentes el Dictamen de la Ponencia. Era un doble Dictamen. Por un lado el Dictamen sobre el Embalse San Salvador optimizado y por otro el Dictamen del Conflicto río Esera. Aprobó además sin modificación alguna, ocho propuestas relativas a los referidos dictámenes expuestas y defendidas por los miembros de la Comisión del Agua de Aragón en la sesión plenaria. En las 48 horas

siguientes según el Reglamento se recibieron seis votos particulares por escrito de miembros de la Comisión del Agua de Aragón.

Básicamente el acuerdo consiste en rechazar el embalse de Santaliestra que está en el cauce del río y sustituirlo por San Salvador optimizado con una capacidad total de embalse 129,9 hectómetros cúbicos.

El Dictamen incluye también toda una serie de acuerdos complejos que precisan los detalles técnicos, sociales y económicos.

Es muy importante tener en cuenta el Dictamen sobre el conflicto generado alrededor de la regulación del río Esera en el que se insta a las partes de retirar todos los procesos judiciales en una forma de borrón y cuenta nueva, de reconciliación incluso de reconocimiento de la deuda histórica con los municipios de Santaliestra y Perarrua. Se insiste en la necesidad de la creación de una Comisión de Seguimiento, de Materialización, de Ejecución de los Acuerdos y Dictámenes.

Se trata del acuerdo de participación conciliatoria más interesante de la historia hidráulica de Aragón y probablemente de todo el Valle del Ebro. Todo el proceso ha sido llevado con mucha discreción y sin ninguna ostentación de los miembros de la Ponencia. El mismo perfil bajo y discreto ha presentado el equipo de la Instancia Social de Mediación. Es probable que en el futuro se deba dar mayor difusión, transparencia e información al público en general de los éxitos de la conciliación, la mediación y la participación al menos con tanta intensidad emotiva como se da tradicionalmente a los conflictos del agua en Aragón.

Mientras tanto el proceso sigue adelante. Se ha encargado la redacción del proyecto del embalse de San Salvador optimizado y los regantes del Canal de Aragón y Cataluña van a celebrar su primer centenario con más felicidad. Su Presidente señalaba en los ruegos y preguntas de la Asamblea de Regantes de la Cuenca del Ebro en diciembre del 2005 que querían recuperar su imagen. Históricamente habían sido vistos como unos héroes y en los últimos años como unos villanos. La celebración del centenario del Canal tiene motivos de alegría en el desbloqueo y superación del conflicto de Santaliestra.

Este proceso de participación dará paso a una gestión político administrativa en la que lógicamente intervenga la Comisión de Seguimiento del Pacto del Agua en el Parlamento y el Gobierno de Aragón, el Ministerio del Medioambiente y la Confederación Hidrográfica del Ebro para satisfacción de la ciudadanía en general.

## **1.6.4. CONFLICTO EN LA CUENCA DEL RÍO MATARRAÑA.**

### **1ª Fase hasta 1999.**

El Matarraña es un pequeño río, de 97 kilómetros de longitud con poca Cuenca de Captación, con poca agua, pero muy dinámica población parte de la cual son regantes que producen excelentes frutas. Especialmente famosos son los melocotones protegidos y embolsados uno a uno. Son regantes históricamente sedientos a los que el pantano de Pena se les quedó pequeño. Al tratarse de un río mediterráneo, torrencial, discontinuo con grandes estiajes se decidió regularlo, para utilizar las aguas en regadíos. Las obras del embalse de Pena comenzaron en 1906 y la inauguración de los riegos se produjo en 1930. En 1951 se aprobó la Constitución del Sindicato Central de Regantes de la Cuenca del Matarraña así como sus Ordenanzas Rectoras.

Fue creciendo la superficie regada especialmente en Maella y los municipios cercanos ya al Ebro. A lo largo de los años 90 se planteó la elevación de las aguas del río Matarraña para almacenarlas en el embalse de Pena. Comenzó un clásico conflicto entre los regantes a favor de la elevación y los pueblos y ecologistas en contra. El conflicto va creciendo hasta el punto de que el 24 de octubre de 1997 unos 100 agentes de la Guardia Civil disuelven una Procesión en Rogativa de los vecinos de Beceite que portaban a San Bartolomé y se manifestaban en contra de la elevación. El 2 de noviembre de 1997 se produce una manifestación de 2.000 personas en contra de la elevación en Beceite. El 9 de noviembre una cadena humana en Zaragoza con 2.000 personas y el 24 de noviembre una huelga del hambre enfrente de la Confederación Hidrográfica del Ebro en Paseo Sagasta en Zaragoza.

El 19 de diciembre de 1997 se acepta la mediación con la anuencia de las partes en la búsqueda de una solución de urgencia para almacenar agua en la Cuenca.

Tras dos años de numerosas reuniones de trabajo entre regantes, Ayuntamientos y ecologistas la Confederación Hidrográfica del Ebro y el Gobierno de Aragón se alcanzan los acuerdos de Fabara firmados por el Presidente y otros representantes del Sindicato Central de Usuarios del río Matarraña y afluentes, los alcaldes de Fabara, la Fresneda, Nonaspe, Mazaleón y Maella así como por Juan José Moreno en representación de la Plataforma en Defensa del Río Matarraña y Víctor Viñuales Edo en representación de la Fundación Ecología y Desarrollo.

La Confederación Hidrográfica del Ebro constituyó la "Comisión de Seguimiento de los Estudios del Plan de Ordenación de Recursos Hídricos del

Matarraña” con el objeto de plantear soluciones viables a corto plazo para asegurar los recursos hídricos necesarios de la Cuenca.

Finalmente todos esos acuerdos fueron ratificados en una sesión solemne y formal celebrada en las Oficinas Centrales de la Confederación Hidrográfica del Ebro a las 11 horas del día 28 de abril del año 2000. En esa reunión participaron los 12 alcaldes de los pueblos, el Presidente del Sindicato Central de Usuarios del Río Matarraña y Afluentes, el representante de la Plataforma en Defensa del Río Matarraña y Víctor Viñuales Edo representante de la Fundación Ecología y Desarrollo. Reproducimos tal cual los decisivos acuerdos del 3 de noviembre de 1999.

### **El Acuerdo de Fabara.**

*“Reunidos en Fabara el día 3 de noviembre de 1999 la Comisión de Seguimiento de los Estudios del Plan de Ordenación de Recursos Hídricos del río Matarraña se toma el siguiente acuerdo: Aprobar por unanimidad la definición de la solución de emergencia compuesta por:*

- *Una balsa en Val Comuna de 1 Hm<sup>3</sup> de capacidad, alimentada por derivación de caudales del río Matarraña, mediante un azud de derivación y canal de alimentación a este embalse con capacidad aproximada de 1 m<sup>3</sup>/s.*
- *Una segunda balsa situada en La Trapa de 1 Hm<sup>3</sup> de capacidad, alimentada de dos formas complementarias:*
  1. *Impulsión desde el río Ebro.*
  2. *Derivando caudales del río Matarraña a través de la acequia de Santa María, construyendo la ampliación que resulte necesaria.*

*Se estudiará la posibilidad de regar la mayor superficie posible de Maella desde la Balsa de La Trapa.*

*Así mismo se acuerda la forma de pago del agua consumida, que será la siguiente:*

*La superficie de riegos denominada de segundo turno,- que precisará de la concesión administrativa preceptiva- abonará todo el volumen de agua consumida, ya que sea fluyente o regulada, de acuerdo con los costes de explotación de las obras de regulación.*

*La superficie de riegos tradicionales, abonará el volumen de agua consumida procedente de la obra de regulación, según el coste de explotación de las mismas.*

*Consecuentemente el abono de las aguas fluyentes de los riegos denominados de segundo turno, compensará en la misma cantidad la parte a abonar por los riegos tradicionales siguiendo el orden de las superficies de riego desde aguas abajo o “de cola” hacia aguas arriba.*

*Finalmente, todos los miembros de la Comisión hacen constar que en ningún caso renuncian a la solución de regularización definitiva del río Matarraña, que resulte de los estudios que se están realizando; -dejando a salvo el “credo” de los representantes de la Plataforma de Defensa del*

*Matarraña y de la fundación Ecología y Desarrollo- urgiendo su inmediata realización”*

### **2ª) Fase de 1999 a 2004**

La Confederación Hidrográfica del Ebro fue negociando representada por el funcionario, Ingeniero de Caminos, Rafael Romeo. Los acuerdos se van cumpliendo con la celeridad que permite el Decreto de Sequía de esos años. Se construyen las dos balsas de 1 Hm<sup>3</sup> (cada una), y la elevación de agua desde el río Ebro. Es una solución temporal de transición que los regantes, Ayuntamientos y ecologistas ratifican. Se produce una inversión de unos 17 millones de euros por parte de la CHE.

### **3ª Fase del 2005 en adelante.**

Pasados 5 años se reanudan las conversaciones y negociaciones participativas para profundizar soluciones más completas y estables para la Cuenca del Matarraña. Recordemos que entre tanto se había creado la Comisión del Agua de Aragón y la Ponencia de Obras del Pacto del Agua, uno de cuyos temas a resolver era el del río Matarraña.

En colaboración estrecha con la Ponencia actúa la ISM coordinada personalmente por Nacho Celaya.

En febrero del año 2005 el Sindicato Central de Riegos del Matarraña y la Plataforma de Defensa del Matarraña manifiestan su deseo de dialogar.

#### **La posición de los regantes es la siguiente:**

- Sin renunciar a la construcción futura del embalse de Torre del Compte, explorar la búsqueda de las opciones de almacenar agua en la Cuenca.

#### **La posición de la Plataforma es la siguiente:**

- Plantea una restricción imprescindible: la totalidad del río Matarraña debe ser zona LIC (Lugar de Interés Comunitario).

En mayo del 2005 se había llegado a un principio de acuerdo ratificado por las asambleas tanto de los regantes como de la plataforma. Se celebraron reuniones con los alcaldes de los 17 municipios del río para dar cuenta del acuerdo.

El 23 de junio el Proyecto del Embalse de Torre del Compte recibe Declaración de Impacto Medioambiental negativa de la Dirección General de Calidad y Evaluación Medioambiental del Ministerio del Medioambiente. El 14 de julio en la Fresneda se firma el acuerdo por parte de los Presidentes de los

regantes y de la plataforma y se entrega el acuerdo al Presidente de la Ponencia de Obras del Pacto del Agua de la Comisión del Agua de Aragón (D. Javier Sánchez Ansó).

En septiembre del 2005 se aprobó el Dictamen por parte de la Ponencia de Obras del Pacto del Agua y se celebró la negociación de los votos particulares y propuestas de resolución para mantener la apuesta por el pantano de Torre del Compte por parte de los regantes.

Se calcula, muy probablemente, que en marzo del año 2006 se producirá la aprobación del Dictamen de la Ponencia por parte de la Comisión del Agua de Aragón y posteriormente la aprobación de este Dictamen por parte de la Comisión de Seguimiento del Pacto del Agua de las Cortes de Aragón y ratificación de la Ministra de Medioambiente. Las Conclusiones de la Ponencia son las siguientes:

## **Conclusiones de la Ponencia**

### **1.- “En relación a las posibles soluciones para aumentar la cantidad de agua regulada en la cuenca del Matarraña”.**

#### **Primera.- Se insta:**

- **“A la Confederación Hidrográfica del Ebro a que elabore en el menor plazo posible los proyectos pertinentes de viabilidad técnica, geológica y económica”**
- **“Y al Gobierno de Aragón a que realice los estudios de impacto necesarios”,**

**“Para determinar si las balsas y embalses planteados a continuación, son medioambientalmente sostenibles y cubren los objetivos de regulación para las nuevas demandas previstas, con los niveles de garantía suficientes”.**

En este sentido se proponen, en el siguiente orden de prioridades:

#### **1.1 “Dos *balsas laterales en el río Matarraña* de una capacidad aproximada de 1Hm3 cada una de ellas”.**

**1.1.1 “Una en la margen derecha, en la Val Figuera debajo de Torre del Compte”**

**1.1.2 “Otra en la margen izquierda, en el Val de Beltrán, en el término municipal de Mazaleón”.**

- 1.2 **“Regular de 2 a 3 Hm<sup>3</sup> en la cuenca alta del río tastavins, al estilo de las balsas laterales, para satisfacer las demandas de regadíos de apoyo, abastecimientos y usos ganaderos e industriales de la zona”.**
- 1.3 **“Una pequeña regulación en el cauce del río Tastavins de una capacidad de 5 a 7 Hm<sup>3</sup> máximo. Se propone estudiar especialmente el Tormasal”.**
- 1.4 **“Una balsa de regulación de 0,5 a 1 Hm<sup>3</sup> en el río Algars para regadío de apoyo y situado en su margen izquierda, en la comunidad aragonesa”.**

La aceptación de estas soluciones de las nuevas demandas futuras de regadío de apoyo pasaría por que:

1.5. **“Se inste a la Confederación Hidrográfica del Ebro a que estudie la manera más conveniente para retomar a su estado original el tramo de río afectado por la caseta del bombeo y azudes de hormigón en el término de Beceite, lo que significaría el desmantelamiento de la misma”.**

1.6. **“Todas las ubicaciones futuras de estas balsas y regulaciones deberán pasar los filtros legales oportunos y los acuerdos y compensaciones adecuadas con los afectados”.**

**Para ello:**

*“Siendo conscientes de la dilación de los plazos que se experimentan en el estudio, la tramitación, licitación y ejecución de toda la obra hidráulica de cierta envergadura, la ponencia”:*

**Segunda.- “Recomienda la creación de una Comisión de Seguimiento de los acuerdos adoptados en este dictamen. La citada comisión estaría formada por los Departamentos de Medioambiente y de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón, la Confederación Hidrográfica del Ebro, la Comunidad General de regantes del Matarraña y la Iniciativa Social de Mediación, en la forma en que se determine, con el objetivo de impulsar ante los Organismos Oficiales los procesos administrativos y el cumplimiento de los compromisos financieros que competen a cada una de las partes implicadas”.**

**Tercera.- “Insta al Ministerio de Medioambiente a que, conforme se vayan aprobando los proyectos definitivos de los distintos embalses y sus redes de transporte correspondientes, se inicien los procedimientos de declaración de obras interés general”.**

**Cuarta.-** *“Considera necesario establecer vías de diálogo con los municipios afectados para que el Plan de restitución que se prevé en la Ley de Aguas, tenga en su cuenta sus pretensiones de desarrollo y sea capaz de revitalizar su territorio”.*

**2.- En relación a la apuesta por un uso racional del agua.**

- *“La ponencia subraya la necesidad de adquirir un compromiso por todas las partes para continuar el esfuerzo por conseguir un uso cada vez más racional del agua y para ello, apuesta por que se siga trabajando en actuaciones complementarias de modernización necesarias para atender las demandas de los distintos usos”.*

Para ello insta:

**Quinta.-** *“Al Ministerio de Medioambiente a que acometa la Modernización de la Red del Alta del Canal constituida por las Acequias Principales que ejercen la función de transportar el agua del río y regulada en el embalse de Pena, hasta la entrada en el perímetro de cada Acequia”.*

**Sexta.-** Al Departamento de Agricultura y Alimentación a que:

- *“Financie la sustitución de las acequias de tierra que todavía funcionan a cielo abierto por tuberías a presión”.*
- *“Establezcan los mecanismos necesarios para fijar su compromiso con un mayor apoyo a la modernización de regadíos hasta el amueblamiento de parcelas”.*

**Séptima.-** *“A la Comunidad General de Regantes del Matarraña a que continúe realizando un importante esfuerzo de modernización para conseguir una gestión eficiente y sostenible de un recurso escaso, como es el agua”.*

**3.- En relación a la apuesta por compaginar el desarrollo del territorio y la conservación del Patrimonio Natural.**

- *“Dadas las características especiales de la zona objeto de las actuaciones, puede suponer una zona de gran interés medioambiental, por lo que la ponencia insta”:*

**Novena.-** *“A la Confederación Hidrográfica del Ebro a que se estudie, a través de un equipo multidisciplinar de técnicos, la posibilidad de dotar de un régimen de caudales ecológicos a los ríos de esta cuenca.*

**Décima.- Al Gobierno de Aragón a que promueva las actuaciones necesarias para”:**

- **“Tramitar la designación de todo el río Matarraña como Lugar de Interés Comunitario”.**
- **“Declarar como reserva natural todo el ecosistema del río Matarraña”.**
- **“Que se genere una imagen y marca de calidad agroambiental para el entorno de la cuenca del Matarraña y sus productos, como forma de poner en valor la riqueza ambiental, cultural y productiva de la totalidad de la cuenca”.**
- **“Impulsar la redacción de un Plan Estratégico con financiación autonómica y estatal que permita el desarrollo de infraestructuras”.**

En la Fresneda, a 27 de julio de 2005.

El Presidente de la Ponencia de las Obras del Pacto del Agua de la Comisión del Agua en Aragón.

Fdo: Javier Sánchez Ansó

El comentario final de Nacho Celaya que coordinó la ISM fue expuesto muy claramente, así:

### **QUÉ GANAN Y QUÉ PIERDEN**

#### **QUÉ PIERDEN LOS REGANTES**

-Su reivindicación histórica de un embalse en el cauce del Matarraña de 25 Hm<sup>3</sup>.

#### **QUÉ PIERDEN LOS ECOLOGISTAS**

-El aceptar que, en su opinión, se detraiga más agua de los ríos sin un estudio de demandas claro.

#### **QUÉ GANAN TODOS CON EL ACUERDO**

- El compromiso de la ministra que ha prometido urgencia y prioridad en tiempos de restricciones presupuestarias a los acuerdos consensuados.
- La muy previsible ausencia de zancadillas a los complejos procedimientos administrativos pendientes.
- Asegurar las necesidades de agua actuales y futuras.
- Establecer una forma modular de afrontar las necesidades. Hoy son éstas, el día de mañana ya veremos...
- Preservar el río como Lugar de Interés Comunitario (LIC). Unir los criterios de sostenibilidad y rentabilidad.
- **Reconocer y comprometerse con el diálogo como método privilegiado para resolver los conflictos y gestionar el recurso común ahora y en el futuro.**

### **1.6.5. CONFLICTO DEL PROYECTO DEL EMBALSE DE BISCARRUES.**

Probable Dictamen en marzo del 2006.

### **1.6.6. CONFLICTO DEL PROYECTO DEL EMBALSE DE MULARROYA.**

Trabajo de mediación de la ISM a lo largo del año 2006.  
Pendiente de resolución y Dictamen.  
Trabajo en curso.

## 2. LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA.

<b>Recursos Naturales</b>
Aragón: 2.734 Hm3
Arga: 1.559 Hm3
Ega: 453 Hm3
Eje Ebro: 3.644 Hm3
Margen derecha: 171 Hm3
Cuenca Norte: 1.487 Hm3
<b>Total NAVARRA: 10.048 Hm3</b>

Navarra tiene en cifras redondas 10.000 kilómetros cuadrados, unos 600.000 habitantes y unos recursos hidráulicos de unos 10.000 hectómetros cúbicos que capta o que recorren su territorio. Por Acuerdo de la Comisión Parlamentaria del 18 de octubre del 2005 titulado “La Estrategia del Agua en Navarra 2005-2009” se calcula una inversión estimativa para el desarrollo de esta estrategia de 7.053.105 euros (Siete millones cincuenta y tres mil ciento cinco euros).

Aproximadamente en este mismo lapso de tiempo se dedicará a la participación según la Directiva Marco del Agua en Navarra unos 600.000 euros a través del Centro de Recursos Ambientales de Navarra dependiente del Gobierno de Navarra que consta de los siguientes recursos humanos:

- Adolfo Jiménez al 50% del tiempo.
- Víctor Ayerdi al 100% de su tiempo.
- Ana Varela al 100% de su tiempo.

Estos son sociólogos de participación.

Contrato de Servicios para cinco expertos en procesos temporales de participación (en el año 2004 y 2005 se gastaron unos 100.000 euros en participaron en materia del agua).

Probablemente en términos de gasto en participación de la política del agua en proporción al volumen de población, de territorio y de agua Navarra es el record de España y probablemente de Europa.

### **Una gran tradición de participación en la gestión del agua.**

La mitad Sur de Navarra tiene la misma tradición que Aragón en lo relacionado con las Comunidades de Regantes (Canal de Tauste año 1112, Canal Imperial de Aragón año 1784, Canal de Lodosa año 1945, Canal de Bardenas Acequia de Navarra año 1960).

Al igual que en Aragón ha habido conflictos en torno a la construcción de embalses especialmente violenta fué la participación contra el embalse de Itoiz (uno de los atentados tuvo una repercusión económica de más de 6 millones de euros) alguno de los culpables cumplieron cárcel. Todavía hay oposición al embalse de Itoiz en llenado de pruebas y al Canal de Navarra (unos 40 kilómetros construidos). No existe mediación.

Paralelamente el Gobierno de Navarra ha ido desarrollando una política medioambiental especialmente vanguardista en energía eólica y energías renovables. En la etapa de Director General de Medioambiente de Ignacio Elorrieta se elaboró un proceso de aplicación participativa de la Directiva Marco del Agua. Se comenzó por un proceso llamado *¿Agua para qué?* Que llevó a cabo una encuesta a 1.000 entidades y 100 entrevistas en profundidad más decenas de reuniones sectoriales. Todo ello dió lugar a un documento base denominado La Estrategia del Agua en Navarra (que adjuntamos resumido).

Al Centro de Recursos Ambientales de Navarra se le encargó el desarrollo de dos de las siete metas de la estrategia del agua.

**Primera meta.** El Programa Sobre Participación Pública.

- Participación y formación ciudadana en materia de aguas.
- Divulgación de la red de información del agua.
- Apoyo a entidades que desarrollen actividades en pro del uso y gestión sostenible del agua
- 

**Segunda meta.** Programas Sobre la Gestión de la Demanda.

- Información y concienciación ciudadana para promover el ahorro y la eficiencia en el uso del agua.
- Fomento de buenas prácticas agrícolas.
- Apoyo a la mejora y modernización de regadíos.
- Promover la clarificación de las concesiones de agua y coordinación de las administraciones.
- Reutilización de aguas residuales depuradas.

Estas dos metas están estrechamente relacionadas con la participación que va a ser desarrollada por el Centro de Recursos Ambientales con un calendario que adjuntamos fotocopiado en el Anexo 2.

La coordinación entre la CHE y el Gobierno de Navarra ha sido históricamente y es franca y eficaz.

En lo relacionado con la participación se produce un contacto fluido y concreto con el Centro de Recursos Ambientales. Funcionarios de planificación de la CHE están participando en reuniones preparatorias y seminarios preparatorios del Foro del Agua de Navarra. Esta consultoría ha mantenido dos

reuniones de dos jornadas muy intensas con el Equipo de Participación del Centro de Recursos Ambientales del Gobierno de Navarra.

La colaboración en materia de planificación y participación entre la Che y el Centro de Recursos Ambientales de Navarra permite afirmar lo siguiente:

1. Se puede intensificar la colaboración y el intercambio de documentación e información tanto como sea conveniente y necesario.
2. Podría haberse estudiado la experiencia en una jornada de prediagnóstico en torno al río Queiles o bien al río Alhama. En la que participarían Navarra, Aragón y Soria (Castilla-León y La Rioja en el caso de ser el río Alhama).
3. En lo relacionado con la participación en la planificación los expertos del Centro de Recursos Ambientales de Navarra, especialmente, Adolfo Jiménez (que tiene más de 10 años de experiencia de consultor en la Unión Europea y de Estados de América Latina), señala que es interesante aplicar por analogía parte de la metodología de la Agencia 21 para la participación en materia de planificación y estrategias del agua de la Directiva Marco.
4. Recomienda la contratación de pequeñas empresas consultoras que no sean únicamente de tecnología e ingeniería del agua sino también expertos en biología, hidrogeología y participación. Señala la existencia de media docena de este tipo de empresas en Navarra, entre ellas EIN (Tudela), TERRA (Jesús Elosegui), PROMETEA....etc. Insiste en que hay que evitar la contratación de la participación en grandes bloques y contratos ya que la participación requiere un trabajo muy personalizado, muy intenso sobre el terreno de características diferentes que la tecnología tipo del Plan Hidrológico.
5. En su momento se requerirá el encuentro al más alto nivel entre técnicos de planificación de la Confederación Hidrográfica del Ebro y del Gobierno de Navarra (Javier Castiella).
6. Habría que tratar de profundizar las posibilidades de planes de ordenación y gestión por Subcuencas (por ejemplo el río Ega o el río Arga o el río Queiles o el río Huecha que nace en el Moncayo y desemboca en el Ebro en Navarra y afecta a las Comunidades Autónomas de Aragón y Navarra con grandes problemas de contaminación, estiaje y agotamiento de acuíferos).
7. Se debe y se puede intensificar la relación actualmente muy bien documentada y muy fluida entre la Fundación de Recursos Ambientales del Gobierno de Navarra que lleva la participación en la Directiva Marco del Agua y los técnicos funcionarios de la Confederación Hidrográfica del Ebro. Este modelo de cooperación y coordinación podría extenderse al resto de las Comunidades Autónomas que forman parte de la Cuenca del Ebro.

Veamos la documentación del Gobierno de Navarra:

## 2.1. LA ESTRATEGIA DEL AGUA EN NAVARRA

### DIAGNOSTICO DE PROBLEMAS (1)

Calidad de las aguas y ecosistemas asociados

- Los ríos cuentan con agua de buena calidad en la mitad norte, mientras que en la sur, la calidad está lejos de ser satisfactoria.
- Contaminación por actividades domésticas, ganaderas e industriales
- Contaminación difusa de origen agrícola en el acuífero aluvial del Ebro, donde son frecuentes los altos contenidos en nitratos.
- La erosión en los suelos y su importancia como factor contaminante
- Mal estado del cauce y riberas en amplios tramos
- El no-mantenimiento de los caudales ecológicos debido a detracciones excesivas de agua
- La presencia de obstáculos en los ríos (presas, azudes, escolleras, molinos, etc)

### DIAGNOSTICO DE PROBLEMAS (2)

Cuantitativos

- La satisfacción de las demandas de abastecimiento, salvo casos localizados, no es problemática
- Consumo elevado en muchas localidades
- En nuestra agricultura seguimos teniendo zonas con exceso de agua y zonas con déficit
- Baja eficiencia de utilización del agua en los regadíos tradicionales
- El riego por gravedad alcanza al 85% de la superficie; el riego a presión (aspersión y goteo) se limita al 15%

### DIAGNOSTICO DE PROBLEMAS (3)

Inundaciones

- La situación respecto a las inundaciones no es especialmente grave, en comparación con otras zonas de España
- El número de crecidas registradas desde 1940 es abundante, aunque sólo algunas con caudales relativamente elevados han causado daños importantes
- Falta de enfoque medioambiental y territorial, con primacía de criterios hidráulicos
- Las competencias corresponden a distintas Administraciones, y éstas no actúan con la eficacia y la coordinación requeridas

**DIAGNOSTICO DE PROBLEMAS (4)**

## Sequías

- Las sequías son fenómenos no muy frecuentes pero suponen un fuerte impacto
- Las sequías se producen cíclicamente
- La serie histórica de precipitaciones analizada (1940-1993) muestra dos sequías acentuadas: al principio de la serie (1944 a 1950 y 1955 a 1960) y en el año 1988 cuando se inicia la última sequía
- El impacto de la sequía depende del régimen hidrológico y de la disponibilidad de infraestructuras de regulación adecuadas
- Las sequías no se pueden predecir pero sí mitigar con una planificación adecuada

**DIAGNOSTICO DE PROBLEMAS (5)**

## Administración y gestión

- Maraña de competencias sobre el agua y el medio ambiente (Administración estatal, CCAA, Administraciones regionales y locales)
- Falta de coordinación dentro de la propia Administración foral y con las CCHH
- Las administraciones públicas del agua no se han organizado para la gestión integral del agua
- Importante desconocimiento sobre la realidad de las concesiones y los consumos
- Conocimiento, a veces, escaso de las características del recurso
- Escasa recuperación de los costes con las tarifas

**DIAGNOSTICO DE PROBLEMAS (6)**

## Medidas y soluciones a lo largo de los últimos años

- Para resolver los problemas existentes se han desarrollado, básicamente, las siguientes actuaciones: planes de abastecimiento, de regadíos, de saneamiento, de restauración fluvial, de control de residuos, forestal, etc.
- A pesar de que las actuaciones desarrolladas han supuesto una sensible mejora de los problemas existentes, Navarra tiene todavía mucho ánimo por andar a la luz de los nuevos instrumentos legales.

**¿ QUE ES LA ESTRATEGIA PARA LA GESTIÓN Y EL USO SOSTENIBLE DEL AGUA EN NAVARRA?****(I)**

La Estrategia del Agua en Navarra asume una nueva visión de la política de aguas, en consonancia con la DMA, e incorpora unas metas y actuaciones concretas dirigidas a :

- Recuperar la calidad de nuestros ríos, acuíferos y ecosistemas asociados
- Garantizar la disponibilidad del recurso
- Mejorar la gestión del agua mediante la eficiencia y el ahorro
- Prevenir las inundaciones y sequías

**¿ QUE ES LA ESTRATEGIA PARA LA GESTIÓN  
Y EL USO SOSTENIBLE DEL AGUA EN NAVARRA?  
(II)**

Otros objetivos generales :

- Servir para que la Comunidad foral presente y defienda sus propuestas en la revisión de los planes hidrológicos
- Desenvolverse en el plano de las competencias propias
- Dar respuesta a las demandas del resto de las políticas sectoriales e integrarse en las mismas.

**LAS METAS DE LA ESTRATEGIA DEL AGUA**

La Estrategia asume los nuevos enfoques acordes con la normativa europea que se concretan en siete Mesas:

1. Establecer cauces de información y participación pública
2. Conseguir el buen estado de las aguas y de los ecosistemas asociados
3. Desarrollar políticas de gestión de la demanda basadas en la eficiencia y el ahorro
4. Asegurar el abastecimiento y el suministro de agua
5. Prevenir o reducir el impacto de inundaciones o sequías
6. Desarrollar los instrumentos de administración y gestión necesarios adecuados a la nueva estrategia
7. Desarrollar una política de precios tendente a la recuperación de los costes

**PLAN DE ACCIÓN**

1. Priorizar las actuaciones previstas en los planes sectoriales, muchas de ellas ya en marcha, adecuando los objetivos y estándares de dichos planes a la DMA.
2. Desarrollar un conjunto de programas de actuación asociados a las Metas.

**PLAN DE ACCIÓN Primera Meta**

Programas sobre la participación pública

- Participación y formación ciudadana en materia de aguas
- Divulgación de la red de información del agua
- Apoyo a entidades que desarrollen actividades en pro del uso y gestión sostenible del agua

**PLAN DE ACCIÓN Segunda Meta**

Programas sobre la recuperación del buen estado de las aguas

- Caracterización y evaluación del estado de las aguas y medidas de corrección
- Establecimiento y mantenimiento de los caudales ecológicos, junto con CCHH
- Protección de las aguas subterráneas contra la contaminación puntual y difusa.

**PLAN DE ACCIÓN Tercera Meta**

Programas sobre la gestión de la demanda

- Información y concienciación ciudadana para promover el ahorro y la eficiencia en el uso del agua
- Fomento de buenas prácticas agrícolas
- Apoyo a la mejora y modernización de regadíos
- Promover la clarificación de las concesiones de agua y coordinación de las Administraciones
- Reutilización de aguas residuales depuradas

**PLAN DE ACCIÓN Cuarta Meta**

Programas sobre la disponibilidad del recurso

- Mejora de los datos de demandas en coordinación con las CCHH y los usuarios
- Promover el control cuantitativo de los consumos, junto con las CCHH
- Evaluar los retornos de riego en cantidad y en calidad

**PLAN DE ACCIÓN Quinta Meta**

Programas sobre gestión de inundaciones y sequías

- Estudio de delimitación de zonas inundables y ordenación hidráulica de los ríos
- Evaluación de las posibilidades de recuperación de riberas y remodelación del sistema de notas
- Desarrollo de una normativa urbanística que considere el riesgo de inundación
- Sistema de alerta frente a inundaciones
- Estudios sobre sequías. Elaboración de indicadores y sistemas de alerta
- Coordinación con otras Administraciones

### **PLAN DE ACCIÓN Sexta Meta**

Programas sobre administración y gestión

- Mantenimiento y explotación de las bases de datos (recursos, demandas, calidad) y de las aplicaciones informáticas
- Estudios e investigación de apoyo a la gestión del agua (recursos, regulación, investigación hidrogeológica aplicada, etc)
- Mejora de las redes de información y control de aguas. Pagina WEB del agua.
- Construcción y mejora de la red de estaciones de aforo de ríos
- Mejora de la coordinación entre Administraciones
- Incorporación de recursos humanos para desarrollar la Estrategia

### **PLAN DE ACCIÓN Séptima Meta**

Programas sobre nuevas propuestas de tarificación

- Estudios sobre el valor económico del agua y la política de precios

### **PRESUPUESTO ESTIMATIVO PARA EL DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA 2005-2009**

- TOTAL: 7.053.105
- Proceden de los presupuestos del Departamento de Medio Ambiente O.T y V y de fondos europeos
- Las actuaciones previstas en los diferentes planes sectoriales contempladas en la Estrategia se deberán financiar conforme a lo establecido en dichos planes

### **REFLEXIÓN FINAL**

- El enfoque teniendo en cuenta conjuntamente los problemas de suministro, calidad y ambientales es una tarea difícil y representa un reto para todos
- La aplicación de la DMA necesita cambios profundos en las instituciones
- La nueva gestión del agua y la toma de decisiones necesariamente tiene que estar más próxima a los problemas y tiene que estar más anclada a la realidad
- Es imprescindible la coordinación y cooperación permanente entre todas las Administraciones para que la DMA pueda llevarse a cabo

## 2.2. LA PARTICIPACIÓN EN LA DMA

### LA PARTICIPACIÓN

#### El componente institucional

Apoyo a la coordinación entre las instituciones implicadas de Navarra y del Estado, que facilite el proceso de aplicación de la DMA en lo concerniente a información y participación pública.

**Administración regional:** Coordinación con Departamento y empresas Públicas: admón. Local, agricultura, Industria, Obras Públicas, Economía y Hacienda, Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.

Riegos, ITG, NILSA, NASURSA, NASUINSA, GAVRN

#### **Administración Local:**

Mancomunidades de Agua y FNMC

**Administración Estatal:** Ministerio de Medio Ambiente.

Confederaciones Hidrográficas del Ebro y del Norte.

**Unión Europea:** Dirección General de Medio Ambiente de la UE:

Proyectos europeos.

#### **Otras iniciativas autonómicas y locales de interés.**

Programa de Medias Sociales y Educativas para la Gestión y el Uso Sostenible del Agua en Navarra.

#### El componente educativo:

- Información y difusión
- Formación
- Estudios sobre percepciones ciudadanas del agua
- Sensibilización
- Promoción de buenas prácticas

Programa de Medias Sociales y Educativas para la Gestión y el Uso Sostenible del Agua en Navarra.

#### El componente social: Foro del Agua de Navarra

##### Funciones:

- **Desarrollar metas 1 y 3** de la Estrategia para la Gestión y Uso Sostenible del Agua en Navarra
- Promover la **participación pública y activa** en la aplicación de la **DMA** en lo referente a Navarra
- Establecer un **lugar de encuentro** entre Administración, usuarios, grupos interesados y ciudadanía
- Promover acuerdos entre las partes que favorezcan la gestión sostenible

**Participantes:** Administración, usuarios, grupos de interés (asociaciones ciudadanas, ecologistas y consumidores)

Programa de Medias Sociales y Educativas para la Gestión y el Uso Sostenible del Agua en Navarra.

#### Organización del Foro del Agua de Navarra

Diseño y planificación del proceso de participación (agosto 05-marzo 06)

- **Marco General** -----Acuerdos técnicos, sociales, políticos.

Contexto



**Primera fase: trabajos preliminares y difusión de la DMA**

- Octubre 2005-junio 2006
- Trabajos preliminares para la puesta en marcha del proceso participativo, coordinación institucional, red de información, divulgación de la DMA

**Segunda fase: Proceso participativo**

- Abril 2006-diciembre 2008
- Puesta en marcha del proceso de participación pública: Foro del agua en Navarra, Plan de gestión de la demanda. Se mantendrán las actividades relativas a coordinación institucional, información y promoción de buenas prácticas

**Tercera fase: Campaña de difusión y de concienciación ciudadana**

- Enero 2008- diciembre 2009
- Campaña de difusión y de concienciación ciudadana sobre el uso sostenible del agua. Paralelamente se mantendrán las actividades de participación, coordinación institucional y formación.

Programa de Medias Sociales y Educativas para la Gestión y el Uso Sostenible del Agua en Navarra.

**PRIMERA FASE: OCTUBRE 2005 MARZO 2006****Plan de trabajo****Componente educativo:**

- Puesta en marcha de un apartado sobre el agua en la web del CRAN.
- Edición de un Boletín electrónico bimensual
- Edición de 1 folleto divulgativo (DMA, ENA).Noviembre
- 1 dossier sobre el agua en Navarra (enero)
- 1 video sobre el agua en Navarra (febrero)
- Incorporación del agua en los cursos del INAP

Programa de Medias Sociales y Educativas para la Gestión y el Uso Sostenible del Agua en Navarra.

**PRIMERA FASE: OCTUBRE 2005 MARZO 2006****Plan de trabajo****Componente institucional:**

- Reunión del Consejero de MAOTV con los Directores Generales y Gerentes de Empresas Públicas relacionadas con el agua (septiembre)
- Reuniones para la incorporación de criterios de la DMA y ENA en planes sectoriales
- Colaboración con las Confederaciones Hidrográficas del Norte del Ebro y con Ministerio de Medio Ambiente.
- Posible participación en proyectos europeos

Programa de Medias Sociales y Educativas para la Gestión y el Uso Sostenible del Agua en Navarra.

**PRIMERA FASE: OCTUBRE 2005 MARZO 2006****Plan de trabajo****Componente de participación:**

- I Seminario sobre la Información y la Participación Pública en la Directiva Marco del Agua en Navarra, dirigido a técnicos de la Administración Foral de Navarra
- II Seminario sobre la DMA, abierto a expertos y a determinadas organizaciones sociales. (enero)
- Jornadas de constitución del Foro (plenario). Abierto al público en general (marzo)

**Documento del proceso y metodología de participación**  
Programa de Medias Sociales y Educativas para la Gestión y el Uso Sostenible del Agua en Navarra.

C/ Padre Adoáin 217 bajo,  
Pamplona (Navarra).  
Tlfno. +34948140818.  
Fax. +34948123235  
[www.crana.org](http://www.crana.org)  
e-mail: agua@crana.org  
Programa de Medias Sociales y Educativas para la Gestión y el Uso Sostenible del Agua en Navarra

## Recursos web. DMA-Navarra

En la web de Hispagua, cuya dirección se adjunta, se puede encontrar abundante información sobre la Directiva Marco del Agua (DMA), de su transposición a la normativa española, así como la Estrategia común de implementación.

<http://hispagua.cedex.es/documentacion/especiales/dma/index.htm>

La **Directiva** se encuentra en la siguiente dirección

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2000/l\\_327/l\\_32720001222es00010072.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2000/l_327/l_32720001222es00010072.pdf)

La trasposición de la DMA en el ordenamiento español se encuentra en el Real Decreto 1/2001 y Ley 62/2003

<http://www.boe.es/boe/dias/2003-12-31/pdfs/A46874-46992.pdf>  
<http://hispagua.cedex.es/documentacion/legislacion/1065.pdf>

El documento de la CHE para la implementación de la DMA: **Caracterización de la Demarcación del Ebro** que ya ha sido enviado a Bruselas se puede encontrar en

<http://oph.chebro.es/DOCUMENTACION/DirectivaMarco/DemarcacionDirectivaM>

La Estrategia para el Uso y Gestión Sostenible del Agua en Navarra

<http://www.parlamento-navarra.es/castellano/boletines/2005/B2005021.pdf>

### 3. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUNYA.

Para la elaboración del presente informe se ha tratado con las personas a las que se hace referencia a continuación, junto a sus referencias de contacto:

1. Antoni Munné  
Departamento de Planificación del Medio Físico de la Agencia Catalana del Agua.  
Teléfono: 935672800  
Correo electrónico: [inmunne@gencat.net](mailto:inmunne@gencat.net)

2. Muntsa Niso  
Responsable de Participación y Concertación Social de la Agencia Catalana del Agua.  
Teléfono: 935672800  
Correo electrónico: [mniso@gencat.net](mailto:mniso@gencat.net)

La Agencia Catalana del Agua se creó de la fusión de las Juntas de Saneamiento y las Juntas del Agua de la Generalitat de Cataluña. Depende de la Generalitat de Cataluña, en concreto de su Departamento de Medioambiente y Vivienda. Tiene sus oficinas en la barcelonesa calle Provenza, nº 204-208. De acuerdo con la Ley 25/1998, del 31 de diciembre, la Agencia Catalana del Agua tiene las competencias:

-En el ámbito de las Cuencas Internas de Cataluña cuenta con la competencia de elaborar y revisar los planes, programas y los proyectos hidrológicos, hacer el seguimiento, administrar y controlar los usos hídricos así como de controlar los aspectos cualitativos y cuantitativos de las aguas. También es la responsable del dominio público hidráulico, incluido la concesión de las autorizaciones y las concesiones.

- En lo que se refiere a las Cuencas Intercomunitarias de Cataluña, o sea, cuencas compartidas con otras Comunidades Autónomas como es el caso del Ebro: cuenta con las competencias de controlar y administrar los aprovechamientos hídricos, de ejercer la función ejecutiva de Policía del Dominio Hidráulico y tramitar los expedientes que se refieran a este dominio (excluido el otorgamiento de las concesiones del agua, que en el caso del Ebro es competencia de la CHE).

Además de las competencias señaladas, la Agencia también cuenta con una serie de responsabilidades, destacando para el tema tratado en el presente informe, " *la promoción de entidades y asociaciones vinculadas al agua y el fomento de sus actividades*". Realmente es llamativo este punto ya que muestra en su constitución un especial interés por implicar en la medida de lo posible a la sociedad civil, más o menos interesada en el tema del agua, en la gestión y en la planificación del agua.

El organigrama de la Agencia Catalana del Agua se divide en cinco áreas principales:

- 1) Área de Inspección y Control.
- 2) Área de Ordenación del Dominio Público Hidráulico.
- 3) Área Tributaria y de Ingresos.
- 4) Área Técnica.
- 5) Área de Planificación para el Uso Sostenible del Agua.

Esta última área, o sea, la de Planificación para el Uso Sostenible del Agua es la encargada de realizar los trabajos relativos al desarrollo de la Directiva Marco del Agua en la Agencia Catalana del Agua. Su responsable es Gabriel Borrás Calvo. Esta persona es la cabeza visible de este ámbito dentro del ACA. Uno de sus técnicos, responsable de la Comisión Técnica de Implantación de la Directiva Marco, Antoni Munné, es un técnico con una notable experiencia en materia de predicación hidrológica a pesar de su juventud que ha asistido a varias reuniones de las celebradas en Zaragoza en la Mesa Técnica para la Implantación de la Directiva Marco del Agua (DMA) en la Cuenca del Ebro.

### **3.1. DESDE ENERO DEL 2004 LA AGENCIA CATALANA DEL AGUA FUNDAMENTA SU ACTUACIÓN EN LOS PRINCIPIOS DE LA NUEVA CULTURA DEL AGUA.**

En la memoria del 2004 de la Agencia Catalana del Agua, la última hecha pública en diciembre del 2005, en su página 21 al principio del capítulo 3, titulado la Administración del Agua en Cataluña, se señala lo siguiente:

***“Los principios de actuación. Desde enero del 2004 la Agencia Catalana del Agua fundamenta su actuación en los Principios de la Nueva Cultura del Agua, que tienen como objetivo satisfacer la demanda humana y, al mismo tiempo, garantizar la conservación y el buen estado de los ecosistemas acuáticos. Un nuevo modelo de gestión del agua, que reconoce los límites de los ecosistemas en lo que se refiere a calidad de los recursos disponibles, el ahorro, la mejora de la eficiencia y la reutilización como conceptos claves”.***

Se puede decir que se trata de la primera Administración Pública Española que asume íntegramente, y además de forma explícita, lo que ha venido a denominarse los criterios básicos de la Nueva Cultura del Agua. En el Epílogo de la misma Memoria, titulada *“Haciendo Memoria y también Haciendo Propuestas”*, se explica el porqué de este cambio: *En noviembre del 2003 (o sea, coincidiendo con el cambio de Gobierno en la Generalitat y el Pacto entre tres partidos de izquierda) se produce un “giro copernicano” en la política del agua realizada por el Gobierno Autonómico. Oponiéndose a lo entonces señalado por el Estado en el Plan Hidrológico Nacional, se trata “de que el agua deje de ser solamente un recurso económico para ser, sobre todo, un bien que genera vida, actividad económica y social, que conforma los espacios fluviales y que fomenta la biodiversidad. El agua es un recurso frágil y estratégico que se debe de usar de manera eficiente profundizando en el conocimiento de los recursos disponibles”*. Por ello, se continúa en el Epílogo, *“la Agencia aplica los Principios de Transparencia, Participación y Concertación recogidos en la Directiva Marco del Agua en todas sus acciones. De esta manera, se desarrollan diferentes líneas de trabajo encaminadas a ordenar los comportamientos (recursos y demandas) y a definir las inversiones más eficientes a través de programas de ahorro de agua, de la planificación de los abastecimientos y la reutilización, de la mejora y la sustitución del riego agrícola tradicional y de la previsión de sequías una cuestión que se considera muy importante. También se incide en la protección de los acuíferos y en la recuperación, con las mejores técnicas disponibles en aquellos que han sido abandonados como consecuencia de la contaminación o del exceso de trasvases internos”*.

Se señala además que la gestión eficiente del agua y su uso racional exigen un análisis global del entorno y del territorio. De ahí la importancia de las políticas de planificación, a fin de diseñar la mejor política posible de gestión sostenible del agua que vaya acompañada de un modelo territorial sostenible que incluya medidas de fomento de ahorro del agua en todos los sectores.

En esta línea de trabajo, el Departamento de Medioambiente y Vivienda promovió en el año 2004 la firma de un Convenio entre la Agencia Catalana del Agua y la Fundación Nueva Cultura del Agua con una doble finalidad:

1º- Estudiar los impactos ambientales económicos y sociales del Plan Hidrológico Nacional (PHN) en el Bajo Ebro.

2º Analizar las alternativas para una gestión sostenible del agua en Cataluña.

Las conclusiones de este primer estudio, de forma resumida, planteaba la necesidad de desarrollar un sistema de gestión sostenible de los recursos hídricos existentes, de manera que satisficiera las necesidades de la población y de los agentes económicos (usos domésticos y urbanos, industriales, agrícolas, ganaderos) sin perjudicar a los sistemas acuáticos y fomentando el uso racional y eficiente de los recursos que se garantizan en la preservación y

disponibilidad de agua en el futuro. Este primer Convenio fue renovado en el año 2005 con unos contenidos que se resumen a continuación.

En Barcelona, el 23 de mayo del 2005 firman un Convenio de Colaboración Jaume Sola, Director de la Agencia Catalana del Agua y Pedro Arrojo Agudo, en representación de la Fundación Nueva Cultura del Agua. Pedro Arrojo es Premio Goldman para Europa en el año 2003, que equivale al Nobel de Medioambiente. El Convenio tiene una duración de un año y tiene un importe de 96.000 euros (IVA no incluido). El Convenio señala la colaboración entre la Fundación Nueva Cultura del Agua en los trabajos a desarrollar por parte de la Agencia Catalana del Agua en la elaboración material de los planes y programas del Plan de Gestión de la Cuenca Fluvial. La colaboración se concreta en la creación de las siguientes líneas de trabajo:

### **1). Reutilización.**

Se basa en la elaboración de un Programa de Reutilización de las Aguas como fuente sustitutiva del suministro por aquellos usos que no requieran de una calidad equivalente al agua potable. También se incluye aquí la potenciación de la recuperación de los lechos, y el establecimiento de las condiciones técnicas y procedimentales para la buena práctica de la regeneración de las aguas.

### **2). Aguas Subterráneas.**

En estos elementos se basa el **Plan de Protección y Recuperación de Acuíferos** cuyo objetivo principal es la caracterización y establecimiento de las medidas de protección de las fuentes de agua subterráneas en el ámbito territorial de las Cuencas Internas Catalanas, de acuerdo con la directivas de la Directiva Marco del Agua, incidiendo en los Planes de Gestión de los Acuíferos más importantes, en las actuaciones de mejora de control y seguimiento del estado de las aguas subterráneas y en la actualización del inventario de aprovechamiento de aguas subterráneas.

### **3). Mejora en la calidad de las aguas de los Subsistemas Acuáticos**

Este elemento tiene diversos puntos a desarrollar basados en diferentes planes y programas con el objetivo de cumplir los objetivos fijados por la Directiva Marco para conseguir el buen estado ecológico:

- I. Programa de Saneamiento de las Aguas Residuales Urbanas (PSARU)
- II. Programa de Saneamiento de Aguas Residuales Industriales y de Eliminación de Sustancias Prioritarias (PSARI).
- III. Plan de restauración Hidrológico-Ambiental de los Residuos Salinos del Llobregat. Este Plan se basa en el impacto provocado por la actividad minera en la Comarca de las Bajas.  
Programa de Reducción de la Contaminación Difusa.

#### IV. Programa de Mejora de la Calidad de las Playas.

##### **4). Desalación.**

Es un elemento estratégico clave para el futuro de la gestión del agua en Cataluña (Desaladora Metropolitana del Plan de Llobregat y ampliación de la Desaladora de la Tordera), que se integra también dentro del Plan de Gestión de los Recursos Hídricos el cual tiene que definir las unidades estratégicas de gestión de los recursos hídricos a gran escala y las actuaciones que se requieran.

##### **5). Ahorro de Agua.**

Es un elemento esencial para conseguir una gestión sostenible del agua. Se ha de basar en el Programa de Ahorro de Agua que ha de establecer unos objetivos de ahorro que planteen una política de gestión de los recursos hídricos definiendo una serie de actuaciones para el cumplimiento de dicho objetivo. El ámbito de actuación se referiría tanto al abastecimiento urbano así como al uso industrial.

##### **6). Usos Agrarios.**

Es un elemento en el que se ha de basar el Programa de Sustitución y Optimización el Riego Agrícola, cuyo objetivo principal es el de sustituir el modelo tradicional de riego agrícola por sistemas más eficientes que permitan recuperar los recursos hidráulicos para el abastecimiento de la población. Este programa tiene relación con los Programas de Gestión de los Recursos los Hídricos y de Reducción de la Contaminación Difusa, e incluirá la propuesta de crear un Banco de Aguas en Cataluña, iniciando un estudio piloto en la zona del Bajo Ter.

##### **7). Sequía.**

Es un elemento en el que se ha de basar el Plan de Previsión y Actuación en Sequías, quiere dar forma legal y técnica a las soluciones que hay que tomar cuando, en un sistema de explotación, se intuyen posibilidades de insatisfacción de la demanda, estableciendo sistemas graduales de alerta, alarma y actuación que permitan disponer de instrumentos de participación.

##### **8). Participación.**

Este elemento es esencial y se ha de incluir en todos los planes y programas anteriormente descritos ya que comparten mecanismos de gestión complejos que necesitan de la participación e implicación de todos los agentes. Hace falta un proceso de reflexión interna que realiza la propia Agencia Catalana del Agua en torno a estos temas. En paralelo se debe desarrollar un

sistema de participación y mediación que haga posible la participación activa de todos los agentes implicados.

De esta forma se puede decir que se trata de un Convenio de Colaboración muy amplio, que trata aspectos muy diversos y que se puede considerar como de consultoría, asesoría a lo largo de un año de los profesionales de la Fundación Nueva Cultura del Agua para la Agencia Catalana del Agua. En concreto el Convenio señala: *“La Fundación participará mediante profesionales especialistas en los diversos aspectos y materias, aportando elementos de conocimiento y/o metodologías con la responsabilidad de una coordinación designada por la Agencia Catalana del Agua. De esta forma, los profesionales especialistas de la Fundación se incorporarán, a petición de la Agencia, en otras líneas de trabajo ya establecidas que sean complementarias a las ya señaladas, o bien por su carácter tengan relación por lo señalado en este Convenio de Colaboración. Entre las tareas concretas a realizar por la Fundación de la Nueva Cultura del Agua se considera la asistencia a debates, la aportación de información técnica relevante y la elaboración de documentos de trabajo. Eso si, a iniciativa de la Agencia Catalana del Agua, la Fundación participará en encuentros con otras Entidades e Instituciones que permitan incorporar elementos útiles a los Planes y Programas constituidos en el Plan de Gestión de la Cuenca Fluvial.*

Cada una de estas ocho mesas esta coordinada por un responsable de la Fundación Nueva Cultura del Agua, en concreto, la referida a la participación, es responsabilidad del catedrático de Sociología Joan Subirats, de la Universidad de Barcelona, y de Abel Lacalle, profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad de Almería. En estas sesiones participan principalmente técnicos de la Fundación de la Nueva Cultura del Agua y técnicos responsables de la Agencia Catalana del Agua, asistiendo de manera puntual responsables de otras Administraciones Públicas u Organizaciones. En definitiva se puede decir que la Fundación de la Nueva Cultura del Agua hace de soporte técnico y crítico a la Agencia Catalana del Agua, y en especial en su área de Planificación del Uso Sostenible del Agua.

### **3.2. LOS TRABAJOS DE IMPLANTACIÓN DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA EN LA AGENCIA CATALANA DEL AGUA (A DICIEMBRE DEL 2005).**

En octubre del año 2005 la Agencia Catalana del Agua presentó su documento titulado “Caracterización de las masas de agua y análisis de los riesgos de incumplimiento de los objetivos de la Directiva Marco del Agua en Cataluña (Cuenca Intra e Inter Comunitarias)”. Este documento fin de un proceso investigador y de trabajo desarrollado por el ACA, en colaboración con diversas Universidades Catalanas, que tenían como principal objetivo el

análisis ecológico del estado de las aguas en toda Comunidad Autónoma. Se han analizado tanto las presiones como los impactos humanos que reciben cada una de las masas de agua así como una serie de análisis económicos siguiendo criterios de la Directiva. Buena parte de esta información se encuentra disponible de Internet de ACA. Para contar con más información sobre los documentos producidos sobre la Directiva Marco del Agua (de sus aspectos económicos y ecológicos), se puede entablar contacto con Berta Viver, Jefa de Relaciones Institucionales y Comunicación de la Agencia Catalana del Agua. Su correo electrónico de contacto es: [bviver@gencat.net](mailto:bviver@gencat.net).

### **Comentarios en torno al Convenio de Colaboración entre la Agencia Catalana del Agua y la Fundación Nueva Cultura del Agua.**

Este Convenio no está relacionado con un proyecto de participación ni tan siquiera de reorganización de la estructura de ACA, sino que, en palabras textuales de los propios técnicos, se trata de fomentar “*la reflexión de los técnicos*”, fomentando la transversalidad y el multicriterio.

### **3.3. LA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN EN LA AGENCIA CATALANA DEL AGUA.**

La Generalitat de Cataluña, desde su último cambio de gobierno en el año 2003, cuenta con una Dirección General de Participación Pública. Aunque en principio su principal ámbito de actuación es la Reforma del Estatuto de Autonomía, también ha desarrollado diferentes ámbitos de actuación en otros aspectos, como es en el caso del agua. Fruto de todo ello, el Convenio firmado entre la Dirección General de Participación Pública y la Generalitat de Cataluña y con la Agencia Catalana del Agua con el fin de fomentar la participación en materia del agua, en concreto en el desarrollo de los elementos señalados en la Directiva Marco del Agua. Por ello la contratación de Muntsa Niso (referencias al principio del informe), Responsable de Participación y Concertación Social. Esta técnico, bióloga, de unos 40 años de edad, ha sido concejala del Ayuntamiento de Badalona (Barcelona). El área de participación y concertación no forma parte de ninguna las cinco áreas del organigrama de ACA, estando directamente relacionada con el Gabinete del Director y con la Dirección del mismo organismo. Sus tareas principales son dos:

- 1º). Diseñar una Política de Planificación para la ACA.
- 2º). Crear mesas de concertación social (para conflictos puntuales).

Mientras que el diseño de Política de Planificación se encuentra en sus fases incipientes, (Muntsa Niso fue contratada en la 2º mitad del año 2005), las Mesas de Concertación Social todavía no han sido diseñadas. Señala Muntsa

Niso, los principales objetivos generales de la Política de Participación en la Agencia Catalana del Agua se pueden resumir en:

- 1) Transparencia en la gestión.
- 2) Voluntad de informar
- 3) Gestión trasversal en el ACA.
- 4) Producir de un cambio cultural: hacia la Nueva Cultura del Agua.
- 5) Acercar el conocimiento y la participación al territorio.

En la actualidad la Agencia Catalana del Agua cuenta con único Sistema de Participación: el CUSA (Consejo para el Uso Sostenible del Agua), se refiere a las Cuencas Interiores Catalanas, participando 50 personas entre empresas que gestionan el agua, usos lúdicos, mini centrales, agricultores y ganaderos, vecinos, expertos, organizaciones de Ayuntamientos...etc. Se reúnen trimestralmente, aunque en ocasiones pueden acelerar sus procesos de reuniones y de encuentros. Sus reuniones se suelen celebrar en Barcelona y tienen como objetivo realizar debates temáticos sobre diferentes cuestiones relativas con la planificación y la gestión en temas de agua. No se trata de un ente vinculante, sino que realiza recomendaciones y emiten informes hacia el ACA. A pesar de que no es vinculante, la Dirección del ACA suele tomar en consideración buena parte de sus recomendaciones. En estos momentos se está produciendo en el CUSA un debate relativo a el informe sobre el estado ecológico de las aguas elaborado en el Marco de la Directiva de la Unión Europea. También se está trabajando en la reflexión relativa al Plan de Caudales de Mantenimiento (antiguo Caudal Ecológico). Se paga 60 euros de dieta por venir, todo incluido (gasolina, comidas...). De en torno a los 49 miembros, suelen asistir entre los 30 y 40 de forma continua. En estos momentos se está estudiando hacer una reorganización del funcionamiento del CUSA, con el fin de hacerlo más flexible (tiene demasiados miembros), y producir resultados más operativos.

Además de estas tareas de planificación, en la que los trabajos todavía son incipientes en el ACA, existe un especial interés por desarrollar una línea de trabajo relacionada con la gestión, institucionalización (encauzamiento), de diferentes conflictos que se producen de manera discontinua en diferentes partes del territorio. Señalan los técnicos consultados, que de forma puntual van surgiendo conflictos relacionados directa o indirectamente con el agua, en estos momentos los principales son proyectos de campos de golf, vertidos puntuales a ríos o acuíferos, o proyectos y gestión de mini centrales hidráulicas. La idea es que en un futuro exista una estructura por la cual una vez que surge un conflicto relacionado con temas hídricos, existan unos procedimientos reglados con el fin de encauzar y facilitar las soluciones.

Otra línea importante de actuación por parte del ACA, y relacionada con la participación, es el establecimiento de **Convenios de Colaboración**. La persona responsable de esta área en el ACA es Lluís Godé (teléfono de contacto 93-5672800). Entre los diferentes convenios existentes con

organizaciones sociales, cívicas en diferentes partes de la autonomía destaca el Proyecto Rius, emparentado (aunque de mucha mayor dimensión por número de municipios adheridos y de voluntarios participantes), con el Proyecto de Volunta-Ríos desarrollado por ANSAR, con la colaboración del a Confederación Hidrográfica del Ebro, en diferentes partes de la parte aragonesa del río Ebro.

Por ello se puede decir que a medio plazo ACA esta trabajando para tratar de crear una estructura de participación estable. Principalmente las líneas de actuación son las siguientes:

- 1) Realizar una reforma en el CUSA, con el fin de hacerlo más flexible y operativo. Por ejemplo hay que tener en cuenta que las reuniones suelen tratar aspectos muchas veces demasiado generales y que es raro que los encuentros no duren como mínimo 3 horas. Además los resultados obtenidos suelen ser después difícilmente aplicables a la práctica así como los acuerdos también suelen ser difíciles. En definitiva, se trata de una estructura que funciona, pero que quizás podría ser optimizada para poder lograr mejor sus objetivos de conseguir participación y tratar de llegar a acuerdos entre las partes implicadas. El nuevo Consejo Consultivo, (el CUSA, son las iniciales del Consejo para el Uso Sostenible del Agua), todavía no tiene una estructura definida.
- 2) Creación de un nuevo Consejo de Cuenca. Este Consejo de Cuenca tendría una doble vertiente, por un lado territorial o sea delimitado a nivel de subcuencas o territorios, aunque todavía no se ha definido. Además el Consejo tendría una serie de grupos que tratarían cuestiones específicas, como por ejemplo Mesas de Seguimiento y Concertación Social, Convenios de Colaboración con Entidades, así como coordinación con la Conserjería de Medioambiente.
- 3) Estos ámbitos de participación permanente deberían servir para fomentar la participación en la aplicación de la Directiva Marco así como fomentar la participación con las Administraciones Públicas implicadas, (Local, Autonómica en sus diferentes instituciones, así como también Estatal), así como fomentar la participación interna.**
- 4) Con el fin además de fomentar la Participación Difusa, se plantea la realización de una serie de pruebas piloto. El primero de ellos se realizará en el Alto-Ter, relacionado con el debate entorno a la creación del Nuevo Plan de Caudales de Mantenimiento (lo que antes se denominaba Caudales Ecológicos).
- 5) Estas pruebas piloto es lo que se viene a denominar Participación Difusa, o sea participación realizada con personas que no están especializadas en el tema del agua.
- 6) En todo caso la Participación Difusa siempre cuenta con la dificultad de tratar de ver de cómo llegar al público en general. El Ter es un río muy conflictivo, principalmente debido a los problemas ocasionados por el uso abusivo de los vertidos de nitratos (principalmente de explotaciones de porcino), que contaminan las capas freáticas. La idea general será

crear Mesas de Concertación Social, de carácter temporal, con el fin de resolver conflictos concretos. Un mecanismo en palabras textuales de los técnicos consultados muy “pedestre” que en la practica se esta realizando en estos momentos de manera informal, pero que se trata de que se regule y que se realice con unos criterios similares en todos los casos.

### **3.4. EL PROGRAMA DE PARTICIPACIÓN DE ACA CUENTA CON UN PRESUPUESTO ANUAL DE 360.000 EUROS, NO INCLUIDOS SALARIOS.**

En esta cifra se incluyen todo el Programa de Participación, incluido todo lo que es la participación en el ámbito de la Directiva Marco del Agua, incluyendo también a su vez los Convenios de Colaboración con diferentes entidades. El más importante es el Proyecto Projecta-Rius que realiza una importante labor de dinamización y de fomento del interés y del conocimiento del agua con la existencia de 900 grupos en todo el territorio catalán. De este dinero, las principales partidas son:

- 1) **La Fiesta del Agua**, con un volumen económico aproximado de entorno a la mitad del presupuesto. En el año 2006 sería la primera reedición de la fiesta, una fiesta que se celebraba ya en el pasado, con un carácter sobre todo infantil, y ahora se quiere hacer coincidir con el Día Mundial del Agua en torno a los días 18 y 19 de marzo. Se celebrará en el Centro de Barcelona, en la zona del Arco del Triunfo y la Ciudadela. Además de diferentes actividades música, más actuaciones en vivo, habrá el stand de entorno a 20 asociaciones de diferente tipo relacionadas con el agua que explicarán sus proyectos, así como diferentes concesionarios como regantes, empresas hidroeléctricas...etc. Se trata de un proyecto muy ambicioso y que pretende tener continuidad en el futuro.
- 2) **Empresas dinamizadoras y técnicos de participación para la elaboración de los primeros proyectos piloto de participación.** A pesar de que Muntsa Munné, en colaboración con los responsables de la Directiva Marco del Agua, trabajan en lo que se podría denominar como la planificación de la política de participación, a la hora de llevarlo a practica en las diferentes partes de las comarcas de las Cuencas Interiores Catalanas, **el trabajo se delegará a diferentes empresas dinamizadoras ya existentes y que conocen muy bien la zona donde se trabaja.** Señalan los técnicos consultados de la ACA, que existen ya empresas suficientes dispuestas y con capacidad suficiente como para realizar este tipo de trabajo.

- 3) **Difusión.** Es una manera de trabajar, de hacer una divulgación lo más difusa con la población no especialista en temas de agua. En esta partida se incluyen presupuesto tanto para publicaciones, trípticos...etc. así como Convenios de Colaboración.

**Los Consejos de Cuenca**, aunque todavía no han sido definidos, abiertamente tratan de imitar, o reproducir, el modelo francés. En concreto definen estos futuros Consejos de Cuenca como espacios territoriales de participación con representantes de grupos ecologistas, entidades sociales, sindicatos, empresas vinculadas a la gestión, de representantes territoriales, administraciones municipales o consejos comerciales...etc. En definitiva se trataría de un Consejo Consultivo, donde tendrían una mayor representación los actores que no son concesionarios del agua. De todas maneras, cómo se ha dicho, las características definitivas de este organismo todavía no son claras.

Algunos de los miembros de estos Consejos de Cuenca, según algunos de los documentos internos consultados podrían ser:

- Administraciones Públicas en el territorio (Ayuntamientos, Consejos Comarcales...etc).
- Representantes del mundo productivo, agricultores, ganaderos...etc.
- Entidades Medioambientalistas
- Entidades Sociales.
- Personal del ACA.

También se pretende reforzar y reorientar todo lo que se refiere a los **Convenios de Colaboración** con las diferentes entidades sociales y medioambientales que trabajan en el territorio. Por ello se plantean los siguientes aspectos con el fin de reelaborar los criterios de los Convenios de Colaboración:

- Crear una reglamentación y unos criterios y prioridades para el otorgamiento de los convenios,
- Mejorar la difusión y las formas de cómo se deben difundir los resultados de estos Convenios,
- Generar unas líneas lo más claras posibles sobre los términos de los mismos Convenios, o sea, qué características básicas y qué requisitos fundamentales tienen que cumplir las Asociaciones de Iniciativa Social que participan,
- Tener en cuenta no solamente la primera vez que se realizan proyectos, sino también su mantenimiento a lo largo del tiempo.

Además establece una serie de criterios generales nuevos para los Convenios de Colaboración:

- Fomento del voluntariado.

- Fomento del ahorro.
- Fomento del uso industrial y agrario del agua reciclada.

Finalmente y en lo que **se refiere a la estrategia de participación difusa y de concienciación de la población**, se pueden decir que los principales puntos en lo que la Agencia Catalana del Agua quiere hacer hincapié son los siguientes:

- Fiesta del Agua
- Fomento del voluntariado vinculado a una red de voluntariado.
- Campaña de difusión y campañas de ahorro con la participación del público en general.
- Colaboración puntual en algún diseño de campaña con otras entidades.
- Campañas con líderes de opinión.
- Creación de una red y una dirección especializada en tema de la participación del agua.

### **3.5. UN CASO PILOTO**

#### **Proyecto de la puesta en marcha de la primera prueba piloto de participación en el Alto-Ter para la implantación de Caudales Ecológicos (caudales de mantenimiento).**

Se trata del primer Proyecto de Participación realizado por la Agencia Catalana del Agua para un proyecto y una zona concreta, relacionado con el Plan Sectorial de Caudales de Mantenimiento de las Cuencas Internas de Cataluña, aplicado en la zona del Alto-Ter, una zona con graves problemas medioambientales sobre todo relacionados con la contaminación de las aguas subterráneas por nitratos.

A continuación se resume y extrae parte de los documentos internos producidos por la Agencia Catalana del Agua que plantea las principales características y objetivos del proceso de participación.

En primer lugar se plantea la realización de una Jornada Informativa (en la ciudad de Manlleu), donde se tratarían los siguientes puntos:

- El efecto de la alteración de los caudales en los sistemas hídricos y la problemática asociada al Alto-Ter.
- Presentación de los Caudales de Mantenimiento del Alto-Ter y su variación biológica.
- Estrategia de Implantación de los Caudales en el Alto-Ter (participación, organización...).

- La Estrategia de Implantación de los Caudales para el Alto-Ter tendría que estar organizada por:
  - Constitución de la Mesa de Implantación, que estará formada por 15 representantes:
    - Dos representantes del ACA, en su sección de Barcelona, uno de los cuales será el Presidente de la Mesa.
    - Un representante del ACA (de la Zona de Girona).
    - Dos representantes de los usuarios.
    - Dos representantes de las Entidades Recreativas (pescadores).
    - Dos representantes de las Entidades Ambientalistas de la zona.
    - Tres representantes de los Ayuntamientos de la zona o Entidades Supramunicipales.
    - Un representante del mundo empresarial de la zona.
    - Un representante del Instituto Catalán para la Eficiencia Energética.
    - Un representante de las Empresas de Abastecimiento.

Además se plantea crear un Consejo de Participación, que estaría formado por entidades y particulares interesados que responderían a convocatorias genéricas.

La Mesa de Implantación tendría que contar con el apoyo de diferentes informes técnicos, administrativos y jurídicos y para una dinamización y organización de reuniones y participación pública, siendo encargada de aprobar y de elevar a la aprobación del ACA el Plan Zonal.

Por ello se plantea la necesidad de que la Agencia Catalana del Agua cuente con toda una serie de soporte técnico y administrativo, jurídico y dinamizador y organizativo. En concreto estos apoyos se concretarían de la siguiente manera:

#### **Soporte técnico-administrativo**

- 1º) Recopilación de información relativa a los títulos concesionales existentes en el Alto-Ter y sus características técnicas y administrativas.
- 2º) Análisis y ajuste de las exigencias del Plan y su validación biológica.
- 3º) Análisis del Régimen Hidrológico existente en el Alto-Ter y sus episodios de sequía.
- 4º) Análisis de afecciones y repercusiones a las concesiones existentes.
- 5º) Propuestas de escenarios de implantación.
- 6º) Análisis costes-beneficio.
- 7º) Redacción final del Plan Zonal de Implantación al Alto-Ter.

#### **Soporte Jurídico.**

- 1º) Análisis de caducidad y/o extinción de concesiones.
- 2º) Análisis de autorizaciones.

### **Soporte dinamizador organizativo**

- 1º. Preparación de fichas con la información procesada.
- 2º. Convocatoria de reuniones.
- 3º. Dinaminación de grupos participativos.
- 4º. Redacción de actas.

El Consejo de Participación se convocará dos o tres veces a lo largo de la redacción del Plan para informar, consensuar y aprobar el Plan definitivo. Como se puede observar, el ACA sería quien guiaría el proceso participativo aunque contaría con un importante asesoramiento en diferentes ámbitos.

El calendario propuesto se desarrolla a lo largo del año 2006. El cronograma marcado se caracteriza por los siguientes puntos:

- Creación de una jornada informativa en marzo.
- Constitución de la Mesa de Implantación en marzo.
- Contratación de una asistencia técnica de recopilación y tratamiento de información de febrero a mayo.
- Primera reunión de la Mesa de Implantación en mayo.
- Contratación de una asistencia organizativa para la participación de febrero hasta octubre, o sea, durante prácticamente la totalidad del proceso.
- Primera reunión del Consejo de Participación, prevista para el mes de junio.
- Contratación de asistencia técnica para el tratamiento de resultados y redacción de actas y búsqueda del consenso. Eso se realizaría entre los meses de junio y julio.
- Segunda reunión de la Mesa de Implantación, en el mes de septiembre.
- Segunda reunión del Consejo de Participación. También en el mes de septiembre.
- Contratación de una asistencia técnica para la redacción de un Plan Zonal. Entre los meses de agosto y septiembre.
- Tercera y última reunión de la Mesa de Implantación. En mes de octubre, siempre dentro del mismo año 2006.
- Redacción final del Plan Zonal y elevación al Consejo de Administración del ACA. Esta es la parte final del proceso, prevista para el mes de noviembre del 2006, o sea, unos diez meses después de haberse iniciado el proceso.

Para ello se establece que los medios necesarios para realizar todos los trabajos previstos son principalmente dos:

1. Empresa de asistencia técnica para la recopilación de información, análisis del plan elaborado y su validación en el contexto concesional de la zona y análisis hidrológico, elaboración de fichas de debate para la Mesa de Implantación, elaboración de actas de la reunión y redacción del Plan Zonal.

2. Empresa de asistencia especializada en asistencia de dinamización de grupos y de participación pública.

En definitiva, como conclusión, se podría decir que se trata de una propuesta que aunque todavía falta por definir sus formas definitivas y su presupuesto, trata de ser muy participativa y flexible. Tratando de que el ACA cuente con toda una serie de asesores en diferentes ámbitos con el fin de poder facilitar y hacer más rápido y flexible la consecución de acuerdos. A día de hoy todavía es demasiado pronto como para predecir los resultados.

#### 4. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA.

Personas de contacto:

José María San de Galdeano (Responsable de Planificación Hidrológica)

Iñaki Arrate (Técnico de Planificación Hidrológica)

e-mail: [i-arrate@ej-gv.es](mailto:i-arrate@ej-gv.es)

**Teléfono:** 945000444

**Dirección Postal:** Planificación Hidrológica del Gobierno Vasco. Calle Jorge Guillén, 3. 01010 Vitoria

El área de Planificación Hidrológica del Gobierno Vasco está trabajando desde hace varios años con mucho interés (según señalan los técnicos consultados) en el desarrollo de lo señalado por la Directiva Marco del Agua para el ámbito de la C.A.V. (cuencas internas vascas, Norte II, Norte III y Ebro). Para ello ha realizado estudios próximos y de gran detalle sobre diferentes elementos señalados en la Directiva como la definición de masas de agua, redes de control, etcétera. Los análisis realizados hasta la fecha han tenido principalmente en cuenta aspectos biológicos y económicos, incidiendo no únicamente en las aguas superficiales sino que también en las aguas subterráneas y las zonas costeras. Como resume Iñaki Arrate, técnico de Planificación Hidrológica del Gobierno Vasco, estos trabajos no tienen nada que envidiar a los mejores realizados por otras comunidades autónomas españolas.

En la actualidad, continúan trabajando en el desarrollo de la DMA, según los plazos marcados por la misma. De hecho, acuden cuando se les cita a la C.H.E. para tratar todo lo relacionado con la parte vasca de la cuenca del Ebro en la Mesa Técnica.

A pesar de su adelanto y exhaustividad en los trabajos de análisis ecológico y biológico, todavía no han realizado ninguna acción en el ámbito de la participación para la DMA. Los elementos de participación existentes en la actualidad se reducen a su página web (que actualizan de forma periódica) y

con el Consejo del Agua del País Vasco en el que se incluyen los principales actores del agua en la autonomía: regantes, abastecimientos, hidroeléctricos, ecologistas, universidad, etcétera. Estos se consideran por los propios técnicos del Gobierno Vasco consultados como todavía insuficientes como para cubrir las exigencias de participación marcadas por la DMA. Como dato de interés cabe señalar que en el País Vasco sí que se ha desarrollado a lo largo de los últimos años una importante labor en el ámbito de la participación en el medio ambiente, en concreto en lo que se refiere a escala global con la preparación de Agendas Locales 21 en múltiples municipios vascos. Aquí se tratan diversos aspectos, entre los que se encuentra la gestión del agua según criterios de sostenibilidad. En todo caso, se puede decir que no existen experiencias similares específicas a nivel autonómico o provincial centradas en la reflexión en torno a la gestión del agua más allá del ya citado Consejo del Agua.

A corto y medio plazo no existe una estrategia en materia de participación por parte de esta área, existiendo mucho interés en recabar experiencias e informaciones de otras instituciones. Se considera muy interesante y positiva la posibilidad de colaborar estrechamente con la C.H.E. en este ámbito.

## 5. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA

Personas de contacto:

Jesús Ruiz Tutor (Jefe de Servicio de la Dirección General de Calidad Ambiental del Gobierno de La Rioja)

María José Clavijo (Técnico de la Dirección General de Calidad Ambiental del Gobierno de La Rioja)

**e.mail:**prevención.ambiental@larioja.org

**Teléfono:** 941291100 (extensión 4595)

**Dirección Postal:** Dirección General de Calidad Ambiental del Gobierno de La Rioja Calle Pedro Viejo, 62 bis. 26071 Logroño.

La Dirección General de Calidad Ambiental del Gobierno de La Rioja es el encargado del desarrollo de todos los aspectos relacionados con el desarrollo de la Directiva Marco del Agua en esta Autonomía. El Consorcio Regional de Residuos, Abastecimientos y Saneamiento, creado en el año 2000 en La Rioja se encarga también de trabajos relacionados con el agua, pero principalmente en lo referente a actuaciones en el ámbito de la potabilización de saneamiento de aguas. Por ello, son los técnicos responsables de la D.G. de Calidad Ambiental quienes asisten a las sesiones de la Comisión Técnica para la implantación de la DMA que periódicamente se han realizado en la Confederación Hidrográfica del Ebro.

De las actuaciones realizadas por la Dirección General de Calidad Ambiental del Gobierno de La Rioja en el ámbito de la DMA cabe destacar la organización de una sesión informativa en la que participaron técnicos de las principales consejerías afectadas por la directiva: Medio Ambiente, Agricultura, Industria y Turismo. Se celebró en junio de 2005 y en ella se transmitieron desde Medio Ambiente al resto de Departamento del Gobierno los principales retos que suponían la DMA.

En todo caso la principal actuación llevaba a cabo por parte de esta Dirección General es su función de recopilar información ambiental en materia de agua en colaboración con la Confederación Hidrográfica del Ebro (en especial con Miriam Pardos, del área de calidad de aguas de la C.H.E.). Parte de esta información se divulga a través de la página de Internet: [www.larioja.org](http://www.larioja.org).

No han realizado hasta la fecha actuaciones en el ámbito de la participación y la DMA, mostrándose muy interesados en recibir información, directrices generales de actuación y planes de colaboración con la Oficina de Planificación de la C.H.E.

## **6. CONSIDERACIÓN ESPECIAL RELATIVO A: “LA MESA DE INFORMACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA EN LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADALQUIVIR” Y EL “ACUERDO POR EL AGUA EN LA CUENCA DEL GUADALQUIVIR”**

### **INTRODUCCIÓN.**

A lo largo del año 2005 los técnicos Lucia De Stefano y Guido Schmidt, de WWF/Adena, presentaron un informe en el que hacían balance sobre la marcha de los procesos de participación pública para la implementación de la Directiva Marco del Agua (DMA) en España<sup>1</sup>. A su juicio la participación es (por lo menos hasta la fecha de dicho documento) escasa y de baja calidad. La experiencia recogida como la más destacada de todas las realizadas por los organismos de cuenca es la llevada a cabo en el Guadalquivir. Cita textual (página 10), del documento de WWF/Adena:

“En algunas cuencas hidrográficas se están haciendo esfuerzos significativos para iniciar un proceso de participación. Por ejemplo, en el Guadalquivir, la Confederación Hidrográfica está organizando un seminario participativo sobre la DMA y tiene prevista la elaboración de una visión de la gestión del agua de la cuenca, en colaboración con las partes interesadas”.

Desde otras fuentes consultadas (Ministerio de Medio Ambiente, ONG's), existe cierta coincidencia que, por lo menos hasta la fecha (finales de 2005), la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir es el organismo público de cuenca español que ha tratado de realizar un mayor esfuerzo en lo relativo al fomento de la participación activa para la progresiva aplicación de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE).

En el presente documento se resumen las actuaciones realizadas por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir en el marco de la DMA y la revisión de su Plan Hidrológico de Demarcación, realizándose en todo momento comparaciones (si resulta pertinente) con la Confederación Hidrográfica del Ebro.

---

<sup>1</sup> “De Stefano, L. y Schmidt, G. *“La participación pública en las cuencas piloto de la estrategia común de implementación de la Directiva Marco del Agua”*. WWF/Adena.

## 6.1. LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y LA DMA.

El fomento de la participación pública (no tan sólo de usuarios) es uno de los nuevos paradigmas de la planificación de los recursos hídricos en Europa. Como señala el Artículo 14 de la Directiva Marco, “*los Estados fomentarán la participación activa de todas las partes interesadas (...) en particular en la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca. Los Estados miembros velarán por que, (...) se publiquen y se pongan a disposición del público, incluidos los usuarios, a fin de recabar sus observaciones, los documentos siguientes:*

- a) *Calendario y programa de trabajo sobre la elaboración del plan, (...) al menos tres años antes del inicio del (...) plan.*
- b) *Esquema provisional de los temas importantes (...) al menos dos años antes del inicio del periodo al que se refiera el plan.*
- c) *Ejemplares del (...) plan hidrológico de cuenca, al menos un año antes del inicio del periodo a que se refiera el plan”.*

Además, la DMA señala que “los Estados miembros concederán un plazo mínimo de seis meses para (...) observaciones por escrito (...) con objeto de permitir una participación y consultas activas”.

El artículo 14 de la DMA señala tres formas de participación pública:

- Acceso a la información. Es la parte más básica de participación, sobre las que se sustentan todas las demás. Consiste en asegurar y facilitar el acceso al público (en sentido amplio) de la documentación técnica de base sobre la que se sustenta la planificación hidrológica (difusión, explicación, etcétera). El Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus), firmado por España en 1998 y ratificado el 31 de enero de 2005 (BOE 16 de febrero de 2005), garantiza como un derecho el acceso a la información medioambiental a los ciudadanos. Obliga a las administraciones públicas a difundir, por iniciativa propia, la información de que disponen a través de medios electrónicos como Internet.
- Consulta. Significa que el público puede realizar alegaciones a los planes y proposiciones realizadas por las autoridades competentes en materia hidráulica. La autoridad competente pone a disposición pública documentos para observaciones escritas, organización de una exposición pública o solicitud de comentarios u opiniones del público. De esta forma los órganos administrativos

aprovechan los conocimientos, puntos de vista, experiencias e ideas de las personas y actores sociales implicados (Se trata de una forma de participación ya existente en la actualidad, pero que debe ser fomentada y ampliada en divulgación y plazos).

- Participación activa. Se trata de un proceso de participación más profunda que la mera consulta. Significa que las partes interesadas participan activamente en el proceso de elaboración de los planes discutiendo los problemas y contribuyendo a su resolución. (Se hace hincapié en el hecho de que los “no concesionarios” de derechos de uso de agua tienen también derecho a participar, así como dando posibilidad a los participantes en el proceso de influenciar con sus opiniones en los resultados finales del proceso de planificación).

Estas tres modalidades de participación dictadas por la DMA no son incompatibles entre sí, sino que se refuerzan entre sí. Para el caso español, deben convivir con las fórmulas existentes de participar en las cuencas hidrográficas, sustentadas en los órganos colegiados.

Según el documento europeo Documento Guía sobre participación pública del año 2003 (“Guidance on public participation in relation to the water Framework Directive”), se recomienda a las confederaciones hidrográficas diferentes actuaciones tanto a nivel interno como externo. Se trata de un documento no vinculante, pero utilizada con mucha frecuencia con referente de actuación por las autoridades públicas.

De forma sintética:

A nivel Interno
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Es necesario que los responsables de coordinar los procesos de implantación de la DMA hayan recibido formación en el campo de la participación pública.</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Difusión de la DMA a todo el personal técnico de los diferentes centros de trabajo de las Confederaciones Hidrográficas.</b></li> </ul>
A nivel Externo
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Reuniones de información con los distintos grupos de usuarios: Comunidades de regantes, empresas de abastecimiento de agua, industrias, usos recreativos, etcétera.</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Reuniones informativas sobre la DMA con asociaciones ambientales, medios de comunicación, etc. Propuestas de reuniones con universidades, centros de investigación, colegios profesionales y otras confederaciones para el intercambio de información, difusión y coordinación de actividades relacionadas con la DMA.</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Mejorar algunas herramientas ya disponibles en las Confederaciones como la página web y adecuarla para la difusión de información sobre el proceso de implantación de la DMA.</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Identificar a las partes interesadas.</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Distribuir los documentos relacionados con la DMA.</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Implicar a los interesados en la aplicación de la DMA.</b></li> </ul>

En todo caso, conviene recordar en todo momento que la razón principal para solicitar la participación pública es tratar de asegurar la puesta en marcha efectiva y la realización de los objetivos medioambientales en materia de gestión del agua (tratar de alcanzar el “buen estado de las aguas” para el horizonte año 2015). Al reducir los litigios y las incomprensiones, la puesta en marcha de los planes sufrirán menos demoras y serán más eficaces.

## 6.2. LA PARTICIPACIÓN TRADICIONAL EN LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS.

La Ley de Aguas de 1985 estableció el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica (RAPA), que establece los mecanismos de participación en los organismos de cuenca regulando la constitución y funcionamiento de los órganos colegiados. En concreto:

- Como órgano de gobierno, Presidencia y la Junta de Gobierno.
- Como órganos de gestión, la Asamblea de Usuarios, la Comisión de Desembalse y las Juntas de Explotación.
- Como órgano de planificación, el Consejo del Agua.

La composición exacta de cada uno de estos órganos varía según los Decretos Constitutivos de cada una de ellas. Desde un punto de vista de la participación y lo señalado por la DMA, se podría decir que la participación tradicional (desde la Ley de Aguas de 1985) en las cuencas hidrográficas cuenta con algunas limitaciones. De forma resumida:

- Los órganos colegiados son, ante todo, consultivos, teniendo la Presidencia (cargo unipersonal nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de Medio Ambiente) la competencia para adoptar las decisiones en el organismo, una vez oídas las opiniones expresadas en los órganos de participación,
- La representación (y por lo tanto la participación) en los órganos de gestión de la cuenca (Asamblea de Usuarios, la Comisión de Desembalse y las Juntas de Explotación) se reduce a los titulares de concesiones administrativas para el uso del agua. Además, su representatividad varía de forma proporcional a su volumen de concesión. Estos usuarios son, principalmente, regantes, compañías hidroeléctricas, industrias y abastecimientos urbanos. De esta forma, se excluye a otros colectivos interesados por el tema a pesar de no contar con concesión: científicos, consumidores, asociaciones ecologistas y ciudadanos en general. Este último colectivo, definido como *“parte interesada”*, podría definirse como *“toda persona, grupo u organización con un interés sobre un tema, bien porque le afecta directamente o porque podría tener una influencia sobre el resultado. Una parte interesada puede también incluir a miembros del público que no son conscientes de que serán afectados (en la práctica, la mayor parte de los ciudadanos individuales y de numerosas pequeñas ONG’s y empresas)”*.

- La creación del Consejo del Agua supuso la entrada en el proceso de planificación hidrológica en la cuenca de actores que no contaban con derechos concesionales. En la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir de los 56 representantes del Consejo del Agua, 3 provienen de las organizaciones agrarias (5,4%) y 2 de las medio ambientalistas (3,5%). En el caso de la Cuenca del Ebro de los 86 representantes en el mismo Consejo, 2 de ellos (2,3%) representan a organizaciones agrarias y otros dos (2,3%) a asociaciones ecologistas.
- Las Comunidades Autónomas cuentan en el Estado español con un número creciente de competencias transferidas, varias de ellas directamente relacionadas con la gestión y planificación hidráulica como la protección del medio natural. Progresivamente las autonomías han ido siendo integradas en los diferentes órganos consultivos colegiados (Asamblea de Usuarios, Junta de Gobierno y Consejo del Agua). La Cuenca del Ebro cuenta en su seno con 9 Comunidades Autónomas, mientras que la del Guadalquivir tan sólo con 4.

### **6.3. LA CUENCA HIDROGRÁFICA DEL GUADALQUIVIR Y SU ESTRATEGIA DE FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA.**

A la espera de posibles futuras reformas (que parecen inevitables) del RAPA y de la composición y funciones de los órganos colegiados de las cuencas hidrográficas españolas, con el marco jurídico existente en la actualidad, en la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir (CHG) se han puesto en marcha diferentes iniciativas a fin de fomentar la participación pública en el marco de la DMA y la revisión del Plan Hidrológico de demarcación.

En concreto, la estrategia se sustenta en dos actuaciones promovidas por el órgano de cuenca:

- El “Acuerdo por el Agua en la Cuenca del Guadalquivir”.
- La creación de la “Mesa de Información y Seguimiento de la Directiva Marco del Agua en la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir”, y

Como nota previa, es importante destacar que a pesar del carácter pionero de algunas de las actuaciones realizadas en materia de participación por parte de la CHG, desde diferentes ámbitos esta se continúa considerando insuficiente.

Desde los componentes del Foro Andaluz del Agua<sup>2</sup>, en el documento más reciente del que este equipo de consultores ha podido tener acceso (*“Foro Andaluz del Agua. 2005. Hablan los ciudadanos”*), se señala (página 35) que existen *“dos problemas para el futuro inmediato de las cuencas andaluzas en materia de gestión participativa: la ineficacia de los organismos de participación (... con una sensación de ausencia de participación...) y el oscurantismo de los actuales organismos de gestión”*.

Desde el Foro Andaluz del Agua, como conclusiones de su Segundo Encuentro (celebrado en abril de 2003) se propone, en el ámbito de la participación pública en materia de agua, las siguientes actuaciones (página 36) más destacadas:

- Creación de órganos decisorios y de participación democráticos y con suficiencia presupuestaria, y
- Democratizar las comunidades de regantes y la incorporación del público interesado en los órganos de gestión (a través de reformas legislativas y creación de nuevos foros de participación diferentes a los actuales).

Planteadas estas puntualizaciones previas, a continuación se describen las características más importantes de las actuaciones realizadas en el ámbito de la participación pública por parte de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir (CHG).

---

<sup>2</sup> El Foro Andaluz del Agua es un ente patrocinado por la Agencia Andaluza del Agua (y dinamizado por el Centro de las Nuevas Tecnologías del Agua) en el que se reflexiona en torno a los recursos hídricos Andalucía. El objetivo general es “aportar ideas para crear un nuevo modelo de gestión del agua más sostenible”. Lo integran expertos de diversas especialidades de las Ciencias Sociales y Naturales, técnicos, gestores, educadores, profesionales de los medios de comunicación, así como asociaciones ciudadanas y usuarios del agua. El Foro Andaluz del Agua es una consecuencia de las dos ediciones del conocido como ‘Foro de Málaga’, celebradas en octubre de 2002 y abril de 2003 y que tuvieron por objeto tratar los temas de comunicación y participación en torno al tema.

## 6.4. EL “ACUERDO POR EL AGUA EN LA CUENCA DEL GUADALQUIVIR”.

Se trata de un documento de mínimos, consensado y firmado por los principales agentes sociales, económicos y (en menor medida) medio ambientales existentes en la cuenca hidrográfica. En concreto:

- 5 ministerios diferentes más la propia CHG,
- 6 consejerías de la Junta de Andalucía, 2 de Castilla La Mancha, 1 de la Junta de Extremadura, 1 de la Región de Murcia, 1 de la Ciudad Autónoma de Melilla y 1 de la Ciudad Autónoma de Ceuta,
- La Federación Andaluza de Municipios y Provincias en representación de los entes locales,
- 4 organizaciones agrarias,
- La Federación de Comunidades de Regantes de la Cuenca del Guadalquivir,
- 1 única organización ecologista (WWF/Adena), que elabora firma un “voto particular” adjunto en uno de los anexos finales.
- Las principales organizaciones empresariales y sindicales,
- 6 empresas de abastecimiento de agua,
- 1 asociación de abastecimientos,
- 3 organizaciones de consumidores y usuarios,
- 1 confederación de organizaciones vecinales,
- ENDESA,
- Como Universidad aparece la “Fundación por la Nueva Cultura del Agua en Andalucía”. Al igual que WWF/Adena, adjunta un “voto particular” en el anexo del documento,
- Otros (IGME, Confederación de Entidades para la Economía Social).

Firmado por los representantes de todas estas instituciones y asociaciones el 28 de junio de 2005, en un acto presidido por la Ministra de Medio Ambiente, Cristina Narbona, el texto íntegro de puede consultar en Internet en la dirección [www.chguadalquivir.es](http://www.chguadalquivir.es).

El documento tiene 38 páginas, dividido en un preámbulo más tres partes:

- Diagnóstico,
- Propuesta de soluciones, y
- Plan de Medidas.

Este Acuerdo recoge los frutos del proceso de concertación iniciado y desarrollado por la “Mesa de Información y Seguimiento de la Directiva Marco

del Agua en la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir” (ver páginas sucesivas para conocer mejor su funcionamiento). De todas formas, el Acuerdo por el Agua ha seguido un calendario diferente a la Mesa, a pesar de que las personas implicadas (sobre todo en la dinamización) hayan sido casi las mismas.

Los trabajos se iniciaron en el mes de mayo de 2004 a partir de la redacción por parte de la CHG de un “documento base”. Todo el proceso, que incluye numerosos encuentros más varios borradores, no finalizó hasta más de un año después. El calendario exacto del proceso se incluye en la última página del documento.

El documento es muy genérico, como no podía ser de otra manera dado el gran número de agentes implicados. **La firma del documento (a pesar del “voto particular”) por parte de WWF/Adena y de la Fundación por la Nueva Cultura del Agua en Andalucía es uno de sus grandes logros del mismo. Un hito en lo que se refiere a los documentos de planificación en una cuenca hidrológica española. A pesar de ser un acuerdo incompleto, con sólo dos organizaciones ambientales firmantes (con voto particular incluido), ambas son muy relevantes y el proceso supone un primer paso para avanzar en la línea de concertación y búsqueda de consenso a la hora de elaborar documentos para la planificación de la política hidráulica en una cuenca hidrográfica.**

## **6.5. LA MESA DE INFORMACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA EN LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADALQUIVIR.**

La Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (CHG) encargó la organización de esta Mesa, dentro de un Contrato de Asistencia Técnica, al Centro de las Nuevas Tecnologías del Agua (CENTA)<sup>3</sup>, con sede en Sevilla. Hasta la fecha (finales del año 2005), la Mesa de Información y Seguimiento de la DMA en esta cuenca hidrográfica se ha reunido dos veces: la primera el 21 de diciembre de 2004 y la segunda el 7 de marzo de 2005.

---

<sup>3</sup> El CENTA es una asociación sin ánimo de lucro, con sede en Sevilla ([www.centa-ue.com](http://www.centa-ue.com)), dedicada a la investigación y a la formación. Entre sus promotores se encuentra la Administración, Universidad y diversas empresas del sector del agua. Los contactos son Luis Babiano y Pedro Cervantes, teléfono 954460251 y correos electrónicos: [lbabiano@terra.es](mailto:lbabiano@terra.es) y [pcervantes@centa.org.es](mailto:pcervantes@centa.org.es).

El objeto formal de la Mesa de Información y Seguimiento es poner a disposición de los interesados todos los trabajos que la CHG está realizando y que contengan información relacionada con el cumplimiento de los requerimientos de la Directiva Marco. En concreto, se trata tanto de informar a los diferentes actores interesados de la cuenca sobre los trabajos que la CHG realiza para la implementación de la DMA y, sobre todo, tratar que la Mesa se convierta en un instrumento de consulta capaz de generar ideas para un buen desarrollo de la DMA.

El objeto de crear un lugar de reflexión y encuentro entre los diferentes actores interesados (sean usuarios o no) en la aplicación de la DMA en la Cuenca topa con el primer escollo de seleccionar a los actores participantes. Como señalan los propios documentos técnicos producidos por el CENTA, “es imposible implicar activamente a todos los potenciales actores sociales en todas las cuestiones. Una selección es inevitable”. Pero en todo caso, ¿qué criterios se siguen para discernir quien es relevante y legítimo a participar, y quien no?.

Para elegir a los actores participantes en cada una de las fases del proceso (y su implicación variable), desde la CHG (a través del CENTA) se utilizaron análisis de las partes implicadas, según metodología descrita en el anexo 1 de la guía comunitaria: “Guidance on public participation in relation to the water Framework Directive”. Para cada fase, se señala, el papel de las diversas partes interesadas puede ser revisado. Algunos actores sociales estarán más implicados que otros en el proceso participativo, representarán intereses más amplios, serán más activos o tendrán más recursos (financieros) o de conocimientos. En todo caso, se señala como prioritaria la implicación en el proceso de participación de “las organizaciones no gubernamentales que trabajan a favor de la protección del medio ambiente”, consideradas como pieza clave del proceso. Tanto por su conocimiento e interés hacia los temas tratados, así como su débil presencia en los órganos colegiados de participación de las cuencas hidrográficas.

Es importante que no existan, en todo caso, entre las organizaciones convocadas, ninguna ausencia significativa. Para ello en la fase de convocatoria se realizarán consultas previas para conocer, según la opinión de los interesados, cuales son los actores principales en cada uno de los grupos de participantes.

En concreto, en el caso de la CHG se realiza la siguiente tipología de participantes para la Mesa de Información y Seguimiento de la DMA:

- Profesionales. Organizaciones de los sectores público y privado, grupos profesionales voluntarios y ONG's profesionales (sectores sociales, económicos y medioambientales),
- Autoridades. Diferentes departamentos de la Administración Pública y Autoridades Locales,

- Grupos locales, entidades no profesionales organizadas que trabajan a nivel local. Se diferencian grupos centrados en aspectos locales (asociaciones de vecinos, consejos locales, ...) con los grupos centrados en intereses (organizaciones agrarias, pescadores, ornitólogos, ...), y
- Ciudadanos individuales, agricultores y empresas, representados a si mismos. Por ejemplo, grandes propietarios de terrenos, compañías hidroeléctricas o vecinos a títulos individual.

La proporcionalidad de los asistentes a las sesiones no es, en principio, demasiado relevante, convocándose a gran cantidad de actores asistiendo solamente los más interesados. Es significativo, sin embargo, entre los presentes, la relativamente escasa presencia de los usuarios (regantes y abastecimientos urbanos principalmente), lo que contrasta de la notable asistencia de las asociaciones medio ambientalistas, la Universidad y la propia Confederación Hidrográfica.

Finalmente, los actores asistentes a cada una de las sesiones fueron:

1ª Reunión (21 diciembre de 2004)

#### Organizaciones Sociales

<b>D. Guido Schmidt</b>	<b>WWF/Adena</b>
<b>D. Antonio Figueroa</b>	<b>Ecologistas en Acción</b>
<b>D. José Antonio Trillo</b>	<b>Ecologistas en Acción</b>
<b>D. César Alcacer</b>	<b>UICN. Centro de Cooperación del Mediterráneo (Málaga)</b>
<b>D. Jorge Garzón</b>	<b>SEO/BirdLife-Andalucía</b>
<b>D. Juan Moreno</b>	<b>UCA-UCE</b>
<b>Dº Inmaculada García Moreno</b>	<b>FACUA</b>

## Agentes Económicos

D. Francisco Llorete	ENDESA-Generación
D. Pedro Parias	FERAGUA
D. Miguel Afán de Ribera	ASAJA
D. Agustín Rodríguez	UPA
D <sup>a</sup> Inmaculada Llovet	UPA
D. Miguel López	COAG
D. Alejandro Ramos	Asociación Conservacionista de Pescadores del Sur
D. Fernando Martínez Salcedo	EMASESA

## Expertos

D. Leandro del Moral	Dpto. de Geografía Humana. Universidad de Sevilla
D. Fernando Sancho	Dpto. Biología vegetal y Ecología. Universidad de Sevilla
Dña. Julia Toja	Dpto. Biología vegetal y Ecología. Universidad de Sevilla
D. Miguel Martín Machuca	Instituto Geológico y Minero de España, MC y T
D. Josefina Maestu	Asesora. Ministerio de Medio Ambiente

## Administraciones

D. Joan Corominas	Junta de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente. Secretaría General de Aguas
D. Hermelindo Castro	Junta de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente. Instituto del Agua
D. Francisco Ruiz Orta	Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura
D. Juan Bejines	Federación andaluza de Municipios y Provincias
Representante	Junta de Castilla la Mancha. Consejería de Medio Ambiente
Representante	Junta de Extremadura. Consejería de Fomento

## 2ª Reunión (7 de marzo de 2005)

- Representantes de las principales **asociaciones ecologistas** de la Cuenca (un total de cuatro),
- Representantes de asociaciones de consumidores de ámbito andaluz (dos),
- Empresas **eléctricas** (ENDESA),
- Empresas de **abastecimiento de agua urbana** (una),
- **Sindicatos agrícolas** (dos),
- **Asociaciones de pescadores** (una),
- **Universidad** (cuatro personas, de las universidades de Sevilla y Córdoba),
- **Instituto Andaluz del Agua** (dos),

- **Federación de Municipios y Provincias** (uno),
- **Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía** (una),
- Representante de la **Junta de Extremadura** (una),
- **Ministerio del Medio Ambiente** (dos),
- **Confederación Hidrográfica del Guadalquivir** (siete personas), y
- **CENTA (seis)**

Las convocatorias las realiza la propia CENTA, mediante carta (firmada por el presidente de la CHG) y teléfono. En la convocatoria se explica brevemente la DMA así como el proceso de participación pública realizado. Se invita a que cada interlocutor cuente con un representante en las sesiones, con el fin de implicarlos en el proceso desde el primer momento. Los técnicos del CENTA consultados por este equipo de consultores señalan que la carta debe incidir en la importancia del proceso de participación, en la necesidad de que todos los puntos de vista sean escuchados y, en todo caso, tratando de huir de un tono beligerante. No se debe dar la sensación de que se convoca para “reñir”, sino que para “hablar, exponer posturas y debatir de forma tolerante y abiertos sobre temas muy concretos que interesan a todos”.

Junto con la carta de convocatoria, en el caso de la Mesa de Información y Seguimiento de la DMA en el Guadalquivir, no se incluía ningún tipo de documentación informativa previa para los participantes. Sin embargo, señalan los técnicos del CENTA, el envío previo de documentos técnicos previos a las sesiones es una buena idea para facilitar y agilizar la participación.

Las dos sesiones mantenidas hasta la fecha de la Mesa tuvieron lugar en Sevilla, en la sede de la CHG. En todo caso, según se considere oportuno, se podría también celebrar en un espacio considerado como “neutro” por el conjunto de los actores implicados. Como, por ejemplo el salón, de actos de la Universidad. Las sesiones tienen una duración de toda la mañana o tarde. En el caso de la Mesa del Guadalquivir nunca incluyó comida, tan sólo pausa para el café. En ningún caso se pagó dieta para los asistentes que acudían cuya presencia no estaba incluida en su trabajo.

Cada una de las sesiones se inicia con la exposición introductoria de una serie de ponencias que centran el tema a tratar. Los ponentes son responsables de oficinas técnicas de la CHG y consultores de empresas y universidades encargadas de realizar trabajos para la revisión del Plan Hidrológico de Cuenca.

En concreto, los títulos de las ponencias introductorias en las dos sesiones celebradas hasta la fecha han sido:

<b>1ª Reunión (21 diciembre de 2004)</b>	<b>2ª Reunión (7 de marzo de 2005)</b>
“Implantación de la Directiva Marco del Agua”	“Trabajos de implantación de la DMA en el ámbito de la CHG”
“Análisis de Presiones e Impactos en Aguas Superficiales”	“Trabajos de la Oficina de Planificación”
“Diseño de la Red de Macroinvertibrados”	“Estudio económico del uso del agua – Costes”
“Trabajos de la Oficina de Planificación”	“Estudio económico del uso del agua – Usos”
“Preguntas para el debate”	“Estudio de las repercusiones de la actividad humana en el estado de las aguas”

La sala se recomienda (según técnicos del CENTA) que sea amplia y con distribución de las mesas en forma de U. Donde los ponentes puedan exponer con facilidad sus trabajos en power point, transparencias en acetato u otras fórmulas. En todo caso se debería evitar la fórmula en la que una parte de la mesa “presidiera” la sala, lo que generaría una especie de jerarquía entre los asistentes. Es importante que todos los asistentes se sienten en torno a una mesa sintiéndose a un mismo nivel. Un moderador da la palabra, primero a los ponentes y, después, a las diferentes personas que participación en el turno de preguntas y reflexión. Se abre un pequeño debate después de cada una de las exposiciones. Hay una personas (de la organización, del CENTA) encargada de recoger acta, resumiendo los contenidos de los temas tratados y elaborando un informe final de conclusiones. Este documento se remite posteriormente a todos los participantes.

El 28 de junio de 2005, en Sevilla, y organizada por la CHG, se celebraron unas jornadas fuera del ámbito de la Mesa tituladas “Agua y participación. Experiencias”. Estaba abierta a un número mayor de entidades, en la que se un número mayor de ponentes reflexionaba en torno a las consecuencias de la participación pública en el ámbito de la aplicación de la DMA.

Los títulos y autores de las ponencias fueron:

- "Agua y sostenibilidad". Santiago Hernández. Presidente de la Junta Rectora del Parque de Monfragüe,
- "Aspectos formales del Acuerdo por el Agua en la Cuenca del Guadalquivir". Javier Serrano. Comisario de Aguas. CHG,
- "El Convenio de la Albufera". Juan López Martos. Ex director General del Agua. Ministerio de Medio Ambiente,
- "La Comisión del Agua de Aragón". Alfredo Cajal. Director del Instituto Aragonés del Agua. Gobierno de Aragón, y
- "La restauración del Riopudío, una iniciativa ciudadana". Asociación por la Defensa del Territorio del Aljarafe (ADTA)

El calendario en los que se convocan las diferentes sesiones de la Mesa no está definido de antemano, concretándose nuevas fechas conforme se van desarrollando los diferentes trabajos de análisis e investigación. No existe todavía fecha (a finales de 2005) para la tercera reunión de la Mesa, aunque continúan los trabajos de redacción de informes y planificación en el ámbito de la DMA.

## **6.6. BALANCE PROVISIONAL DE LA MESA DE INFORMACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA EN LA CHG.**

De la lectura de los diferentes documentos elaborados tras la celebración de cada una de las sesiones de la Mesa, así como de las entrevistas realizadas con técnicos de CENTA (ente organizador de las sesiones en asistencia a la CHG), se puede realizar el siguiente balance provisional:

### **ASPECTOS POSITIVOS**

- Se dió cabida dentro del proceso de planificación a personas y asociaciones interesadas pero que tradicionalmente no participaban al no ser usuarios. Principalmente las asociaciones de protección del medio ambiente. Se empezó a establecer un ámbito de colaboración y búsqueda del consenso. En el caso de esta cuenca hidrográfica empezó a generar un caldo de cultivo positivo de concertación y diálogo que se

concretó en la firma del “Acuerdo por el Agua en la Cuenca del Guadalquivir” en el que participan los principales actores relacionados e interesados por el tema del agua en la cuenca hidrográfica.

- Uno de los criterios generales de la Mesa de Información y Seguimiento de la DMA en el Guadalquivir ha sido la de tratar de implicar en el proceso a los actores sociales lo más tempranamente posible. Ello supone la ventaja de facilitar (a largo plazo) que se alcancen consensos. Sin embargo, como también señala el CENTA en sus informes, *“si se implica a los actores en un estadio muy precoz del proceso, conviene explicarle muy claramente cual es su papel y como será dirigida su contribución”*. Sino es así, el proceso de participación puede llevar a malentendidos, expectativas incumplidas y frustraciones por parte de algunos de los agentes participantes durante el proceso.
- La existencia de una asociación, ente o empresa, considerada por todas las partes implicadas como imparcial (en el caso del Guadalquivir el CENTA) facilita el proceso ya que tiene la agilidad y el saber hacer suficiente como para organizar este tipo de sesiones. Siempre con la tutela del organismo de cuenca. Es importante para continuar con el proceso de participación pública, que tras cada una de las sesiones el ente organizador elabore documentos que sinteticen tanto los diagnósticos como las propuestas realizadas en cada una de las sesiones de la Mesa. Para ello es necesario que las confederaciones hidrográficas dispongan de recursos suficientes para asesorías y consultorías en materia de participación pública.
- De forma paralela al proceso de participación realizado en la Mesa, hay que realizar una tarea concertada de información, divulgación y pedagogía social sobre la DMA y los trabajos realizados por el organismo de cuenca en la revisión de su Plan Hidrológico. Conviene hacer un esfuerzo de comunicación y divulgación no solamente para los expertos o los agentes y asociaciones interesadas sino que, también, para el público en general. Aquí la disponibilidad de abundante información, materiales divulgativos y la página web puede ser muy importante. Estudiar la posibilidad de llegar a convenios con entidades de iniciativa social en la Cuenca a fin de poder llevar a cabo actuaciones de información en torno a la DMA.

## ASPECTOS A MEJORAR

- Algunas de las ponencias requerían para su comprensión un elevado nivel de conocimientos (expertise técnica) en materias como la biología, la hidrología o la hidrogeología. Por ello, algunos actores eran incapaces de comprender en su totalidad las cuestiones tratadas y, por lo tanto, participar. Por ello se planteó la necesidad de hacer un esfuerzo de divulgación en las ponencias a realizar. A su vez, para el caso de las cuestiones más concretas y que inevitablemente requieren de conocimientos más especializados, se plantea la necesidad de crear diferentes talleres temáticos<sup>4</sup>, de dimensiones más reducidas, en las que los participantes cuenten con un mínimo bagaje técnico común. Una primera gran división temática podría ser la siguiente: 1. Análisis de presiones e impactos tanto de las aguas superficiales como de las subterráneas, 2. Valoración del estado de las aguas, 3. Análisis económico.
- La documentación previa a las sesiones de la Mesa era inexistente, entregándose a los asistentes a su llegada al recinto donde se celebraba la sesión. No se remitía, pues, documentación técnica previa ni tampoco se podían obtener por otras vías como, por ejemplo, a través de la página de Internet de la CHG. Los asistentes se quejaron de que no disponían de documentos previos con los que preparar las sesiones.
- No existe ningún tipo de dieta de desplazamiento o compensación económica para los participantes. Es un inconveniente especialmente gravoso sobre todo para quienes debían desplazarse desde otra ciudad o que representan a entes o asociaciones por las que no perciben ningún tipo de ingreso.
- La inexistencia clara de un calendario de reuniones, con unos objetivos y plazos marcados previamente añade cierta incertidumbre al proceso. La última sesión de la mesa se realizó en marzo de 2005 y no se sabe todavía (diciembre de 2005) cuando se convocará la próxima.

---

<sup>4</sup> El primer taller temático, realizado en Sevilla el 19 de octubre de 2004, titulado “*La Restauración de la Cuenca del Guadalquivir*”, lo promovió la CHG a través del trabajo del CENTA. Ver la publicación: “*La restauración de la Cuenca del Guadalquivir. Aportar ideas para construir realidades*”. CHG. Sevilla, 2005. Páginas 132-145.

## 6.7. LA MESA DE INFORMACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA EN LA CHG Y SU POSIBLE APLICACIÓN EN LA CUENCA DEL EBRO.

Los objetivos de la Mesa puesta en funcionamiento en el Guadalquivir son perfectamente extrapolables al Ebro ya que el intercambio de conocimientos, ideas y opiniones entre los diferentes agente interesados (y no sólo los usuarios) puede facilitar la redacción del nuevo Plan Hidrológico de Cuenca. El tratar de identificar de forma conjunta los problemas de la Cuenca y sus soluciones puede evitar conflictos futuros y contribuir a la solución de algunos de los ya existentes. También se pueden generar nuevas ideas y ser el principio de iniciativas nacidas del consenso.

De forma indirecta, la fórmula de la Mesa de Información y Seguimiento de la DMA, tiene la importancia añadida de integrar en el proceso a los agentes interesados no usuarios. Se trama, en definitiva, de tratar de acercar la Administración competente (en colaboración con las Comunidades Autónomas) con los distintos actores que algo tienen que decir en el proceso de implementación de la DMA. En definitiva, cubrir un “*hueco de representatividad*” (en palabras textuales de un alto responsable de la CHG) a la espera de una futura reforma del RAPA que regula los órganos colegiados de las cuencas hidrográficas.

En todo caso, algunas diferencias importantes entre las cuencas del Guadalquivir y del Ebro que deberían tenerse en cuenta:

- El interés sobre todos los temas relacionados con la gestión y planificación del agua es mucho mayor en la cuenca del Ebro, donde con mucha frecuencia (casi todos los días) aparecen en los periódicos regionales informaciones relativas al tema del agua.
- El número y la intensidad de los conflictos en materia hídrica en la Cuenca del Ebro es mayor que en el Guadalquivir. Aunque en la Cuenca del Guadalquivir también se están dirimiendo en los Tribunales de Justicia algunos temas relacionados con la gestión del agua, los procesos judiciales abiertos en la Cuenca del Ebro son muchos más lo que puede llegar a mediatizar el proceso.
- En la Cuenca del Ebro hay un número mucho mayor de Comunidades Autónomas implicadas, mientras que la del Guadalquivir es principalmente (aunque no sólo) una Cuenca Andaluza. Algunas de ellas incluso cuentan con Foros propios de participación en temas relacionados con la planificación y la gestión de las aguas (es el caso de Aragón, Cataluña y, de forma inminente, de Navarra).

- El gran tamaño de la Cuenca del Ebro hace difícil la realización de una Mesa de dimensiones tan reducidas (en torno a las 40 personas) como la del Guadalquivir. Los asistentes podrían llegar a superar en el caso del Ebro ampliamente el centenar de personas. Ello obligaría a tratar cuestiones muy generales que, quizás, podrían ser consideradas como insuficientes por algunos de los asistentes. Además, al haber tantos participantes, la duración de la jornada en el Guadalquivir de tan sólo una mañana (o tarde), se considera insuficiente para el Ebro.

Estas y otras cuestiones deberían tenerse en cuenta a la hora de diseñar la estrategia de participación pública en el ámbito de la aplicación de la Directiva Marco del Agua y la revisión del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro.

**LA PARTICIPACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN  
DEL AGUA EN LA CUENCA ADOUR-ADOU-GARONA  
(FRANCIA)**

## **Lista de siglas y acrónimos.**

**A.E.A.G.** Agencia del agua ADOUR-ADOU-GARONA.

**A.R.P.E.** Agencia Regional para el Medioambiente.

**C.L.E.** Comisión Local del Agua.

**C.R.** Contrato de Río.

**D.I.R.E.N.** Dirección Regional del Medioambiente.

**E.D.F.** Electricidad de Francia.

**E.P.T.B.** Establecimiento Público Territorial de Cuenca (Bassin)

**P.G.E.** Plan de Gestión de Estiajes.

**P.P.R.I.** Plan de Prevención de Riesgos e Inundaciones.

**S.A.G.E.** Esquema de Ordenación y Gestión de Aguas.

**S.D.A.G.E.** Esquema Director de Ordenación y Gestión de Aguas.

**S.M.E.A.G.** Sindicato (ENTE) Mixto de Estudios y Ordenación del Río Adou-Garona.

## Nota previa de contactos

El presente informe es fruto de la visita de trabajo realizada por Mario Gaviria y David Baringo (Olsen & Baringo Consulting) a lo largo del mes de diciembre de 2005 a las oficinas del Comité de Bassin Adour-Garonne y el Syndicat Mixte d'Etudes et d'Aménagement de la Garonne (EPTB Garonne), ambos con sede en Toulouse (Francia).

En concreto, para posibles contactos, se mantuvieron sesiones con las siguientes personas de ambos Entes (ambos entienden y hablan español):

- **Fabienne SANS** (Chargé de Mission)  
Syndicat Mixte d'Etudes et d'Aménagement de la Garonne (EPTB Garonne)  
61, rue Pierre Cazeneuve  
31200 Toulouse  
Teléfono 0033 0562727600 y Fax 0033 0562722784  
E-mail: [smeag@wanadoo.fr](mailto:smeag@wanadoo.fr), [www.smeag.fr](http://www.smeag.fr)
- **Julien MARTINEZ** (Délégué a la Communication et aux Relations Extérieures)  
Comité de Bassin Adour-Garonne  
90, rue du Férétra  
31078 Toulouse  
Teléfono 0033 0561363752, Móvil 0033 0680115713 y Fax 0033 0561363728  
E-mail: [julien.martinez@eau-adour-garonne.fr](mailto:julien.martinez@eau-adour-garonne.fr)

En concreto, para el tema aquí tratado, el Ente público encargado de liderar el proceso de consulta pública relativa a la Directiva Marco del Agua en esta cuenca hidrográfica francesa correspondió al Comité de Bassin Adour-Garonne en colaboración con las correspondientes direcciones generales del Ministerio de Medio Ambiente francés en las dos regiones implicadas (Midi-Pyrénées y Pirineos Atlánticos).

Por ello para esta cuestión, la primera persona con la que contactar es el Sr. Julien MARTINEZ. En las sesiones realizadas con él ha mostrado un gran espíritu colaborador e interés por dinamizar los intercambios con la Confederación Hidrográfica del Ebro.

## Introducción

Este informe es el resultado de un viaje de una semana a Toulouse y Perpignan y de 15 días a París así como un mes de estudio de fuentes secundarias y grabaciones de entrevistas con técnicos franceses entorno al tema.

No debe esperar el lector ni un análisis comparativo entre la cuenca del Ebro y la cuenca del Adou-Garona, excepto en un cuadro macrohidráulico inicial, ni tampoco debe esperarse el lector una descripción y análisis del complejísimo sistema administrativo de la cuenca hidráulica y medioambiental del río Adou-Garona. En este apartado nos centraremos en el objetivo central de este estudio: la participación en la planificación y gestión de la cuenca del río Adou-Garona en función de la Directiva Marco del Agua de octubre del 2000 (publicada por la Unión Europea el 22 de diciembre del 2000).

La organización administrativa francesa lidera desde hace 40 años las Agencias del Agua, organismos que no alcanzan las competencias de la Confederaciones Hidrográficas en España. En los últimos 20 años el Estado Francés ha multiplicado los intentos de descentralización regional lo que ha llevado a una compleja red administrativa en lo relacionado con el agua y el medioambiente en la cuenca del río Adou-Garona. Evitaremos al lector, en la medida de lo posible, todo aquello que no se refiera a la participación en la planificación y gestión del agua, que en Francia está en manos de una docena de organismos y entidades diferentes.

La administración francesa de tradición republicana y napoleónica emplea, en estos últimos lustros, cada vez más conceptos políticos y filosóficos antiguos aplicados a la administración moderna. A la asamblea de unos 400 participantes reunidos en coloquio para reflexionar sobre el futuro del río Adou-Garona en el 27, 28 de abril del 2001 le llamaron “Estados Generales del Adou-Garona. Río Europeo”. Es la transposición metafórica de los Estados Generales de la Revolución Francesa a la reflexión sobre el río. El concepto de contrato social o de contrato de ciudadanía procedente de Jean Jacques Rousseau en el clásico concepto de contrato social, se ha ido extendiendo en los últimos lustros a la administración francesa a todos los sectores (contrato de inserción para los marginales, contrato estado-región e incluso el contrato de río del que hablaremos más adelante).

Los franceses han extendido también el concepto de concertación y partenariado como fórmulas de participación.

En cualquier caso debemos señalar que en los últimos 5 años, y sin duda, como consecuencia de la aplicación concreta de la Directiva Marco Europea sobre el Agua la administración francesa esta ampliando la participación no sólo de los usuarios concesionarios sino de los ciudadanos y

público en general en la planificación y gestión del agua. Éste es el hecho más significativo de la gestión hidráulica de Francia. La administración francesa y los grupos y asociaciones ambientales, ecológicas, culturales y recreativas no sólo influyeron activamente en la concepción participativa inherente a la directiva marco (art. 14) sino que Francia se está esforzando seria y sistemáticamente, al menos en nuestro campo de estudio, la cuenca del río Adou-Garona en aplicar la participación según veremos a lo largo de este informe.

## **BREVE COMPARACIÓN ENTRE LA CUENCA DEL RÍO EBRO Y LA CUENCA DEL RÍO ADOU-GARONA.**

Tienen, sobre todo, en común el que recogen el agua de los Pirineos e incluso comparten en el Valle de Aran aguas que nacen en España y desembocan a través del Adou-Garona en Francia.

Ambas tienen también serios problemas de estiajes, sequías y en ambas cuencas ha mejorado la calidad del agua de los ríos en los últimos años. Los conflictos políticos y sociales así como las tensiones entre concesionarios han sido desproporcionadamente mayores en la cuenca del Ebro y los mecanismos de participación menores en la cuenca del Ebro que en la del Adou-Garona.

Para los franceses, la cuenca del Adour-Garona, una de las 6 grandes cuencas en que se divide la administración del agua en Francia es la más seca y sureña aunque no desemboque en el Mediterráneo sino en el Atlántico.

En numerosas ocasiones leyendo documentación sobre el río se define, en comparación con otros grandes ríos franceses, al río Adour-Garona como un “río salvaje”. Los propios franceses ponen comillas ya que evidentemente saben que se trata de un río muy antropizado, muy condicionado por la acción humana (embalses dragados, canalización...etc.) pero, a pesar de todo se le reconoce todavía una cierta posibilidad de recuperación de ecosistemas naturales sin llegar a lo que los norteamericanos y anglosajones llaman un río salvaje (wild river). Los franceses le llaman “fleuve sauvage”, y lo escriben entre comillas para no engañarse así mismos ni a los lectores.

Ambas cuencas tienen la misma población unos 2.800.000 habitantes. El río Adour-Garona tiene la cuarta y quinta ciudades (Toulouse y Burdeos) más importantes de Francia. El río Adour-Garona según lo describen tiene el estuario de la Gironde considerado el más rico y diversificado de Europa.

A pesar de las agresiones y dragados continuos en su estuario y a pesar de que en los últimos 30 años se han transformado 90.000 nuevas hectáreas de regadíos (todo maíz) en la cuenca del Adour-Garona. Los expertos

reunidos en los Estados Generales del río señalaron en varias ocasiones a éste como “un río salvaje” lo que no deja de ser un eufemismo voluntarista.

Lo cierto es que hace ya más de 30 años que en la cuenca del Adour-Garona no se construye ningún gran embalse ni nuevas centrales nucleares (hay dos). El tema, la disfunción en la que parece haber más acuerdo en este río es en el caudal mínimo de estiaje. Al parecer estos últimos años, uno tras otro, el río no llega a llevar el caudal que en teoría la ley marca. La compañía Electricidad de Francia suelta el agua y la turbina cuando le conviene, en momentos y épocas distintas a las que la necesitan los agricultores que bombean del río, en muchos casos, sin contador ni permiso. El conflicto entre agricultores regantes, pescadores, abastecimientos urbanos y Electricidad de Francia es serio y a pesar de todo los pesares no está resuelto. La cuenca del Adour-Garona está en una situación de múltiple moratoria: no se construyen nuevos grandes embalses (a fracasado el intento de construir el embalse de Charlas) y hay moratoria en las transformaciones en regadío (no se permiten nuevos bombeos ni nuevos regadíos a los agricultores).

Las grandes líneas comparativas entre la cuenca del Ebro y la cuenca del Adour-Garona pueden observarse a continuación:

### Macromagnitudes Hidráulicas, Demográficas y Económicas.

	<b>Cuenca del río Ebro(España)</b>	<b>Cuenca del río Adour-Garona(Francia)</b>
Población/habitantes	2.800.000	6.370.000
Superficie de la cuenca en Km <sup>2</sup>	85.550	115.000
Nº municipios	-	6.873
Habitantes por Km <sup>2</sup>	33	55
Caudal medio en la desembocadura	391m <sup>3</sup> /s	630m <sup>3</sup> /s
Aportación anual media en Hm <sup>3</sup>	12.400	22.300
Longitud del río en Km	870	575
Capacidad de agua embalsada en Hm <sup>3</sup>	7.580	3.000 (2.500 Hm <sup>3</sup> para hidroelectricidad)
Agua embalsada por habitante	2.700m <sup>3</sup>	503m <sup>3</sup>
Total agua por habitante (en m <sup>3</sup> )	4.428	7.964
Nº de embalses >1 Hm <sup>3</sup>	107 (>1 Hm <sup>3</sup> )	24 (> de 15 Hm <sup>3</sup> )
Superficie ocupada por embalses en %	0,49	s.d.
Superficie regada en Ha	784.000	630.000
Superficie regada por habitante en Hm <sup>3</sup>	0,28	0,09

	<b>Cuenca del río Ebro(España)</b>	<b>Cuenca del río Adour-Garona(Francia)</b>
Reservas de la Biosfera	2	
Parques Nacionales	2	
Parques Naturales	10	
ZEPA	30	
LIC	259	
Zonas húmedas	464	
Pequeños embalses regulación estiaje	s.d.	39Hm <sup>3</sup>
Embalses de tamaño medio	s.d.	96Hm <sup>3</sup>
Embalses hidroeléctricos E.D.F		
Río Garona		346Hm <sup>3</sup>
Río Tarn		315Hm <sup>3</sup>
Río Lot		615Hm <sup>3</sup>
Total cuenca	7.580Hm <sup>3</sup>	1.411Hm <sup>3</sup>
Nº centrales hidroeléctricas	322	
Nº centrales térmicas	3	
Nº centrales ciclo combinado-gas	2	

	<b>Cuenca del río Ebro(España)</b>	<b>Cuenca del río Adour-Garona(Francia)</b>
Nº centrales nucleares	3	2
<b>Total</b>	<b>330</b>	
Potencia instalada hidroeléctrica en Mw	3.874	
Potencia instalada térmicas en Mw	1.290	
Potencia instalada ciclo combinado-gas en Mw	800	
Potencia instalada centrales nucleares en Mw.	2.421	
Potencia instalada eólica en MW	3.000	30
<b>Total</b>	<b>11.385</b>	
Producción en Gw/h hidroeléctrica	7.800Gw/h	
Producción en Gw/h térmicas	7.600Gw/h	
Producción en Gw/h ciclos combinados-gas	4.800Gw/h	
Producción en Gw/h centrales nucleares	18.400Gw/h	
Producción en Gw/h en Eólica	5.700	
<b>Total</b>	<b>44.300</b>	

Fuente: Elaboración propia Olsen & Baringo a partir de C.H.E memoria 2004 y fuentes diversas del río Adour-Garona-Francia.

## Datos MacroHidráulicos

### Cuencas Adour-Garona

	<b>Año 1984</b>	<b>Año 1996</b>	<b>Año 2006</b>
Superficie en Km2	115.000 Km2	115.000 Km2 (1/5 de Francia)	115.000 Km2
Habitantes		6.387.000	
Densidad población		55hab/Km2	
Has regadas	270.000	630.000 (1/3 de Francia)	630.000 (estimación nuestra)
Agua embalsada		2.300 Hm3 (hidroelectricidad)	2.300 Hm3 (hidroelectricidad)

Fuente:S.D.A.G.E. Adour Adour-Garona 1996.

La cuenca del Adour-Garona y en concreto el río Adour-Garona, del que forma parte, esta considerada, en comparación con otros río de Francia como el río más salvaje. A pesar de que los glaciares pirenaicos que en parte lo alimentan han disminuido de 20 Km2 (hace 40 años aproximadamente) a 5 Km2 en el año 2005. La calidad de las aguas del río han mejorado en los últimos 20 años. El salmón volvió a subir río arriba. Hoy el Adour-Garona es el único río de Francia que acoge a todas las especies de peces migratorios existentes en Francia. A pesar de que ha disminuido el consumo de agua industrial en centrales térmicas los estiajes son cada vez más duros. Sin embargo ha ido aumentando el consumo de riegos. De las aproximadas 33.000 tomas de agua en el río sólo 18.000 tienen contador. La aprobación en 1996 del Plan Hidrológico de la Cuenca del Adour-Garona ha estimulado la existencia de unos 15 SAGES y 30 Contratos del Río en el total de la cuenca. Son las instituciones que planifican las subcuencas (SAGES) e invierten con procesos altos de concertación a través de unos 30 contratos de río (estimación año 2005). Crece la demanda de usos recreativos del río como consecuencia de la repoblación del Sudoeste Francés que atrae a jubilados e inversores. Esto hace que este creciendo la población de rentistas y pensionistas que repueblan el territorio y compran casas y fincas atraídos por el clima, por el sol y por los paisajes y ríos cada vez más valorados como estética de vida.

La cuenca del Adour-Garona es en estos comienzos del siglo XXI un territorio marcado por el río y sus afluentes con un alto nivel de estudios medioambientales. Es un río cuyos problemas están sobre-diagnosticados, son bien conocidos y tal vez puedan ser resueltos en la revisión del Plan Hidrológico de Cuenca (SDAGE) que deberá aplicar la Directiva Marco del Agua. Hay también un alto nivel de coordinación entre políticos, usuarios técnicos pero en general a nivel de representantes no participación directa del público en general.

## 1. La participación de la gestión del agua en Francia.

Tras Francia es la quinta potencia económica mundial (ha sido superada por China) ha liderado y lidera la construcción de la Unión Europea y la empresas francesas de agua actúan en más de 100 países de todo el planeta y son líderes mundiales.

Francia, con discreción, señala en todos los documentos que hacen referencia a la Directiva Marco Europea que esta es hija de la experiencia y de la tecnología francesa: *“la Directiva Marco del Agua reconduce, a nivel europeo los principios de gestión por cuenca hidrográfica, de gestión equilibrada y de planificación definidos por la leyes del agua en Francia de 1964 y 1992 ( texto de presentación de la Directiva Marco del Agua a cargo del Ministerio de Medioambiente y Desarrollo Sostenible de Francia ,marzo 2004, preámbulo a la transposición de la Directiva Marco en Francia).*

Visto desde España hay que reconocer que la concepción economicista de la gestión industrial del abastecimiento, la depuración del agua, la política de tarifas, los sistemas de planificación por cuencas y subcuencas (SAGE y SDAGE) así como la consulta y participación pública son mecanismos, metodologías y técnicas aplicadas en Francia especialmente en los últimos 15 años.

Esa es la causa por la que la ley del 21 de abril del 2004 de transposición de la Directiva Marco en Francia se compone de un corto texto de nueve artículos que introducen ligeras modificaciones a la Ley de Medioambiente, a la Ley de Ordenación del Territorio y a la Ley de Autonomía de Córcega.

El sector del agua ha sido empresarialmente un sector exitoso en Francia. Es un país de 62 millones de habitantes con la población más joven de Europa y con una tasa de fecundidad de 1,92 niños por mujer en edad fértil. Las grandes empresas francesas del agua hicieron de este recurso un gran objetivo de desarrollo tecnológico y económico. Ahora la Directiva Marco introduce también criterios ambientales y de participación.

Francia es un país en que sin apenas documentación técnica al respecto, al menos accesible fácilmente, ha puesto en los últimos 35 años casi un millón y medio de nuevas hectáreas en riego y ha drenado y desecado dos millones doscientas mil hectáreas (parte de ellas humedales). Pero el gran sector económico francés del agua se refiere y se centra sobre todo en el abastecimiento, saneamiento y depuración de consumo domestico. Ello ha tenido como consecuencia un doble efecto, la recuperación de la calidad de los ríos y en los últimos años la reducción del consumo de agua y la mejora de la calidad. Francia ha pasado de tener 3.000 depuradoras de aguas residuales domésticas urbanas en el año 1964 a tener 14.500 depuradoras en el año 2000.

Tres de las más grandes empresas de aguas del mundo son multinacionales francesas:

- Veolia
- Suez-Lyonnaise des Aux
- Saur Cise.

Juntas abastecen a más de 250 millones de habitantes en todo el planeta en más de 100 países diferentes empleando a más de 150.000 trabajadores.

El abastecimiento de aguas a los hogares y el saneamiento y depuración de aguas residuales domésticas es el gran sector económico del medioambiente en Francia. El 84% de la recaudación por canon de vertido y depuración de aguas en Francia corresponde a los vertidos domésticos (sólo el 1% del canon del vertido de agua contaminada es pagado por el sector agrícola).

**Redes de abastecimiento urbano en Francia: un 30% de fugas y pérdidas y agua cara al consumidor.**

Francia ha hecho un gran esfuerzo en los últimos 35 años en que ha doblado la cifra de kilómetros de conducciones de abastecimiento de agua.

**Estimaciones de la edad de las redes de abastecimiento urbano de Francia.**

Año	Kilómetros de redes acumuladas	%
1940	25.370	3,1%
1950	64.130	7,7%
1960	159.000	19,1%
1970	367.250	44,2%
1980	633.470	76,3%
1990	781.620	94,1%
2000	830.750	100%

**Fuente:** Geophen (Francia)

Aproximadamente, según estimaciones, el 54% de las redes son de material de fundición y el 40% de PVC.

El 80% de los abastecimientos se realizan a través de la gestión de empresas privadas que también gestionan el 53% del saneamiento del volumen de población. En Francia hay aproximadamente 16.000 servicios de abastecimiento y saneamiento de agua. El informe Launay señala en la página 31 *“el precio del agua no es -y no puede ser- un informe sobre el conjunto del territorio. Por 120 metros cúbicos de agua una familia paga 215 euros en el*

*departamento o provincia de Puy -de-Dome y 394 euros en el departamento o provincia de Seine-Et-Marne (unos 3 euros metro cúbico en París)”.*

Francia posee una tecnología de vanguardia que aplica y exporta a todo el planeta pero a pesar de todo, el 50% de la polución existente en los ríos sigue pendiente en el 2006 de resolverse.

A pesar del gran esfuerzo y del gran negocio del agua en Francia el consumo de agua embotellada ha crecido de 97 litros por habitante en el año 1992 a 132 litros por habitante en el año 2001.

El gran esfuerzo económico del agua ha corrido a cargo de los hogares y consumo doméstico y urbano. La gestión más especializada en Francia es la de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas residuales domésticas que ha recibido las máximas inversiones económicas, financieras y tecnológicas que se han repercutido en el precio del agua. Francia tiene con Holanda el agua de abastecimiento doméstico más cara de Europa, sólo comparable al precio de la inglesa privatizada. El precio medio del metro cúbico en Francia es en el año 2006 casi tres veces más caro que en España. Los agricultores tienen un agua de riego, a veces, 100 veces más barata que los consumidores domésticos. Otro sector privilegiado por el bajo precio del canon de vertido son las industrias especialmente las centrales nucleares y las centrales hidroeléctricas cuyo canon se está dedicando en un 50% a subvencionar a la semana de 35 horas aplicada en las grandes empresas (lo cual no deja de ser paradójico).

A pesar de todos los excelentes informes a la transposición de la Directiva Marco reconocen que queda mucho por hacer en la gestión de la calidad y cantidad de las masas de agua. En la presentación el Ministerio de Medioambiente francés advierte que las anteriores directivas del agua quedarán suprimidas con la aplicación de la Directiva Marco del año 2000 excepto cuatro de ellas que seguirán en vigor *“las relacionadas con la potabilidad de las aguas distribuidas urbanas, las aguas de baño al aire libre, las aguas residuales urbanas y los nitratos de origen agrícola cuyas directivas seguirán en vigor paralelamente a la Directiva Marco que aquí comentamos”.*

Hasta tal punto la Directiva Marco del Agua se ha basado en la práctica francesa que las transposición ha necesitado muy poco trabajo y muy poco texto jurídico.

En lo que aquí nos concierne, en la transposición de la participación activa en la planificación y en la gestión del agua hemos optado por traducir tal cual los artículos 3, 4 y 5 de la ley francesa de transposición de la Directiva Marco del año 2000 que exponemos a continuación.

**Transposición de la Directiva Marco sobre el agua. Ley francesa del 21 de abril del 2004.**

**Artículo 3**

*“El artículo L212/2 del Código de Medioambiente queda redactado así:*

*Artículo L.212/2. /1. /. El Comité de Cuenca competente en cada cuenca o agrupación de cuencas elabora y pone al día el ó los esquemas directores de ordenación y gestión de las aguas y sigue su aplicación”.*

*II.-“El Comité de Cuenca recoge las observaciones del público sobre el proyecto de esquema director de ordenación y de gestión de las aguas.*

*Somete a continuación el proyecto, eventualmente modificado para tener en cuenta las observaciones del público, al visto bueno de los Consejos Regionales, de los Consejos Generales, de los Establecimientos Públicos Territoriales de Cuenca y de las Cámaras Consulares ( económicas y profesionales concernidas). Estos puntos de vista son considerados favorables si no se manifiestan en un plazo de cuatro meses desde la recepción del proyecto. El Comité de Cuenca puede modificar el proyecto para tener en cuenta las alegaciones formuladas”.*

*III.-“El esquema director de ordenación y gestión de las aguas es adoptado por el Comité de Cuenca y aprobado por la autoridad administrativa. Se tiene a la disposición del público”.*

*IV.-“Es puesto al día cada seis años”.*

*V.- “Un decreto del Consejo de Estado precisa las modalidades de aplicación del presente artículo. Determina las condiciones en las cuales la autoridad administrativa se subroga al Comité de Cuenca en el caso de que aparezca que las misiones que le han sido confiadas no pueden ser cumplimentadas en los plazos legales así como el procedimiento administrativo seguido al efecto”.*

**Artículo 4**

Después del artículo L212/2 del Código de Medioambiente, se insertan tres artículos. El L.212/2/1, L.212/2/2 y L.212/2/3 redactados así:

*Artículo. L.212/2/1.-“La autoridad administrativa establece y pone al día periódicamente para cada cuenca o agrupación de cuencas un programa plurianual de medidas que contribuyan a la realización de los objetivos y de las disposiciones del esquema director de ordenación y de gestión de las aguas. Este programa así como su puesta al día periódica son sometidos al visto bueno y al informe del Comité de Cuenca”.*

*Artículo. L.212/2/2.- “La autoridad administrativa establece y pone al día para cada cuenca o agrupación de cuencas, después del informe del Comité de Cuenca, un programa de vigilancia del estado de las aguas”.*

*Artículo. L.212/2/3.-“En el caso de cuencas o agrupaciones de cuencas que se extiendan más allá de la frontera, la autoridad administrativa elabora los programas previstos en los artículos L.212/2/1 y L.212/2/2 en coordinación con las autoridades extranjeras competentes”.*

### **Artículo 5**

*“La primera frase de la primera línea del artículo L212/6 del Código de Medioambiente es reemplazado por tres fases así redactadas:*

*-. El proyecto de esquema de ordenación y gestión de las aguas es elaborado y revisado por la Comisión Local del Agua, en caso de no haber sido elaborado en el plazo fijado por el esquema director de ordenación y de gestión de las aguas en aplicación del artículo L.212/1. En cualquier caso, si el proyecto no ha sido elaborado o revisado cuando termine este plazo, puede ser elaborado por la autoridad administrativa. El proyecto es sometido a informe de los Consejos Generales, los Consejo Regionales, los Establecimientos Públicos Territoriales de Cuenca, las Cámaras Consulares (económicas y profesionales) y el Comité de Cuenca interesados por el proyecto”.*

## **La transposición de la participación en la gestión del agua en Francia vista desde España.**

Desde la ley francesa del agua de 1992 ha crecido enormemente la participación activa no sólo de los usuarios, concesionarios y autorizados sino de las asociaciones y organismos profesionales. Gran parte de la participación se desarrolla a través del Plan Hidrológico de Cuenca (Esquema Director de Ordenación y Gestión de las Aguas). Además la participación se desarrolla en los esquemas directores de subcuencas o de masas de agua (SAGE) figura de planificación que no existe en España. También se desarrolla la participación a través de las comisiones locales del agua que tampoco existen en España. A la vista de todo lo anterior habrá que reflexionar lo relacionado con la participación no sólo a nivel de Plan Hidrológico de la Cuenca sino en el estudio y planificación de las subcuencas a través de las Comunidades Autónomas españolas.

### **1.1 La participación y la solidaridad en la gestión del agua en Francia según el informe Flory presentado al primer ministro y a la ministra de ecología y desarrollo sostenible en octubre del 2003.**

A lo largo de los cuatro primeros años del siglo XXI no sólo se celebró un proceso de debate público muy amplio en todo Francia sobre el agua sino que se presentaron numerosos informes del más alto nivel sobre la gestión del agua que sirvieran de base y de criterio para la transposición de la Directiva Marco del año 2000 en Francia. En otro lugar de este informe hemos resumido el informe Launay y aquí vamos a destacar lo esencial en lo relacionado con la participación del informe dirigido por Jean Claude Flory.

El informe Flory se congratula solemnemente de que la Directiva Marco sea, en gran parte de su contenido, hija de la moderna política de gestión del agua en Francia. Reconoce que donde más modificaciones a su política deberá realizar Francia es en la individualización o separación rigurosa según sectores (agricultura, industria y energía) del principio “el que contamina paga” y del principio francés “el agua paga el agua”. Ambos principios quieren decir que la Directiva Marco al ser aplicada en Francia y en toda Europa deberá ir haciendo pagar a los agricultores con más intensidad su uso y contaminación del agua.

El informe deja entre ver que en Francia el principio del que contamina paga se aplica con dureza, con exceso y a rajatabla a los vertidos domésticos (que pagan el 84% del canon total del país) mientras que los industriales sólo pagan el 14% del total y la agricultura el 1,2%.

**Balance de extracción y vertido de agua en Francia por sectores.  
Media anual del período 1997-2002**

	Ingresos estatales por canon en millones de euros.	%	Ayudas y subvenciones otorgadas en millones de euros.	%
<b>Abonados domésticos</b>				
Polución	932	70%	642	65,1%
Recurso agua	189	14,2%	123	12,4%
<b>Total</b>	<b>1.121</b>	<b>84,2%</b>	<b>765</b>	<b>77,5%</b>
<b>Industria</b>				
Polución	138	10,4%	110	11,2%
Recurso agua	57	4,2%	18	1,8%
<b>Total</b>	<b>195</b>	<b>14,6%</b>	<b>128</b>	<b>13%</b>
<b>Agricultura y ganadería</b>				
Polución	2	0,2%	59	
Recurso agua	13	1,0%	35	
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>1,2%</b>	<b>94</b>	
<b>Conjunto</b>				
Polución	1.072	80,6%	811	82%
Recurso agua	259	19,4%	176	17,8%
<b>Total general</b>	<b>1.331</b>	<b>100%</b>	<b>987</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** MEDD (Ministerio de Ecología y Desarrollo Sostenible de Francia). Dirección del Agua. BAE (Base de datos de las Agencias del Agua en Francia).

Señala el informe que un año tipo, el año 2000, los agricultores pagaron solamente 8,5 millones de euros de canon de polución cuando en realidad debían de haber pagado unos 85 millones de euros. Además recibieron ayudas para descontaminar por valor de unos 30 millones de euros anuales durante 5 años para reducción de la contaminación en granjas (bovino y patos en su mayoría). Algo parecido sucede con la empresa energética Hidroelectricidad de Francia que pago un canon de vertido de 8,5 millones de euros por las hidroeléctricas y 20 millones de euros en un año por los vertidos de las

centrales nucleares (aparte paga un canon eléctrico de unos 170 millones de euros anuales que sólo en un 50% revierten al sistema hidrológico francés).

Lo anterior viene a señalar que con la nueva Directiva Marco una vez aplicada en Francia los agricultores tendrán que pagar mayor canon por contaminación y dejarán de recibir ayudas de otros sectores que pagan canon (Ej. los domésticos). El principio que marca la Directiva Marco es que cada sector (sea doméstico, sea agrícola, sea industrial) deberá responder y pagar por su propia contaminación y recurso consumido.

También defiende el informe que cada usuario o utilizador del agua pagará el precio real de coste de esta sin compensaciones entre sectores a la hora de captar y utilizar el agua (antes de los vertidos tiene su propio canon).

El informe se felicita de la existencia y buen funcionamiento de los Comités de Cuenca y Agencias de Cuenca que han permitido desarrollar desde 1992 los SDAGE y los SAGE así como las Comisiones de Río todas ellas con un gran nivel de participación.

Reconoce el informe que no basta con lanzar las campanas al vuelo sino las propias Agencias y Comités de Cuenca deberán perfeccionar su funcionamiento. Reproducimos literalmente el apartado B de capítulo 2 del informe por su interés analógico con el funcionamiento de las Confederaciones Hidrográficas en España. El informe escribe lo siguiente: *“Por supuesto, no se trata aquí de pretender que el principio de democracia participativa que subyace a la vida de los Comités de Cuenca esté exento de críticas: el aspecto numerosas veces señalado de una solemne “Misa Mayor” que representa una reunión plenaria de esta Asamblea, la dificultad para los diversos agentes del agua que la componen de seguir los trabajos con un ritmo anual de reuniones cada seis meses, un sentimiento de “confiscación” por parte de un pequeño número de representantes mejor estructurados que los otros, las observaciones sobre las modalidades de designación de los miembros.....todo eso, por supuesto, debe ser reconocido....”*

El informe señala que en los últimos 15 años la elaboración de esquemas directores de gestión del agua ha ido dando una actitud más participativa a la cuenca hidráulica y que tendrá que evolucionar la composición de los miembros de la cuenca así como la forma de designarlos y su funcionamiento y atribuciones: *“Es evidente que lo ya logrado debe de ser consolidado y es una baza esencial para los próximos años con la puesta en práctica con la Directiva Marco que, bajo múltiples aspectos, invita a la vez a:*

- La participación de agentes en la toma de decisión en general y por tanto la necesidad de compartir el diagnóstico y las orientaciones;*
- La búsqueda de una mayor transparencia en el análisis y el diagnóstico de la situación ver, en particular, la necesidad de hacer un balance de los sistemas de tarifas y de la proporción en que cada una de ellas*

*cubre las necesidades de los usuarios (costos y beneficios para cada usuario por separado);*

*-Así como la expresión concertada de multiactores de un cierto número de opciones importantes: a título de ejemplo, es muy probable que la designación de masas de agua fuertemente modificadas será probablemente el resultado más de la decisión concertada con relación a las evoluciones posibles-o deseables- de un cierto número de medios acuáticos que de la aplicación de una guía técnica y precisa de análisis, poco importantes y pertinentes que los estudios y las competencias de los expertos sean”.*

Este último párrafo va metodológicamente muy lejos, viene a decir que el objetivo de calidad de las masas de agua no será sólo un aspecto técnico sino el resultado de un concierto, de un acuerdo, de una negociación entre todos los actores del agua que decidirán el nivel de calidad y tratamiento de cada masa de agua a la vista de las circunstancias locales y del equilibrio entre las estrategias de los diversos usos y usuarios.

## **1.2. La contradicción principal de la gestión del agua en Francia: los defensores del medio ambiente contra los agricultores acusados de secar los ríos, de secar las tierras y de causar grave contaminación difusa en el agua.**

Los últimos 35 años han sido testigos de un alto crecimiento paralelo al desarrollo de la cultura medioambiental, de la sostenibilidad y de la cultura del agua. Se han multiplicado por cuatro las superficies agrícolas regadas en Francia y por cinco las tierras desecadas.

En el dictamen dirigido al parlamento el 14 de noviembre del año 2000 redactado y presentado por el Consejo Económico y Social de Francia sobre la reforma de la política del agua hemos encontrado la afirmación más clara y más rotunda. En su epígrafe 4.1 dice: *“En el tema del agua el debate de la sociedad actual más sensible concierne sobre todo al regadío y a la polución por nitratos y ciertos productos fitosanitarios. El pasado de los regadíos crea malestar y alimenta los enfrentamientos. El presente de los regadíos evoluciona en este debate a menudo conflictivo. El porvenir de los regadíos está en construcción, en elaboración. A pesar del peso de los hábitos y de la tradición, habrá que dar al “agua agrícola” a su vez una identificación clara y desapasionada...más de 100.000 explotaciones riegan en Francia. Esta superficie de regadío representaba en 1995 el 8,95% de las tierras arables o cultivables”.*

Es bien sabido que Francia es la primera potencia agrícola y ganadera de la Unión Europea y que junto con Alemania y España han sido los grandes países beneficiados por la PAC. Mientras la superficie regada y la superficie desecada han crecido rapidísimamente en 35 años, la irritación de los defensores del medioambiente ha crecido en paralelo. El origen de este proceso viene de Estados Unidos. Una mujer sabia, Raquel Carson, escribió un libro profético. Eran los años duros del DDT y de los organoclorados y advirtió al mundo que de continuar utilizándose en la agricultura productos fitosanitarios tan duros acabarían con la fauna y desaparecerían los pájaros en una bellísima metáfora en *La primavera silenciosa*, que afortunadamente todavía no ha llegado. Los movimientos conservacionistas y ambientalistas de Estados Unidos fueron extendiéndose al resto del mundo occidental. En Francia tomaron, en parte, la forma de lucha por una alimentación sana, es decir, sin abonos ni productos fitosanitarios. Así comenzó el enfrentamiento de ecologistas y medioambientalistas contra los agricultores que animados por la PAC desarrollaron una agricultura cada vez más intensiva en agua, abonos, herbicidas, insecticidas...etc. La lucha se fue extendiendo contra los grandes distribuidores y cadenas alimentarias en Francia así como contra las cadenas de comida rápida (MacDonald's, Burger King...). Pero el descubrimiento de que los agricultores no sólo contaminaban los alimentos sino que producían una contaminación difusa de las tierras, de las aguas superficiales y de las aguas subterráneas acabó llevando el enfrentamiento a convertirse en una contradicción principal de los que la oposición a los cultivos transgénicos no es más que la penúltima batalla. La lucha ideológica abierta, no ha impedido que en Francia se hayan multiplicado por cuatro, hasta alcanzar unos dos millones, las hectáreas regadas. Simultáneamente, para aumentar la productividad de las tierras labradas que en ciertas épocas del año, sobre todo en invierno, tenían exceso de humedad y a veces se convertían en humedales se han desecado en Francia en los 35 últimos años casi dos millones y medio de hectáreas. No quiere decir que todos estos territorios eran humedales pero la irritación de los conservacionistas tiene plena explicación. Por un lado se debate pero mientras tanto se siguen transformando regadíos apoyados en la PAC y en los subsidios para hacer drenajes en todas las cuencas hidráulicas de Francia.

#### **Evolución del uso agrícola del agua y el suelo en Francia (en Has)**

Año	Hectáreas regadas	Índice 100	Hectáreas regadas.(Ayudas PAC)	Hectáreas desecadas por drenajes	Índice 100
1970	500.000	100	S.D	600.000	100
1995	1.620.000	323	S.D	2.800.000	460
1998	1.800.000	360	1.154.001	S.D	-
2005	2.000.000(1)	400	S.D	3.000.000	500

Fuente: Elaboración propia a partir de la Asamblea Permanente de las Cámaras de Agricultura APCA (regadíos) y Ministerio de Agricultura para Tierras Desecadas.

(1) Año 2005 estimaciones nuestras provisionales y redondeadas.

El gran misterio es que los datos sobre los regadíos en Francia son difíciles de encontrar, muy opacos y expuestos de manera muy confusa. Las concesiones de bombear agua de los ríos alcanzan la cifra de unas 38.000 pero muchas de ellas no tienen ni contadores ni limitadores y otros regadíos se hacen pura y simplemente metiendo la alcachofa y la motobomba en el cauce del arroyo o del río y regando por la brava a pesar de la existencia de unos 1.500 guardas hidráulicos. Algo parecido pasa con los bombeos de los acuíferos.

El Consejo Económico y Social ha elaborado algunos datos calculados para el año 1998 y con un margen de error muy grande. Viene a decir que el coste final del agua para los agricultores (todo incluido) está entre 0,10 y 0,50 euros por metro cúbico (calculemos que consumen entre 1.500 y 2.000 metros cúbicos por hectárea).

La irritación de los organismos y organizaciones medioambientalistas se ha ido agravando en algunas cuencas como en la del Adour-Garona ya que el exceso de bombeos acaba secando los ríos en verano lo que impide el caudal mínimo de estiaje. **Los estiajes se convierten en símbolo de la contradicción. El otro símbolo es la contaminación difusa.** El Estado Central que es el que da las concesiones de agua a los agricultores (esta muy centralizado el tema) no consigue controlar la contaminación difusa. Han desarrollado numerosa normativa, incluso con subvenciones, para gravar por un lado y subvencionar por otro la contaminación difusa de las granjas (bovino y de patos). También se han puesto recargos al consumo de fertilizantes para aplicar los ingresos a la lucha contra la contaminación difusa. Los resultados no son claramente descritos en ningún documento de los que hemos investigado y podemos afirmar que en el año 2005 algunos de estos programas incluso se han suspendido.

### **1.3. La participación conflictiva de los agricultores franceses en la gestión del agua.**

En Francia, a diferencia de España, no hay una tradición de comunidades de regantes nacionalmente organizados como grupo de presión en la gestión del agua. Sin embargo todos los gobiernos de todos los colores, excepto la Ministra de Ecología y Sostenibilidad E. Bachelot, han mimado y protegido al sector agroalimentario de Francia, el primero de Europa. La protección del Estado está relacionada con la tradicional actitud de orgullo de la cocina francesa autoconsiderada y autodefinida como la mejor del mundo. Las carnes, los vinos, la baguette caliente a mediodía indican un gusto gastronómico, un privilegio del paladar proporcionado por los agricultores.

Buenas carnes, los mejores y más variados vinos y los quesos inagotables y variados. Al parecer fue el general De Gaulle quien dijo que ¡un país con más de 200 quesos diferentes era un país ingobernable! Otros presidentes, especialmente Mitterrand, marcaron la pauta en la Unión Europea de protección de la agricultura, especialmente de los agricultores franceses ya que sus cultivos, su cultura y sus productos “eran esenciales para la identidad francesa”. Un país de buenos vinos y buenos quesos en los que se comiera bien. La Política Agraria Común que privilegió la intensificación de los cultivos y la productividad ha llevado consigo también a la desaparición de más de un millón de agricultores franceses: los últimos, poco a poco, se van convirtiendo en guardianes de la naturaleza. La aplicación de técnicas duras de cultivo (nitratos, fósforo, productos fitosanitarios, herbicidas) y la contaminación derivada de las granjas (especialmente vacuno) que generan una contaminación difusa del agua ha llevado al enfrentamiento entre agricultores y ecologistas, grupos medioambientalistas y altermundialistas.

Como consecuencia de la incursión del derecho medioambiental comunitario y de la presión política, los poderes públicos del Estado francés han intentado tímidamente una política concertada y contractualizada con los agricultores de protección del medioambiente en la agricultura basada sobre todo en el acuerdo voluntario del Estado y las organizaciones agrícolas.

Hay tres momentos legislativos importantes al respecto en Francia:

1. **Año 1993.** Plan de Control y Gestión de las Poluciones de Origen Agrícola (PMPOA) que es la traducción administrativa de un acuerdo cerrado entre el Estado y las Organizaciones Profesionales Agrícolas por el que el Estado a través de las Agencias del agua y los Ayuntamientos que lo deseen se comprometen a apoyar financieramente un programa de inversión en mejora de las granjas o edificios de cría de animales (especialmente bovino y patos) con el fin de reducir las contaminaciones.
2. **Año 1999.** Se establecieron los Contratos Territoriales de Explotación (CTE) destinadas a estimular las prácticas respetuosas con el medioambiente por parte de los agricultores (extensificación de producciones animales, rotación y conversión de cultivos, empleo....etc.).
3. **Año 2002.** Se creó el label o calificación de explotaciones denominadas de “Agricultura Razonada” subordinada al “*respeto del medioambiente, el control de los riesgos sanitarios, la salud, la seguridad en el trabajo y el bienestar de los animales*”. Paralelamente se establecieron unos tasas por kilo de productos fitosanitarios empleados por los agricultores franceses que paradójicamente se destinaron al programa de las 35 horas.

Todos los informes presentados al parlamento con motivo de la Directiva Marco del Agua en Francia y su transposición están de acuerdo en señalar que estas normativas no están siendo seriamente aplicadas ni están obteniendo resultados importantes. Los juristas insisten en lo absurdo de hacer acuerdos y subvencionarlos para que los agricultores cuiden los vertidos y el medioambiente cuando este objetivo es obligatorio por ley. Los agricultores pagan muy poca cantidad por canon de vertido y contaminación de las aguas y reciben por el contrario seis veces más de ayudas que lo que pagan de canon. Algo parecido pasa con el canon de producción de energía hidroeléctrica que aporta al Estado unos 170 millones de euros anuales que en parte se dedican también al programa de las 35 horas. El centralismo administrativo en Francia y las transferencias de tasas entre sectores llega al caso sorprendente de que una parte importante de las subvenciones para redes de abastecimiento urbano se pagan con los ingresos obtenidos del PMU o sea las quinielas de las carreras de caballos.

El hecho real es que los conflictos entre agricultores y medioambientalistas continúan y que no se puede saber en que medida la nueva Directiva Marco va a ser seriamente aplicada en lo referente a contaminaciones difusas de origen agrícola y ganadero que supondrá una presión sobre el sector agrario francés.

Reproducimos a continuación un extracto del informe Flory (año 2003) al Primer Ministro y a la Ministra de Ecología y Desarrollo Sostenible en lo relacionado con la agricultura y el agua (pagina 258 y ss).

*“Desde nuestro punto de vista, y en un proceso progresivo que tiene en cuenta la situación muy particular de la actividad agrícola, a la vez muy dispersa, muy enmarcada y muy mundializada, el objetivo no puede ser otro que el del equilibrio a corto plazo”.*

*“Pero ambicionar el estrechamiento significativo de la separación entre los ingresos por canon y las ayudas a los agricultores en relativamente poco tiempo nos parece a la vez justificable sobre el plano teórico y factible en el plano práctico, siempre y cuando esto sea debatido con la profesión agrícola asociando a los representantes de otras categorías de usuarios, y explicado(es decir explicable tan simplemente como posible) a los explotantes que pagan un canon”.*

*“Esta necesidad de “aportación colectiva”, por parte de la agricultura de los retos de la política del agua es en efecto fundamental si se tiene en cuenta el carácter muy específico de las contaminaciones difusas cuya reabsorción se basa en las evoluciones de las prácticas individuales de un muy gran número de explotaciones aplicadas a medio y largo plazo”.*

*“Todo esto se inscribe en un contexto muy diferente del de los vertidos puntuales contaminantes y se basa en un compromiso “entre ganadores” entre el mundo agrícola y los otros agentes, en este compromiso es necesario estar seguros de que los nuevos medios*

*movilizados serán afectados a las acciones pertinentes, sobre la base de prioridades conocidas y admitidas desde este punto de vista, la coherencia reforzada que puede de esta manera buscarse con las ayudas de la PAC condicionadas a la ecología (movilización apropiada de los medios que permitan alcanzar los objetivos medioambientales) constituye una baza, una incitación y un estímulo suplementario”.*

*“En un contexto de vigilancia creciente de los consumidores hacia la calidad de los productos y del medioambiente de su producción, esta evolución surge como un nuevo reto para la agricultura francesa. Hay que destacar la observación de la manera en que en tanto en que son enlaces entre los consumidores y el mundo agrícola, los medios de comunicación están atentos a estas evoluciones.*

*En este espíritu de apoyo a la evolución hacia una agricultura sostenible es donde hay que reabrir el debate, mientras tanto es cierto que una integración más fuerte de la actividad agrícola puede ayudar a consolidar la posición de la agricultura en el campo de los agentes responsables de la gestión del agua, y en consecuencia abrir otros terrenos de convergencia ( se puede, por ejemplo, pensar en concreto en la difícil cuestión del reciclaje de los fangos de las depuradoras en la agricultura)”.*

Es evidente, visto desde España que no sólo en todas partes se producen habas sino que tanto en Francia como en España se cuecen habas. Dicho de una manera más clara el gran desafío de la Directiva Marco es el incorporar en España a los regantes, agricultores y ganaderos (especialmente grandes granjas de porcino) a la gestión cualitativa y cuantitativa de las masas de agua según marca la Directiva Marco del Agua.

## **1.4. La policía del agua en Francia: complejidad y confusión.**

Desde la Revolución Francesa y durante dos siglos la función principal de la policía del agua en Francia era el control de los usos del agua. Pero la ley del agua de 1992 dio un giro medioambiental y la policía del agua debe vigilar la gestión equilibrada de los medios acuáticos y la protección de la calidad del recurso en todos sus componentes (ecosistemas, zonas húmedas...etc.). La policía del agua se aplica a todos los niveles de aguas superficiales, subterráneas e incluso marítimas territoriales (costeras). En Francia la policía del agua interviene en cuatro tipos de misiones principales:

1. Los trabajos en los cursos y cauces del agua.
2. Las extracciones de agua.
3. El saneamiento.
4. El agua potable.

En principio hay un control sobre las extracciones del agua que deben ser objeto de autorización administrativa o declaración. Lógicamente existen dos niveles de sanciones: administrativas y penales.

El informe de la Oficina Parlamentaria de Evaluación de Opciones Científicas y Tecnológicas (anexo 57 a la ley de transposición de la Directiva Marco) señala que a la policía de agua en Francia le caracteriza una muy gran confusión. En principio es el Ministerio de Ecología y Medioambiente y sus delegaciones provinciales quien tiene el máximo protagonismo en policía de agua (DDAF, DDE, Servicios Marítimos, Servicios de Navegación, DDASS). Pero hay otra media docena de organismos que tienen su propia policía de agua. El informe señala: *“únicamente la policía del agua representa, aproximadamente, en Francia más de 500 servicios diferentes. La mayor parte son a la vez controlares, tutores y” consejeros” de las actividades que se suponen tienen que controlar lo que crea una confusión particularmente lamentable.....en el año 2001 unos 27.600 expedientes fueron tramitados de los cuales casi tres cuartas partes se referían a solicitudes de extracción de aguas”*. (Informe de la Oficina Parlamentaria de Evaluación página 199)

El informe del Consejo Económico y Social sobre la gestión del agua en Francia que hemos citado también en otro apartado afirma que *“la policía del agua es pues un elemento clave del dispositivo. Ahora bien, es a menudo considerada como el eslabón débil del sistema”*.

El informe señala que la policía de agua tiene dificultades estructurales para coordinar administraciones diferentes (agricultura, industria, medioambiente) con una cadena jerárquica poco satisfactoria. Dedicar aproximadamente el 20% de su tiempo de policía a la coordinación.

Señala el informe que la policía del agua en Francia tiene falta de medios humanos: *“hay 763 agentes (equivalentes a tiempo pleno) que son adscritos a la policía administrativa del agua (320 DDAF, 380 DDE, 40 DDASS, 25 DRIRE...).Sin embargo en 16 departamentos (equivalentes a provincias en España), los efectivos se limitan a tres agentes. Además, existen 700 agentes jurados o guardas jurados salidos de múltiples administraciones así como guardas del Consejo Superior de Pesca que aseguran la policía represiva bajo la autoridad del Procurador de la Republica”*.

En la discusión en el parlamento sobre la transposición de la Directiva Marco, el informe Flajolet señaló: *“la necesidad de una simplificación de la policía del agua, que es hoy ejercida, a títulos diversos, por siete u ocho administraciones”*. (Página 67)

El informe Gerard Miquel presentado a la Asamblea Nacional el 18 de marzo del 2003 es más crítico, si cabe, sobre la policía del agua en Francia: *“la organización de la policía del agua es particularmente compleja e incluso inextricable (imposible de desenredar), y probablemente, en la practica,*

*ingestionable. Al total de 500 servicios que participan en la policía del agua, hay que añadir los servicios de gendarmería y los agentes de la policía judicial”.*

*“Una tal “organización” no puede sino llevar consigo dificultades de todo tipo. De gestión, de orientación incluso de recogida de informaciones. Así, entre una cuarta parte y la mitad de los Departamentos (Provincias en España) ignoran o no elevan la información a la Administración Central en lo relacionado con la situación de:*

- *“Extracción, bombeo y uso de aguas agrícolas (25 provincias no dan datos)”.*
- *“Contadores en las tomas de agua agrícolas (33 provincias no dan datos)”.*
- *“Obras en los cauces de agua (11 provincias no dan datos)”.*
- *“Vertidos al mar (16 provincias de las 26 concernidas no dan datos)”.*

El informe añade con ironía *“el recurso más escaso no es el agua subterránea sino los funcionarios competentes para garantizar la policía del agua”.* (Página 161)

El informe señala que faltan efectivos humanos, falta formación (no hay apenas hidrogeólogos), falta organización del trabajo (ya que dudan de que el propio Ministerio de Agricultura pueda controlar las tomas de agua de los agricultores a los que se debe) y las prioridades (de 6.100 procedimientos administrativos y judiciales que se transmitieron al Procurador de la Republica el 90% se referían a infracciones de la Ley de Pesca y sólo el 10% a la policía de agua propiamente dicha). *“La mayor parte de las reglamentaciones de policía del agua se han mostrado más bien ineficaces para proteger convenientemente el recurso especialmente.*

## **1.5. Mejorar la gestión del agua, la experiencia reciente de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico). Año 2003**

La OCDE que nació en 1960 con una ideología desarrollista, cuantitativa, expansiva, de la economía y el comercio de los países miembros, que ha ido evolucionando en la última década al incluir en el concepto de desarrollo lo relacionado con lo social, lo medioambiental y en el caso que nos ocupa la sostenibilidad en la gestión del agua. El Comité de Derechos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas declaró que el acceso al agua era tanto un bien social y cultural como un producto comercializable (Ginebra 2002). *“Muchos ecosistemas dependen de caudales mínimos de agua para poder continuar funcionando. El agua, es el ejemplo perfecto de un reto en materia de*

desarrollo sostenible que engloba las dimensiones medioambientales, económicas y sociales”<sup>5</sup>.

La OCDE afirma rotundamente que *“la gestión deficiente del agua amenaza gravemente el desarrollo sostenible del mundo.....la penuria importante limita la utilización humana de los recursos de agua en ciertas regiones y degrada los ecosistemas”*. Reconoce que en los últimos 15 años ha mejorado la gestión del agua en la gran mayoría de los 30 países que componen la OCDE e insiste en que se deben mejorar los mecanismos de tarifas y precios del agua especialmente reformando los programas de subvenciones del agua, por ejemplo para la agricultura, así como corrigiendo las incidencias sociales de las políticas de tarifa de abastecimientos domésticos de agua para no perjudicar a los más pobres. La OCDE es tajante en insistir que una gestión integrada del agua debe ser realizada a nivel de cuenca que incluya el refuerzo de la autonomía local y la participación de los concesionarios del sector privado. Se debe intensificar la aplicación de la ciencia y la tecnología más avanzada sobre todo para mejorar la calidad del agua”.

La OCDE define y resume con gran claridad los siguientes elementos esenciales de una gestión racional del agua:

1º	<i>“Asegurar el funcionamiento de los mercados”.</i>
2º	<i>“Estar atentos a que los recursos financieros sean suficientes”.</i>
3º	<i>“Cobrar tasas e ingresos que correspondan a los costes marginales reales de la ejecución de los servicios de distribución de agua lo que permita de esta manera las incitaciones a la utilización racional del agua”.</i>
4º	<i>“Tratar y corregir a todas las incidencias o repercusiones negativas que se puedan presentar como consecuencia de la aplicación de las políticas de precios del agua”.</i>
5º	<i>“Mejorar la coherencia del proceso de toma de decisiones”.</i>
6º	<i>“Adoptar los métodos que consideren el conjunto de la cuenca hidrográfica y del ecosistema”.</i>
7º	<i>“Colaborar con el sector privado”.</i>
8º	<i>“Sacar partido de la ciencia y de la tecnología”.</i>
9º	<i>“Mejorar las técnicas de protección de la calidad del agua potable”.</i>
10º	<i>“Apoyar los objetivos internacionales en materia de agua”.</i>
11º	<i>“Mejorar la eficiencia de la utilización del agua”.</i>
12º	<i>“Actuar de manera asociada con los países en desarrollo”.</i>

Tienen especial importancia las consideraciones que la OCDE hace sobre las tendencias y retos esenciales en la gestión del agua y señala que

<sup>5</sup> Todas las citas de este texto proceden del documento publicado por la OCDE en el año 2003 titulado *Improving Water Management* .(OCDE París 2003)

globalmente la utilización del agua por habitante ha bajado aproximadamente un 11% desde 1980 en los países de la OCDE y más de la mitad de estos países han conseguido una disminución neta en la utilización del agua. *“Estas cifras indican una tendencia que anima a disociar el consumo de agua del crecimiento económico como se demuestra en el caso de 9 países europeos que han reducido sus consumos totales de agua, a pesar del aumento de la población, entre 1980 y 1997.*

La OCDE señala tres aspectos de la gestión del agua en que ha tenido un cierto éxito.

- 1º. Se han reducido los puntos y cantidades de vertidos contaminantes al agua.
- 2º. Ha mejorado la utilización racional del agua.
- 3º. Ha mejorado y siguen mejorando las prácticas de gestión del agua cada vez más integradas (en cuencas hidrográficas).

### **Sobre la estrategia medioambiental de la OCDE en materia de agua dulce.**

Los ministros de medioambiente de la OCDE reunidos en París el año 2001 definieron una estrategia de medioambiente de la OCDE para los diez primeros años del siglo XXI. A continuación reproducimos textualmente la estrategia medioambiental con respecto al agua:

#### **Retos:**

- *“Gestionar la utilización de los recursos de agua dulce y de las cuencas vertientes correspondientes de manera que se consiga mantener un aprovisionamiento de agua dulce para uso humano en cantidad y calidad suficientes así como responder a las necesidades de los ecosistemas acuáticos entre otros”.*
- *“Proteger y volver a poner en buen estado el conjunto de las aguas superficiales y subterráneas y prevenir su degradación, para conseguir que los objetivos de la calidad del agua sean alcanzados por los países de la OCDE”.*

#### **Acción a nivel nacional de los países de la OCDE:**

- *“Asegurar el acceso de todos a un agua de consumo de calidad y a sistemas de saneamiento adecuados”.*
- *“Alcanzar los objetivos convenidos de calidad del agua y fijar otros objetivos que son necesarios para preservar el valor ecológico de los recursos de agua sobre el territorio y vigilar el mantenimiento de sus funciones ecológicas”.*
- *“Aplicar el tratamiento y aproximación ecosistema por ecosistema a la gestión de los recursos de agua dulce y de las cuencas vertientes”.*

correspondientes, recurriendo a una gestión integrada de la cuenca hidrográfica”.

- “Elaborar y aplicar los marcos jurídicos acompañados de los medios de acción adecuados para conseguir una utilización sostenible de los recursos de agua dulce, incluidas las medidas destinadas a hacer esta utilización cada vez más racional”.
- “Tomar las medidas destinadas a recuperar integralmente los costos de proporcionar y funcionar los servicios de agua y los costes externos ligados a la utilización del agua, y crear los incentivos en favor de una utilización racional de los recursos de agua (gestión de la demanda), teniendo en cuenta las repercusiones sociales de estas medidas”.
- “Reducir notablemente las pérdidas de agua debidas a las fugas en las redes de distribución”.
- “Poner a punto las estrategias adecuadas para gestionar de manera ecológica las cuencas vertientes, con el fin de prevenir los riesgos de inundación y de sequías extremas (estiajes).”
- “Cooperar con vistas a una gestión ecológica racional y a una utilización racional de los recursos de agua transfronterizos, de manera que se reduzcan los riesgos de inundación y se minimicen los riesgos de conflicto derivados de la utilización o de la polución de los recursos transfronterizos”.
- “Apoyar el refuerzo de las capacidades y la transferencia de tecnologías con el fin de ayudar a los países en desarrollo a gestionar y a poner en valor de manera ecológicamente viable sus recursos de agua dulce, así como asegurar el acceso a agua de beber de calidad y a los sistemas de saneamiento apropiados”.OCDE París 2001 reunión de los ministros de medioambiente.

### **El agua en el horizonte 2020 según la OCDE**

*“Es de esperar que en numerosos países de la OCDE, la utilización del agua para riego se estabilice, incluso disminuya en los próximos 20 años. Las tendencias de utilización del agua en regadíos dependerá sobre todo de las reformas de las tarifas del agua agrícola y, especialmente, de la medida en que las tasas del uso y consumo del agua cubran los costos de construcción y de mantenimiento de la infraestructura de puesta en regadío”.*

*“En la mayor parte de los países de la OCDE los regadíos con aguas superficiales han alcanzado su límite máximo sostenible, y los consumos de agua son extraídos cada vez más de los acuíferos o recursos subterráneos.....que comienzan a superar la realimentación.....diecisiete países en el mundo están extrayendo como si de minas se tratase sus reservas de agua subterráneas, o dicho de otra manera, extraen por bombeo más agua que la tasa de recarga natural del acuífero.*

Informes de la OCDE hace especiales advertencias contra la contaminación difusa del agua por nitratos y fosfatos (nitrógeno y fósforo que son difíciles de depurar y tratar).

La OCDE da las siguientes recomendaciones para el uso agrícola del agua en los países miembros:

### **La reforma de las políticas agrarias.**

*“Cuando está bien y cuidadosamente diseñada puede contribuir a disminuir las distorsiones en la producción agrícola y en la utilización de los recursos hídricos, incluso a mejorar la calidad del agua, y a reforzar las ventajas medioambientales asociadas a la utilización del agua en la agricultura”.*

### **Transparencia.**

*“Una mejor transparencia de las políticas de la gestión del agua puede ayudar a determinar exactamente los cursos y las ventajas económicas, medioambientales y sociales de utilización del agua en la agricultura así como los intercambios conexos eventuales entre los agricultores, los contribuyentes y los consumidores”.*

*Todas las partes implicadas y concernidas, incluidas las colectividades municipales y los agricultores locales, deben participar en la elaboración y gestión de las políticas del agua* (el subrayado es nuestro).

### **Análisis de los costos-beneficios.**

*“Conviene considerar otras soluciones para las grandes inversiones de renovación o de sustitución de los grandes proyectos en lo que se refiere al agua. Cuando estos proyectos son considerados necesarios, ha lugar a proceder al análisis de costos-beneficios que tengan en cuenta factores económicos, medioambientales, hidrológicos y sociales”.*

### **Indicadores e informaciones.**

*“La mejora de las informaciones relativas a los procesos agromedioambientales que se derivan de los lazos entre la agricultura, el agua y el medioambiente pueden ayudar a la toma de decisión. Es necesario aumentar la financiación de la investigación y desarrollo público y privado y la difusión de las informaciones a los agricultores”.*

### **Derechos relacionados con el agua.**

*“En muchos países, es necesario clarificar los sistemas de derechos relativos al agua y de poner a punto los mecanismos que faciliten los intercambios de estos derechos con el fin de reforzar el marco jurídico e institucional que permita la afectación y la utilización racional del agua”.*

### **Coherencia de las instituciones y de las políticas.**

*“Se impone el adoptar puntos de vista innovadores y marcos institucionales apropiados con el fin de integrar las políticas agrícolas y regionales con las políticas relativas al agua”.*

### **Tarifas o precios del agua.**

*“Se pueden utilizar mecanismos para adoptar o reforzar los métodos de tarifación, de aplicación de tasas y de concesión favorable a los utilizadores agrícolas y a los beneficiarios del agua. Estos mecanismos deben reflejar los costos, las ventajas económicas y medioambientales y tener en cuenta las circunstancias sociales locales. Cuando una ayuda a los agricultores sea juzgada necesaria, debería adoptar la forma de una ayuda a la renta no ligada a la producción de bienes o al rendimiento anterior de las cosechas. Debería ser acordada tanto tiempo cuanto sea necesario para alcanzar los objetivos claramente definidos”.*

### **Implicación de las partes (participación).**

***“Es necesario hacer participar a todas las partes concernidas en la definición de las políticas y en la planificación y gestión de los recursos hídricos. Conviene, por consiguiente, buscar los medios de estimular a los agricultores, a los que proporcionar servicios de agua y a los usuarios a constituir asociaciones destinadas a mejorar la utilización del agua que lleven consigo una colaboración pluridisciplinar e integrada de la política del agua”.*** (El subrayado es nuestro).

Referencia: Gestión sostenible del agua en agricultura: temas y políticas. Actas del taller de Atenas de la OCDE. Año 1998.

*“El informe del año 2003 de la OCDE en su página 48 no deja lugar a dudas: la solución a un buen número de problemas de gestión del agua, tanto cuantitativos como cualitativos, esta pues estrechamente ligada a la utilización del agua en la agricultura”.*

### **Agua demasiado barata para la agricultura según la OCDE.**

*“El agua que tiene las tasas o precios más bajos, a la vez que beneficiada de las subvenciones más elevadas, en la mayor parte de los países de la OCDE es la que es utilizada para el riego. En muchos de estos países, los organismos públicos gestionan grandes redes colectivas de regadíos y el precio del agua proporcionada a los agricultores cubre en escasas ocasiones la totalidad del costo social. Informes recientes de la OCDE (año 2001) indican que los usuarios de agua industrial y doméstica pagan unas cien veces más que los regantes”. Es evidente que estas comparaciones internacionales son difíciles de afinar y que el agua agrícola es de inferior calidad que el agua industrial o doméstica. También son inferiores las inversiones en regadíos que en*

abastecimiento urbano de agua potable. Además de todo lo anterior hay que tener en cuenta los efectos que sobre el medioambiente tiene el uso de los regadíos (contaminación difusa, estiajes que cambian según el clima, según los sistemas de cultivo y de las políticas públicas). La OCDE insiste en que hacen falta establecer reformas en las tarifas y que hay que suprimir las subvenciones públicas consagradas a la infraestructura del agua: *"a menudo los consumidores del agua no pagan el coste integral del agua que utilizan y como las subvenciones pueden ser cambiantes, las sociedades de distribución de agua no disponen a menudo de los recursos financieros necesarios para mantener y explotar la infraestructura hidráulica existente"*.

## 1.6. Grandes inversiones hidráulicas mundiales evaluadas hasta el 2025.

Dos grandes expertos británicos publicaron el año 2000 un trabajo titulado *Una visión mundial del agua* en el que mostraban que hasta el año 2025 se mantendría estable la inversión en agua destinada a la agricultura en el conjunto del planeta, multiplicándose por seis la inversión dedicada al agua medioambiental e industrial y multiplicándose por dos y medio la inversión destinada al abastecimiento y saneamiento de agua doméstica, según puede verse en el siguiente cuadro.

### Necesidades anuales mundiales de inversión para recursos en agua

	Miles de Millones de dólares (1)		Proporción en %	
	1995	2025	1995	2025
Agricultura	30-35	30	43-50%	17%
Medioambiente e industria	10-15	75	13-21%	41%
Abastecimiento y saneamiento agua doméstica	30	75	38-43%	42%
<b>Total</b>	<b>70-80</b>	<b>180</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Cosgrove et Rijsberman (2000). *World water vision :making water everybody's business*. Conseil Mondial de L'eau. Londres.

(1) Estimaciones.

Ante estas perspectivas se ha producido una gigantesca expansión de las empresas constructoras de los países de la OCDE para extender su actividad por todo el planeta. Especialmente entre las empresas gestoras de agua en el mundo, las francesas son las más importantes. En los últimos años ha crecido enormemente la presencia de empresas gestoras de agua urbana

en Hispanoamérica. Se trata de empresas españolas que están siguiendo el mismo camino que siguieron anteriormente los franceses, grandes inversiones en gestión de abastecimiento y depuración de aguas de consumo humano.

Es de esperar que en los próximos 20 años crezca sistemáticamente la aportación española a la inversión y desarrollo de abastecimiento y saneamiento del resto del planeta especialmente de Hispanoamérica. Hemos elaborado un cuadro a partir de datos diversos en el que mostramos que España en el 2001 era el país número 12 del mundo en ayuda total al desarrollo de países emergentes en el sector de saneamiento y abastecimiento.

**Ranking ayuda total al desarrollo del sector de abastecimiento y saneamiento según países donantes. Período 1996-2001 (en millones de dólares USA).**

1º	Japón	7.430
2º	Alemania	2.259
3º	Estados Unidos	1.314
4º	Francia	1.221
5º	Reino Unido	843
6º	Países Bajos	534
7º	Dinamarca	528
8º	Austria	240
9º	Suecia	234
10º	Italia	192
11º	Australia	189
12º	España	150
13º	Suiza	150
14º	Noruega	144
15º	Canadá	135
	Otros países	259
<b>Total</b>		<b>15.822</b>
<b>Media Anual</b>		<b>2.337</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE, SNPC y CAD.

La Expo del 2008 puede de ser un triple gran escaparate.

1. Para la exposición de la nueva cultura del agua en la sostenibilidad
2. La presentación al mundo de las empresas españolas inversoras y gestoras de abastecimientos y saneamientos así como de infraestructuras hidráulicas en el mundo.
3. La creciente presencia en la ayuda al desarrollo por parte de España en el sector de abastecimiento y saneamiento con los países en desarrollo.

España debería situarse en una ayuda al desarrollo hidráulico entre los primeros países del mundo alcanzando en el 2008 unos 1.000 millones de euros de inversión como país donante. Debemos recordar que tres cuartas partes de estas inversiones, al menos hasta el año 2001, eran préstamos y no donaciones o subvenciones a fondo perdido.

## 2. Los instrumentos para la aplicación concreta de la DMA en Francia.

Tras analizarlo con detenimiento podemos constatar que los altos funcionarios franceses de la administración del agua tuvieron un alto nivel de influencia en los trabajos de redacción de la Directiva Marco del Agua en Europa. Así nos lo hicieron ver en varias reuniones de trabajo con expertos de la cuenca del Adour-Garona. Por eso se explica el que a partir del año 2001 comenzaron un amplio proceso de debate público nacional sobre la nueva política del agua y se multiplicaron las iniciativas de aplicación de la directiva marco.

Lo más evidente que se observa es que tenían todo tipo instrumentos técnicos e institucionales que estaban ya funcionando antes de la directiva marco y que encajan perfectamente en ella, no sólo en la filosofía conceptual (una nueva cultura, una nueva política del agua en Francia) sino como resultado de una multiplicación de iniciativas descentralizadas regionales, provinciales y locales para desbloquear el centralismo administrativo del Estado Francés en materia de agua.

Todo había empezado diez años antes en 1992 con la Ley del Agua en Francia que se fue aplicando a nivel de cuenca y a nivel local.

Los utensilios y la experiencia de estos en Francia está ya muy desarrollada y recoge, excepto en la repercusión de costes económicos, la directiva del agua con mucha maestría.

Veamos a continuación el listado de utensilios e instrumentos que ya existían antes de la directiva marco y que se están intensificando en su actuación a partir del año 2001.

1º). **S.D.E.A.G (Esquema Director de Ordenación y Gestión del Agua Adour-Garona)**. Es el equivalente en urbanismo y ordenación del territorio al Plan General de Ordenación Territorial o Urbana que se desarrolla después a través de planes parciales y proyectos de urbanización y/o planes especiales en el caso de España.

2º) **S.A.G.E (Esquema de Ordenación y Gestión del Agua en un afluente de una cuenca o en un tramo de río o en un acuífero o en una masa de agua)**. Es el proyecto concreto de intervención, planificación y gestión y tiene un altísimo nivel de participación de políticos locales, provinciales, regionales así como de los usuarios y de las asociaciones recreativas, ecologistas, medioambientales...etc. Un S.A.G.E no puede tomar ninguna dirección ni aprobar ninguna medida que sea contraria al S.M.E.A.G. Esto es lo mismo que sucede en urbanismo en España entre un plan parcial que no puede cambiar un plan general.

La **Comisión Local del Agua**. Es un organismo de concertación que es previo al desarrollo de un S.A.G.E (Esquema de Ordenación y Gestión de un tramo de río). Esta Comisión Local del Agua es ampliamente participativa y a veces alcanza números de más de 30 participantes incluidas las asociaciones ecologistas de la zona.

3º) **El Contrato de Río**. Es la aplicación concreta con planes de obras y de ejecución de mejora de cauces, riberas, abastecimientos, depuración...etc. Es el equivalente, en cierto modo, al proyecto de urbanización en el urbanismo español pero que aquí se refiere aun tratamiento ambiental del río. Tiene un jefe de misión elegido que es el responsable y el ejecutor de todo el proceso. Hay centenares de Contratos de Río en Francia.

4º) **Los Planes de Estiaje**.

5º) **El Esquema Director de Mantenimiento del Lecho y las Riberas del Río**. Es una figura que jurídicamente está menos regulada que las anteriores pero sin embargo plantea una visión global y estratégica del medioambiente y el medio acuático sobre todo, en lechos y riberas que luego será criterio directivo para los S.A.G.E y los Contratos de Río.

## **2.1. S.D.A.G.E.: Esquema Director de Ordenación y Gestión del Agua.**

La estructura organizacional del Adour-Garona consistente en el siguiente organigrama:

- Un Prefecto Coordinador.
- El Comité de Cuenca con 120 participantes.
- La Comisión de Planificación formada por 36 participantes.
- El Equipo Técnico Operativo (EPTB) que son técnicos y expertos que redactan las cuatro versiones sucesivas del plan hasta su aprobación definitiva.
- Hay además 8 Comisiones Geográficas (8 subcuencas con unos 1.000 participantes).

### **Primer borrador del Plan Hidrológico SDAGE.**

Es redactado por el equipo operativo técnico que en contacto con los demás equipos operativos técnicos de las 8 subcuencas consigue analizar una a una por separado y luego hacer la síntesis de los siguientes pasos:

- 1º. Diagnóstico de cada subcuenca.
- 2º. Principales temas de cada subcuenca.
- 3º. Objetivos de planificación de cada subcuenca.
- 4º Medidas a tomar en cada subcuenca.

De todo ese trabajo técnico entre los diversos equipos técnicos que juntan en total más de 100 expertos en general funcionarios o contratados por las respectivas subcuencas. Todo ello da lugar a la redacción del primer borrador del SMAGE. Esta primera versión se envía por correo a todos los socios e interlocutores de las 8 subcuencas o Comisiones Geográficas. El equipo técnico celebra una reunión de trabajo en cada subcuenca para recibir comentarios y correcciones. Consultores externos contratados sintetizan los comentarios y el equipo técnico de planificación (EPTB) prepara el segundo borrador.

### **Segundo borrador del Plan Hidrológico SMAGE.**

Tiene unas 70 páginas y va acompañado de un cuaderno de notas y datos para todas y cada una de las 8 subcuencas o Comisiones Geográficas. Este segundo borrador se envía de nuevo a los actores celebrándose de nuevo 8 reuniones una en cada una de las subcuencas. Después de la reunión los participantes tienen dos meses para enviar comentarios, alegaciones y propuestas alternativas. Todos estos escritos de alegaciones son recogidos, registrados y puestos a disposición del público que quiera consultarlos en cada subcuenca. Una vez estudiadas las alegaciones y comentarios por escrito, el equipo técnico de planificación redacta el tercer borrador que ha recogido las opiniones y propuestas de unos 600 actores de unos 1.000 funcionarios.

### **Tercer borrador del Plan Hidrológico SMAGE.**

Es ya un documento muy concertado y consensuado previamente, a pesar de todo se envía de nuevo a las Comisiones Geográficas de las 8 subcuencas. Hay pocas reacciones y comentarios a este tercer borrador por lo que se redacta ya la versión definitiva del cuarto borrador.

### **Cuarto borrador del Plan Hidrológico SMAGE.**

Es el resultado de los trabajos de retoque, coherencia y mejora resultante de las anteriores consultas. El cuarto borrador es ya la versión final que se presenta a los Consejos Provinciales, Consejos Regionales, principales Ayuntamientos de las ciudades grandes y medianas y se explica al público en general en 50 reuniones que se celebran a lo largo y a lo ancho de la cuenca. En esta etapa apenas hay ya demandas de modificación.

El cuarto borrador con muy ligeros retoques se aprueba por el Comité de Cuenca y se firma por el Prefecto Coordinador. Se publica el plan en una versión de unas 100 páginas, otra versión resumida de 25, y un folleto de 4

paginas desplegadas. El EPTB o equipo técnico redactor del plan hace seguimiento con un informe cada año en que compara la situación en la que se encuentra la cuenca, los ríos y las aguas con los objetivos que se habían planificado.

**Cronología de la concertación y participación en la elaboración del Plan Hidrológico de la Cuenca Adour-Garona, Francia. (SDAGE, *Schema Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux*)**

Recordemos al lector que corre permanentemente materia de agua, el peligro de perderse en la sopa de siglas o acrónimos. El SDAGE es en Francia lo que el Plan Hidrológico de Cuenca es en España.

El plan actualmente vigente, en proceso de revisión para adaptación a la Directiva Marco del Agua en el año 2006-2007 se redactó durante 4 años (de 1992 a 1996). La cronología simplificada fue la siguiente:

**Julio-diciembre 1992**, elaboración y publicación del documento: preparación del SDAGE Adour-Garona, dossier común de consulta de las Comisiones Geográficas.

Este documento se preparó a partir de 13 informes procedentes de 13 grupos temáticos consultados y de un informe de síntesis de la Asamblea del Agua celebrada en septiembre de 1990.

**Primer semestre de 1993**. Primera consulta a las 8 Comisiones Geográficas (unas 1.000 personas).

A partir del dossier común y del dossier de orientación específica de cada comisión.

**Segundo semestre de 1993**. Preparación de un anteproyecto de SDAGE.

Presentación al Comité de Cuenca que pide una nueva consulta a las Comisiones Geográficas y un análisis económico.

**Primer semestre de 1994**. Segunda consulta a las Comisiones Geográficas sobre la base de un documento único: SDAGE anteproyecto de febrero de 1994.

Recogida de observaciones a partir de un registro de los informes escritos (alegaciones) (600 observaciones).

**Segundo semestre de 1994**. Revisión del anteproyecto a partir de las observaciones registradas y del dictamen del Estado formulado por el Prefecto

Coordinador después de haber consultado a los Servicios del Estado (recogida y síntesis de 1.000 observaciones).

**Primer semestre de 1995.** Puesta a punto del proyecto de SDAGE por medio de la Comisión de Planificación (8 reuniones).

**Segundo semestre de 1995.** El Comité de Cuenca aprueba el proyecto el 3 de julio de 1995.

Lanzamiento el 27 de octubre de 1995 de la consulta a través de los Consejos Generales y Regionales, ampliada a los Entes Interprovinciales así como a Toulouse y a Burdeos.

**Primer semestre de 1996.** Campaña de información y de consulta (50 reuniones de presentación del proyecto de SDAGE).

Recogida y tratamiento de las propuestas y opiniones por medio de la Comisión de Planificación.

El Comité de Cuenca aprueba, adopta y presenta el SDAGE (Plan Hidrológico de Cuenca).

El 6 de agosto de 1996 aprobación del SDAGE por el Prefecto Coordinador de Cuenca con entrada en vigor el 16 de septiembre de 1996.

**Las líneas directrices del SDAGE, todavía hoy vigente, fueron las siguientes:**

*-“El SDAGE toma en cuenta las orientaciones, las reglamentaciones y los programas actuales así como las prácticas propias de la cuenca para construir un marco de acción común dirigido a todos los actores del agua de la cuenca: no crea un derecho del agua nuevo”*

*-“El SDAGE pone en marcha las orientaciones de las asambleas del agua y de los programas públicos (Estado, Agencia del Agua, Colectividades o Entes Territoriales) ya iniciados, las directivas europeas, los principios de la Ley del Agua traduciendo y reuniendo todo ello en un conjunto coherente de medidas operativas”.*

*-“El SDAGE trata el recurso del agua y de los medios acuáticos como un patrimonio común a restaurar y a mantener en buen estado para garantizar duradera y sosteniblemente el conjunto de los usos. Propone las reglas y compromisos necesarios a estos usos y por lo tanto no trata aisladamente cada uno de ellos”.*

*-“El SDAGE, a pesar de que un conjunto de medidas esté descompuesto por temas para comodidad de la presentación, forma un discurso coherente que permite una gestión equilibrada tal como lo exige la Ley del Agua: equilibrio: el objetivo del SDAGE ( y su criterio de evaluación del éxito) es la restauración de los ríos y de las capas hidrogeológicas con el fin de garantizar a largo plazo la*

*cohabitación razonada de todos los usos y la calidad del medioambiente. La preocupación por este equilibrio está presente en cada tema”.*

*-“Además de equilibrio coherencia: por medio de la convergencia de los medios sobre los objetivos prioritarios”.* El plan insiste en que una política del agua eficaz implica un SDAGE operativo o/u operacional. El horizonte se sitúa en una perspectiva de 10 años pero determina una estrategia de aplicación inmediata. Las medidas presentadas son precisas, definen prioridades claras, privilegian la toma en consideración y el beneficio del medio acuático y el recurso agua en toda la región de ordenación y de gestión. Las medidas presentadas son coherentes con los medios financieros movilizables. Se incluye un análisis económico y financiero del SDAGE que deberá ser tenido en cuenta por cada organismo público a la hora de desarrollar sus presupuestos. En concreto la Agencia del Agua del Adour-Garona que interviene financieramente a escala de la cuenca sea el organismo especialmente concernido para la preparación de los próximos programas de intervención.

Las prioridades fuertes del SDAGE Adour-Garona son las siguientes:

- Focalizar el esfuerzo de descontaminación del agua como programas prioritarios.
- Restaurar los caudales de estiaje.
- Proteger y restaurar los medios acuáticos destacables en la cuenca, abrir los cursos de agua a los grandes peces migratorios (salmón, anguila, esturión).
- Reconstruir y mantener los ríos en buen estado de funcionamiento.
- Salvaguardar la calidad de los acuíferos de agua dulce necesarios para la alimentación humana por medio de reglas colectivas de gestión y de protección.
- Delimitar y hacer conocer ampliamente las zonas en las que hay riesgos de inundación.
- Instaurar la gestión equilibrada de la cuenca vertiente y del sistema acuífero.

### **El SDAGE Adour-Garona publicado como documento consultable de 100 páginas (tamaño folio) y 20 planos.**

Es un documento de fácil y cómoda lectura y de clara comprensión. Señala con claridad los principios así como el diagnóstico, los objetivos y las prioridades. Aunque fue aprobado y publicado en 1996 la mayoría de los pocos datos cuantitativos que proporciona son datos del año 1990-1991. Se supone que por evitar conflictos y tensiones se silencia (con la técnica francesa de lo no dicho) todo lo relacionado con los conflictos y tensiones. Prácticamente no se nombra la central nuclear de Golfesh ni los conflictos entre pescadores y EDF así como no se describe en ningún lugar del documento la situación real de las hectáreas regadas que en doce años, dice el documento, pasaron de 270.000 a más d 600.000 (hasta el año 1995). A pesar de todo es un documento interesante

porque se adelantó diez años a lo que ahora pide la Directiva Marco Europea. El SDAGE es un documento que en una primera fase parte de un diagnóstico marcado por objetivos y estrategias y en una segunda fase señala el listado de medidas que habrá que tomar. En realidad es un documento desarrollado sobre la fórmula de directrices que será muy fácil de adaptar a la Directiva Marco del Agua. Está dividido en seis áreas temáticas y para cada una de ellas desarrolla **diagnósticos, objetivos, estrategias y medidas** a tomar que son los criterios marcados para cuando se aplique el plan a través de los SAGE, los Contratos de Río y los Planes de Estiaje.

Los seis apartados temáticos son los siguientes:

- a) **Gestión y Protección de los Medios Acuáticos y Litorales.**
- b) **Gestión Cualitativa del Recurso.**
- c) **Gestión Cuantitativa del Recurso.**
- d) **Gestión de Riesgos de Crecidas y de Inundaciones.**
- e) **Organización y Gestión de la Información “Agua”.**
- f) **Organización de la Gestión Integrada.**

Es de suma importancia que reproduzcamos aquí, traducido con la máxima claridad lo que en la página 44 señala con respecto al SDAGE (Plan Hidrológico) que estamos comentando.

#### **Advertencias sobre el alcance jurídico del documento.**

*“El Comité de Cuenca elabora y adopta, el Estado aprueba el SDAGE (Esquema Director de Ordenación y Gestión de Agua en el Adour-Garona), con la voluntad formal de dar a este documento la relevancia siguiente:*

*1º.” Las orientaciones y las disposiciones jurídicas del SDAGE, según la Ley del Agua de 1992, llevan consigo:”la obligación de compatibilidad de los programas y de las decisiones administrativas en el dominio del agua.*

*La obligación de tener en cuenta las otras decisiones administrativas”.*

*2º.”En las medidas a tomar, cuando comienzan con la mención “**se recomienda**” marca un fuerte convencimiento en las propuestas hechas, señala que el Comité de Cuenca y el Estado así que otros socios si los hubiera, estarán vigilantes a los pasos dados a través de las decisiones y los programas, pero si la medida va precedida de la expresión “**se recomienda**” quiere decir que no implica obligación jurídica”.*

*3º. “Cuando ante la descripción de una medida se menciona la expresión “**se recuerda**” eso quiere decir que se subrayan los hechos o el interés de una buena puesta en práctica de los textos reglamentarios o de las prácticas de la administración que el Comité de Cuenca y el Estado quieren poner en marcha. Ello quiere decir que cuando se lee antes de la medida la expresión “**se recuerda**” ello quiere decir que no lleva consigo obligaciones, especialmente jurídicas de no ser las propias de los textos a los que se hace referencia y que es otra legislación distinta a la del plan. Los mapas expuestos, que señalan puntos, zonas, perímetros no tienen efectos jurídicos”.*

*4º.” Las partes del documento SDAGE que no son medidas, y que son escritas en texto con letra itálica, tienen una simple función de explicación o información; no pueden de manera alguna, en parte o en todo, ser objeto de ser llevado a cualquier conflicto ante los tribunales”.*

Actualmente se está revisando el Plan Hidrológico de la Cuenca (SDAGE) adaptándolo a la Directiva Marco del Agua por lo que es evidente que se van a desarrollar y precisar las medidas que ya de por sí eran bastante sensibles al medioambiente en 1995.

Exponemos a continuación un listado simplificado de las medidas que el plan propone que permitirán al lector entender cual es el espíritu de los planificadores que está muy lejos del antiguo sistema de explotación del agua, previamente embalsada, para usos sobre todo hidroeléctricos y en las últimas tres décadas agrícola (maíz en regadío). En el documento apenas se dan datos de kilovatios producidos y agua consumida ni tampoco de toneladas de maíz producidas y agua consumida. La preocupación del SDAGE o Plan Hidrológico de Cuenca es más global, más integrada, más preocupada por la sostenibilidad. Veamos a continuación un simple listado de las grandes líneas de las medidas:

#### **a) Medidas de Gestión y Protección de los Medios Acuáticos y Litorales**

Se deben continuar haciendo estudios de medioambiente y estudiar los efectos ecológicos de la gestión del agua. Se deben proteger especialmente los humedales, sotos y zonas verdes junto a los ríos que deben ser protegidos y restaurados especialmente las ripisilbas, los bosques de ribera, los medios acuáticos y las zonas húmedas. Se deben restaurar los fenómenos de regulación natural y la dinámica fluvial a través de los proyectos y obras de ordenación y tratamiento de riberas. Se debe continuar prohibiendo la extracción de áridos y gravas del lecho menor del río. Se debe mantener en buen estado de salud el curso de agua. A esto le llaman la revitalización de los ejes verdes.

Además en lo relacionado con la gestión piscícola se deben facilitar al máximo la circulación de los salmones, esturiones y anguilas desde el mar hasta las partes más altas de Pirineo y del Macizo Central. A eso le llaman, a diferencia del anterior punto que era de los ejes verdes, la revitalización de los ejes azules.

Proporciona una lista de los medios acuáticos o zonas verdes más destacables en toda la cuenca (unas 30 en total). Señala incluso una serie de arroyos de alta montaña, alguno de ellos pirenaicos, que deben ser cursos de agua preservadas de cualquier perturbación. Señala también unos 60 puntos clave en los ejes migratorios de los peces (salmón, esturión y anguila).

#### **b) La Gestión cualitativa del Recurso.**

Se marcan unos objetivos de calidad del agua superficiales tanto del continente como en los litorales así como unos objetivos para las aguas subterráneas. Desarrollan un programa de lucha contra la polución del agua por la instalación masiva de depuradoras así como evitando las poluciones dispersas de la agricultura y la ganadería. Marcan la necesidad de protección de las áreas de captación de aguas potables y establecen un sistema de vigilancia sistemática (todo ello muy similar a lo que después a impuesto la Directiva Marco del Agua del año 2000).

### **c) Gestión cuantitativa del Recurso Agua.**

Fija caudales mínimos, caudales de riesgos y el caudal objetivo de estiaje como valor del caudal fijado por el SDAGE. Señala como se debe de hacer la gestión de las extracciones de recursos de agua en período de estiaje. Divide los ríos en función del déficit estructural de agua aplicándoles a cada uno de ellos las medidas correspondientes a través de Caudales Mínimos y Planes de Gestión del Estiaje. Plantea medidas para intentar disponer de nuevas cantidades de agua a través de la gestión pactada de desembalse con EDF. También da instrucciones para que se tomen medidas que permitan sacarle más partido a los embalses y obras hidráulicas existentes con una optimización de la utilización de las grandes presas y la posibilidad de construcción de pequeñas balsas múltiples a cargo de los agricultores en sus fincas. Proponen mejoras evidentes en la gestión hidráulica sobre todo en el funcionamiento de los desembalses hidroeléctricos en períodos críticos. Incluye lo que llaman Caudales Reservados, a partir de la Ley de Pesca de 1984, a los que tienen derecho los pescadores. Da normas estrictas para el limpiado de fondos de los embalses que arrastran fangos y causan graves problemas ecológicos aguas abajo de los embalses. En cuanto a las aguas subterráneas da prioridades para la utilización de estas aguas para los abastecimientos. Fija cuotas piezométricas mínimas y propone el desarrollo de las redes piezométricas estableciendo unas reglas de gestión generales fijadas por el propio plan y otras reglas de gestión particulares (por ejemplo los conflictos con el almacenamiento con el gas natural subterráneo o el empleo de recursos alternativos en el Eoceno Bordeles).

En lo referente a la economía del agua impone la generalización de caudalímetros ya que los agricultores de ciertas zonas se niegan a la instalación de contadores. Introduce sistemas de tarifas y tasas más estrictos así como ayudas técnicas y financieras para lo relacionado con la economía del agua (ahorro, reciclaje...) y todo lo relacionado con la simplificación de la acción reglamentaria.

### **d) Gestión de Riesgos de Crecidas y de Inundaciones.**

Incluye el desarrollo del conocimiento de los riesgos y de la ocupación del suelo inundable así como los esquemas de prevención y protección cuenca por cuenca, y unas redes de alarma y prevención de inundaciones.

**e) Organización y Gestión de la Información del Agua.**

Crea un banco de datos de la cuenca Adour-Garona así como un cuadro de control de aplicación de las medidas y difusión de los resultados. Desarrolla también planes de formación para los miembros de las Comisiones Locales del Agua, para los políticos electos municipales, para los escolares y para todos que quieran tener conocimiento del SDAGE (Plan Hidrológico).

**f) Organización de la Gestión Integrada.**

El plan no señala las subzonas en las que se aplicarán los esquemas de ordenación y gestión del agua (SAGE) ni los Contratos de Río sino que eso será el resultado de un proceso de concertación, animación y seguimiento. Incluye en este apartado el desarrollo de actividades recreativas ligadas al agua. Apoya la existencia de la Carta de Actividades Recreativas en los ríos, el apoyo y el desarrollo desde el plan a los deportes y ocio náutico, a la pesca y a la navegación fluvial (a pesar de que la navegación ha ido disminuyendo hasta no alcanzar sino unos cuatro barcos pequeños diarios en las zonas navegables, unas 1.600 embarcaciones al año).

En los programas que llama prioritarios hace una ligera referencia a la financiación pero el hecho más sorprendente de todo el plan es que a pesar de estar pensado para diez años de horizonte, que ya se han cumplido, no da ningún dato de inversiones en obras y gestión ni ningún dato de recaudaciones ni gastos financieros.

Debe quedar claro pues que el SDAGE (Esquema Director de Ordenación y Gestión del Agua del río Adour-Garona) es algo equivalente a las grandes directrices del agua que sólo se desarrollarán por trozos o por cuencas más pequeñas (aquellas en las que más necesidad haya de solucionar problemas de cantidad, calidad o de medioambiente). La intervención pues se hará por los SAGE (que son Esquemas o Planes de Ordenación y Gestión del Agua de la zona concreta) así como para las obras y acciones detalladas sobre el terreno se harán a través del Contrato de Río. Estas dos figuras vamos a describirlas a continuación.

**Valoración del instrumento de planificación SDAGE.**

Tiene como el Plan Hidrológico de Cuenca en España el concepto de unidad de planificación de la cuenca vertiente. Mientras que se adelanta cinco años a los criterios de la Directiva Marco del Agua al menos como empleo del lenguaje

retorico de la protección del agua y el medioambiente así como la intervención a través de subcuencas o masas de agua (concepto también de la Directiva Marco del Agua).

Se trata pues de un esquema director sobre todo concertado entre políticos, funcionarios, usuarios y en menor medida ecologistas y científicos. Esta concertación complejísima se desarrolla como reacción al centralismo y ante la ausencia de entidades equivalentes a las Comunidades Autónomas con transferencias en lo relacionado con medioambiente y parte de la gestión del agua. Es un esquema director sin fuerza jurídica de obligar salvo en ciertos aspectos que se le puedan detallar en el SAGE; instrumento de planificación a escala más pequeña tampoco tiene fuerza jurídica de obligar y que debe ser concertado a través de la Comisión Local del Agua.

Es un esquema director sin presupuestos propios para invertir y financiar que se acaban aplicando allí donde se promueven las iniciativas y especialmente empleando otra figura denominada Contratos de Río para la gestión concreta del medio hidráulico y de la calidad del agua concreta (depuradoras...).

El esquema director apenas planifica obras físicas, las tradicionales obras de la ingeniería francesa hidráulica. El único embalse de 91 hectómetros que proponía el esquema director no ha sido construido. El esquema director tampoco tiene fuerza jurídica para obligar a los concesionarios a ceder agua sin compensaciones económicas.

La participación pública no es directa del público en general sino a través de representantes bien sean de políticos electos, líderes de asociaciones ecologistas medioambientales, representantes de los usuarios y funcionarios del Estado. Lo mismo ocurre en el SAGE.

El SDAGE y el SAGE han sido objeto de análisis como caso específico por parte de la Comisión Europea en sus trabajos de participación del público en relación con la directiva Marco del Agua formando parte del documento guía número 8 destinado a formular una estrategia para la implementación conjunta de la Directiva Marco del Agua (2000/60/EC).

El documento dedica cuatro páginas a la descripción de la participación en el SDAGE y tiene especial claridad el balance final sobre la participación. Traducimos del inglés el epígrafe de la valoración final en la página 187 del documento que dice así:

### **Resultados o efectos tangibles del SDAGE**

*-"El Plan Hidrológico del río fue elaborado y discutido entre todas las categorías de actores tanto en el Comité de Cuenca como en las Comisiones Geográficas";*

- “La descentralización del Comité de Cuenca a través de Comisiones Geográficas, Comisiones de Usuarios y Consumidores permite el involucrar a la población local”;
- “Las asociaciones han sido actores en la reflexión y en la toma de decisión, lo que es esencial. Por ejemplo consiguieron grandes avances en lo relacionado con la protección de los humedales, áreas inundables, sotos, acuíferos aluviales...”;
- “Se consiguieron medidas que fueron socialmente más aceptadas”.

### **Lecciones aprendidas.**

#### **Puntos fuertes:**

- “La obligación de implementar la formación y la información a lo largo de todo el proceso”;
- “La consulta o información pública y la participación efectiva de los usuarios necesita plazos lo suficientemente largos que permitan que las diferentes fases de consulta o información pública se desarrollen con participación activa”.
- “Se dedica el tiempo que haga falta para conseguir que los socios, partenaires (Stakeholders) de la cuenca del río se conozcan y entiendan unos con otros, hablen entre sí, ratifiquen juntos el diagnóstico de la cuenca del río y piensen juntos acerca de las posibles soluciones para resolver los problemas identificados”.

#### **Puntos débiles:**

- “El SDAGE (Plan Hidrológico de Cuenca) fue elaborado y discutido por representantes: se trata de una participación representativa y no de una participación directa del público en general”;
- “El documento del SDAGE sólo es accesible al público en general después de su aprobación”;
- “El coste del proyecto es difícil de calcular pero requiere un equipo de 2 a 5 personas dedicado a involucrar actores, interlocutores y partenaires así como en información al público durante 2 años”.

### **Las lecciones aprendidas de los SAGE.**

#### **Puntos fuertes:**

- “Con relación al SDAGE, el SAGE está más cerca de los temas concretos y es una escala más adecuada para la participación”;
- “Es necesario implementar formación e información a lo largo del proceso”;
- “Es necesario tener ideas claras sobre los objetivos comunes, para implantar una sólida y a la vez abierta organización institucional”;
- “Es esencial trabajar a una escala adecuada y adaptarlo al contexto”;
- “La Comisión Local del Agua (CLE) es un lugar para el diálogo entre los diferentes actores del territorio. La representatividad de la composición de la Comisión Local del Agua es un factor esencial del éxito”;
- “Sobre la importancia de los recursos humanos: el equipo técnico profesional debe ser adaptado a los actores y al contexto”;

*-“Es esencial mantener la motivación de todos y cada uno a lo largo del proceso y mostrar los avances realizados con las acciones concretas llevadas a cabo a lo largo de la elaboración del SAGE”.*

**Puntos débiles:**

- *“Surgen discusiones y conflictos entre representantes locales de la misma organización o institución”;*
- *“Hay asimetría de información entre los actores”;*
- *“La lentitud del proceso, principalmente por razones legales, políticas e institucionales”;*
- *“La consulta al público en general es solo formal, se desarrolla cuando el borrador del plan ya está desarrollado y completo”;*
- *“El coste del proyecto es difícil de calcular con precisión. Necesita de un Jefe de Misión y una Secretaría durante un plazo de 2 a 4 años así como consultores y expertos para el diagnóstico y el primer borrador del plan”.*

A pesar de estos puntos débiles la guía de participación que estamos citando señala varios resultados y efectos tangibles de la participación en los SAGE y son los siguientes:

- *“Se producen un gran número de intercambios entre actores, lo que acaba dando cierto “aprendizaje social “acerca de la gestión del agua (comprensión de la diversidad de los actores, mejor aceptación de las diferentes expectativas y usos del agua)”;*
- *“Se produce un progreso hacia una cultura del agua compartida”;*
- *“Se produce una descentralización de la decisión”;*
- *“Se produce una implementación de la Ley de Agua vigente y una definición de algunas regulaciones complementarias entorno al agua a nivel de subcuenca”;*
- *“Se producen medidas socialmente más aceptadas”.*

## **2.2. S.A.G.E. y las Comisiones Locales del Agua.**

El SAGE es un instrumento utilizado en Francia para la ordenación y gestión de los ríos, riberas, masas de agua y espacios hidráulicos y húmedos (lagos incluso costas), anterior a la Directiva Marco del Agua (DMA) de diciembre del año 2000. En ese momento, cuando se aprobó la directiva había en Francia ya en funcionamiento 60 SAGES. En la actualidad nuestra estimación provisional es que hay en Francia unos 100, es decir, territorios, cuencas o subcuencas hidráulicas que desarrollan un proceso participativo de planificación y gestión del agua con unos criterios muy próximos a los de la Directiva Marco del Agua (DMA). Así pues aunque los SAGES comenzaron a funcionar en Francia desde la Ley de Aguas de 1992 pero es sobre todo a partir del año 2001 cuando se

utilizan para aplicar sobre el territorio la Directiva Marco del Agua con instrumento complementario, el Contrato de Río al que nos referiremos en otro capítulo.

Las principales características de los SAGE en elaboración o en ejecución en Francia en los últimos 15 años dan respuesta a las siguientes preguntas:

### 1º). **¿Quiénes son los impulsores de los proyectos de SAGE?**

Aproximadamente la mitad son el resultado de una **iniciativa local pura**. En Francia se entiende como local todo lo que no es Estado o Estatal e incluye lo que los franceses llaman las colectividades territoriales (la región, los entes interprovinciales...etc). A este nivel local puro se desarrollan las actividades y los impulsores de proyectos SAGE a través de establecimientos públicos de cooperación intermunicipal (distritos, consorcios, mancomunidades, sindicatos intermunicipales, sindicatos mixtos municipales y provinciales) que ya tienen una experiencia previa en materia de ordenación y gestión de los medios acuáticos. Aproximadamente el otro 50% de los SAGE's son impulsados, iniciados a través de una **operación conjunta del Estado y las colectividades**. En Francia se entiende por Estado en materia del agua actores tales como diferentes Direcciones Generales de Agricultura, de Medioambiente, del Agua e incluso las Agencias del Agua. No llega al 10% los casos de impulso inicial, **únicamente, por parte del Estado**.

### 2º). **¿Qué motivaciones y objetivos persiguen los SAGES?**

En aproximadamente un 40% de los SAGES nos encontramos con que se trata de continuar acciones que ya estaban en marcha anteriormente de la elaboración del SAGE. Por ejemplo había en marcha Contratos de Río desde los años 80, antes de la Ley de Agua, que pasan a regularse y a reglamentarse con el SAGE frente al marco contractual del Contrato de Río.

Un 17%, aproximadamente, de los SAGE son la respuesta a conflictos de usos del agua o de gestión del recurso, tanto de conflictos centrales relacionados con toda la cuenca hidráulica como de conflictos localizados que son más difusos y están dispersos en el espacio de la cuenca. Lógicamente no existe una sola razón sino varias para redactar y elaborar un SAGE. En un 26% de los casos se argumenta como una necesidad de lucha contra la polución, un 21% de los casos de lucha contra las inundaciones, un 14% se aleja como razón la protección y la gestión de los medios acuáticos y en un 12% de los casos se alega como motivo de redacción de un SAGE la lucha contra los estiajes. En algunos de los SAGES se observa que son instrumentos no sólo de gestión del agua sino igualmente de ordenación del territorio.

### 3º). **¿Cómo se organiza y se desenvuelve el procedimiento administrativo?**

El primer modo de organización da prioridad a reflexiones técnicas y a los estudios científicos y técnicos. En el segundo modo de organización se da prioridad a la comunicación y a la concertación de los actores. Es decir a la participación y a la implicación concreta de los políticos y de la ciudadanía.

En esta segunda fórmula la concertación se organiza sobre el terreno a través de Comisiones Geográficas y de Comisiones Temáticas lo que permite descentralizar el debate sobre el terreno y consultar actores locales aunque no formen parte de la Comisión Local del Agua (CLE).

Cada SAGE tiene una Comisión Local del Agua en la que están representados los políticos electos (en general los alcaldes de los pueblos o ciudades), los técnicos de los diversos ministerios y organismos regionales y provinciales, los usuarios del agua y las asociaciones ambientales, culturales y profesionales de la zona. Además de la Comisión Local del Agua existe un Comité o Bureau Permanente así como una Secretaría Técnica y Administrativa. Todo ello animado y dinamizado por un jefe de misión, una especie de Director Gerente contratado durante varios años para llevar adelante toda la operación cuya sede es la Casa del Agua.

**Es evidente que desde hace unos 15 o 20 años, no sólo desde la Directiva Marco del Agua del año 2000, en Francia hay un esfuerzo de concertación y participación a nivel local (municipal, provincial y regional).**

Hemos realizado un análisis de datos básicos de algunos casos de SAGES en Francia (unos 20). El resultado nos muestra que el Esquema de Ordenación y Gestión del Agua cubre de media, aproximadamente, unos 1.000 a 1.500 kilómetros cuadrados, unos 150.000 habitantes, con una densidad de población inferior a la media de Francia (unos 260 habitantes por kilómetro cuadrado). En cada SAGE hay, aproximadamente, unos 112 municipios en su perímetro delimitado que juntos eligen una Comisión del Agua de una media aproximada de 35 miembros y un Comité Permanente más reducido y una Secretaria Técnica y Administrativa en parte gestionada por los organismos del Estado Central que aporta funcionarios.

Se observa que un SAGE desde que surge la idea hasta que se aprueba requiere mucho tiempo, de 5 a 7 años y luego se ejecuta durante 15 o 20 años. Las etapas del SAGE son las siguientes:

**Instrucción:**

- Dossier Preliminar.
- Consulta a los Ayuntamientos.
- Consulta al Comité de Cuenca.
- Decreto de Determinación de Perímetro.
- Decreto de Formación de la Comisión Local del Agua.

**Elaboración:**

- Secuencia uno, Estado actual de los lugares hidráulicos.

- Secuencia dos, Diagnóstico global.
- Secuencia tres, Tendencias y escenarios.
- Secuencia cuatro, Elección de la estrategia.
- Secuencia cinco, SAGE Redactado.
- Secuencia seis, Expediente final.

**Aprobación:**

- Consulta local, municipal y provincial.
- Consulta al Comité de Cuenca.
- Período de Información Pública.
- Decreto de Aprobación Definitiva del SAGE que a su vez se desarrollará de manera concreta a través, de entre otros instrumentos, de los Contratos de Río.

No cabe duda de que la concertación y la participación en la gestión de los ríos y masas de agua de Francia a escala local y provincial ha sido el resultado de una flexibilización y de una reacción al centralismo del Estado y de las Agencias del Agua. En España la situación es diferente. **La existencia de las Comunidades Autónomas podrá permitir aplicar la Directiva Marco con procesos más rápidos y sencillos que los franceses y, deseablemente, aun más participativos.**

Los franceses insisten en que los SAGE se redactan e implantan para proteger, compartir y valorar el agua y los medios acuáticos. Los contenidos más destacables de un SAGE (Esquema de Ordenación y Gestión del Agua en Francia para un territorio pequeño y delimitado en una cuenca o subcuenca) tienen los siguientes cometidos:

- 1º). Fija los objetivos de calidad a alcanzar en un plazo dado.
- 2º). Reparte el agua entre las diferentes categorías de usuarios.
- 3º). Identifica y protege los medios acuáticos sensibles.
- 4º). Define acciones de desarrollo y protección de los recursos de agua y de lucha contra las inundaciones.

Para la elaboración del SAGE las Agencias del Agua y la Dirección Regional del Medioambiente tienen publicadas una rigurosa guía metodológica y otra guía cartográfica.

El Ministerio de Ecología y de Medioambiente y las Agencias del Agua repiten incansablemente en todos sus documentos, prospectos y textos la argumentación que de manera sintética recogemos a continuación: *“Solicitados por múltiples usos, los ríos, los acuíferos y los medios acuáticos continentales y litorales están amenazados. Cuando los esfuerzos realizados para preservarlos no han sido suficientes para resolver los conflictos de los que resulten las condiciones de un reparto y de una gestión equilibrada del recurso, la Ley del Agua de 1992 propone el siguiente camino:*

***El SAGE (Esquema de Ordenación y de Gestión de las Aguas)***

*Más allá de las fronteras administrativas y la contraposición de intereses, los S.A.G.E juntan habitantes de las riberas de los ríos y usuarios en un territorio coherente alrededor de un proyecto común: satisfacer las necesidades de todos sin que ello lleve atentados irreversibles al medioambiente.*

**Conciertan con el SAGE los políticos electos, los usuarios, los industriales, los agricultores, los que gestionan las infraestructuras hidráulicas, las asociaciones, los servicios del Estado, los entes públicos, etcétera.**

*Se conciertan o convenían para decidir como reducir las contaminaciones, evitar el agotamiento de los recursos de agua, luchar contra las inundaciones, restaurar los paisajes ribereños.....El SAGE es una obra colectiva que concilia la protección de nuestro patrimonio “agua” y el desarrollo de las actividades económicas.”*

***“En un territorio coherente el SAGE considera el agua en su globalidad. Es elaborado, no a la escala de un trozo de río, sino a la escala de una cuenca vertiente, de un valle y de sus afluentes o de un acuífero subterráneo. Las aguas subterráneas, los humedales son plenamente tomados en consideración en estos territorios del agua...y reparan el olvido.....Los humedales y la vegetación de las riberas, demasiado a menudo maltratadas, son protectores naturales del río, garantes de la perennidad de la vida acuática y de la actividades que de ellas dependen. Limitan la intensidad de las crecidas, regularizan los caudales y participan en la descontaminación”.***

### **Las características más destacables de un SAGE**

**-Es una iniciativa local.**

*“La iniciativa de un SAGE corresponde a los agentes locales que preparan un dossier argumentado y se dirigen al Prefecto (equivalente al antiguo Gobernador Civil en España). Después de consultar con las colectividades concernidas (Ayuntamientos, Provincias...etc.) y de consulta al Comité de Cuenca, el Prefecto por medio de dos decretos:*

- a) Delimita el perímetro de actuación.*
- b) Constituye la Comisión Local del Agua que va a elaborar el SAGE”*

**-Un perímetro bien definido**

*“Es una unidad de territorio en la que ante las necesidades y problemas se imponen las solidaridades físicas y humanas: cuenca vertiente, capa de agua subterránea, humedal, estuario....y su asociación”.*

**-Una Comisión Local del Agua que decide.**

*“El SAGE es elaborado por una Comisión Local del Agua (CLE) presidida por un político electo. La mitad de los miembros de la Comisión Local del Agua representan a los políticos electos, una cuarta parte representan a los usuarios y a las asociaciones y otra cuarta parte representa al Estado.*

*Los estudios necesarios a un SAGE pueden correr a cargo y ser financiados por Partenaires, socios públicos, (colectividades, Agencias del Agua, el Estado y organizaciones asociativas o profesionales). La Comisión Local del Agua (CLE) que no es ni un promotor, ni un contratista es un centro de animación, de debate y de arbitraje”.*

#### **-Una dimensión jurídica.**

*“Al final de su preparación el SAGE es aprobado por decreto del Prefecto tras una fase de consulta pública en la que participan las colectividades territoriales (Ayuntamientos, Provincias, Comarcas...etc) y el Comité de Cuenca y el público en general que pueden alegar y opinar en la información pública. Todas las decisiones tomadas en lo relacionado con el agua por los servicios del Estado y las colectividades públicas (Ayuntamientos, Provincias...etc) deberán a partir de entonces ser compatibles con el SAGE”.*

#### **-Una guía para todos los actores del agua.**

“El SAGE se convierte en la referencia obligatoria para la aplicación de la reglamentación.

Identifica las prioridades para alcanzar los objetivos que ha fijado los líderes, posibles proyectos y evalúa los medios económicos y financieros necesarios.

La Comisión Local del Agua vigila la aplicación del SAGE y los resultados obtenidos sobre el agua y los medios acuáticos, rinde cuentas cada año.”

**S.A.G.E**  
**Esquema de Ordenación y Gestión del Agua.**  
**Shema d'Aménagement et de Geston des Eaux**

Nombre del SAGE	Superficie en Km2	Habitantes	Habitantes por Km2	Nº miembros del Comité Local del Agua.	Nº municipios	Comité Boureau Permanente	Secretaría Técnica Administrativa	Comisiones Territoriales	Jefe de Misión	Fecha de comienzo (año)	Duración hasta 2005 en años
Audomarois	550	96.500	175	40	72	12	Si		Si	1982	17
Basnir Lotier Boulonais	705	165.000	234	32	81	S.D	Si		Si	1999	6
Lys	1700	550.000	323	56	226	S.D	Si	3	Si	1997	9
Scarpe Aual	624	284.000	455	52	75	-	Si	1	Si	1997	9
Layon-Aubance	1570	85.500	54	40	78	16	Si (DDAF)	3	Si	1997	9
Lugne-Boulogne Ognon	852	52.000	61	52	44	27	Si	6	Si	1992	13
Vilaine	11.000	300.000	27	60	515	16	Si (DIREN)	3	Si	1993	12
Bassin Ferrifere	2.400	380.000	158	28	257	S.D	Si	-	Si	1993	12
Ill, Nappe, Rhin Alsacia-Stracboure	3.700	1.300.000	351	0	320	0	0	0	Si	1994	11
Largue	300	33.000	110	24	72	S.D	DDAF	3	Si	1994	11
Thur	262	80.000	305	24	42	S.D	DDAF	0	Si	1994	11
Automne	287	41.000	142	28	37	S.D	DDAF	0	Si	1992	14
Marne Aual	1.214	1.000.000	823	52	152	S.D	DIREN	0	Si	1993	12
Mauldre	410	400.000	975	32	66	9	Si	0	Si	1993	12
Bassin de L`Arc	727	250.000	343	32	30	S.D	SABA	8	Si	1992	13
Calavon	995	65.000	65	32	36	S.D	DIREN	0	Si	1993	12
Drome	1.700	45.000	26	44	79	16	12	6	Si	1992	13
Salses Leucate	100	20.000	200	36	9	26	Le PRALMAR	0	Si	1994	11
Mosson	746	350.000	469	44	43	S.D	ETAT	4	No	1992	13
Petite	360	30.000	83	36	8	0	ETAT	5	Si	1993	12
<b>Total</b>	<b>30.202</b>	<b>5.527.000</b>		<b>711</b>	<b>2.242</b>						
<b>Media</b>	<b>1.510,1</b>	<b>276.350</b>	<b>265,95</b>	<b>35,55</b>	<b>112,1</b>						<b>11,6</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Les SAGES. Premiers Retours d'Experiences. Agences de L'eau Francia.

## **Guía metodológica de apoyo al SAGE, para animar la concertación y la comunicación. Agosto 2001<sup>6</sup>**

Casi diez años después de la Ley francesa del Agua de 1992 y nueve meses después de la Directiva Marco del Agua (DMA) Francia publicó una sistemática guía metodológica para elaborar, planificar y llevar adelante los SAGE (Esquema o Plan de Ordenación y Gestión del Agua). Veamos a continuación lo más destacable del proceso de concertación y comunicación.

El SAGE es, ante todo, un ejercicio de concertación. La comunicación es un instrumento que debe ser puesto al servicio de la concertación y de la elaboración del SAGE así como de su puesta en práctica. Comienza la guía señalando que comparados con los Planes Generales de Ordenación Urbana y los Planes Parciales en Francia, no disponen de un espacio de diálogo equivalente al de la Comisión Local del Agua (CLE).

Según la guía metodológica, el SAGE debe basarse en el principio de solidaridad de la cuenca vertiente y debe tender a crear una visión común, una cultura común entre las colectividades locales (Ayuntamientos, Provincias...) y los usuarios.

La concertación es un método al servicio de la decisión, resultado de un diálogo anterior a ésta. *“Hablar de concertación, es comprometerse a llegar a una toma de decisión explicada, argumentada y” globalmente” aceptada por los actores locales (Pág. 14).*

Señala la guía que la concertación es una práctica todavía a inventar y perfeccionar y que los políticos electos y los técnicos están poco familiarizados con este método de trabajo que tiene sus puntos fuertes y sus límites. Los políticos, a veces, afirman que *“la concertación en tema de agua es un proceso largo, caro y que diluye mi poder”*. La verdadera reticencia en estos casos es el miedo a perder una parte de lo que fundamenta su poder. Dice la guía que la concertación no tiene por objeto borrar todos los conflictos ya que la Comisión Local del Agua se puede encontrar ante opciones que pueden contentar a todo el mundo. *“Una opción adaptada al contexto, bien explicada y argumentada tiene más posibilidades de ser aceptada por una gran mayoría de actores locales. En ese caso tienen más posibilidades de ser respetada a medio plazo incluso por aquellos que no están de acuerdo”*.

Hay dos principios para la puesta en marcha de la concertación:

- 1º. No se hace un SAGE contra un actor o usuario bien sea agricultor, compañía eléctrica, graveras...etc.
- 2º. El SAGE no sobrevive a las posiciones demasiado radicales de uno de los actores mayores o importantes.

---

<sup>6</sup> Pour le S.A.G.E. Animer le concertation et la Communication. Agencia del Agua. Loire-Bretagne. Francia 2001.

Dice la guía que para conseguir la concertación hay que tener ideas claras sobre objetivos comunes: *“Se espera de un SAGE la aparición de una cultura común sobre un territorio...”*.

Hay que construir un análisis y una cultura común sobre la cuenca vertiente. Tanto más cuando el perímetro del SAGE es reducido. No siempre hace falta un saber enciclopédico hidráulico sino tener las cosas claras de lo que pasa en el río y sus alrededores.

La guía habla de que hay que dar una cultura del agua así como evidenciar el interés del SAGE y sus límites. Se debe facilitar una amplia apropiación de los objetivos y de las decisiones por parte de los participantes. Todo ello de manera organizada entre los diversos actores llevando a cabo acciones que permitan una movilización: *“La acción es la mejor comunicación. El SAGE es de salida un lugar de mediación y de superación de conflictos, un lugar de diálogo que abre la vía a la contractualización multipartenarial.*

*La comunicación debe dirigirse en primer lugar a los decisores o actores prioritarios del SAGE: los políticos, los servicios de los Ayuntamientos y Provincias, los servicios del Estado, los agricultores, los viticultores, las asociaciones industriales, las asociaciones de protección de la naturaleza, las asociaciones deportivas o recreativas, los profesionales del turismo, los cazadores, los pescadores, los ribereños, los propietarios de los sotos” (Pág55).* La guía señala que la comunicación no se dirigirá al gran público sino en un segundo momento ya que ni el SAGE ni un Plan de Ordenación Urbana son documentos con vocación de dirigirse al público en general. No obstante la mayoría de los SAGES llegan a mantener numerosas reuniones hasta llegar a tocar, a veces, hasta 1.500 personas en total.

Recomienda la guía unir la comunicación a través de los boletines municipales y la prensa con las reuniones personales y las salidas sobre el terreno.

La conclusión de la guía metodológica del año 2001 no deja lugar a dudas: *“Los que dirigen y guían el SAGE deben conseguir que una comunidad de actores del agua den vida a un instrumento de planificación, para una gestión integrada del agua, de sus usos y de los medios acuáticos, a escala de una cuenca vertiente. Para ello, deben organizar una concertación, que incluya las negociaciones de los objetivos, de los medios y de las tomas de decisiones.....La clave de la concertación es la transparencia, una comunicación sincera y verdadera.....El ejercicio de la participación es, sin duda, nuevo relativamente extranjero a nuestras culturas administrativas así como a nuestras culturas políticas. Su práctica por lo tanto está con toda certeza llamada a desarrollarse porque responde a una exigencia cada vez más marcada de los ciudadanos que desean participar en la decisión pública de los asuntos que les conciernen. Y el agua nos concierne a todos. Participación, concertación son desde ahora condiciones de aceptabilidad de las decisiones públicas. Son una muestra del artículo 14 de la Directiva Marco del Agua” (Pág. 65).*

## Las limitaciones de las Comisiones Locales del Agua y los SAGE.

En el año 2002, para impulsar la Directiva Marco del Agua (DMA), se desarrollaron en Francia decenas de jornadas y mesas redondas que sometieron a un análisis crítico la operatividad y funcionamiento de los SAGE y las Comisiones Locales del Agua. Seguiremos aquí una de las mesas redondas más significativas titulada: *De la deliberación a la decisión: la experiencia de las Comisiones Locales del Agua* por Jean Pierre Le Bourthis.

Dijo el ponente” *La misión confiada reglamentariamente a los miembros de la Comisión Local del Agua no es proteger el agua o los medios acuáticos, contrariamente a lo que se podría pensar inicialmente o a partir de un punto de vista demasiado centrado en el medioambiente. La misión confiada a la Comisión Local del Agua es la de establecer a través de la deliberación y el voto lo que deba ser el contenido de una “gestión equilibrada” de los recursos en agua debiendo tomar en cuenta, a la vez, los intereses contradictorios de la protección de los ecosistemas, del desarrollo de los recursos agua y de la satisfacción de los diversos usuarios productivos-industriales, agrícolas, turísticos...etc. El arbitraje entre estos intereses y entre las exigencias de los diferentes utilizadores del agua y el río depende pues enteramente de los actores locales, lo que les confiere un amplio margen de maniobra para decidir acerca del contenido y del alcance de la política a poner en marcha”.*

Señala el autor las dificultades que tiene el hacer de la gestión del agua una cuestión de interés general ya que *“el agua y su gestión no aparecen como prioridades reales, duraderas y que conciernan al conjunto de la colectividad”.* *Las soluciones privilegiadas por parte de la Comisión Local del Agua apuntan derecho a intentar conciliar en él la práctica de los diferentes objetivos perseguidos por los actores sociales. Consisten mayoritariamente en la intervención directa de poderes territoriales en el plano técnico y en el operativo y en la interrelación entre los hombres y su medio: programas de puesta a punto de estaciones depuradoras de aguas residuales, trabajos de protección contra las inundaciones, incremento de la seguridad en el abastecimiento de agua de boca, apoyo del estiaje, mantenimiento de ríos principalmente. Esta programación de trabajos se manifiesta en forma de recomendaciones de acción o de proyectos de estudios y de esquemas que el SAGE anima a realizar. Un segundo modo de conciliación consiste en la delimitación de zonas del río y los alrededores a las que se les atribuye funciones específicas: identificación de espacios con fuerte valor o potencialidad ecológica o paisajista, que tenga vocación de permanecer “naturales”..... “Los modos de acción privilegiados por los SAGE son tradicionalmente aquellos que emplean los Ayuntamientos y Diputaciones: trabajos de obras y financiación de acciones incitativas a las acciones de comunicación o de pedagogía. Esta apropiación explicativa por lo tanto la débil presencia de los servicios del Estado en estos dispositivos.*

Un gran número de participantes en la mesa redonda y en la asamblea señalaron la lentitud del procedimiento administrativo de los SAGES y sus resultados todavía limitados. De manera general nos vemos conducidos a

continuar reflexionando sobre la infraestructura institucional cognitiva y social necesaria al desarrollo de una política del agua basada en la concertación.

Dominique Leguy, Consultor-Director de ADAGE Medioambiente, señaló que el objetivo de la Ley del Agua de 1992 de participación en los procesos de decisión así como la concertación en el seno de la Comisión Local del Agua, viene complementada por la participación en Comisiones Geográficas y Comisiones Temáticas reconociendo los límites de estos mecanismos con respecto a los agricultores: *“ Seguro, a nivel agrícola, ha sido difícil el imponerse a lo que sea, y la mirada exterior puede ser muy crítica en términos de práctica de la concertación sobre el terreno, pero pienso que ha habido de verdaderos debates, ciertamente no siempre en el nivel adecuado, no siempre lo suficientemente abiertos y con resultados a menudo insuficientes”....” Los SAGE no son en cualquier caso la solución milagrosa pero tienen el mérito de ofrecer un lugar y las condiciones para la concertación que garantizan una cierta perennidad y representatividad”.*

El autor señala que, a pesar de que la guía metodológica de los SAGE, las dimensiones técnicas, económicas y sociológicas de: *“ahora bien que yo sepa, ningún sociólogo hasta ahora ha sido movilizado en la elaboración de un SAGE.....Para concluir diría que estoy globalmente bastante decepcionado del devenir de este instrumento que he visto nacer, tanto a causa del pequeño número de SAGES puestos en marcha, de su debilidad y de la reputación que se les ha dado”.*

### 2.3. El Contrato de Río.

La iniciación del Contrato de Río fue reunirse los interesados para mejorar la calidad del agua y la calidad ambiental de un río pequeño; en aquella etapa de los comienzos, se debió a iniciativas ciudadanas dispersas. En 1981 el Estado Francés publicó la primera circular que de alguna manera regulaba el Contrato de Río pero los procedimientos administrativos actualmente en vigor en dicho contrato se regulan por una circular del Ministerio del Medioambiente Francés del 24 de octubre de 1994. El Contrato de Río dura 5 años prorrogables en los cuales se desarrollan una serie de obras y actividades destinadas a la mejora integral del río, su cauce y sus riberas.

Suele incluir las siguientes obras y actividades:

- Saneamiento y alcantarillado doméstico residencial.
- Descontaminación industrial y agrícola de las aguas.
- Mejora de la gestión de los recursos de agua.
- Restauración y mantenimiento de los medios acuáticos.
- Gestión de los riesgos de crecidas y de inundación.
- Vigilancia de la calidad de las aguas y del estado del río.
- Sensibilización, información a los usuarios,.....

- Puesta en valor del río: actividades náuticas, pesca, paisaje, patrimonio natural y cultural.....

Hemos estimado que en estos finales del año 2005 hay en Francia, aproximadamente, unos 150 Contratos de Río. Unos 25 se sitúan en territorio de la Agencia del Agua Adour-Garona.

Aunque el Contrato de Río nació antes que el SAGE, en realidad, sirvió como banco de pruebas y de ensayo de éste. En la actualidad el Contrato de Río es la prolongación operativa y contractual del SAGE.

El Contrato de Río es un programa de acciones concertadas, durante 5 años, destinado a restaurar y poner en valor un río. Es fruto de la iniciativa local y liga el Estado con los entes territoriales, la Agencia del Agua, el Comité de Río, las asociaciones y ciertas categorías de usuarios que juntos ejecutan el programa de acción. El Comité de Río es una instancia de concertación que inicia, anima y estimula la elaboración del Contrato y después su realización.

Al igual que el SAGE tiene una tramitación administrativa muy lenta. A veces son necesarios de 2 a 5 años de tramitación antes de comenzar a ejecutar las obras que durarán otros 5 años.

### **Fases del Contrato de Río.**

#### **1ª Fase. El lanzamiento del Contrato de Río.**

Es una iniciativa local referida al río. Los políticos locales, municipales o provinciales, los usuarios, los ribereños comienzan a negociar una posible concertación con los servicios del Estado relacionados con el agua y el medioambiente. Entre los políticos locales suele emerger un líder o portador del proyecto que es portavoz del conjunto de los socios concernidos y que testimonia la voluntad local de llevar adelante un futuro Contrato de Río. El Contrato de Río puede referirse no sólo al río sino también a humedales, lagos, bahías...etc. Las preocupaciones centrales es la alteración de la calidad de los medios acuáticos, la sensibilidad a los riesgos de crecidas e inundaciones y la insuficiente valorización de los medios fluviales.

El tamaño del Contrato de Río depende de la zona. Puede ir desde media docena de municipios hasta varios centenares incluyendo también, a veces, a entidades provinciales y regionales. En el caso de un río pequeño, a veces, es objeto clave de un Contrato de Río pero incluso puede ocurrir con una cuenca de talla media. Aproximadamente durante el plazo de un año se celebran decenas de reuniones que acaban acordando el presentar un dossier de Contrato de Río provisional, previamente informado por la Dirección Regional del Medioambiente, por la Agencia del Agua, por el servicio encargado de la Policía de Aguas, por el Consejo Superior de Pesca y por el de Vías Navegables en caso de que sea necesario. Ese expediente el Prefecto trasmite 30 ejemplares al Ministerio de Medioambiente y Dirección del Agua. Hay que calcular que es necesario un año para preparar y validar localmente este expediente o dossier inicial o somero.

## **2ª Fase. Elaboración del Programa de Acción**

Suele durar de 2 a 4 años y se lleva a cabo en función de los objetivos señalados en el dossier o expediente inicial o somero.

Este Programa de Acción debe ser aprobado por el Comité National d'Agreement que es un organismo situado en París que debe dar su visto bueno y su opinión sobre todos los proyectos de Contratos de Río que se lleven a cabo entre el Estado, las entidades locales y las Agencias del Agua. Está compuesto de unas 20 personas representantes a nivel nacional de los diversos ministerios, entidades locales, pesca y conchicultura, representantes de las asociaciones de protección de la naturaleza incluso la Federación Francesa de Kayak y Canoas.

## **3ª Fase. Negociación y firma del Contrato de Río.**

## **4ª Fase. Puesta en marcha de las obras y acciones.**

## **5ª Fase. La animación del Contrato de Río.**

Tratándose en este epígrafe de todo lo relacionado con la participación, la comunicación, especialmente del público en general, reproducimos simplemente traducida al español la ficha número 7 de la Agencia del Agua con respecto a este tema: *“Un Contrato de Río es un proceso voluntario, concertado: lleva consigo la adhesión del mayor número de socios y su movilización que son los objetivos a conseguir permanentemente la animación debe tener como líder un interlocutor único e indispensable que tiene las funciones de Jefe del Proyecto”*.

Recordemos que hay:

- Un Contrato de Río
- Un Comité del Contrato de Río.
- Un Comité Técnico.
- Un Jefe de Proyecto.

La comunicación debe corresponder a los siguientes objetivos:

- “Difundir información sobre el estado físico del río de los usos, de sus bazas y dificultades....”*.
- “Identificar sobre el terreno las acciones del contrato por medio de paneles, pancartas, visitas organizadas...”*.
- “Difundir regularmente un boletín de información sobre el Contrato de Río”*.
- “Aprovechar momentos especiales de otros contextos tales como Las Jornadas Nacionales de Medioambiente para presentar y dar a conocer el Contrato del Río.”*
- “Participar y organizar jornadas de limpieza de las riberas del río en primavera...etc”*.
- “Poner en marcha operaciones de sensibilización de los escolares”*.

**6ª Fase. Elaborar el balance del contrato y tratar de que la gestión sea duradera y el río después de terminar el contrato siga funcionando bien cuidado.**

### **Consideración especial del Comité del Río que controla el Contrato de Río.**

Se crea por orden del Prefecto (el equivalente al Gobernador Provincial) una vez que se dió el visto bueno al dossier inicial: *“El Prefecto nombra los miembros del Comité de Río cuidando de que el conjunto de los intereses en curso y causa estén representados: los políticos electos, propietarios ribereños, administraciones, usuarios, cámaras, asociaciones de pesca y piscicultura, asociaciones de protección de la naturaleza, asociaciones deportivas, entes públicos concernidos.....”*

*“El Comité de Río esta presidido por un político electo; su Secretariado puede venir asegurado por un servicio desconcentrado del Estado o por cualquier otro organismo iniciador o coordinador del proyecto.”*

*“Son miembros de derecho del Comité de Río: dos miembros de la Comisión Local del Agua (en el caso de que exista un SAGE en el sector), el Director Regional de Medioambiente, el Delegado Regional del Consejo Superior de Pesca, el Director de la Agencia del Agua”.*

*“Hay que señalar que este Comité de Río no tiene personalidad jurídica: no puede pues contratar estudios ni trabajos..... “*

*“El número de miembros del Comité de Río es a menudo bastante importante, de 50 a 100 personas; una organización por medio de grupos de trabajo puede ser adoptada para agilizar las discusiones”. Ficha de actores nº 4 Agencia del Agua. Circular del Ministerio de Medioambiente del 20/10/1994.*

Los socios financieros son sobre todo el Ministerio de Medioambiente, la Agencia del Agua, los Consejos Generales y Regionales y otra media docena de organismos que varían según las características del Contrato del Río y las obras o campañas que se deban hacer. *“En la medida en que las modalidades de gestión de estos fondos financieros lo permitan el Contrato de Río se puede acoger a diversos fondos europeos o nacionales provenientes de sectores agrícolas, del medioambiente, de ordenación del territorio, de juventud y deporte”.*

### **El Comité de Pilotaje Técnico.**

Para la colecta de los datos necesarios para establecer el dossier inicial, para hacer los pliegos de contratación de estudios complementarios, para mantener el contacto con los titulares de las obras de infraestructura y asistirles técnicamente es indispensable desde la fase de lanzamiento del contrato la creación del Comité de Dirección o Pilotaje Técnico.

Se reúne regularmente e incluye:

1. Los servicios del Estado concernidos, es decir, Direcciones Regionales de Medioambiente, de Agricultura y Bosques, del Equipamiento, de la

- Acción Sanitaria y Social, de Industria, de Investigación y de Medioambiente.
2. Los servicios técnicos de las entidades locales que formen parte del Contrato de Río.
  3. Los representantes de asociaciones locales implicadas propietarios ribereños, Federación de Pesca, Piscicultura y Protección de la Naturaleza...etc.
  4. Representantes de entes públicos asociados Consejo Superior de Pesca, Vías Navegables de Francia, Agencias del Agua...etc.

A pesar de la evidente complejidad y en algunos casos complicación tecnoburocrática, los Contratos de Río funcionan. Incluso a nivel transfronterizo a nivel transnacional. El primero que se realizó de este tipo fue el 12 de marzo de 1996 entre el Contrato de Río de la cuenca de la Nivelles y el Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra. Se trata de un río que nace en España, en el Pirineo cerca de Urdax, y que desemboca en la bahía de San Juan de Luz. El 30% del territorio del río Nivelles es español. El objetivo principal era el mejorar la calidad de la bahía de San Juan de Luz y de sus playas. El Gobierno de Navarra pagó el 10,7% de los estudios previos (unos 4 millones pesetas de la época).

#### **Las diferencias entre un SAGE y un Contrato de Río.**

Aunque ambos procedimientos administrativos se apoyan sobre una aproximación globalizante a los medios acuáticos y ambos privilegian la concertación entre los diversos actores hay que señalar que se sitúan en niveles reglamentarios diferentes. El cuadro siguiente resume las diferencias, las complementariedades y las articulaciones posibles entre los dos utensilios jurídico-institucionales.

	<b>Contrato de Río</b>	<b>S.A.G.E</b>
<b>Tipo</b>	Programa voluntario de acciones durante 5 años con compromiso financiero contractualizado	Utensilio de planificación con valor reglamentario que fija los objetivos y las reglas de una gestión global local del agua, sostenible sobre su perímetro.
<b>Texto de referencia</b>	Circular de 1981 Circular de 1994	Ley sobre el Agua de 3 de enero de 1992 Decretos y Órdenes de aplicación SAGE. Guía metodológicas y cartográficas.
<b>Perímetro</b>	Ríos y afluentes totales o parciales Delimitación sin valor reglamentario.	Unidad funcional para lo relacionado con el agua (cuenca vertiente, sistema del acuífero) Orden prefectoral de delimitación del perímetro después de consulta oficial. Valor reglamentario.
<b>Principales actores</b>	-Comité de Río (composición variable) -Secretariado de contrato -Estructura de animación y de financiación de los estudios -Comité Nacional de Agrément (de Acuerdo)	-Comisión Local del Agua (CLE)(50% políticos electos,25% usuarios,25representantes del Estado) Secretariado y estructura de animación y de financiación de estudios. -El Estado (Gobernadores) que después de consulta oficial, acuerdan el perímetro así como la Comisión Local del Agua que a su vez aprueba el S.A.G.E -El Comité de Cuenca
<b>Principales etapas</b>	-Dossier inicial y después dossier definitivo aprobado por el Comité Nacional de Aprobación o Acuerdo -Firma del contrato entre los socios financieros.	-Dossier argumental para la delimitación del perímetro. -Orden de delimitación del perímetro después de consulta de las colectividades locales y del Comité de Cuenca -Orden de constitución de la Comisión Local del Agua -Proyecto del S.A.G.E sometido a consulta reglamentaria (colectividades, Comité de Cuenca) -Decreto de aprobación del S.A.G.E
<b>Complementariedad</b>	Un contrato de río puede constituir la base de una organización favorable a un S.A.G.E cuyo campo de intervención es más amplio. Sus objetivos pueden ser reforzados por el aspecto reglamentario de un S.A.G.E.	Un S.A.G.E puede desarrollarse en uno o varios Contratos de Río que constituyen la traducción operacional y contractual más pertinente

## 2.4. Los Planes de Estiaje.

El río Adour-Garona de Julio a Octubre ambos incluidos tiene en algunos tramos un auténtico déficit estructural de caudal de agua.

Un enorme porcentaje del agua embalsada pertenece por concesión hidroeléctrica a la empresa Electricite de France (E.D.F). Es una de las mayores compañías eléctricas del mundo con 47 centrales nucleares y numerosas centrales térmicas. Sólo el 2% de la energía eléctrica producida en Francia por E.D.F es procedente de la hidroelectricidad de las centrales hidroeléctricas situadas en los Pirineos, en el Macizo Central y en los Alpes principalmente. Así pues el máximo control de los flujos de agua de la cuenca del río Adour-Garona dependía, hasta hace pocos años, de la compañía E.D.F que hasta los años 70 construyó embalses hidroeléctricos que explota según una lógica y estrategia energética que no siempre corresponde con las necesidades del caudal de los ríos de la cuenca. Pero en los últimos 15 años han ido aumentando espectacularmente los regadíos dedicados al cultivo del maíz, cuya superficie se ha multiplicado por 3 según puede verse en el cuadro siguiente:

### Cuenca del río Adour-Garona-Ariege (55.000Km<sup>2</sup>)

#### Evolución de la superficie regada

Año	Has
1970	41.714
1979	72.873
1988	121.133
1995	134.000
1998(1)	140.000
2005(1)	144.000

#### Origen del Agua en 1995

Acuíferos profundos	16.500Has
Pequeños embalses	19.000Has
Agua restituida-comprada	24.000Has
Agua de los ríos sin comprar	75.000Has
<b>Total</b>	<b>134.500Has</b>

(1). Estimación nuestra provisional.

Fuente: Plan de Gestión d'Étiage <<Adour-Garona-Ariege>> Feb.2004

Los expertos en gestión hidráulica de la cuenca del Adour-Garona calculan el consumo anual de 1.800 m<sup>3</sup> por hectárea de maíz, que es el monocultivo de la cuenca. Pero el hecho real es que el crecimiento ha sido no sólo espectacular y rapidísimo sino en gran parte incontrolado por el Estado Francés que para el año 2005 no presenta estadísticas rigurosas y seguras del número de hectáreas regadas en la cuenca ni del consumo real. El hecho se debe a que no hay una tradición de gestión como en la Confederación Hidrográfica del Ebro a través de las Comunidades de Regantes y de las correspondientes concesiones. Las Cámaras Agrícolas y el Ministerio de Agricultura han ido aceptando la instalación de contadores en los bombeos y extracciones de los

ríos y acuíferos pero los agricultores se resisten. En el fondo no se sabe del todo cuantas hectáreas en riego hay y aún se sabe menos cuanta agua consumen. El hecho es que en el verano los ríos bajan cada vez más tristes, con menos agua.

Desde la Ley del Agua de 1992 cada río debe tener un Caudal Objetivo de Estiaje (D.O.E) equivalente según la ley a lo que hubiera sido “el caudal natural” del río sino hubiese tenido embalses, regadíos y consumos. Ese caudal debe ser mantenido aunque en verano no siempre ocurre así. Existe más rigor en lo que se denomina Caudal de Crisis (D.C.R). Cuando en ciertos puntos determinados de los ríos de la cuenca el caudal baja por debajo de este concepto pueden comenzar las restricciones de riego o ser obligatoria la turbinación o suelta de agua desde los embalses hidroeléctricos. Igualmente deben ahorrar agua el consumo doméstico y el consumo industrial. Si se trata de un año de una sequía sería el Estado a través de los Prefectos, que tienen máximo poder del Estado Central en toda Francia, regula por decreto la sequía sin ningún tipo de participación ni del público en general ni de los usuarios y concesionarios interesados.

Desde el año 1993 funciona en la cuenca del Adour-Garona una política de apoyo y lucha contra el estiaje. Consiste, a grosso modo, en que el Estado a través de diversos organismos (el Ministerio de Agricultura, entre otros) abre el agua que sueltan los embalses de la compañía Electricite de France para mantener un poco más de caudal en el río. En realidad es una medida que en los últimos 12 años ha supuesto una media de 20 hectómetros soltados en julio, agosto, septiembre y octubre, según años, que ha costado de media algo más de un millón de euros anuales, es decir, a unos 5,3 céntimos de euro el metro cúbico.

#### **Apoyo al estiaje del Adour-Garona Evolución del río Adour-Garona (Francia)**

<b>Año</b>	<b>Volumen de agua movilizable (Hm3). Disponible según convenio</b>	<b>Volumen movilizado y utilizado realmente (Hm3)</b>	<b>%</b>	<b>Costo global en millones de euros</b>	<b>Coste del m3 utilizado en céntimos de euro</b>
<b>1993</b>	33	15,87	48%	1,82	11,46
<b>1994</b>	35	23,92	69%	1,82	7,60
<b>1995</b>	45	41,40	92%	1,53	3,69
<b>1996</b>	(1)-	-	-	-	-
<b>1997</b>	30	26,90	90%	1,04	3,86
<b>1998</b>	37	15,70	42%	1	-
<b>1999</b>	30	21,40	71%	0,93	4,34
<b>2000</b>	37	11,20	30%	0,93	8,30
<b>2001</b>	37	45,35	123%	1,49	3,28
<b>2002</b>	(2) -	-	-	-	-
<b>2003</b>	27	15,86	59%	1,01	6,36
<b>2004</b>	42	24,61	58%	1,27	5,16
<b>2005</b>					
<b>Total</b>	353	242	69%	12,89	
<b>Media anual</b>	29	20	69%	1,07	5,35

(1). El año 1996 no hubo apoyo al estiaje al negarse a aportar su cuota el Ministerio de Agricultura.

(2). Año muy húmedo que se aprovechó para renegociar el Convenio Económico.

Fuente: Elaboración propia a partir del documento: Soutien D'etiage de la Garonne, versión final 2005. E.A.U.C.E.A- E.P.T.B-GARONNE

Alguien paga (el Estado e indirectamente los consumidores) y alguien cobra (el Estado a través de la compañía pública-estatal Electricite de France) por dejar correr el agua y desembalsar en lugar de retenerla para turbinar en otros momentos y producir electricidad. Tan sencillo como eso. Los pescadores y ecologistas piden más agua en verano, las pequeñas empresas de recreo, navegación y ocio piden más agua en verano y los agricultores también piden más agua en el río para intentar bombearla con o sin permiso.

Esa medida de apoyo que ha funcionado desde 1993 ha tenido la virtud de ser un banco de pruebas y de ensayos sobre la participación en lo que actualmente se llama el Plan de Gestión del Estiaje. Este plan es una forma técnica altamente participativa de intentar sistematizar la lucha contra la escasez de agua en los cauces de los ríos de la cuenca del Adour-Garona.

#### **La participación en el Plan de Gestión del Estiaje Adour-Garona-Ariege aprobado en febrero del 2004.**

Hemos analizado este Plan de Gestión del Estiaje por ser el mayor de toda la cuenca y el último que se ha aprobado. Hemos tenido acceso a la documentación que consta de un preámbulo de 17 páginas, el protocolo 37 páginas y 5 anexos. Nos encontramos ante un documento técnico, extremadamente complejo en el que han trabajado varias decenas de personas y han participado varios centenares de ciudadanos durante 6 años (del 4 de mayo de 1999 al 2 de marzo del 2004), fecha de la aprobación definitiva por el Prefecto Coordinador del río Adour-Garona.

El documento Plan de Gestión del Estiaje (en adelante P.G.E) es un utensilio recomendado por el Esquema Director de Ordenación y Gestión de las Aguas de la cuenca del Adour-Garona (S.D.A.G.E equivalente al Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro en España): *“El P.G.E es la ocasión para el conjunto de partenaires de poner manos a la obra en el reequilibrio entre los recursos de agua, la expresión de los usos y el funcionamiento de los ecosistemas acuáticos. El P.G.E fija las reglas de reparto tanto en situación normal como en “situación de crisis”, así como los medios de su control. El P.G.E traduce el nivel general de consenso al que han llegado los partenaires al término de 5 años de concertación. El éxito de su puesta en práctica dependerá del respeto, por parte de cada uno, de las medidas propuestas aquí presentadas, cualquier fallo volverá a poner en entredicho su equilibrio global”.*

Al tratarse de un profundo problema de reparto de un recurso escaso, el agua y al deber ser obligatorio la búsqueda de concertación entre los diversos intereses la metodología técnica incluye un proceso permanente de participación. La organización del proceso se basó en cuatro diferentes grupos de trabajo:

- 1º.-El Grupo Técnico de Elaboración del Plan.
- 2º.-La Comisión de Elaboración del Plan.
- 3º.-Las tres Subcomisiones Geográficas del Plan.

El Grupo Técnico de Elaboración del Plan de Gestión del Estiaje Adour-Garona-Ariege incluye en calidad de miembros a los siguientes organismos:

- S.M.E.A.G (Plan Hidrológico).
- Agence de L'Eau (equivalente, en parte, a la C.H.E.)
- DIREN (Dirección Regional del Medioambiente)
- DRAF (Dirección Regional de Agricultura)
- DRIDE (Dirección Regional de Industria)
- MISE (Misión Interservicios del Agua)

Entes y personas invitadas según temas a tratar:

- Tres Asociaciones de Protección de la Naturaleza
- Tres Cámaras de Agricultura
- E.D.F (Electricidad de Francia)
- V.N.F (Vías Navegables de Francia)

Este grupo técnico tiene encomendadas 4 misiones fundamentales:

1. La puesta a punto de una metodología homogénea del análisis del estado actual.
2. La síntesis a escala del Valle de los datos e informaciones relativas al estado actual del agua y del territorio, de los lugares.
3. La definición y estudio comparativo de escenarios coherentes.
4. La redacción del P.G.E Adour-Garona-Ariege.

Este grupo técnico de elaboración del plan se reunió durante cuatro años en Toulouse en 25 ocasiones y en cuatro fases.

La Comisión de Elaboración del **P.G.E** es el calco de las Comisiones Locales del Agua (C.L.E) y comprende tres grupos diferentes:

1. Las Corporaciones Locales y los Establecimientos Públicos de Planificación Hidráulica que reúnen Asociaciones de Municipios y Provincias.
2. Usuarios, Asociaciones Ciudadanas y Ecologistas, Organizaciones Profesionales y Establecimientos Industriales y Comerciales.
3. El Estado, representado por sus servicios provinciales y regionales.

Las misiones de la Comisión de Elaboración son las de:

1. Lanzar e iniciar el proceso de elaboración del plan.

2. Validar y contrastar los resultados presentados por el Grupo Técnico de Elaboración.
3. Elegir las orientaciones seleccionadas (especialmente en lo relacionado con los escenarios).
4. Aprobar el proyecto de P.G.E.

### **Subcomisiones Geográficas.**

Cada una de ellas está presidida por un político electo y reúnen y agrupan actores de una o varias unidades de gestión de la cuenca. De la tercera Subcomisión Geográfica forma parte por ejemplo lo que los franceses llaman la Adour-Garona-Española (el Valle de Aran), 50 kilómetros del río Adour-Garona en suelo español.

Tanto la Comisión de Elaboración como las Subcomisiones Geográficas se reunieron a lo largo de esos años hasta en 8 ocasiones, en general, en las zonas geográficas respectivas.

### **Reuniones temáticas con los miembros de la Comisión de Elaboración del P.G.E.**

Se celebraron 18 encuentros temáticos a lo largo de las cuatro fases del proceso. En ellas participaron entre otros las Cámaras Consulares, Asociaciones Cívicas y Ecologistas, el Consejo Superior de la Pesca, E.D.F, Colectividades Territoriales Municipales...etc.

Reuniones de presentación del CD-R sobre el Plan de Gestión del Estiaje a personas, personalidades e instituciones que no formaran parte de la Comisión de Elaboración.

Se celebraron más de 20 sesiones en las que se presentó la situación del estado actual o del estado de los lugares y el agua en la cuenca así como se presentaron los diversos escenarios alternativos.

Si sumamos todas las reuniones anteriores resulta un número de 71 con un total que, según nuestros cálculos contrastados con nuestros informantes, superan las 1.000 personas.

La información, la comunicación y difusión se hace a través de la S.M.E.A.G cuya referencia en Internet es: [www.smeag.fr](http://www.smeag.fr)

La difusión de la información del S.M.E.A.G hacia el exterior incluye en cuanto a la información al público en general:

- Un boletín diario antes de las 12 del mediodía sobre aforos con un comentario explicativo de la tendencia y de las previsiones.
- 17 boletines semanales (info-Adour-Garona) destinados al público en general y especialmente a la prensa escrita.

Con el eje Adour-Garona-Ariege se trata de:

- *” Restaurar los caudales de estiaje y reducir fuertemente la frecuencia de los fallos”.*
- *“Conciliar los usos entre si permitiendo un buen funcionamiento de los ecosistemas”.*
- *“Garantizar una solidaridad de cuenca”*
- *“Asegurarse la coherencia y la pertinencia de los índices o valores del Caudal Objetivo de Estiaje (D.O.E) y del Caudal de Crisis (D.C.R) del Esquema Director de Ordenación y Gestión del Agua del Adour-Garona.”*

Los principios en los que se basa el plan son los siguientes:

- *“El respeto de los Caudales Objetivos de Estiaje (D.O.E) en los afluentes del Adour-Garona.”*
- *“La lucha contra los despilfarros y la política de economizar agua”.*
- *“La satisfacción a nivel actual de los volúmenes asignados al riego agrícola (moratoria)”.*
- *“La puesta a punto de reglas de gestión colectiva de las extracciones o demandas del sistema”.*

El plan prevé de manera inmediata tratar de que el río tenga durante el verano un Caudal Objetivo razonable y programa para el 2010 la posibilidad de la construcción del embalse de Charlas que tendría unos 91 hectómetros cúbicos y permitiría aportar agua al río en los meses de verano en los que se acerca a veces a la situación de crisis por la falta de agua poniendo en peligro todos los ecosistemas.

Para entender bien este tipo de planes basta con citar el caso del Valle de Aran y esos 50 primeros kilómetros del río Adour-Garona. El Plan de Estiaje señala que diariamente tienen que pasar de España a Francia (por el río) 350.000 metros cúbicos de agua. En cierto modo los franceses consideran una tecnología superior y más compleja la del Caudal Objetivo y la del Caudal de crisis que el concepto de Caudal Ecológico de la legislación española. Los franceses simplificando, sin duda, la interpretación del concepto de Caudal Ecológico Español señalan en alguno de sus documentos que *“Lo que viene a decir la legislación española es que no se puede dejar el río en seco. Que habrá que definir un Caudal Ecológico que luego puede ser arbitrario y que puede no cumplirse”.*

Lo que resulta claro de la lectura del complejísimo y a veces confuso documento del Plan de Gestión de Estiaje de Adour-Garona-Ariege es que el gran poder sobre el agua en la cuenca está en quien la tiene embalsada, es decir, Electricidad de Francia. Esta empresa estatal que ahora se está privatizando tiene no sólo embalses e instalaciones hidroeléctricas sino también dos centrales nucleares a las que debe abastecer con garantía. Cualquier cesión o desembalse para garantizar el Caudal de Estiaje debe ser aceptado por Electricidad de Francia que recibe en compensación unos 5 céntimos de euro por metro cúbico. En el fondo acaba siendo un juego entre Instituciones del Estado, es decir, empresa estatal cobra por un agua que luego la paga el Ministerio de Agricultura para que los regantes no dejen en seco del

todo al río. La paradoja es que las casi 140.000 hectáreas regadas de maíz fueron estimuladas por la P.A.C (Política Agraria Común) que sin embargo, al parecer desaconsejaba la puesta en regadío en España. La paradoja culmina al máximo cuando se observa el paso diario de cientos de camiones con maíz que del Sur de Francia van al Valle del Ebro destinados a la industria agroalimentaria, a las fábricas de piensos y en última instancia a la mayor concentración europea de granjas de porcino. Cuando el Valle del Ebro importa maíz francés, está importando agua subvencionada del río Adour-Garona. No queda duda de que, una vez más, se demuestra que los Pirineos no nos separan sino que nos unen.

De los análisis minuciosos del Plan de Gestión de Estiajes del Adour-Garona se deduce que la prioridad de respeto al “Caudal Natural” o Caudal Objetivo y a los Ecosistemas Hídricos ha entrado ya en la cultura francesa. De hecho el río Adour-Garona está sometido a cuatro moratorias no escritas pero evidentes:

- 1º. Moratoria que prohíbe construir nuevos embalses (se ha abandonado el intento de construir el embalse de Charlas).
- 2º. Moratoria de construir nuevas centrales hidroeléctricas excepto por los que las usan para tener caudales para usos recreativos en lugar de para producir electricidad.
- 3º. Moratoria en la construcción de nuevas centrales nucleares.
- 4º. Moratoria en la transformación de nuevas hectáreas a regadío (aunque los agricultores no acepten los caudalímetros en los bombeos).

Se está redactando una nueva Ley de Agua y muchos funcionarios del más alto nivel plantean la necesidad de aprobar en la Asamblea Nacional una Ley de Ríos y Riberas equivalente a las dos leyes que se aprobaron recientemente (la Ley del Litoral y la Ley de la Montaña).

Con respecto al Plan General de Estiaje se debe pues, sacar la conclusión de que es un avance con alta participación y con un altísimo y laborioso nivel de concertación y reglamentación que, a pesar, de que el Plan de Gestión no tiene capacidad de coacción jurídica se intenta conseguir que se cumpla por concertación.

Queda claro que en última instancia si el río llega a su nivel de Caudal de Crisis se abandona a partir de ese momento todo mecanismo de concertación y participación y se publica el Decreto de Sequía en el que el Prefecto (equivalente al antiguo Gobernador Civil en España) toma el poder e impone medidas que pueden llegar a restringir los consumos y los usos del agua hasta el 50%. Puede prohibir regar, navegar en los canales u obligar a la compañía Electricidad de Francia a soltar el agua turbinada o no.

La aparición del Estado Centralista Francés y su Administración Napoleónica es en cierto modo subsidiaria, se produce cuando los mecanismos participativos y de concertación fracasan.

## **2.5. El Esquema Director de Mantenimiento del Cauce y de las Riberas del río Adour-Garona.**

El EPTB del Adour-Garona que se extiende a lo largo del río desde la frontera española hasta Burdeos como una cinta que cubre el cauce del río y los alrededores inmediatos. Ha desarrollado una planificación del cauce y las riberas del río dividido en cuatro zonas, 14 sectores y 43 trozos. Se presentó como una guía de referencia, un documento de orientación y de programación a escala del río que constituye una primera aproximación para el SAGE del Adour-Garona.

Los redactores del plan consultaron a los 214 ayuntamientos ribereños sobre sus aspiraciones en materia de cauce y riberas, incluido el Valle de Aran en España, así como para recoger sus proyectos locales y para sensibilizar al conjunto.

De julio a septiembre del 2001, los políticos del más alto nivel que forman parte del Comité del Sindicato Mixto de Estudios y Ordenación del río Adour-Garona celebraron 10 reuniones locales a lo largo del río. En total participaron más de 1.000 personas.

## **3. La participación en el ámbito de la DMA y revisión de los planes hidrológicos de cuenca Adour-Garona en Francia.**

### **3.1. Consulta pública sobre la DMA en la Cuenca Adour-Garona.**

**La participación pública en la revisión de los SDAGE's: una mezcla de búsqueda de la participación con la información pública, la política de comunicación instituciones y la sensibilizaciones en cuestiones medioambientales**

El contexto general de la Consulta Pública es la revisión del "*Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux*" (SDAGE), similar al español Plan Hidrológico de Cuenca. El nuevo SDAGE estará terminado a finales del año 2008 y deberá seguir lo señalado por la Directiva Marco del Agua, adaptada por la legislación francesa con la Ley del 21 de abril de 2004.

Siguiendo lo señalado en el Artículo 14 de la Directiva Marco, la revisión de los planes hidrológicos de cuenca deberán hacer un especial hincapié en la información y en fomentar la participación activa.

La elaboración del SDAGE la realiza el Comité de Cuenca Hidrográfica Adour Garonne (*Comité de Bassin*), en concreto por un **Grupo de Trabajo dependiente de su Departamento de Planificación**. Durante el proceso de elaboración se realizan tareas de coordinación y consulta con otros agentes públicos relacionados con la gestión o planificación del agua en la Cuenca, es el caso del Comité Nacional del Agua (*Comité National de l'Eau*), Comisión del Medio Acuático (*Comisión du Milieu Naturel Aquatique*), Establecimientos Públicos Territoriales de Cuenca (*Établissements Publics Territoriaux de bassins*), Comisiones Locales para el desarrollo de los SAGE's (*Commissions Locales de l'Eau pour les SAGE*) o los Comités para los Contratos de Río (*Comités de Riviere pour les Contrats de Riviere*). También se realizan “consultas formales” a otros entes públicos parcialmente dedicados a la gestión o planificación del agua en la Cuenca como ayuntamientos ribereños, Consejo Regional y Delegaciones departamentales (provinciales) del Estado.

De forma paralela, durante el proceso de redacción del nuevo SDAGE, se realizan consultas periódicas a las **Comisiones Territoriales de Cuenca (*Commissions Geographiques du Comité de Bassin*)**. En el caso de la Cuenca Hidrográfica Adour Garonne son un total de ocho (8), una para cada una de las principales subcuencas: Adour, Carente, Dordogne, Garonne, Lot, Tarn Aveyron, Litoral y Nappes Profondes. Aquí se encuentran representados políticos (*élus*) de diferentes ámbitos, usuarios del agua, representantes del mundo asociativo y representantes del Estado francés. En total forman parte de todas ellas unas 2.800 personas.

El nuevo SDAGE realiza un especial énfasis en la creación de **dispositivos que faciliten tanto la información como la consulta para el público en general** (el “ciudadano-usuario”, “citoyen-usager”). El objetivo sería el tratar de informar al público en general (*grand public*), para ayudarle a formar una opinión sobre el tema pudiendo, finalmente, darle facilidades para que la exprese. En concreto, se considera que el público en general “*debe estar informado sobre la gestión del agua en su cuenca hidrográfica y debe de tener acceso a los documentos de referencia. De esta forma el público puede disponer de información sobre las que basar su opinión*”. Esta opinión se concreta en dos Consultas Públicas que se describen en las páginas sucesivas.

En resumen, el proceso de participación en la revisión del SDAGE en la cuenca hidrográfica Adour Adour-Garona se puede resumir en el siguiente esquema:

Información y Consulta  
(Público en general. 6,6 millones de habitantes)  
Concertación  
(8 Comisiones Geográficas, 2.800 personas)  
Elaboración  
(Comité de Cuenca, 200 personas)

## Información y Consulta Pública sobre la Directiva Marco del Agua

La Consulta lleva el título genérico: “¿Qué agua queremos en 2015?. De su opinión”, siendo slogan tanto de carteles (en diversos formatos) como de trípticos. Inicialmente tiene como objetivo principal el tratar de llegar al mayor número posible de los aproximadamente 6,6 millones de personas que residen en la cuenca hidrográfica.

El proceso de participación del público en general diseñado en esta Cuenca Hidrográfica está compuesto por dos tempos, o sea, se realiza en dos fases diferentes:

Desde el 2 de mayo al 2 de noviembre de 2005 (seis meses). Se cuestiona a la población en torno a “cuestiones importantes” divulgándose el programa de los trabajos a realizar.

Desde noviembre de 2007 a abril de 2008 (seis meses). Se divulga y establece consulta sobre un proyecto (propuesta) de SDAGE. Su redacción definitiva está prevista para finales de 2008.

Aquí nos referimos principalmente a la primera fase, finalizada al poco tiempo de la realización de las sesiones de trabajo de nuestro equipo en Toulouse. La consulta se sustenta, principalmente en la realización de una encuesta auto-rellenable. De forma paralela a la presentación y divulgación de la citada encuesta, se realizaron varias acciones de apoyo, entre las que destacan:

- Se distribuyen de forma gratuita toda una serie de **informaciones divulgativas, estudios e informes** a los que los interesados pueden acceder tanto en formato papel (en diferentes Administraciones públicas y en el Comité de Cuenca) como en formato electrónico (Internet). También se encuentra disponible un número de teléfono de consulta. Entre esta documentación destaca el informe sobre el Estado de los Recursos Hídricos en la Cuenca (*"L'état des ressources en eau du Bassin Adour-Garonne"*) y el más sintético Los retos sobre el agua, cuestiones para todos (*"Enjeux pour l'eau. Questions pour tous"*).
- La consulta oficial viene acompañada de una **campaña de prensa**, pero también por el **apoyo de asociaciones locales de todo tipo (a través de convenio)**, organización de **jornadas, seminarios y debates, charlas y conferencias** en el ámbito educativo, etcétera.

Más en concreto, durante los aproximadamente seis meses de periodo de consulta, se realizan toda una serie de actividades destinadas a divulgar los contenidos de la Directiva Marco del Agua, su calendario de aplicación (de abril de 2005 hasta mediados de 2009), los trabajos realizados por las diferentes agencias publicas del agua en la Cuenca y la revisión del SDAGE (Plan Hidrológico de Cuenca).

En concreto la estrategia para implicar en este proceso al conjunto de la sociedad se sustenta en cuatro ejes de actuación:

1. **Una estrategia de colaboración a través de convenios con contactos instituciones y asociativos.** En el mes de enero de 2004 la Agencia de Cuenca lanzo una convocatoria publica destinada a asociaciones, entes locales y organizaciones de todo tipo. El objetivo era las asociaciones fueran el portavoz de la consulta publica a realizar que llevaría, en todo momento, el mencionado eslogan de : “¿Qué agua queremos en 2015?. De su opinión”. Finalmente 46 entes de toda la Cuenca respondieron a la convocatoria, presentando una propuesta de programa de actuaciones destinadas a informar y sensibilizar a la ciudadanía sobre los temas que trataba la consulta. Finalmente fueron elegidos un total de 24 socios, seleccionados según la calidad de sus proyectos, de su distribución geográfica y de la pertinencia de las acciones propuestas. Como consecuencia de ello durante los seis meses de la consulta se realizaron en los quince departamentos (provincias) de la Cuenca toda una serie de debates, charlas, reuniones informativas, exposiciones, etcétera.
2. **Consulta a diversos agentes económicos y sociales de la Cuenca.** En concreto los entes institucionales consultados en esta etapa del proceso fueron:
  - Consejo Regional,
  - Consejos Generales,
  - EPTB's,
  - Consejos Economicos y Sociales,
  - Principales ayuntamientos,
  - Comites regionales y nacional de pesca marítima, y
  - Mientras de las Comisiones Territoriales de Cuenca.
3. **Actuaciones de "debate público" sustentadas por las Comisiones Territoriales de Cuenca (*Commissions Geographiques du Comité de Bassin*).** Entre enero y febrero de 2005 las Comisiones Territoriales organizaron, de forma separada, reuniones, por una parte, con los llamados actores del agua (miembros de las Comisiones Territoriales de Cuenca) y, por la otra, con representantes del publico (sociedad civil) seleccionados para cada circunscripción de las Comisiones Territoriales. Las conclusiones de estas reuniones se resumieron en 19 acciones, incluyéndose en los documentos de opiniones y sugerencias para el proceso de revisión del SDAGE.
4. **Diversas actuaciones y documentos informativos y divulgativos que tratan de incitar al publico a consultar los informes y a expresar su opinión.** Se realizo un trabajo de gabinete de prensa, elaboración de múltiple material divulgativo, programa de conferencias en escuelas y demás instituciones educativas, teniendo un especial cuidado en el lograr transmitir la información lo más clara posible a los

ayuntamientos y colectividades territoriales (mancomunidades y comarcas, principalmente).

Como resultado de todas las sesiones anteriores se realizaron en torno a las 60 sesiones en las que se estima que participaron más de 2.000 personas. En torno a 180 organismos diferentes mostraron su punto de vista sobre la cuestión. Todo ello dio lugar a un documento sintético (que eliminaba incongruencias y repeticiones), que se colgó en la página web del Comité de Cuenta, y que se utiliza como un documento de notable importancia para el proceso de planificación.

### **La encuesta auto-rellenable dirigida al público en general (no especializado en temas de agua)**

Aunque también se aceptan las "*contribuciones escritas*", la consulta pública presenta a los ciudadanos interesados un modelo de encuesta. Tanto las cartas como las encuestas ya complementadas se pueden remitir bien por correo electrónico, bien por vía postal a la agencia pública del agua. Junto con los cuestionarios se adjunta un sobre ya franqueado con la dirección de la Agencia, y en el que no es necesario escribir remite.

En concreto, la Agencia del Agua remitió por vía postal en torno a los 700.000 cuestionarios. A color, de 4 páginas más sobre ya franqueado. Todo ello retractilado con plástico transparente. Se respondieron, por carta o Internet, en torno a los 25.000 cuestionarios cumplimentados. Como señala el Sr. Julien MARTINEZ, de la Agencia del Agua de Adour Adour-Garona, se trata de una cifra significativa, relativamente alta, sobre todo teniendo en cuenta la comparación de consultas similares realizadas en otras cuencas hidrográficas francesas. La Cuenca Rhône Méditerranée, con más del doble de población, tan apenas alcanzó los 40.000.

Señala también el Sr. Martínez que el objetivo de la encuesta es tanto fomentar la participación como informar y sensibilizar a la población sobre el tema del agua. En la introducción a la encuesta también se habla de la Directiva Marco del Agua, ya que "sabemos que casi nadie la conoce". Las cuestiones planteadas tratan de que la gente reflexione a la hora de responder. Aunque las respuestas, las opiniones de los ciudadanos, no son mayoritariamente operacionales para la revisión del SDAGE, señala el Sr. Martínez, sí que son interesantes para suscitar el interés en la ciudadanía y conocer en sentido general de opinión de la población con respecto a este asunto.

La encuesta es auto-rellenable, es a color y consta de cuatro páginas, la primera de ellas de introducción y presentación: sobre que es el Comité de Cuenca y la Agencia del Agua, la Directiva Marco del Agua, el proceso de revisión del SDAGE, las razones por las que se realiza la encuesta y las diferentes fórmulas (postales, electrónicas o telefónicas) a través de las que la ciudadanía puede expresar su opinión. El cuestionario consta de nueve (9) preguntas, que cada una de ellas consta a su vez de otras (de longitud variable, de las dos a las seis), Además, el cuestionario consta de dos preguntas finales

que interrogan sobre el calendario de actuaciones a realizar en futuro más siete cuestiones que tratan de dirimir las características socio-demográficas del entrevistado.

Cada una de las preguntas se puede responder con cuatro opciones:

- Verde. Significa de acuerdo con la afirmación planteada, la respuesta que considera prioritaria o más eficaz,
- Ámbar. Significa una posición intermedia,
- Rojo. Es una respuesta que significa estar en desacuerdo o tener un punto de vista desfavorable con respecto a la pregunta planteada.
- Blanco. Significa no sabe o no contesta.

Todas las preguntas cuentan con un amplio preámbulo (en muchos casos es más amplio incluso que las diferentes posibles respuestas) en las que se contextualiza la cuestión planteada. Las cuestiones genéricas sobre las que se interroga son muy genéricas. En concreto:

- El agua como patrimonio común,
- La solidaridad entre los usuarios del agua,
- La preservación de los medios acuáticos,
- La polución de las aguas,
- El agua de boca,
- Las sequías y las crecidas de los ríos, y
- Libre expresión (espacio en blanco donde el encuestado puede plantear algunas opinión o valoración no preguntadas con anterioridad).

El cuestionario completo se adjunta en anexos, así como su traducción al español. En todo caso, y a pesar de que las cuestiones planteadas suelen ser muy básicas y exigen respuestas poco elaboradas, sí que se plantean cuestiones más polémicas o discutibles como, por ejemplo, el elegir entre la importancia de hacer o no hacer nuevas grandes presas en la Cuenca.

En enero de 2006 los resultados de la encuesta están siendo codificados y tratados estadísticamente, para su posterior análisis y divulgación. El objetivo es que del resultado de la encuesta existe un documento que se incluya en los trabajos de redacción de la nueva versión del SDAGE, publicando en la pagina de Internet de la Agencia del Agua Adour Adour-Garonne los resultados más destacados.

### **Documentos producidos para la Consulta Pública sobre la Directiva Marco**

Los documentos de divulgación producidos por la Agencia del Agua (Comité de Bassin Adour-Garonne) y la Dirección General del Ministerio de Medio

Ambiente en lo que se refiere al proceso de Consulta Pública sobre la Directiva Marco del Agua son variados en formato y contenido. En todo caso, todos comparten como denominador común su **estilo de redacción divulgativo**, con **textos claros** donde **abundan las fotografías y los planos a color**. En ellos, al presentarse el proceso de Consulta Pública, se entremezcla con información relativa a la Directiva Marco y explicaciones sobre el trabajo realizado por las agencias públicas del agua. Se puede decir que se trata de una mezcla ingeniosa de participación, estrategia de información pública con divulgación de la Directiva Marco y publicidad institucional.

Los documentos recopilados por este equipo y se adjunta fotocopia de todos ellos en los anexos son los siguientes:

- **Folleto (DIN A4, color, 6 páginas). También en formato tríptico. “La Directive Cadre en Marche. Vers le bon état des eaux”.**
- Carteles (en diversos formatos). “¿Qué agua queremos en 2015?. De su opinión”.
- **Libreto (DIN A5, color, 15 páginas). También en formato tríptico. “Consultation Nationale. Respectons l’Eau”.**
- **Libreto (DIN A5, color, 24 páginas). “Vers le bon état des eaux du Bassin Adour-Garonne en 2015. Itinéraire pour une réussite. Consultation du public: mai-octobre 2005”.**
- **Informe (DIN A4, color, 132 páginas). “Estado de los Recursos Hídricos en la Cuenca (“L’état des ressources en eau du Bassin Adour-Garonne”).**
- **Informe (DIN A4, color, 56 páginas). "Los retos sobre el agua, cuestiones para todos" (“Enjeux pour l’eau. Questions pour tous”).**
- **Encuesta auto-rellenable con sobre ya franqueado (DIN A4, color, 4 páginas). Retractilado en plástico transparente.**

### Traducción al español

**La encuesta auto-rellenable dirigida al público en general (no especializado en temas de agua)**

**“¿ Que agua queremos en 2015 ?. De su opinión (PÁGINA PRIMERA)**

**El Comité de Cuenca Adour-Garona le consulta.**

Desde 1964, Francia se divide en diferentes cuencas hidrográficas (o Cuencas), delimitadas por la divisoria de las aguas. En cada una de ellas hay:

- Un **Comité de Cuenca**, que decide la política del agua en su territorio. Se compone de tres partes: representantes de las autoridades locales, de la Administración del Estado y por los diferentes usuarios del agua.
- Una **Agencia del Agua**, ente público del Estado; recauda las tasas de las tomas de aguas y de los vertidos de todos los usuarios, así como aporta las ayudas financieras y la asesoría técnica a los ayuntamientos, industrias, agricultores más otros usuarios que realizar mejoras, proyectos de planificación y protección de la calidad del agua y de los medios acuáticos.

### ¿ Sobre qué ?

La consulta se realiza en aplicación de una Ley europea del año 2000, la Ley del 21 de abril de 2004 obliga al Comité de Cuenca a organizar una consulta pública previa a las toma de las principales decisiones relativas a la política del agua en su territorio. La Agencia del Agua y la Dirección Regional del Medio Ambiente (DIREN) de la Cuenca Adour-Garona asesoran al Comité de Cuenca para ello.

Después de haber realizado un estudio en profundidad sobre el estado de las aguas, se han sintetizado una serie de “preguntas importantes”, a las que se deberá dar respuesta para la revisión del Esquema Director de Planificación y Gestión de las Aguas (SDAGE) aprobado en 1996. Estas cuestiones más importantes son sobre las que se interroga en este encuesta.

### ¿ Por qué?

Se invita a la población en general a dar su opinión sobre las prioridades y los medios necesarios para que todos los recursos hídricos de la cuenca puedan alcanzar su buen estado ecológico prescrito por las leyes europeas y francesas; así como por el “programa de trabajo” en preparación para la revisión del SDAGE (ver última página). El Comité de Cuenca tendrá en cuenta estas opiniones y realizará de nuevo otra consulta ciudadana sobre este proyecto en 2007.

### Exprésese

Dispone de seis meses (de mayo a octubre de 2005) para cumplimentar los documentos puestos a su disposición en las Delegaciones del Gobierno, Subdelegaciones y en los servicios de la Agencia del Agua (en Toulouse, Burdeos; Brive, Pau y Rodez), así como en Internet:

**<http://dce.eau-adour-garonne.fr>**

También se le invita a participar en debates locales y a presentar su opinión por escrito; respondiendo a este cuestionario, bien sea a través de internet; bien sea remitiéndolo (con el sobre pre-franqueado adjunto) a la siguiente dirección:

Señor Presidente del Comité de Cuenca Adour-Garona  
Agencia del Agua Adour-Garona – 90 rue du Férétra 31078 Toulouse Cédex 4

Para solicitar la documentación y para otras informaciones; puede llamar al teléfono (llamada a precio de número local):

0811655755

### **“¿ Que agua queremos en 2015 ?. De su opinión sobre más importantes para nuestra Cuenca (PÁGINA SEGUNDA)**

Todos somos usuarios del agua (consumidores, industriales, agricultores, pescadores, paseantes, ...): por ello todos estamos implicados en las decisiones a tomar y los remedios a adoptar para mejorar y proteger el estado de las aguas, salvaguardar las necesidades vitales para el hombre, los peces y la flora acuática. ¡Solidariamente!.

En efecto, todos somos responsables, cada uno en su medida, del estado de los recursos del agua y de su futuro.

Después de un breve recordatorio de las informaciones de base; las preguntas planteadas a continuación quieren suscitar la reflexión así como el debate. El Comité de Cuenca hará una síntesis de las respuestas obtenidas, antes de tomar las decisiones sobre los medios para alcanzar en el año 2015 el buen estado de las aguas.

Todos están invitados a conocer los documentos de información que la Agencia del Agua ha editado para acompañar esta amplia consulta. Son disponibles demandándolos a la sede de la Agencia (a la dirección o al teléfono que aparecen en la primera página), y en la dirección de Internet.

Nota: Las opciones y las propuestas de respuesta del cuestionario no expresan el punto de vista del Comité de Cuenca.

#### **Como responder:**

Poner una cruz sobre el color que expresa mejor su opinión.

- Verde. Significa de acuerdo con la afirmación planteada, la respuesta que considera prioritaria o más eficaz,
- Ámbar. Significa una posición intermedia,
- Rojo. Es una respuesta que significa estar en desacuerdo o tener un punto de vista desfavorable con respecto a la pregunta planteada.
- Blanco. Significa no sabe o no contesta.

#### **El agua, nuestro patrimonio común**

Ríos, lagos, litoral, zonas húmedas, aguas subterráneas y paisajes con agua constituyen nuestro patrimonio común, que debemos transmitir a las generaciones futuras sin haberlas empobrecido ni degradado. Es un objetivo del desarrollo sostenible.

Conscientes de que el agua es un bien absolutamente necesario para todos los seres vivos y para todas las actividades económicas, así como fuente de placer, debemos asumir el coste de su protección y tratar de evitar o reparar los males ya causados. Este esfuerzo individual y colectivo debe ser sostenible e integrarse en la vida económica.

1. Para estar de acuerdo con este planteamiento, ¿que prioridad le atribuye Usted a cada una de las propuestas siguientes?.

- Satisfacer las necesidades de agua presentes y confiar en los progresos técnicos para el futuro;
- Eliminar la contaminación producida en la actualidad y aceptar que el coste lo asuma la sociedad en su conjunto;
- Intensificar desde hoy los ahorros del agua, la prevención y la lucha contra los contaminantes.

### **Solidarios de la cabecera hasta la desembocadura**

Los ríos fluyen desde su nacimiento hasta el océano, desde la cabecera hasta su desembocadura, este vínculo de solidaridad entre los usuarios del agua justicia la gestión del agua a nivel de la cuenca hidrográfica. Dentro de este cuadro geográfico, la concertación entre las instituciones públicas y los usuarios permite establecer esquemas de planificación y de financiación comunes.

Los visitantes y los turistas aportan vitalidad a las regiones de montaña y litoral, pero también causan puntas de consumo y de contaminación que necesitan de obras costosas para los municipios implicados.

2. Conscientes de esta solidaridad; ¿ Hasta que punto está Usted de acuerdo con cada una de las propuestas siguientes?.

- Es normal que cada cual utilice tanta agua como necesite y que se encuentre cerca de él para cubrir sus necesidades;
- Son necesarias reglas para el reparto del agua disponible y fijar ciertas prioridades colectivas (necesidades de agua potable, de la industria, de la agricultura, protección del medio natural, etcétera);
- Es necesario crear nuevas reservas de agua para mantener un caudal suficiente en los ríos; durante todo el año.
- La montaña y el litoral deben beneficiarse de una protección específica y contar con mayores ayudas.

### **Proteger los medios acuáticos**

Nuestros ríos, como otros medios acuáticos, son los espacios de vida para peces, insectos y plantas... en el caso de que se mantenga un buen equilibrio entre la calidad de las aguas, la diversidad biológica del lecho y la riqueza vegetal de las riberas. A este equilibrio se le llama el “buen estado ecológico”: entre otras cuestiones, permite el baño.

Los peces migratorios remontan el curso de los ríos para reproducirse en las cabeceras (salmones, sábalos, lampreas, ...) sólo en el caso de que no se topen con obstáculos o con contaminación. Su presencia es a su vez la prueba del buen estado ecológico.

Durante mucho tiempo fueron consideradas (equivocadamente) como malsanas mas zonas húmedas son cada vez más reconocidas por su riqueza en especies animales y vegetales, así que como por su papel regulador del régimen de las aguas.

3. ¿Qué importancia le atribuye Usted a cada una de las acciones siguientes?.

- Hacer franqueables los obstáculos en los ríos, para permitir a los peces reencontrar su camino hacia las cabeceras;
- Ayudar a los agricultores a gestionar las zonas húmedas;
- Prohibir el drenaje y la extracción en estas zonas de grabas y el vertido de residuos.

### **Nuestros residuos contaminan todavía las aguas**

Las importantes obras y esfuerzos anti-contaminación realización a lo largo de los últimos treinta años por los ayuntamientos, las industrias y los agricultores han mejorado mucho la calidad de nuestros ríos, pero algunos de ellos todavía se encuentra lejos del “buen estado” que deberán alcanzar en el 2015.

4. Para hacer frente a las obras necesarias; ¿cuál de las propuestas siguientes cree Usted que convienen más?.

- El coste de los trabajos anti-contaminación debe incluirse en el precio del agua pagado por los usuarios y los productos vendidos a los consumidores;

### **(PÁGINA TERCERA)**

- Las Administraciones públicas (Estado, ayuntamientos; provincias) deben asumir todos los costes con los medios de los que disponen a través de los impuestos pagados por los contribuyentes;
- Cada usuario debe participar en la financiación de los trabajos anti-contaminación; en proporción a sus vertidos (principio el que contamina, paga).

Los contaminantes se utilizan para la fabricación de algunos productos; la limpieza o la desinfección. Los residuos pueden alcanzar los ríos o al agua

subterránea por lo que pueden acabar tocando a los caudales consumidos perjudicando a la salud. Diferentes medios se pueden combinar para hacer más eficaces la lucha contra la contaminación y proteger la salud:

5. ¿Qué eficacia le atribuye Usted a cada una de las propuestas siguientes?

- Es necesario que los consumidores sean informados de este riesgo, para que puedan elegir los productos (incluso los más caros) fabricados respetando el medio ambiente y la salud;
- La Administración debe prohibir el uso de los productos peligrosos y controlar el respeto a esta prohibición.

El uso del pesticidas e insecticidas tiene como objetivo mejorar los rendimientos; la calidad de los productos agrícolas, los ingresos de los agricultores así como de reducir los precios pagados por los consumidores. Pero como la lluvia los drena; estos productos acaban causando o agravando la contaminación de los ríos y de las aguas subterráneas.

6. ¿Qué grado de prioridad le atribuye Usted a cada una de las proposiciones siguientes?;

- Reducir el uso de estos productos y limitar su vertido o infiltración en el agua;
- Fabricar insecticidas y pesticidas inofensivos para el medio ambiente y la salud;
- Informar a los consumidores sobre los diferentes modos de producción y de sus riesgos; para que seleccionen los productos fruto de los mejores procedimientos.

### **El agua potable: segura y no derrochada**

La calidad del agua del grifo se controla todos los días, con el fin de cumplir las normas de seguridad cada vez más severas. De media, el precio del agua es de menos de 3 euros el metro cúbico (¡los 1.000 litros!): ¡de 50 a 200 veces más barata que el precio del agua cuando se vende embotellada!. Este precio incluye todos los costes de producción, potabilización, distribución, así como la recogida y depuración de las aguas residuales, así como las medidas tomadas en materia de seguridad para la salud.

En algunas regiones las aguas subterráneas reemplazan a las aguas superficiales (ríos y su freático) para la alimentación la higiene y la vida económica. Hay que preservar este capital de toda forma de derroche y de degradación.

7. Para aumentar la seguridad y reducir el costo del agua potable, ¿qué nivel de eficacia atribuye Usted a cada una de las cuestiones siguientes?.

- Eliminar todo resquicio de contaminación cerca de las tomas de agua (ríos, fuentes y agua subterránea);
- Sensibilizar a los consumidores para que eviten el derroche de agua y traten de evitar el vertido de residuos contaminantes;
- Gestionar bien las redes de distribución de agua para evitar las fugas;
- Reservar el uso de las aguas subterráneas de buena calidad, priorizando la toma de agua potable.

8. ¿Hasta punto confía de la calidad sanitaria del agua del grifo?

- En su casa;
- En Francia (en general).

### **Gestionemos el agua y nuestras demandas**

En la Cuenca Adour-Garona, el contraste es fuerte entre:

- Las graves sequías en verano, en el momento en el que coincide el riego con la llegada de turistas lo que aumenta el consumo de agua y decrecen los caudales de los ríos. Pero el problema se suele prolongar más allá de los momentos de consumo punta. Las presas pueden retener agua en invierno y en primavera para realimentar los ríos en momentos de escasez. Pero también es importante que se ahorre en el consumo de agua y se utilicen lo mejor posible los recursos existentes.
- Las crecidas violentas causan inundaciones; a veces mortales y devastadoras. Las presas pueden proteger a las construcciones existentes, pero también pueden contribuir a la creación de otras zonas inundables.

9. ¿Hasta que punto Usted está de acuerdo con las siguientes propuestas?

- Ahorrar todos los usos del agua y utilizar de forma óptima todos los recursos existentes;
- Reducir las superficies regadas, con el riesgo de hacer desaparecer numerosas explotaciones agrícolas;
- Constituir y almacenar recursos nuevos, (reservas) por lo menos en determinadas regiones muy deficitarias;
- Construir obras de protección contra las crecidas (escolleras, presas, ...),
- Reforzar la previsión y el anuncio de crecidas para reducir los daños ocasionados por las inundaciones;
- Prohibir la instalación de viviendas y de actividades económicas en zonas inundables.

### **Expresión libre (si es necesario, completado con una hoja a parte).**

Señale aquí, en algunas líneas, otras observaciones que quiera expresar; o las preguntas que Usted considera que no se han tratado en el cuestionario.

### **Las próximas etapas (CUARTA PÁGINA).**

1. Que grado de satisfacción de la atribuye Usted a las modalidades previstas por este programa para permitir la participación del público.
2. ¿Cómo considera Usted que podría participar de forma más eficaz en la definición y en la ejecución de una política del agua en la Cuenca Adour-Garona?.
  - Participando en las reuniones organizados por el Comité de Cuenca;
  - En el seno de las asociaciones de consumidores;
  - En el seno de las asociaciones de protección de la naturaleza;
  - Participando en un foro de Internet;
  - Siguiendo el debate por la prensa y los medios de comunicación;
  - Interviniendo los políticos y los profesionales,
  - Por otros medios (precisar).

## **3.2. Los Estados Generales del Adour-Garona, un río europeo.**

Actas del coloquio celebrado en Toulouse el 27-28 de abril del 2001.

Se trató de un acontecimiento histórico en la participación, en la planificación y gestión del agua en el río Adour-Garona en Francia. Seis meses después de la aprobación de la Directiva Marco del Agua se convocó en Toulouse con cita personalizada a unas 3.500 personas. Respondieron a la llamada unas 400 que durante dos días debatieron sobre el presente y el futuro del río. Los Estados Generales fueron organizados por el Organismo de Estudios y Planificación del Adour-Garona E.P.T.B (del Sindicato Mixto de Estudios y Ordenación del río Adour-Garona). Fueron coorganizadores el Departament de Medi ambient de la Generalitat de Catalunya y el Conseilh Generau D´Aran. Las Jornadas fueron consideradas un hito histórico y su coste incluido la grabación, transcripción y publicación de las actas en un libro de 381 páginas fue de 137.000euros.

Las ausencias más significativas fueron las del Ministro de Ordenación del Territorio y Medioambiente y la del Ministro de Energía. Por el contrario, estuvo el Ministro de Agricultura.

En el discurso inaugural de la Presidenta del Ente Gestor y Planificador del Adour-Garona, discurso de apertura, quedó claro que se trataba por primera vez de recoger las quejas, disfunciones y propuestas de los participantes para mejorar el Proyecto de Plan Hidrológico de Cuenca así como de Ordenación del Territorio y del Medioambiente para reconciliar el ser humano y el río y aplicar la Directiva Marco del Agua en lo relacionado con la democracia participativa y las cuencas hidrográficas internacionales. No participó la confederación Hidrográfica del Ebro aunque en varias ocasiones a lo largo de las jornadas fue mencionada.

Los Estados Generales reunieron, sobre todo, a técnicos de gestión del agua y el medioambiente, funcionarios, políticos electos y asociaciones de pescadores, cazadores y ecologistas de todo el Sur de Francia. En general las sesiones fueron tranquilas y únicamente se produjeron algunos momentos de tensión y enfrentamiento entre los agricultores y las asociaciones del medioambiente así como ciertas tensiones entre los agricultores y la empresa nacional de electricidad que controla el agua embalsada para producción eléctrica.

No obstante el tono recogido en las actas, publicadas en libro, es el de diálogo abierto sin ocultación ni doble lenguaje. Posteriormente se han celebrado algunos Estados Generales más informales, de subcuencas del río Adour-Garona (afluentes). También se ha publicado un segundo libro, continuación del de los Estados Generales, titulado "*La Agenda del río Adour-Garona*". Estas publicaciones como muchas otras tienen como objetivo la difusión de información con la máxima transparencia hacia la población de la cuenca del Adour-Garona según recomienda la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea.

En total hubo casi 50 ponentes, el 80%, funcionarios y políticos electos y el resto pertenecían a asociaciones y entidades medioambientales...etc. En general, al menos en la transcripción pública de las actas, los debates y coloquios desde la sala tuvieron poca tensión y poca viveza. Se trató de unos Estados Generales controlados desde la mesa de debate por un periodista experto en este tipo de actividades, Jean Christopher Jiesdert, que dirigió las Jornadas con una gran profesionalidad.

Se celebraron también 6 talleres, en cada uno de los cuales hubo unas conclusiones pero el conjunto de los talleres aportaron mucho menos que las asambleas plenarios. Los talleres fueron sobre:

- Educación y Sensibilización.
- El Adour-Garona pirenaico.
- Peces migratorios.
- El Adour-Garona girondino
- El Observatorio del Adour-Garona
- Taller prospectivo (futuro)

No deja de ser significativo el que, probablemente, y en términos de metodología de la participación en la planificación y gestión fue la intervención del Prefecto o representante del Estado Central para todo el río Adour-Garona

el que hizo la intervención más técnica, más completa y de más alto nivel. Hemos seleccionados algunos de los aspectos más significativos del discurso de clausura de los Estados Generales del río Adour-Garona pronunciado por Hubert Fournier Prefecto coordinador de la cuenca, Prefecto de la región Midi-Pirineos, Prefecto de la provincia del Alto Adour-Garona. Señaló que el Adour-Garona es un río caprichoso, “el último río salvaje, según dicen, de nuestro país” y recordó que el Canal de Midi ha sido clasificado como Patrimonio Mundial de la Humanidad. Recordó que la Ley del Agua de 1992 definió dos objetivos muy claros para conciliar los usos y aportar garantías a largo plazo: una gestión equilibrada y la protección de los ecosistemas. Señaló solemnemente:

*“El Estado es el impulsor de estrategias que comparte con los actores concernidos: colectividades, municipios y provincias, establecimientos públicos territoriales de cuenca, las agencias del agua..... El Esquema Director de Ordenación y Gestión de las Aguas (equivalente al Plan Hidrológico de Cuenca en España) es el fruto de un trabajo de inventario de gran calidad y de un esfuerzo digno de destacar de síntesis en lo relacionado con los objetivos y las prioridades.....el resultado ha sido obtenido gracias a los intercambios de informaciones, a los debates y a la concertación con los políticos electos, los servicios administrativos del Estado, los representantes de los usuarios del agua y de los organismos asociativos.....hoy se reconoce la legitimidad del Plan Hidrológico de Cuenca y todas las decisiones públicas en lo relacionado con el agua, las del Estado, las de los Municipios, Provincias y Regiones, las de la Agencia del Agua deben ser compatibles con las orientaciones del S.D.A.G.E (Plan Hidrológico de Cuenca). En este documento tenemos un potente marco de coherencia. Este documento de referencia, sintético y preciso, deberá ser revisado y puesto de conformidad y acuerdo con la nueva Directiva Marco del 2000 de la Unión Europea.....la concertación se ha convertido en un utensilio esencial de la política del agua.... El S.D.A.G.E (Plan Hidrológico de Cuenca del Adour-Garona) en su puesta en práctica tiene consecuencias fuertes sobre el río Adour-Garona, tanto en lo relacionado con las medidas de gestión del recurso del agua (definición de puntos nodales y de objetivos de caudal, identificación de prioridades de descontaminación), que en lo que se refiere a la política de gestión de los medios naturales definida en programas que se refieren por ejemplo a la gestión de zonas verdes y a la restauración de las rutas de los peces migratorios.....mi misión como Prefecto coordinador de la cuenca implica que yo esté muy presente en las instancias de decisión o de concertación de la cuenca: Comité de Cuenta, Comisión del Medio Natural Acuático, Consejo de Administración de la Agencia del Agua, Misión Delegada de la Cuenca pero también me compete el proponer al Ministerio encargado del medioambiente las modificaciones reglamentarias que se refieran a los aspectos cuantitativos y cualitativos del recurso(agua), así como la delimitación de las zonas vulnerables a las contaminaciones por los nitratos agrícolas, y la de las zonas sensibles a la eutrofización)..... El papel de coordinación es por lo demás fundamental para garantizar la coherencia de la acción del Estado. Para ilustrarlo citaré el acción llevada a cabo en el año 2000 en la preparación de los Decretos Marco sobre la Sequía que afectaban por supuesto al río Adour-Garona y a sus principales afluentes. Estos Decretos que fueron decididos en frío, si así se puede decir, definen una codificación y reglas comunes para la*

*gestión de los períodos de crisis. Estos Decretos facilitarán el ejercicio reglamentario, en caliente, en período de gran estiaje, asegurando por adelantado la transparencia y la concertación.....Los aspectos cuantitativos del agua son determinantes.....Ésta es la razón por la cual el Plan de Gestión de Estiajes del Río Adour-Garona debe ser un utensilio importante en los años que vienen..... El Plan de Gestión de Estiajes es un elemento estructural de la buena gestión del agua y de la evolución de las prácticas. A través de la explicitación de reglas de gestión y el reparto del recurso, contribuye a la evolución de los comportamientos y al desarrollo de lo que se pudiera llamar la ecociudadanía..... el trabajo no se limita pues solo a hacer un inventario del estado actual del río y del agua tampoco basta la definición de objetivos y la validación de soluciones. El trabajo debe ir más lejos en profundidad. Debe definir una organización de la gestión que garantice un buen reparto del agua entre usuarios, tanto en período normal como en período de crisis.....debemos tener la misma exigencia si queremos preservar, proteger, restaurar y revalorizar los medios naturales, los paisajes y el patrimonio cultural relacionado con el río.....me corresponde como Prefecto coordinador de la cuenca el vigilar la coherencia de la acción del Estado deseo que el Plan Hidrológico de la Cuenca del Adour-Garona S.M.E.A.G sea un verdadero proyecto compartido sobre el río Adour-Garona. Es lo que pienso que, como resultado de los trabajos de los Estados Generales, podría constituir para todos nosotros una gran ambición fuertemente movilizadora.”(Extractos del discurso de clausura de los Estados Generales por Hubert Fournier).*

A lo largo de las Jornadas de los Estados Generales hubo aportaciones que tienen un alto significado, diversos participantes en momentos diferentes señalaron que no sólo el Estado había abandonado los ríos entre sus estrategias de Ordenación del Territorio sino que la población en general había ido dando la espalda al río con el que había que reconciliarse revalorizando los espacios simbólicos sociales y naturales. Se señaló que hay que hacer los ríos y sus riberas más fácilmente accesibles y que hay que cambiar la mentalidad y las prácticas de los planificadores. Se señaló que la Ordenación del Territorio en Francia prevé para el año 2020 el crecimiento urbano a lo largo de los ríos (esto no sucede en España, excepto en el Ebro y en el Guadalquivir). El crecimiento en España está en Madrid y en la costa mediterránea.

Especial interés tuvo el taller de prospectiva que se interesaba por el futuro del río y por la metodología de la planificación. En este taller participaron numerosos presidentes y directivos técnicos de los E.P.T.B (Establecimientos Públicos Territoriales de Cuenca). Se ha formado en Francia una Asociación de todos éstos organismos que son los que se dedican a estudios y planificación de tramos de ríos, de afluentes o de partes de una cuenca. Son financiados por Federaciones de Municipios, Sindicatos de Municipios, varias Provincias y Colectividades Locales según los casos (es una forma de planificación descentralizada que a veces entra en conflicto con el Estado Central).

Fue significativa la intervención del Director del E.P.T.B (Epidor, del río Dordoña) Guy Pustelnik *“Nuestro organismo se implantó con la voluntad política de gestionar los cursos de agua en lugar de gestionar los conflictos. Nos enfrentamos al igual que la casi totalidad de los Establecimientos Públicos*

*Territoriales de Cuenca (E.P.T.B), ante el doble problema de la pertinencia de las acciones y de la subsidiariedad. Hay una enorme cantidad de actores sobre el agua que trabajan con ó sin mandato. Con mandato, me estoy refiriendo al Estado, a las Agencias, a los Municipios. Sin mandato, pienso en las Provincias, Regiones y en otras Colectividades a las que la Ley de Descentralización no ha confiado particularmente la misión en lo relacionado con la gestión del agua y aún menos con los ríos....En las Leyes del Agua de 1964 y 1992 nos encontramos ante el hecho de que el concepto de agua es el de un recurso explotable. Contamino si me es rentable, yo pago. Bombeo, extraigo agua, yo pago. Pero entre los dos aspectos uno que contamina y otro que extrae y bombea agua hay un medio natural, hay un arroyo, hay un río.....un río que es necesario que se mantenga en buen estado....para evitar los conflictos. Para gestionar el recurso y no los conflictos es indispensable el pasar de una aproximación basada en el recurso a una aproximación basada en el medio. Yo pienso que los E.P.T.B (Organismos Públicos Territoriales de Cuenca) son los utensilios totalmente importantes en esta materia. Puesto que nos encontramos aquí en los Estados Generales del río Adour-Garona querría afirmar que la condición previa al funcionamiento de un E.P.T.B (Establecimiento Público Territorial de Cuenca) es la negociación previa de un proyecto, ya que sobre nuestros ríos hay una realidad fuerte: es la falta de proyectos, falta de estrategia.....yo pido pública y objetivamente que se conciba una Ley Marco para los ríos, para que se puedan construir proyectos estructurantes sobre nuestros ríos.....el proyecto político existe cuando se tienen estrategias sobre el río, cuando se han analizado los problemas y cuando se han utilizado inteligentemente la panoplia de utensilios y medios que las leyes nos dan, cuando valoramos los miles de normativas jurídicas que están a nuestra disposición y cuando se utilizan con inteligencia”.*

Al final de la sesión de prospectiva y futuro de la cuenca del Adour-Garona se señaló que los principales afluentes del río Adour-Garona iban a tener cada uno de ellos sus propios Estados Generales que son mecanismos de prospectiva participativa en la gestión del agua.

Finalmente se puede señalar que hubo media docena de participantes que aportaron reflexiones, sobre todo filosóficas, conceptuales y metodológicas sobre la planificación y la gestión de los ríos que pudieran ser interesantes para contactar en un posible encuentro entre el Adour-Garona y el Ebro.

### **El río Adour-Garona no existe institucionalmente: de un lado está el agua, de otro los territorios.**

Estas palabras empleó un gran geógrafo francés experto en planificación y gestión fluvial en el mundo en su Informe Síntesis Gaignard. El Estado Francés está ausente de los ríos y cuencas hidráulicas y la población, a medida que se han ido degradando les ha ido dando la espalda.

Gran parte de los problemas vienen de una serie de errores político-administrativos acumulados en Francia en lo relacionado con la gestión del agua. En principio centralizada y en parte dividida en 6 organismos de cuenca

pero sin instituciones operativas. Esto ha obligado a lo largo de los últimos 30 años ha ir creando entes públicos de planificación y gestión en los que varios centenares de técnicos intentan llevar políticas operativas de gestión del agua y de los ríos luchando contra una maraña burocrática de la que forman parte.

La cronología simplificada que en últimos 60 años ha sido la siguiente:

-Ley del Agua de 1964, crea las Agencias de Cuenca y sus correspondientes Comités de Cuenca pero no se crea un establecimiento público operativo (a diferencia de las Confederaciones Hidrográficas en España).

- Año 1980, como consecuencia de la política francesa de descentralización las Agencias, los Municipios y las Provincias comienzan a crear organismos de estudios y planificación denominados *Etablissements Publics Territoriaux de Bassin*, EPTB, (Establecimientos Públicos Territoriales de Cuenca). Estos EPTB son equipos de geógrafos, ingenieros, biólogos, geólogos, abogados, economistas, expertos en comunicación...etc que trabajan en un trozo de la cuenca del Adour-Garona. En el año 2005 existían 9 entidades EPTB con sus nueve equipos de planificación de la gestión del agua y de los medios hídricos. En conjunto suman más de un centenar de expertos que conocen muy bien su territorio y que asesoran y colaboran desarrollando los SAGE y los Contratos de Río.

Todo eso fuera y además de la Agencia del Agua, de la cuenca del Adour-Garona y del Comité de Cuenca de la cuenca del Adour-Garona, son los organismos que desarrollan el esquema director de planificación y gestión de toda la cuenca. Que marcan las directrices que deberán seguir todos los EPTB, SAGES y Contratos de Río.

-La ley de 1992, estableció los SAGE del que se ampararon lógicamente los EPTB.

-El 22 de diciembre del año 2000, la Directiva Marco del Agua comenzó a estar vigente en Francia y se está aplicando sobre todo a través de los EPTB-SAGE-Contrato de Río. Los problemas entre las hidroeléctricas y los regadíos son muy similares a los de España así como los problemas de estiajes y sequías. El Informe Síntesis Gaignard resultante de los Estados Generales del Adour-Garona se hacía una pregunta que puede ser una conclusión: “¿En qué estado dejaremos este maravilloso y precioso río Adour-Garona, si continuamos a dejar funcionar las tres lógicas independientes, la del Adour-Garona de la montaña, la del Somontano y la del Valle y a tratar independientemente el agua, el cauce del río, el valle, las terrazas aluviales y los terrenos agrícolas que lo rodean?

La respuesta es que: “El Adour-Garona puede llegar a ser un río ejemplar en Francia aplicando la Directiva Marco Europea sobre la calidad del agua del año 2000 por medio de una convención interregional y transfronteriza de cuenca, aplicando Natura 2000 incluso de manera transfronteriza y buscando una regulación de la producción hidroeléctrica en función de las necesidades de estiaje ligadas a otras actividades productivas, económicas y/o al

mantenimiento del biotopo, reflexionando sobre la utilización razonable y la evolución de las 130.000 hectáreas de regadío, aplicando los diferentes esquemas de ordenación y de gestión de las aguas de la cuenca vertiente.....ello requiere una política coordinada de cuenca que debemos comparar con otras grandes cuencas. De esta experimentación podríamos sacar enseñanzas que nos permitan salir del no ser institucional de los ríos y las riberas y proponer una ley que hoy en Francia no existe.”

### **3.3. La Agenda Adour-Garona por el desarrollo sostenible.**

Es el segundo volumen de los publicados por el Sindicato Mixto de Estudios y Ordenación del Adour-Garona (EPTB-Adour-Garona). Se publicó en diciembre del 2003 y refleja algunos textos de gran calidad que describen la metodología con que en Francia se está realizando la planificación, ordenación y gestión hidráulica de los territorios de los ríos siguiendo la Directiva Marco del Agua.

Diversos autores participantes vienen a afirmar que los ríos de la cuenca son administrados, *“incluso sobre-administrados”*, pero no están gobernados en el sentido de que no constituyen un territorio político en el que se expresarían a la vez tras las acciones prácticas, una o varias opiniones públicas, todo ello regulado por una ley o por las instituciones. *“A diferencia de la Montaña o del Litoral los Ríos siguen siendo una entidad geográfica que se encuentra hoy fuera del proceso de institucionalización”*. (Pág. 22)

Insisten los autores en que el río Adour-Garona no es reconocido como un patrimonio. El río Adour-Garona es objeto de un troceado político y administrativo: el río Adour-Garona es el gran ausente de los proyectos territoriales, de las colectividades territoriales (provincias y regiones) y de los proyectos del Estado. Paradójicamente son los conflictos entre usos y usuarios lo que está dando una cierta importancia al Adour-Garona: es un objeto de apropiaciones. *“De manera muy simple se puede decir que no existe un usuario del Adour-Garona sino usuarios de uno o varios recursos específicos ligados al río. No existe una regulación en conjunto del río Adour-Garona, lo que existe son regulaciones localizadas y/o temáticas”*. (Pág. 30)

Es en el Adour-Garona Medio donde se presentan los conflictos más grave en relación con la calidad del río. El río no tiene todavía ni una visión de conjunto ni una visión territorializada, global e integrada. Algunos de los principales conflictos en el Adour-Garona son los derivados de los bombeos agrícolas y la ausencia de contadores de agua. También crea conflicto los privilegios y el poder derivado de los que son beneficiarios de derechos de concesión que son favorecidos con respecto a otros usuarios. También crea conflictos el vacío jurídico que puede verse claramente en lo relacionado con los ocios náuticos y el mantenimiento y cuidado de las riberas. Es el Adour-Garona un río o una entidad biofísica ampliamente ausente de su territorio. Son precisamente los científicos y los grupos medioambientalistas los que tratan y defienden el río

como entidad biofísica, en cierto modo, se constituyen en sus auténticos representantes frente a los agricultores o a la compañía Electricidad de Francia.

Con respecto a las perspectivas del Adour-Garona, hemos optado por reproducir con la mejor traducción posible las conclusiones siguientes: *“El río Adour-Garona se inscribe en un sistema territorial coherente, caracterizado por una bipolarización metropolitana y un espacio rural estructurado por ciudades de tamaño medio, todo ello ligado a su vez por mecanismos nacionales de redistribución y mecanismos locales de solidaridad.....Sin duda las funciones económicas históricas del río, especialmente la navegación, han jugado un papel importante en esta configuración. Pero el río, en cierta forma, ha perdido su función federatriz del territorio: mientras la configuración geográfica perdura, permanece, el río, por decirlo de alguna manera, ausentado de su territorio. La ausencia de fuerza federadora hace que el río esté sometido a una gran diversidad de usos, a los que él no aparece sino bajo el ángulo de un recurso a explotar o de un problema a resolver pero no aparece como un patrimonio común cuyo mantenimiento y valorización constituiría un objetivo compartido. La Ley de Aguas hace que el río realmente al focalizarse en función de las ventajas que se puedan obtener de él, sobre todo en temas sectoriales (agua, pesca, praderas), en una lógica de calmar los conflictos más que en una lógica de gestión colectiva del río a veces se le tiene en cuenta como una entidad biofísica global correlacionada con las actividades humanas; pero, a menudo, estos avances se quedan en intenciones y no se enmarcan verdaderamente en las preocupaciones de las instituciones políticas territoriales”.*

*“Las lógicas de actuación en torno al río lo abordan en el marco estricto de sus perímetros territoriales, lo abordan como problemas que hay que resolver de manera sectorializada y en un marco temporal que no responde en general a los ritmos del río”.*

*“Eso explica que son muy escasos los que, entre los actores territoriales, hablen” en nombre del río” esta posición es, en gran medida, dejada a los especialistas de la naturaleza y del medioambiente físico, a los militantes o a los científicos.....El Adour-Garona entidad biofísica y sociopolítica viva se encuentra cogido entre las lógicas de apropiación, las lógicas segmentadas de la administración y ciertas tendencias hacia la confiscación del río por parte de los especialistas. El río Adour-Garona no encuentra su lugar de expresión, de debate y de apropiación. Es sintomático que el río no sea considerado (de no ser sobre el modo epónimo) como una palanca para el desarrollo del gran Sudoeste francés”.*

*“Está en marcha una revolución silenciosa, que se deduce de las estadísticas y de las declaraciones de los actores. El Adour-Garona se urbaniza, y esto se produce de dos maneras: de una parte, como consecuencia del hecho de la periurbanización de las metrópolis y de las ciudades medias, el río constituye un territorio de acogida para el habitat residencial; por otro lado el río en sus partes rurales, tiende a devenir en un espacio de ocios urbanos diversificados.....El río vuelve a ser un lugar de vida.....más integrado, más sensible y necesitado de regulación global.....tiende a ser un espacio público del territorio”.*

*“La repoblación demográfica del Adour-Garona puede por lo tanto constituir un hilo conductor, bien tendido, paradójico de su gestión como palanca de desarrollo sostenible. Se trata, a través de la Agenda Adour-Garona, de reconciliar el río y su territorio, dicho de otra manera, de hacer visible su papel como elemento estructurante del desarrollo sostenible del Sudoeste.....Se deberán combinar tres dimensiones:*

- 1º. El río como espacio público.*
- 2º. El río como patrimonio natural del Sudoeste.*
- 3º. El río como eje de desarrollo interregional “.*

*“Hasta ahora, esta repoblación demográfica del río se ha producido, en gran medida, sin el río más bien contra él. El río en si mismo es más vivido como un impedimento o un condicionante o bien como una amenaza para el desarrollo demográfico que su valle genera.....Se requiere una protección del río contra la invasión de la urbanización, de lo urbano y la protección de los habitantes contra los riesgos del río.....Se trata de favorecer lo más posible las interpenetraciones entre lo público y el río de manera que se pase del antagonismo al interés mutuo, operando un retorno hacia el río. La elaboración de principios comunes de preservación del Adour-Garona como entidad natural se enfrenta a numerosas dificultades. El Plan de Gestión de Estiajes no acaba de ponerse en marcha a pesar de estar aprobado. El Esquema de Mantenimiento de las Riberas, a pesar de que fue objeto de un consenso durante su elaboración, no ha encontrado hasta ahora las modalidades de ejecución concreta. Las tareas y desafíos de la protección y valorización física del medioambiente del río (aguas, lecho y riberas...etc) han sido claramente identificadas pero no se trata de hacer del río Adour-Garona un santuario sino de concebirlo en el marco del desarrollo del territorio”.*

*“El problema, en este caso no esta en la ausencia de orientaciones sobre el fondo. Se trata sobre todo en un problema político y cultural, consistente en hacer compartir la preocupación de la ejecución de las medidas y de los principios de gestión prudente del río de manera que se pueda preservar el carácter de patrimonio natural y cultural ello requiere”:*

- “Mejor conocimiento de los medios físicos del río”.*
- “La concertación entre actores públicos sobre las políticas de ordenación y gestión”.*
- “La sensibilización de los usuarios directos del río sobre la buena salud de este”.*
- “El desarrollo de una sensibilización y de una aproximación del río al sistema escolar”.*

*“La Asamblea Francesa, los parlamentarios no participan sino de forma parcial y exclusivamente sobre el ángulo presupuestario en las discusiones ligadas al agua. Todo esto no favorece, evidentemente, los debates contradictorios sobre lo que está en juego políticamente en relación con el agua. Dicho de otra manera se trata de una organización sin política, y se enfrenta sin éxito a otros dominios que se benefician del doble efecto de una política bien definida y de organizaciones bien adaptadas. Es el caso de la agricultura y de la producción*

*energética. Cabe interrogarse sobre las consecuencias de esta organización en lo relacionado con el agua en términos de compatibilidad, incluso de coherencia con las otras políticas públicas definidas, en su caso, en el plano nacional y en el plano europeo. Los cursos de agua se confirman de esta manera como los soportes pertinentes de políticas de ordenación del territorio. La cuestión del agua distribuida supera pues de lejos los tratamientos o aproximaciones únicamente sanitarias y medioambientales. El agua es, de hecho, un asunto evidentemente político. El dispositivo legislativo de nuestro país en lo relacionado con el agua no favorece actualmente la coherencia de la gestión del agua y de los cursos de agua con las otras grandes políticas públicas de Francia". (Págs. 39 a 45)*

### **Las conclusiones de la Agenda Adour-Garona del año 2003 sobre el río y la ordenación del territorio.**

- *“El río Adour-Garona no es tratado como una unidad estructurante en los actuales proyectos de desarrollo territorial”.*
- *“El río existe sobre todo por su componente paisajista o a través de sus dimensiones histórica y cultural”.*
- *“Es presidido a través de sus usos y especialmente a través de los usos del agua (y de electricidad, riegos, abastecimientos urbanos y los industriales).”*
- *“La componente agua es objeto de numerosas medidas administrativas, a pesar de todo, este ligada al sistema fluvial. Es decir que éste no es considerado en su conjunto en tanto que un medioambiente sensible, ya que representa potencialmente una multitud de recursos”.*
- *“Estos elementos permiten comprender mejor porque los actores institucionales se refieren generalmente a los instrumentos previstos en la Ley sobre el Agua, los SDAGE, los Contratos de Río y los SAGE e incluso los PGE (específicos a la cuenca Adour-Garona) cuando se les pregunta como integrar el río en los proyectos de desarrollo territorial”.*
- *“Cuando exponen los proyectos de desarrollo territorial tales como los Contratos de País y también los CBER y DOCUP, queda evidente que la problemática fluvial no está integrada de manera global sino sectorial”.*
- *“Por consiguiente y de manera general, la gestión sectorial de los sistemas fluviales nos lleva a poner en duda y someter a crítica el conjunto de instrumentos de la puesta en práctica de la política de medioambiente y de ordenación del territorio, así como la política del agua y la manera como estos instrumentos son utilizados y puestos en práctica por la sociedad”. (Pág. 111)*

### **3.4. El gran debate nacional en Francia: “A favor de una nueva política del agua”.**

En el año 2000 se publicó en Francia una ley interesante que no tiene su equivalente en España. Se trata de que los grandes temas nacionales de cada momento histórico sean objeto de discusión participativa a gran escala en todo

el país. Se la conoce como la Ley de Debate Público. En estos momentos, año 2005, esta en debate público, por ejemplo la conveniencia o no de construir una línea de alta velocidad ferroviaria entre Burdeos y Toulouse.

En el año 2003 la ministra francesa de la Ecología y el Desarrollo Sostenible, Roselyne Bachelot-Narquin, abrió un gran debate nacional sobre la refundación de la política del agua en Francia. En la cuenca del río Adour-Garona-Adour, el Presidente del Comité de Cuenca y el Prefecto Coordinador de la Cuenca, organizaron a lo largo del año grandes reuniones de las 8 Comisiones Geográficas de la Cuenca y de la Comisión del Medio Natural Acuático. A lo largo de los meses de abril y mayo se implicaron 900 participantes con sus análisis y reflexiones sobre los grandes temas propuestos, que eran tres:

1. El agua y el hombre.
2. Los medios acuáticos.
3. La gobernabilidad y los medios.

El 30 de junio se celebró una sesión extraordinaria del Comité de Cuenca ampliado a numerosos actores entorno al agua y a los parlamentarios de la cuenca. Participaron 500 personas.

Posteriormente se ha desarrollado en Francia una gran consulta popular a través de una encuesta masiva con el fin de ampliar a la población, no especializada, el debate público sobre la nueva política del agua. Se organizó también un gran coloquio nacional sobre la restitución al final de dicho año.

Resumiremos aquí lo esencial de las conclusiones del debate público en el Adour-Garona-Adour sobre la nueva política del agua.

1º. La política de prevención debe ser un eje de progreso privilegiado. Se debe reservar en prioridad para la alimentación humana de agua potable los recursos de los acuíferos profundos, generalmente, de buena calidad y mejor protegidos de las agresiones externas.

2º. Se debe incitar, a todos los niveles, a economizar el agua especialmente en los regadíos. Donde se deben prevenir las contaminaciones procedentes de productos fitosanitarios, pesticidas y abonos (especialmente nitratos).

3º. Se deben reducir al máximo los vertidos a las alcantarillas de productos tóxicos y desarrollar tecnologías limpias industriales en depuración.

4º. La gestión del recurso debe ser objeto de una planificación que integre las perspectivas de evolución de nuestra sociedad y de las condiciones naturales (especialmente las climáticas).

5º. La gestión de los recursos de agua durante el estiaje plantea un problema crucial que debe ser sobre todo resuelto economizando agua y creando nuevos recursos.

6º. El turismo litoral y fluvial, en plena expansión, no puede aceptar una mala calidad de los ríos y riberas.

7º. El desarrollo de la hidroelectricidad, energía renovable, es un objetivo privilegiado para luchar contra los riesgos ecológicos mayores. La conciliación de la política energética y de la política del agua implica una reflexión sobre la internalización de los costos ambientales en las tarifas de la energía en relación con eventuales ecotasas sobre el gas que genera el efecto invernadero. Se da el caso de que en la cuenca Adour-Garona-Adour las concesiones hidroeléctricas son cada vez más solicitadas para responder a otras aspiraciones diferentes de las de producción de energía en el marco de una gestión multiuso (apoyo de estiajes, navegación y turismo fluvial).

8º. Se impone una buena aplicación del Principio de Precaución. Se deben proteger las áreas de captación de agua potable siendo cada vez más exigente en la calidad de esta. Se deben gestionar mejor los fangos de las estaciones de depuración.

9º. Para conseguir más eficacia hay que acercar los centros de decisión sobre el terreno y desconcentrar los procedimientos administrativos.

#### **En cuanto a los medios acuáticos.**

Se deben mejorar nuestros conocimientos de su estructura, el funcionamiento y disfuncionamiento de los medios acuáticos basándose sobre todo en utensilios de planificación descentralizada como los Esquemas de Ordenación y Gestión de las Aguas (S.A.G.E), los Contratos de Río y los Planes de Gestión de Estiajes.

Se debe establecer una buena relación entre la salud pública y el mantenimiento de los medios acuáticos.

En los temas de reglamentos y leyes la gestión de los medios acuáticos esta muy dispersa en actores múltiples lo que dificulta la legibilidad y la coordinación de los medios a emplear. Se debe ampliar la Policía Administrativa y la Policía de Observación y Vigilancia Ecológica de los ríos. El taller de los medios acuáticos señaló que se debe coordinar la protección de éstos con la ordenación del territorio y la creación de una ley nacional de ríos y riberas, que permitiría una mejor articulación entre la gestión del agua, la protección de los medios sensibles y la ordenación del territorio en una perspectiva de ordenamiento duradero.

#### **El buen gobierno, la gobernabilidad del agua y los medios necesarios.**

Las conclusiones del grupo de trabajo y debate sobre este tema pueden sintetizarse en el siguiente texto que citamos traducido:

*“El Debate Nacional sobre el Agua es parecido al de otros numerosos debates de la sociedad en los que todo el mundo se siente preocupado pero en los que,*

*muy rápidamente, la complejidad del tema puede traducirse en una confiscación del debate por parte de los técnicos y expertos.*

*La política del agua deberá, en consecuencia, apoyarse en una participación activa de todos los ciudadanos, tanto para su refundación, como para su puesta en práctica”.*

*“ De no hacerlo así, nos exponemos a situaciones de bloqueo en las que las soluciones técnicas propuestas se enfrentan a la desconfianza del público en general y a la oposición radical de los grupos minoritarios. Una buena gobernabilidad debe por tanto simplificar las relaciones entre los ciudadanos y los decisores”.*

*“La política del agua que está ampliamente descentralizada se ha construido basándose en el principio del que contamina paga. Hoy esta situación se amplía hacia una política de gestión del recurso y de los medios en relación directa con la ordenación del territorio y con una política de uso en relación con la salud, las actividades económicas, la ecología.... “.*

Las conclusiones señalan que se debe aplicar el principio de solidaridad en la administración de los recursos de la cuenca, así como el principio de subsidiariedad para que cada asunto, cada tema sea tratado a la escala adecuada y al nivel administrativo conveniente. Los reunidos concluyeron que tanto los S.A.G.E (Esquemas de Ordenación y Gestión del Agua) y los Contratos de Ríos eran utensilios privilegiados para la puesta en práctica de la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea.

Señalaron que el Estado Francés debe garantizar la coherencia de las políticas públicas, política del agua, política agrícola, política rural, política energética.... Insistieron en que era absolutamente necesaria en todo lo relacionado con el agua una transparencia y una comunicación activa con los usuarios para responder a una crisis de confianza de los consumidores. Se debe facilitar al máximo las informaciones necesarias para que avancen los proyectos y simplificar las fases de consulta o información pública de los Ayuntamientos y ciudadanos. Se deben simplificar los procedimientos administrativos.

En cuanto a la participación acordaron lo siguiente: *“La participación, la implicación de los ciudadanos está abocada a desarrollarse en el marco del debate público pero la complejidad de los temas sigue siendo un freno para la emergencia de una democracia participativa real. El pasar de una Sociedad de la Información sobre el Agua a una Sociedad de la Cultura del Agua es la gran apuesta de la educación a todos los niveles.*

*La problemática del agua no debe quedarse fuera de la enseñanza escolar. El Servicio Público de la Información debe ser movilizado sobre este objetivo social.*

*Las asociaciones (ecologistas, medioambientales, ciudadanas, culturales...etc.) constituyen un elemento de conexión interesante entre la sociedad civil y las instituciones a cuyo cargo corre la política del agua. Las asociaciones tienen necesidad de reconocimiento, de medios financieros y también de capacidad*

*técnica para ser creíbles. Con toda evidencia, las asociaciones tienen un papel esencial que jugar en la llegada de una política del agua mejor compartida”.*

El ponente señaló alguno de los aspectos que citamos textualmente: *“Se debe respetar el equilibrio entre la Democracia Electiva y la Democracia Participativa, es decir, entre la responsabilidad de los electos y la de los usuarios.....La gestión de los usos debe ir por delante de la gestión del recurso agua en el sentido propio, con el fin de orientar la política del agua.....Insistió finalmente en la flexibilidad que conviene acordar en cuanto a los plazos fijados para la puesta en práctica de la Directiva Marco Europea del Agua, habida cuenta de la apuesta consistente en asociar estrechamente el conjunto de actores de la comunidad de cuenca.”*

El acto de clausura de las grandes jornadas a las que acudió la Ministra de Ecología y Medioambiente en julio del 2003, organizadas por el Comité de Cuenca Adour-Garona en torno a la nueva política del agua. Tuvo un duro discurso de clausura a cargo del Presidente del Comité de Cuenca Adour-Garona en presencia de la ministra cuya intervención no ha sido recogida en el documento publicado por el Comité de Cuenca.

El Presidente del Comité de Cuenca (Jean Francoise-Poncet, gran político francés), que lleva en el cargo desde hace casi 30 años, tras dar la bienvenida a la ministra y reconocer que por primera vez una tan alta personalidad del medioambiente y del agua acudía a la reunión extraordinaria de un Comité de Cuenca. Comenzó quejándose de los ataques que habían sufrido los técnicos y los políticos de este Comité en los últimos años por parte, no sólo, del ministerio sino de las asociaciones ciudadanas. Sobre la Directiva Marco del Agua dijo lo siguiente: *“Nos fija un nuevo horizonte: reconquistar el buen estado de nuestros recursos de agua y de los medios acuáticos de aquí al año 2015. Bajo este título sibilino, se inscribe a partir de ahora una lógica radicalmente diferente ya que se trata de una obligación de resultados exigibles que se sustituye a las obligaciones de los medios que se requerían anteriormente.....He pedido inmediatamente a los Servicios de la Agencia del Agua de precisarme, tanto como se pueda, el coste de este nuevo objetivo de calidad de las masas de agua (yo se bien que estamos todavía comenzando el proceso y que la propia noción de buen estado de las masas de agua, en si misma, objetivo último de la directiva marco esta pendiente de consolidación...pero en cualquier caso, nos hace falta saber a que nos comprometemos).....no nos equivoquemos, tras el análisis que hemos llevado a cabo, un análisis aproximativo por ahora, se muestra sin equivoco que este nuevo objetivo de la directiva marco (masas de agua en buen estado) es mucho más ambicioso que el del S.D.A.G.E ,Esquema Director del Ordenación y Gestión del Agua,(en España Plan Hidrológico de Cuenca) y necesitará además de una reorganización bien legitima de nuestras políticas de intervención con el fin de mejorar la eficacia, necesitará medios sensiblemente superiores a los consagrados hasta ahora para la puesta en práctica del Esquema Director (unos medios económicos superiores en un 50% de los actuales)”.*

El Presidente del Comité de la Cuenca se quejó de que ésta supone la quinta parte del territorio nacional francés y sólo recibe la décima parte de los medios financieros recibidos por el conjunto de las 6 Agencias del Agua. Insistió en que dadas las características climáticas y la importancia del desarrollo agrícola de la cuenca era necesario una política de apoyo del recurso agua que no ha lugar en las otras cuencas hidráulicas francesas. Se refirió abiertamente a que la producción de maíz requería nuevos embalses ya que tenían un déficit de 200 a 300 hectómetros cúbicos de agua al año *“para garantizar un Caudal de Estiaje compatible con la vida acuática y la satisfacción de las necesidades sociales incomprensibles y de los usos económicos fundamentales”*. Insistió en que desde hace años en la cuenca se ahorra agua y le dijo a la ministra: *“Sepa que las medidas de ahorro puestas en práctica, especialmente en aplicación de la política contractual llevada a cabo entre la Agencia del Agua con el mundo agrícola, están dando resultados espectaculares (cerca de 40 millones de metros cúbicos por año economizados en la agricultura de Aquitania gracias a una evolución de las mentalidades, de las técnicas de riego y de las prácticas de cultivo”*.

El Presidente de la Cuenca se quejó de que necesitan nuevos embalses de Gabas, Vimenet, Trezence y el embalse de Charlas: *“Este último proyecto (el embalse de Charlas) que ha sido estudiado con lupa bajo todos sus aspectos desde hace más de 20 años, que tuvo una aprobación resolutoria favorable de nuestro Comité en diciembre de 1996 y que continúa en dique seco.....Esperemos que no se envíe para más adelante, por medio de maniobras dilatorias, el examen de estos proyectos de embalses ni los debates puedan necesitar...He aquí pues los expedientes estructurantes con relación a la ordenación de la cuenca, Señora Ministra, os propongo de bien aceptar examinarlos sin tabúes, con serenidad y buena voluntad y sobre todo sin prestar oído demasiado complaciente a las minorías activistas.....Hemos sufrido demasiado estos últimos años de una negación de la democracia que ha ido reenviando y dejando para más tarde la consecución de un proyecto de embalse (el de Charlas, 91 hectómetros cúbicos) que los Ayuntamientos afectados y todos los aparatos administrativos y políticos de la cuenca informados por expertos científicos al efecto se ponen de acuerdo para reconocerlos como de Utilidad Pública. Como se trata de proyectos costosos de los que no se encuentra equivalente en las otras cuencas creemos que se trata de expedientes susceptibles, o al menos así nos lo parece, de beneficiarse de la solidaridad nacional”*.

La intervención del Presidente de Cuenca sobre las reglas de gestión, mantenimiento de los arroyos, los ríos y las riberas no dejaron lugar a duda: *“La extracción de gravas y arenas en el lecho menor de los ríos ha sido prohibida en su día, y en consecuencia el lecho mayor de nuestros cursos de agua está siendo excavado por toda la cuenca....Al mismo tiempo, se observa que el mantenimiento del lecho de los ríos ya no se realiza, se observa que se forman bancos de arena, que aparecen islas, que las corrientes deformadas afectan a las riberas, hay erosión de las tierras agrícolas y se ven amenazadas tanto los edificios de vivienda y las construcciones de ingeniería hidráulica (puentes, diques ...). Ha llegado el momento de reaccionar...puesto que son necesarias para el equilibrio del río, las extracciones en el lecho menor deben de toleradas,*

*si no autorizadas, sin que por lo tanto se deje la puerta abierta a la explotación puramente comercial..... De manera general, Señora Ministra, sepamos hacer buen uso del principio de precaución que usted se esfuerza en consagrar en la carta del medioambiente adosada a nuestra constitución.....No nos dejemos cometer abusos por parte de las minorías que defienden los intereses particulares bajo el pretexto de defender el interés general. La democracia no es el gobierno de la minoría, y la razón debe combatir a la pasión en materia de ecología y de desarrollo sostenible”.*

Esta publicación se difundió a 2.500 ejemplares y no recogió la respuesta de las opiniones de la Ministra de Ecología y Medioambiente de Francia en su visita a las “Jornadas por una Nueva Política del Agua” celebradas en Toulouse en junio del año 2003.

#### **4. La gestión del conflicto: las Comisiones de Debate Público.**

##### **La participación en grandes proyectos a través de la Comisión Nacional de Debate Público de Francia.**

Esta Comisión nacional de Debate Público se creó en 1995 y vió sus competencias ampliadas en la Ley de 27 de febrero del 2002 relativa a la Democracia de Proximidad. Esta Comisión tiene como misión el vigilar con respecto a la participación del público en la elaboración de proyectos de ordenación del territorio y de equipamientos de interés nacional que presenten fuertes apuestas socioeconómicas, impacto sobre el medioambiente o sobre la ordenación del territorio ([www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr)).

Cuando se quiere llevar adelante un proyecto de envergadura, por ejemplo la línea del AVE (Tren de Alta Velocidad) entre Toulouse y Burdeos se crea una Comisión Particular de Debate Público (el 8 de septiembre del 2004). Durante unos meses se celebran decenas de reuniones y se proporciona el máximo de información para que la opinión pública pueda abrir y participar en un debate del público en general y de expertos. Desde el 8 de junio al 18 noviembre del 2005 se han desarrollado todos estos procesos argumentándose con todo sentido que lo bueno es que el debate público intervenga antes de la investigación y la declaración de utilidad pública de un gran proyecto, es decir, el momento en el que aún es posible modificar o abandonar el proyecto. La red ferroviaria francesa lo solicitó y la Comisión Nacional de Debate Público lo llevó adelante. Éste es uno de las 53 estructuras prioritarias de Francia que el Comité Interministerial de Ordenación y Desarrollo del Territorio Francés ira sacando a debate público.

*“Todas la opiniones y las contribuciones expresadas durante los cuatro meses del debate serán recogidas, sintetizadas por la Comisión Particular de Debate Público que son nueve miembros elegidos entre altos niveles de profesionales,*

*técnicos y de funcionarios que tienen la obligación de permanecer neutrales con respecto al debate público. Esta Comisión Particular presentará las conclusiones a la Comisión Nacional explicándole como funcionó el debate, los grandes temas suscitados por el proyecto y las convergencias o divergencias expresadas. En dos meses la Comisión Nacional hará un balance del debate y lo presentará al organismo que solicitó el debate público nacional”.*

La Comisión Nacional del Debate Público celebra por fin en el año 2004 el debate público sobre el proyecto de presa y embalse de apoyo del estiaje de Charlas (Alto Adour-Garona, Francia).

El agua por primera vez en la historia de Francia es objeto de un debate nacional organizado por la Comisión Nacional del Debate Público. Además y paralelamente al gran debate público sobre la política del agua en Francia o la cultura del agua en Francia se desarrolló en el 2004 un debate público sobre la construcción o no del embalse de Charlas.

Es importante señalar que hasta ahora los grandes debates nacionales organizados según la ley han correspondido a la discusión ante la opinión pública de grandes proyectos sobre infraestructuras lineales tales como autopistas, líneas ferroviarias de alta velocidad, líneas eléctricas a muy alta tensión (400.000 voltios o más). Se puede decir que los años 2003 y 2004 fueron años de una gran actividad de debate público entorno no solo al agua y a la política del agua sino en el Suroeste francés al embalse de Charlas.

El intento de que se abriera un debate nacional sobre la construcción o no del embalse de Charlas tuvo su origen en la solicitud de debate presentada ante el organismo correspondiente del Estado Francés por la Asociación Ecologista France Nature Environnement. Tardó 6 años a comenzar un debate público que no llegó hasta el 8 de septiembre del 2003. El origen de la idea de hacer un embalse en Charlas, en los Pirineos del Alto Adour-Garona, fue a principios de los años 80. En 1989 Charlas fue oficialmente clasificado como uno de los tres emplazamientos susceptibles de acoger un embalse destinado al apoyo de los estiajes (91 Hm<sup>3</sup>).

En julio del año 2001 la Comisión Nacional decidió organizar formalmente el debate y designó a M. Mandement como Presidente de la Comisión Particular de Debate Público Charlas. El organismo que presiona y promueve en Francia a favor del embalse de Charlas es el SMEAG. Una pequeña estructura institucional si se le compara con los grandes promotores de grandes obras de infraestructuras (ministerios, puertos, aeropuertos...etc) que son normalmente los que pretenden ejecutar proyectos que dan lugar a debate público nacional.

El debate público de Charlas dispuso de un presupuesto de 600.000 euros (cien millones de las antiguas pesetas).

El debate público consistió en decenas de reuniones generales, territoriales y temáticas, reuniones en proximidad del lugar del futuro potencial embalse y reuniones dispersas geográficamente en todas las zonas interesadas.

En el informe del Presidente del debate público durante casi un año Sr. Mansillon advierte que *“la fórmula de reuniones temáticas, según se ha visto en otros debates públicos, presenta un inconveniente: supone que la información general de los participantes es anterior al debate y se sabe también que las reuniones temáticas fragmentan el debate; cuando un interlocutor quiere en una reunión general evocar un tema que debe formar parte de una reunión temática y al que se le reenvía hacia otra reunión, este puede tener la impresión de que se quiere evitar tocar el tema”*.

El debate público dispuso de todos los medios escritos y gráficos necesarios así como de la realización de una película-video cubriendo las grandes etapas del debate. Fue luego proyectada en la Sesión de Clausura después de 6 meses de debate público.

Participaron en total más de 4.000 personas de público en general que estuvieron presentes en las reuniones públicas. Visitaron la página de Internet 4.000 consultas. Además de eso, 350 preguntas fueron dirigidas por diversos medios a la Comisión Particular del Debate Público. Sorprendentemente el periódico o diario regional más importante del Adour-Garona que participó en la fase preparatoria del debate dejó de informar desde el momento en que el debate comenzó. El informe del Presidente no dice las causas por las que la prensa silencio el debate público. Así pues faltó una información continua y detallada. Se sustituyó la prensa diaria regional por los medios propios de la Comisión Particular, un diario del debate publicado expresamente y una página en Internet regularmente mantenida. Señala el Presidente que los políticos estuvieron poco presentes en el debate porque estaban próximas las elecciones cantónales y regionales. Señala el Presidente que los más activos en la participación fueron las asociaciones (medioambientales, ecologistas...) y los actores socioprofesionales. Las primeras aprovecharon el debate público para expresarse y difundir sus posiciones aunque no se trataba solo de asociaciones de defensa del medioambiente. En cuanto a las asociaciones socioprofesionales (empresarios, trabajadores, cazadores o pescadores) fueron representados por sus entes regionales; *“pero naturalmente, habida cuenta del objeto del debate, es la profesión agrícola en todas sus variantes y componentes la más presente en el debate y la más activa”*.

*“El clima del debate fue, a veces, apasionado especialmente en las reuniones celebradas sobre el terreno del futuro embalse y en las reuniones temáticas dedicadas al agua y a la agricultura en las que hubo una permanente confrontación entre agricultores favorables al proyecto y asociaciones u otros actores opuestos a éste”*.(Pág. 4)

En cuanto al contenido del debate se comprobó una vez más que no se limitó únicamente a hablar del embalse sino a hablar de la cultura y de la política del agua, de los problemas conceptuales, filosóficos y estratégicos de una u otra concepción de la gestión del agua y de los ecosistemas: *“son precisamente todos problemas del agua e incluso de la política del agua los que han sido tratados de manera muy amplia: naturalmente en lo relacionado con la zona concernida pero también más allá de los límites regionales, pensando en el hoy y en el mañana, pero también introduciendo numerosos elementos*

*indispensables de prospectiva: el cambio climático, el porvenir de la Política Agraria Común (PAC), las investigaciones agronómicas”.*

El gran debate se centró también en la pregunta de si el embalse de Charlas era necesario, por qué razones y en qué argumentos se fundamentaba. Evidentemente el embalse se basa en el Plan Hidrológico de la Cuenca y en los trabajos del SAGE y PGE. Esos documentos dan lugar a una concertación bastante amplia en el seno del Comité de Cuenca y de sus Comisiones Geográficas.....” *pero el gran público no está asociado ni conoce la elaboración; el debate público proporciona la ocasión de debatir a posteriori estos documentos marco de planificación hidrológica hay quien propone que el Plan Hidrológico de Cuenca o de Subcuenca o el Plan de Gestión de Estiajes deben dar lugar a un debate público. Da la impresión de que hay que tratar con el gran público asuntos concretos tal como embalse sí o embalse no o trasvase sí o trasvase no. Al parecer el Despacho de Audiencias Públicas sobre el Medioambiente de Québec (Canadá) utilizó esta metodología de consideraciones contradictorias, por ejemplo en la solución del problema del “Desarrollo Sostenible de la Producción Porcina”.*

*“También tuvo mucha incidencia y fue un debate muy vivo lo relacionado con la cuestión agrícola y precisamente con el cultivo del maíz regado que fue el causante inicial de la idea de hacer el embalse. Los que se oponen al monocultivo del maíz en Francia son los mismos que se oponen al embalse de Charlas”.*

### **¿ Cual fue el objetivo del debate público?.**

El aclarar los diferentes actores existentes y conocer los principales posicionamientos existentes en torno al proyecto de regulación del río Adour-Garona en Charlas. El objeto no es directamente el tratar de tomar la decisión sobre si la obra debe hacerse o no sino que, más bien, tratar diferentes aspectos de faciliten la toma final de la decisión.

### **¿ Cual fue la duración de todo el proceso?.**

La demanda inicial partió de un grupo ecologista, “France Nature Environment”, cuando el 6 de agosto de 1997 solicitó la creación de un debate público en torno a este proyecto a la Comisión Nacional del Debate Público (CNDP).

Tras una serie de dilaciones; el 29 de marzo de 2001 la CNDP designa a Arnaud Mandement, Alcalde del municipio de Castres, como Presidente de la Comisión Particular (CPDP) encargada de organizar el debate para el caso de la presa de Charlas.

Con el torno a 18 meses de retraso según los plazos inicialmente previstos; el periodo de debate público tuvo una duración de dos meses y once días, en concreto desde el 8 de septiembre hasta el 19 de diciembre de 2003. En total, el conjunto del proceso tuvo una duración aproximada de 7 años. Un periodo que, según diversos documentos oficiales, se considera como “excesivo”.

### ¿Cómo se organiza el debate público?.

Además del Presidente; la Comisión Particular del Debate Público (CPDP) es la encargada de liderar el proceso. Está compuesta por 7 miembros, todos de reconocido prestigio: un oceanógrafo, el Veice Presidente del área metropolitana de Toulouse, un investigador en hidrogeología, un militar jubilado; un representante de la asociación ecologista WWF y un agricultor retirado. Salvo el ecologista, de 41 años de edad, el resto en todos los casos superaba los 65. Salvo los que estaban jubilados, el resto de los miembros del CPDP compatibilizaron sus respectivos trabajos profesionales y responsabilidades públicas con la participación en esta Comisión lo que, en algunos casos, ha supuesto que “a pesa de los esfuerzos realizados por todos, a veces no ha habido tiempo lo suficientemente largo para el intercambio de información y reflexión”.

### ¿ Cuales fueron las principales cifras clave del debate?.

- 10 reuniones públicas,
- 4.214 participantes,
- 29 expertos,
- 569.958 euros de gastos,
- 348 preguntas planteadas.

### ¿ Qué documentos se publicaron durante el debate público?

- “La reserva de regulación del estiaje de Charlas, en el Alto Adour-Garona. Dossier para el debate público”. Texto de 79 páginas,
- “Presentación final y balance del debate público de Charlas”. Documento síntesis, de 49 páginas, donde se resumen los aspecto más destacados y los principales resultados del proceso de consulta.

### Los resultados y las aportaciones del debate

Es evidente que no sólo se produjo una sensibilización más amplia a la problemática del agua sino también un aprendizaje colectivo gracias a la buena organización del debate y a la calidad de muchas intervenciones. *“Eso permitió una mejor comprensión de la complejidad de los fenómenos y de las soluciones a aportar”*.

Quedó un acuerdo general sobre la constatación de que el Adour-Garona tiene un déficit estructural y estiajes muy graves. También quedó una constancia general del acuerdo de apoyar los estiajes. *“Pero a partir de ahí todas las posiciones divergen sobre la forma de conseguirlo: o bien hacer crecer el recurso (construcción del embalse) o bien intervenir reduciendo la demanda, cada acción lleva consigo variantes”*.

Quedó claro que en el debate se enfrentaron las dos posiciones (los favorables y los contrarios al embalse) que venían ya de posiciones cristalizadas

anteriormente y que no evolucionaron. Tampoco se pudo aportar ninguna innovación de expertos del más alto nivel.

El informe del Presidente de la Comisión se presentó antes del 19 de febrero y antes del 19 de mayo (menos de 3 meses después) el promotor del embalse o la persona jurídica responsable del proyecto debería decidir sobre el principio y las condiciones de seguir adelante el proyecto y hacer pública su decisión: el Señor Mansillon concluye el informe diciendo “ *la decisión de hacer y la de no hacer es igualmente dura de consecuencias, todos los argumentos intercambiados a lo largo de los meses de debate lo muestran bien. La decisión es pues especialmente delicada; su contenido y su motivación son esperados con el máximo interés*”.

En diciembre del 2005 la impresión general en la ciudad de Toulouse y en los expertos consultados es que el debate público ha dejado en suspenso el proyecto de construcción del embalse de Charlas.

## **Anexo 1. Documentación consultada y entregada para archivo en la Oficina de Planificación de la CHE.**

**Doc 1-**. Libro en francés “*Ameliorer la gestion de l’eau*”. Editor OCDE, París 2003, 140 págs.

**Doc 2-**. “*POUR QUE L’EAU VIVE*”. Tres años de concertación y de decisiones sobre la gestión del agua en Francia, Editor La Documentation Francaise, París, 180 págs.

**Doc 3-**. “*SDAGE ADOUR-GARONNE*”. Schema directeur d’aménagement et gestion des eaux, aprobado en 1996 (documento completo 112 págs), publicado por la Agencia de L’eau Adour-Garonne, 31078 Toulouse cedex 4.

**Doc 4-**. “*SDAGE ADOUR-GARONNE*” (resumida). 20 págs, Comite de Bassin 1997.

**Doc 5-**. “*SDAGE ADOUR-GARONNE*”. Folleto de 6 págs.

**Doc 6-**. INFO GARONNE nº 10 de octubre 2005. Revista informativa mensual 8 págs.

**Doc 7-**. “*SDAGE TABLEAU DE BORD*”. Año 2002, 96 págs.

**Doc 8-**. “*SDAGE LIVRET DE COMMENTAIRES*”. Año 2002, 18 págs.

**Doc 9-**. “*Moderniser la gestion de l’eau*”. Rapport Launay, Assamble Nationale, 3 noviembre 2003, 92 págs.

**Doc 10-**. “*Reforme de la Politique de L’eau. Prise en compte de propositions issues du Debat National*”. Memo 2005, Bulletin de Documentation mayo 2005, Ministere de L’ecologie, París 2005.

**Doc 11-**. “*Gestión de los conflictos ligados al agua y cooperación*”. El Estado del Planeta, World Institute 2005, cap 5, pág 97.

**Doc 12-**. Contribución al Debate Nacional sobre el agua en Francia. Comité de Bassin Adour-Garonne.

**Doc 13-**. “*Etats Generoux de la Garonne*”. Actas du Colloque, Toulouse 2001, 381 págs.

**Doc 14-**. “*Les Zones Humides du Fleuve Garonne*”. EPTB Garonne, SMEAG.

**Doc 15-**. Agenda de la Garonne. 120 págs.

**Doc 16-** “*Plan de Gestion d’Etiage Garonne Arriege*” (documento oficial muy importante). 120 págs.

**Doc 17-** “*Santian d’etiage de la Garonne Bilon de la Compagne*”. 2004, 80 págs  
(Documento técnico muy sólido sobre caudales, objetivos y de crisis), mínimos en España. Hay un Power Point impreso en blanco y negro.

**Doc 18-** “*L’Agenda Garonne. Un developpement durable pour un fleuve europeen*”. EPTB, Garonne, Toulouse 2003.

**Doc 19-** “*Protección et Gestion des Eaux*”. Les editions des journaux officiels, París 2004. (Mejor documento).

**Doc 20-** “*Les colectividades territoriales del Adour-Garona*” (Power Point en español y en color).

**Doc 21-** “*Autour du Developpment Durable*”. Presses Universitaires du Mirail 2002. (Ver página 193 y ss).

**Doc 22-** Agencia Catalana de L’Agua (ACA). Memoria 2004.

**Doc 23-** “*A.C.A Jornades Internes de Participació*”. Barcelona, 2006.

**Doc 24-** “*La Agencia del Agua y la Cuenca Adour-Garonne*”. Power Point impreso en español. Presentación de la cuenca, pág 29.

**Doc 25-** “*Pour le SAGE, animer la Concertación y la Comunicación. Guide Methodologique*”. Agence de L’Eau Loire Bretagne 2001, 100 págs.  
Recomendado: Guía sobre como planificar participadamente un SAGE (Esquema de Ordenación y Gestión del Agua de una Subcuenca).

**Doc 26-** “*Les Enjeux du deveoppment des NTIC en matiere de Concertación et Decision des le champ de l’environnement*”. Año 2001, 85 págs.

**Doc 27-** “*Les SAGES. Primeras evaluaciones de experiencias, Mº de Medioambiente en Francia*”. Año 2001, (buen documento en francés), 150 págs.

**Doc 28-** “*Contribution Argumentaire pour le SAGE “ Valle de Garonne*”, EPTB, Julio 2003. (muy bueno).

**Doc 29-** “*Le Contrat de Riviere*” (El Contrato de Río). Fichas técnicas: como funciona. Muy claro, muy útil (en francés).

**Doc 30-** L’Eau Fiches Pedagogiques.

**Doc 31-** “*Agence de L’Eau*”. Activite 2004.

**Doc 32-** Ejemplar de otoño 2005 de la REVISTA ADOUR-GARONNE. Publicada trimestralmente por la Agence de L'Eau de Garonne.

**Doc 33-** "*Enjeux pour l'eau, Questions pour tous*". Consulta Pública 2005, Agence de L'Eau.

**Doc 34-** Master de Mediación. (documentos)

**Doc 35-** Materiales Impreso DMA Guadalquivir.

**Doc 36-** "*Debate Público Embalse de Charlas*" (Pirineo). Informe Final.

**Doc 37-** "*L'Etat des Ressources en Eau du Bassin Adour-Garonne*". Consultation du Public 2005.

**Doc 38-** "*Les experiences de participation du public dans le Bassin de la Dordogne*". Noviembre 2004.