

ESPAÑA

España enfrenta una desertificación creciente

El sistema federal y los ministerios luchan por responder a la escasez de agua

Federaciones

12

ENERO | FEBRERO 2009



REUTERS/GUSTAU MACARINO

Una presa en Sant Llorenç de Morunys, Cataluña, España casi se seca en el verano de 2008. La racionalización del agua y un mercado negro creciente son el resultado de un cambio climático acelerado y de prácticas inadecuadas de gestión del agua en un país que aún tiene que desarrollar una cultura de conservación del agua.

POR VIOLETA RUIZ ALMENDRAL

LA DESERTIFICACIÓN —LA TRANSFORMACIÓN DE TIERRAS fértiles en desiertos— ha golpeado a tres de las 17 Comunidades Autónomas que conforman España y en otras hay una importante escasez de agua. Este líquido, como otros recursos naturales, tiende a no respetar fronteras políticas.

En un gran número de casos, la competencia sobre las aguas, que en términos formales es compartida, se ha trasladado del centro a las Comunidades Autónomas (equiva-

lentes a los estados o provincias) y a las autoridades municipales. Sin embargo, en la última década, la severa escasez de agua ha puesto al sistema en grave tensión.

“La lluvia en España los bellos valles baña”, según dice la canción. Pues ya no. España es uno de los países más profundamente afectados por el cambio climático. Extensas áreas de las Comunidades de Murcia, Andalucía y Valencia se están convirtiendo, lenta pero indiscutiblemente, en desiertos. Lo anterior tiene varias causas.

La primera, bastante obvia, es el cambio climático. La temperatura promedio en España ha aumentado 2.7°C desde 1880 mientras que el incremento promedio mundial registrado para ese mismo periodo es de 1.4°C. Otros cálculos incluyen una proyección publicada por las Naciones Unidas que indica que la lluvia decrecerá alrededor de 40% para 2070.

Otra razón de la creciente escasez de agua es el uso irrespon-

Violeta Ruiz Almendral, profesora de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Carlos III de Madrid, es miembro del Consejo Directivo del Foro de Federaciones.



Una sequía a finales de 2007 dejó sin rastro de agua esta presa al norte de Barcelona lo que obligó a la ciudad a importar de lejos. El Ministerio de Medio Ambiente español advierte que una tercera parte del país corre el riesgo de convertirse en desierto.

sable de los recursos en España, incluyendo el uso de más de 80% de los recursos hídricos para la labranza. La agricultura basada en la irrigación tiene mayores rendimientos y es más lucrativa para los agricultores (que tienen tarifas de agua preferenciales), por lo que es una práctica generalizada.

Tensión en el sistema de agua

La tensión sobre los propios sistemas de irrigación es alta ya que la mayoría de ellos son viejos e ineficientes en términos de utilización de agua. Greenpeace, la organización ambiental, afirma que la falta de un mantenimiento adecuado y el uso de sistemas de riego antiquísimos resulta en fugas de alrededor de 18.5% del agua.

La distribución geográfica del agua complica la situación ya que los españoles tienden a vivir, y su economía a desarrollarse, en zonas con poca agua, particularmente en la costa. Los asentamientos costeros no eran agrícolas y, por lo tanto, tradicionalmente no dependían de grandes cantidades de agua. Sin embargo, conforme crecieron las ciudades de la costa gracias al auge del turismo y de otras industrias, la demanda de agua superó la oferta. El uso de agua en centros urbanos representa actualmente 14% del consumo total y las zonas turísticas han tenido un rápido crecimiento. Esto empeora el problema porque

hay mayor escasez de agua en lugares con índices de turismo más altos.

Además, el modelo turístico que se ha fomentado desde la década de 1960, y que vio la luz durante la dictadura franquista, es un modelo de sol y playa que incluyó la construcción masiva de centros vacacionales que son grandes consumidores de agua: campos de golf (mismos que forman parte de una industria que está en auge en España), albercas y lagos artificiales, entre otros. Uno de los mejores ejemplos es Murcia, que en las últimas dos décadas ha pasado de ser una región agrícola pobre a un creciente centro turístico. Todo esto ha contribuido claramente a que se seque la tierra en el sur y el este de España así como a la necesidad de racionalizar el agua en un número cada vez mayor de zonas. Finalmente, también ha conducido a disputas en torno al agua y al crecimiento de un mercado negro de este líquido vital. La construcción de pozos ilegales en España es ya alarmante. Aun cuando se requiere de una licencia expedida por el Ministerio de Minas para perforar un pozo, muchos españoles no se molestan en tramitarla. Hay cálculos que estiman que existen hasta 510 000 pozos ilegales en el país, representando 45% de la extracción total de agua.

Los acuíferos se están secando

La triste realidad es que los acuíferos, reservas subterráneas de agua, se están secando. El Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM) calcula que una tercera parte del país está en peligro de convertirse en desierto debido al cambio climático y al inadecuado uso de la tierra.

En España, además de la escasez, la contaminación del agua es un problema fundamental; un problema que ha sido parcialmente ignorado durante décadas. Una de las causas es que los agricultores cada vez utilizan más pesticidas que eventualmente son arrastrados y absorbidos por los sistemas hídricos. Según funcionarios del MARM, 33% de los ríos españoles (con una longitud total de alrededor de 25 000 kilómetros) están severamente contaminados (véase www.marm.es).

Un tercer problema de envergadura en relación con el agua en este país ibérico, además de la escasez y la contaminación, es la falta de una "cultura del agua", es decir, una conciencia de su importancia y valor. Esto se debe a distintas causas. Una obvia es el precio del agua: es demasiado bajo para que los consumidores o agricultores se den cuenta de su peso y escasez. Las tarifas ni siquiera cubren todos los costos, que están subsidiados por impuestos de índole general. Las cargas tributarias ambientales establecidas por los municipios y por algunas Comunidades Autónomas no han sido de gran ayuda. Un efecto secundario significativo del problema relacionado con el precio es el bajo nivel de reciclaje. Sólo en zonas con serios problemas de agotamiento de agua, como las Islas Canarias o Ceuta (una provincia en el norte de África separada de España por el estrecho de Gibraltar) se suele reciclar el agua a través de plantas desalinizadoras. En 2005, el gasto anual promedio en agua potable por familia prácticamente alcanzó los 300 dólares estadounidenses en Francia mientras que en España apenas alcanzó los 224 dólares estadounidenses.

La crisis hídrica en España ya llegó a un punto en el que está reconfigurando la manera en la que la distribución de competencias en materia de agua funciona en la práctica entre los diferentes órdenes de gobierno.

En España, las responsabilidades sobre el agua son compartidas. Hasta ahora, la maquinaria de las relaciones intergubernamentales ha funcionado bien en lo referente a los asuntos del agua. Sin embargo, está por verse si resistirá el reto de una mayor transferencia. Actualmente sólo seis Comunidades Autónomas han negociado una ampliación de sus facultades sobre el agua pero hay otras que han expresado su interés de asumir este desafío.

¿Quién controla el agua en España?

USOS DEL AGUA	ORDEN DE GOBIERNO RESPONSABLE		
	CENTRAL	REGIONES	MUNICIPIOS
AGRICULTURA	LEGISLAR	ADMINISTRAR (COMPARTIDO)	ADMINISTRAR (COMPARTIDO)
TRANSPORTE	LEGISLAR	ADMINISTRAR (COMPARTIDO)	ADMINISTRAR (COMPARTIDO)
SERVICIOS SANITARIOS	ESTABLECER LINEAMIENTOS BÁSICOS	ESTABLECER LINEAMIENTOS PORMENORIZADOS	CONSTRUIR Y OPERAR SISTEMAS DE SERVICIOS SANITARIOS
CONSERVACIÓN	ESTABLECER LINEAMIENTOS BÁSICOS	ESTABLECER LINEAMIENTOS PORMENORIZADOS	ADMINISTRAR (COMPARTIDO)
AGUA SUBTERRÁNEA	ESTABLECER LINEAMIENTOS BÁSICOS	ESTABLECER LINEAMIENTOS PORMENORIZADOS	ESTABLECER Y ADMINISTRAR

La Constitución aborda el tema del agua

La Constitución española incluye dos disposiciones relativas al agua. El primer artículo, que también hace referencia en términos generales a otros recursos naturales, pone énfasis en la relevancia y posible escasez del agua. El Artículo 45.2 especifica que “los poderes públicos [en los tres órdenes de gobierno: centro, regiones y municipios] velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”. Ya que tanto el gobierno central como las regiones tienen facultades sobre el medio ambiente, este artículo puede fungir como una cláusula indirecta que amplía la autoridad sobre el agua, particularmente para el gobierno central. Por su parte, el Artículo 149.1.23 de la Constitución establece que Madrid tiene la competencia exclusiva para establecer el marco básico de la protección ambiental.

La segunda disposición constitucional relevante se dedica exclusivamente al agua. El Artículo 149.1.22 establece que el gobierno central tiene la competencia exclusiva sobre “la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma [...]”.

Actualmente, todo el uso del agua está regulado por dos leyes del gobierno central aprobadas en 2001 (véase arriba el cuadro *¿Quién controla el agua en España?*): una establece el marco básico del uso de agua; la otra, aborda la distribución del agua durante un número de años determinado. Esta segunda norma, denominada Plan Hidrológico Nacional, ofrece la posibilidad de desviar agua de una zona a otra. Como es posible que esto concierna a más de dos distintas Comunidades Autónomas, con frecuencia este tipo de transferencias da lugar a amargas disputas.

La mayor controversia desde la puesta en práctica del Plan Hidrológico Nacional giró en torno a la propuesta de transferir agua de la cuenca del río Ebro a desarrollos agrícolas y de vivienda en la costa mediterránea. Primero hubo manifestaciones públicas en contra; después, la Comunidad Autónoma de Aragón preparó un recurso de apelación para que se debatiera su constitucionalidad en el Tribunal Constitucional y reportó ante la Comisión Europea la violación de directrices de la Comunidad. Finalmente, Aragón llevó a cabo repetidas apelaciones administrativas hasta que los planes de la transferencia fueron abandonados en junio de 2004.

El plan de transferencia hídrica más reciente, de Aragón a

Cataluña, que también causó grandes revuelos políticos, no se materializó a fin de cuentas ya que la severa sequía que afectaba a la región catalana terminó en mayo de 2008.

Las instituciones comparten las responsabilidades

Históricamente, las políticas públicas en materia de agua en España se han basado en aumentar los recursos hídricos a través de la construcción de diques, presas y demás depósitos de agua. España tiene el cuarto lugar a nivel mundial en número de presas importantes; contando con alrededor de 1 200. En la actualidad todos los ríos principales han sido regulados físicamente de una u otra manera. La intervención pública en la distribución y gestión de los asuntos relativos al agua siempre ha sido muy fuerte.

Ya que básicamente el agua se comparte, se trata de un campo en el que las relaciones intergubernamentales desempeñan un papel fundamental. El órgano consultivo superior en la materia es el Consejo Nacional del Agua, creado en 1985. Este organismo semiautónomo tiene a su cargo la planeación hídrica y la función de dar consultoría para la redacción del Plan Hidrológico Nacional.

Del mismo modo, existen confederaciones hidrográficas bajo la jurisdicción del gobierno central que tienen bajo su responsabilidad la cuenca de cada uno de los ríos (incluyendo las aguas subterráneas) que atraviesa más de una Comunidad Autónoma. Las principales demarcaciones están vinculadas con los ríos más importantes del país —el Ebro, el Segura, el Duero y el Guadalquivir— que fluyen a través de más de una Comunidad.

Las cuencas hídricas que se limitan a una sola Comunidad son administradas por las Comunidades Autónomas, que han asumido esta facultad en sus Estatutos de Autonomía (sus normas básicas en las que se establece el grado de autoridad al que puede aspirar cada región). Hasta ahora, únicamente seis de las 17 Comunidades han asumido una autoridad de este tipo: Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña, Galicia y País Vasco.

El sistema de distribución de facultades sobre el agua atraviesa por un periodo de cambios sustanciales. Existen dos fuerzas opuestas al respecto. La primera, promovida por el proceso de reformar los Estatutos de Autonomía, es la tendencia hacia una mayor descentralización de competencias. La segunda —por mucho, el mayor reto que enfrenta España hoy en día— es la necesidad de un gobierno central que coordine un recurso cada vez más escaso y mejore el uso sustentable del agua. 