

## IX Congreso Ibérico de Gestión y Planificación del Agua

*“Agua, ciudad y salud de los ecosistemas:  
Integrando perspectivas, proponiendo soluciones”*

Valencia, 7-9 septiembre 2016

Como manifestó el profesor Francesc La Roca en la presentación del Congreso que ha presidido, la gestión del ciclo integral del agua urbana presenta actualmente una serie de disfunciones y retos que es necesario abordar. Los sistemas técnicos e institucionales desarrollados desde finales del siglo XIX y a lo largo del XX se enfrentan hoy a un contexto -tanto biofísico como socioeconómico y político- muy diferente del momento en que se planearon. Desde diferentes posiciones se viene reclamando la necesidad de definir un nuevo marco regulador del abastecimiento y el saneamiento, que —por un lado— alinee la gestión del ciclo integral del agua urbana con las nuevas exigencias y dé respuesta, por otro, a la demanda de mejora de dichos servicios. Más precisamente, se requiere un marco de criterios e instrumentos que orienten y asistan a los prestadores de los servicios en el cumplimiento de su misión.

El nuevo modelo de gestión del ciclo urbano del agua que se requiere reformula la relación de la ciudad con el agua y con otros recursos (territorio, suelo, energía). No incluye solamente el suministro de agua potable, su distribución domiciliar y su correcta evacuación —lo que ya es mucho— sino que contempla e integra el conjunto del fenómeno agua en el espacio urbano, incluyendo las aguas de lluvia, la red hidrográfica sobre la que se asienta y rodea a la ciudad, los paisajes fluviales, el drenaje, las aguas regeneradas y los procesos de recirculación. Los nuevos planteamientos surgen desde la vocación de incorporar la gestión del ciclo del agua como elemento del proyecto urbano de conjunto y reconoce a los agentes sociales como actores capacitados en la gestión sostenible de su hábitat.

A estas demandas ha querido responder el *IX Congreso Ibérico de Gestión y Planificación del Agua*.

### ÁREA TEMÁTICA I. AGUA, MODELO DE GESTIÓN Y DEMOCRACIA

El movimiento por una gestión pública participativa de los servicios urbanos de agua exige garantizar el control ciudadano efectivo sobre el agua, como patrimonio común; recuperar víncu-



los sociales y culturales con los ecosistemas acuáticos, y establecer políticas de democracia local efectiva.

El reconocimiento del acceso al agua potable y al saneamiento como un derecho humano pone en cuestión la lógica neoliberal de gestión de los servicios del agua. No obstante, desde esa visión basada en la mercantilización de la vida, se ha reaccionado promoviendo un enfoque reduccionista del derecho humano, con un reconocimiento meramente formal del mismo que resulta ineficaz.

A partir del año 2000 se ha revertido la tendencia de privatización de los servicios de abastecimiento y saneamiento, impulsada en gran medida por organismos financieros internacionales desde los años 80 del siglo pasado. Este proceso de remunicipalización del ciclo urbano del agua se ha venido intensificando a partir de 2009.

Sin embargo, y en contra de las tendencias mundiales, en el contexto europeo de políticas de austeridad impuestas a raíz de la crisis financiera internacional, las instituciones europeas están promoviendo la privatización de los servicios de abastecimiento y saneamiento en los países más afectados por la crisis, pese a la fuerte oposición social. En algunos de estos países el proceso de privatización está relacionado también con la búsqueda de



financiación alternativa por parte de los ayuntamientos en crisis, a través del mecanismo perverso del canon concesional.

Frente a la contraposición tradicional de dos modelos alternativos de provisión de servicios y garantía de derechos (el modelo público versus el modelo privado) algunos sectores sociales proponen una tercera vía: la de los comunes, caracterizada por modelos relacionales y colaborativos de gestión, donde la sociedad civil ocupa los vacíos de gobernabilidad dejados por el sector público y presenta una alternativa a las propuestas que se ofrecen desde el mercado.

Lo "público" no es de forma automática más transparente, democrático, accesible y equitativo; estas cualidades dependen de cómo se institucionalice su gestión y acceso. La defensa de un modelo de gestión pública para garantizar el derecho humano al agua tiene que venir acompañada por una definición e implementación ambiciosa de dicho derecho. Frente a interpretaciones reduccionistas que se basan en el porcentaje de cobertura del servicio, los defensores del derecho humano al agua proponen definiciones ambiciosas que incluyen criterios y valores de 'asequibilidad', democracia, transparencia, equidad en el acceso y sostenibilidad económica y ambiental. De los aspectos ambientales del ciclo urbano del agua se trató ampliamente en otras áreas temáticas del Congreso.

Sin embargo, no existe una definición única de "asequibilidad" o de "pobreza hídrica", y dicha definición es compleja. La erradicación de la pobreza hídrica requiere un marco de gobernanza adecuado que especifique claramente las instituciones responsables de garantizar el derecho humano al agua y permita identificar con claridad a aquellos colectivos que en cada caso necesitan el apoyo solidario.

La transparencia y la rendición de cuentas en la gestión del ciclo urbano del agua es una condición básica y previa para que esta pueda contribuir al ejercicio efectivo del derecho humano al agua. Transparencia implica el suministro activo de toda la información vinculada a las características (técnicas, económicas, ambientales y socio-sanitarias) cuantitativas y cualitativas de los servicios del agua. La transparencia respecto al diseño de los esquemas tarifarios es fundamental para la implementación efectiva de la repercusión de los costes, de manera que responda a principios de suficiencia económica, equidad, asequibilidad y eficiencia. Es necesario que los usuarios conozcan cómo su com-

portamiento impacta sobre todos los costes que el sistema soporta en abastecimiento, saneamiento y drenaje.

Para que la aplicación del principio de repercusión de los costes potencie eficazmente un enfoque de gestión de la demanda se debe aplicar conjuntamente con otras medidas y presupuestos: garantía de regulación por la administración pública y transparencia en los circuitos de asignación de los ingresos tarifarios, en primer lugar, así como sensibilización, información activa y adaptación a hábitos sostenibles de consumo por parte de los ciudadanos. La recuperación de costes no puede ser regida exclusivamente por criterios de eficiencia económica, sino que tiene que considerar siempre las condiciones sociales, culturales, climatológicas, hidrológicas y urbanísticas locales. En determinados contextos, como en el caso particular de las favelas de Rio de Janeiro, que fue analizado por el Congreso, se pone especialmente en cuestión la aplicación mecánica de métodos de gestión estándar.

El Pacto Social por el Agua Pública, suscrito por más de cuarenta ayuntamientos, diputaciones y parlamentos autonómicos en toda España, asume un enfoque integral que busca hacer efectivo el ejercicio universal de este derecho, promoviendo modelos de gestión pública participativa y garantizando la transparencia basada en sistemas adecuados de indicadores.

El Congreso valora positivamente modelos de gestión como el de Águas de Ribatejo en Portugal, en el que destaca la solidaridad intermunicipal; o el promovido en Berlín, surgido a partir de una decisión democrática, materializada en referéndum, que garantiza la recuperación de costes pero sin ánimo de lucro, con participación ciudadana directa en los consejos de dirección de la empresa, la institucionalización efectiva de la rendición de cuentas, observatorios ciudadanos e indicadores de gestión significativos y comprensibles para la ciudadanía.

## ÁREA TEMÁTICA 2. CIUDAD Y TERRITORIO RURAL. INTERDEPENDENCIAS

Es importante aprender de las técnicas ancestrales de agricultura, sostenibles y adaptadas a los condicionamientos topográficos, edafológicos y climáticos, de las civilizaciones preindustriales. En América del Sur estas técnicas se perdieron en gran parte con la colonización europea. Los regadíos tradicionales



de los diferentes territorios de los países ibéricos también son, como es bien sabido, una fuente valiosísima de conocimientos y potencialidades, con importante proyección de futuro. La Nueva Cultura del Agua debe entroncar, inspirarse y enriquecerse con las enseñanzas de la antigua cultura del agua.

El Congreso ha prestado atención a las huertas del entorno mediterráneo en el que se celebró, destacando por un lado sus múltiples servicios ambientales, sociales y culturales y, por otro, el problema de la presión urbanística, residencial e infraestructural, alentada por las expectativas de los planes urbanísticos sobre los espacios periurbanos, la reducción de superficie, la fragmentación y, especialmente, la reducción de población activa agraria, hasta convertirse en un espacio de "regadío sin regantes".

El abandono de parcelas y del rico patrimonio natural y cultural de estos espacios agrarios disminuye su potencial para contribuir a la seguridad alimentaria, en cantidad y, especialmente, en calidad. Se desaprovecha así su capacidad para mejorar la sostenibilidad de los espacios urbanos a través del desarrollo de circuitos de consumo de proximidad, con mayor eficiencia energética y la contribución al cierre de flujos del metabolismo urbano propio de una economía circular.

Es fundamental mantener vivos estos paisajes culturales porque estimulan la calidad de vida y el sentido de pertenencia, favorecen el desarrollo sostenible de la matriz rural y son claves para la resiliencia de las ciudades en un contexto de cambio climático y crisis energética.

El Congreso ha discutido la necesidad de aplicar medidas de protección y fomento de la funcionalidad de estos espacios, incluidas figuras de ordenación territorial, patrimonial y paisajística, así como medidas tendentes a apoyar los retornos económicos de la actividad productiva.

Igualmente se pone de manifiesto la gran influencia de los espacios urbanos sobre el conjunto del territorio y sus ecosistemas y la necesidad de adoptar flujos metabólicos urbanos más sostenibles, en relación con el circuito de producción y consumo de alimentos y con otros ámbitos, como la huella hídrica de las actividades de la construcción. Un mayor control local sobre los procesos productivos urbanos y periurbanos facilita la transición hacia sistemas con menor huella hídrica, energética y ambiental. En este sentido, en el Congreso se ha destacado la riqueza de iniciativas locales que ponen en valor los espacios agrarios periurbanos, potenciando su multifuncionalidad e incorporando objetivos de regeneración social.

### ÁREA TEMÁTICA 3. EL AGUA Y LOS RÍOS EN EL ENTORNO URBANO

Los entornos urbanos son uno de los muchos acontecimientos que engloba el espacio fluvial. Solo bajo esa óptica, dando protagonismo al río como eje vertebrador de las poblaciones, lograremos establecer unas relaciones río-ciudad equilibradas y sostenibles. De otra parte, es necesario seguir insistiendo en que los retos de la gestión del agua requieren su inserción en procesos de ordenación territorial que estén basados en visiones integradoras y que propongan soluciones ajustadas a las diferentes

realidades, sin someterse a megaproyectos descontextualizados e insostenibles.

La severidad, la frecuencia y los daños asociados a las inundaciones han aumentado en los últimos años y es previsible que sigan incrementándose en un futuro. Paralelamente, se ha comprobado que la gestión tradicional de la inundación, centrada en medidas estructurales, es con frecuencia ineficiente.

Sobre la base de estas constataciones, el Congreso defiende la necesidad de desarrollar las siguientes alternativas: Auténticas medidas de restauración fluvial, con incorporación de participación pública y construcción de capacidades sociales, que no impliquen nuevos impactos, como por ejemplo las actuaciones erróneamente denominadas 'limpieza de cauces'. En el caso de tramos que no puedan conducirse a una verdadera restauración se propone la naturalización de los mismos, recuperando el mayor espacio posible para el río.



Por otra parte, subsisten graves problemas en el tratamiento de los cauces fluviales en los entornos urbanos, siendo necesaria la mejora de la convivencia entre el sistema de drenaje natural y artificial en las ciudades. Para ello resulta clave considerar el uso de suelo urbano como una presión significativa, adaptando los asentamientos a los cursos fluviales, evitando la ocupación de los cauces y limitando los usos en las zonas inundables, como establece la ley tantas veces transgredida. Es necesario optar por una ordenación del espacio urbano adaptada a los ríos y por la restauración de estos en el interior de los espacios urbanos.

Es imprescindible incorporar los Sistemas de Drenaje Sostenible (SuDS) como tecnologías complementarias de las infraestructuras convencionales desde las fases más tempranas del planeamiento urbano. Para impulsar este proceso es fundamental el desarrollo de un marco técnico y normativo, la puesta en marcha de mecanismos de financiación y la mejora de la gobernanza de las aguas pluviales, tomando el protagonismo las administraciones locales. Las barreras que hoy en día todavía obstaculizan el proceso de transición del drenaje urbano son claramente más socio-institucionales que técnicas. Se debe por tanto poner el foco en las instituciones. La incorporación de las inundaciones pluviales en la trasposición de la Directiva de Inundaciones al ordenamiento jurídico de los distintos Estados Miembro permitiría

avanzar más fácilmente hacia la integración de los SuDS en las políticas de ordenación del territorio.

Es necesario reivindicar los ríos como vías de conectividad ecológica del territorio y como fuente de servicios recreativos, paisajísticos y culturales. Especial tratamiento merecerán en este sentido los cursos fluviales temporales, que no siempre son bien entendidos, valorados y asimilados socialmente en su dinámica y aspectos ecológicos y estéticos.

Finalmente, gran parte de las malas prácticas en relación a los ríos tienen su explicación en el superficial y escaso conocimiento de sus valores por parte de la población y en la inercia cultural y operativa de técnicos y gestores. Una nueva y mayor cultura fluvial, en ambos sectores de la sociedad, que contribuyera a devolver a los ríos las funciones y espacios perdidos, mejoraría la vida de las ciudades y la salud de la sociedad misma. En este sentido, el Congreso ha propuesto las siguientes líneas de trabajo generales:

- Desarrollar programas educativos en todos los ámbitos de la política y la gestión de las aguas.
- Revisar de forma crítica y rigurosa los recursos didácticos que se utilizan actualmente en la enseñanza.
- Potenciar el uso educativo y cultural de las intervenciones de restauración, rehabilitación o mejora de los ríos, especialmente en los entornos urbanos, considerando todas las fases del proceso como recursos potenciales para el aprendizaje.
- Recuperar el patrimonio hidráulico en desuso e incorporarlo al conjunto de recursos para la educación, divulgación y realización de actividades culturales de las ciudades.

#### ÁREA TEMÁTICA 4. ECOSISTEMAS Y CICLO URBANO DEL AGUA

El grado de conocimiento del impacto del cambio climático es progresivamente mayor, los resultados y la investigación científica (por ejemplo las metodologías de evaluación de vulnerabilidad y riesgos, así como de cálculo de la huella hídrica, presentadas en el Congreso) aportan resultados cada vez más concluyentes e inequívocos. El cambio climático es, pues, una evidencia como reflejan los valores de forzamiento radiativo del sistema climático terrestre. Temperaturas y precipitaciones ya están manifestando cambios notables. La disminución de caudales anunciada en los modelos climáticos y el aumento de la irregularidad de las lluvias obligan a desarrollar, desde ya, políticas y medidas de adaptación a la nueva realidad climática. La ciudad va a ser un entorno especialmente vulnerable a los efectos del cambio climático. La adecuación de los sistemas de abastecimiento y las medidas de reducción de extremos hídricos deben ser ejes principales de las políticas de reducción del impacto del calentamiento global en la escala local. Lamentablemente esto no se traslada, con la urgencia que la gravedad del problema requiere, a las decisiones que deben tomarse en el nivel de las actuaciones políticas.

El abastecimiento urbano es uno de los principales retos a los que se enfrenta la gestión del agua actualmente. La búsqueda de alternativas sociales, institucionales, económicas y tecnológicas es fundamental para hacer frente a los múltiples retos, como la creciente presencia de contaminantes emergentes en los efluentes urbanos, que exigen aplicar nuevos enfoques a los sistemas de saneamiento y depuración. En el Congreso se han presentado diversas experiencias para mejorar la calidad del abastecimiento, a la vez que se mantiene o recupera el buen estado de los ríos, acuíferos y ecosistemas del agua, incluyendo las aguas estuarinas y litorales.



A pesar de los avances realizados en la gestión del ciclo urbano del agua en las últimas décadas, es posible seguir realizando mejoras en el sector con medidas perfectamente aplicables, ya sean medidas no estructurales (relativas a la concienciación, difusión y educación de usuarios, a la formación de técnicos o al fomento de la investigación) o medidas estructurales como:

- Completar la incorporación de dispositivos y electrodomésticos hidroeficientes para seguir reduciendo la demanda de agua por parte de estos.
- Utilizar recursos alternativos a las fuentes hídricas tradicionales, optimizando el consumo de agua potable mediante la "adecuación de calidades" a los usos ("fit for purpose"), potenciando la reutilización y/o reciclaje de las aguas aprovechando flujos antes desperdiciados (aguas pluviales, aguas grises, etc.).
- Aumentar el control y el mantenimiento de las redes para la reducción de la demanda debida a pérdidas.
- Mejorar la eficiencia de los usos exteriores, a través de sistemas de jardinería hidroeficientes.
- Potenciar la minimización de consumos de energía en las diferentes fases del ciclo urbano del agua (aducción, potabilización, distribución, saneamiento, depuración) y especialmente en lo que se refiere a la provisión de agua caliente sanitaria.
- Replantear a fondo los modelos de relación con las aguas pluviales y el drenaje de la ciudad, potenciando el desarrollo de SuDS, en la línea de lo recogido en las conclusiones del área temática 3 del Congreso.

Los indicadores de sostenibilidad son una herramienta con un gran potencial para explicar una determinada realidad, pero dada la abundancia de indicadores que actualmente se están utilizando en la investigación científica, es necesario definirlos teniendo en cuenta la especificidad del problema que se pretende explicar, delimitando claramente el objetivo concreto que se quiere analizar y adaptándolos a la realidad local. Asimismo, es importante garantizar la implicación social en la definición de las baterías de indicadores, además de considerar la limitación que puede suponer su carácter estático.

El Congreso abordó de manera específica los indicadores de estado ecológico y ambiental requeridos en el ámbito de la Directiva Marco del Agua y de la Directiva Marco Estrategia Marina, señalándose algunos problemas de incertidumbre científica asociada a la interpretación de sus resultados. Se puso de manifiesto también la necesidad de una buena integración de estos instrumentos legales en las áreas geográficas a las que se aplican, especialmente las aguas costeras, así como la importancia de la coordinación de su implementación en los países que comparten demarcaciones hidrográficas y regiones marinas, como es el caso de los países ibéricos.

Los grandes proyectos (megaproyectos) que comportan grandes costes sociales, económicos y ambientales, siguen constituyendo una realidad frecuente: obras hidráulicas innecesarias,

inútiles o mal planificadas, con el agravante de no ser inocuas sino perjudiciales. Estas obras, que en el ámbito europeo se asocian con frecuencia a la corrupción política y económica, se convierten en tragedia en los países de Iberoamérica con abusos, pillaje, destrucción y una violencia que no respeta ni la vida de las personas, como hemos podido comprobar tristemente este año con el asesinato de la líder ecologista hondureña Berta Cáceres.

En el Congreso se presentó el caso de una infraestructura hidráulica obsoleta en el estuario del Guadalquivir, la presa de Alcalá del Río, que a pesar de estar ya plenamente amortizada y sin apenas funcionalidad, continúa representando una importante barrera a la continuidad fluvial. La recuperación de la continuidad funcional de los ríos debe ser planteada desde una perspectiva ibérica, dado que la restauración de los ríos internacionales exige actuaciones conjuntas para la eliminación de obstáculos con impactos muy significativos sobre la integridad fluvial de los ríos compartidos entre España y Portugal. El Congreso acogió con satisfacción la reciente decisión del Ministerio do Ambiente de Portugal en relación a la selección de un conjunto de infraestructuras hidráulicas que serán demolidas en un plazo breve.

*Fundación Nueva Cultura del Agua*