

InfoEnviro

Actualidad y Tecnología de la Industria Medioambiental

Gestión del agua

La gestión del agua en los tiempos de crisis

Adrián Baltanás, director general de ASAGUA

La crisis es global e incide en todos los sectores, pero no a todos los afecta de la misma manera; la situación de las telecomunicaciones y del mundo inmobiliario no es la misma, desde luego. Por eso puede resultar interesante considerar cómo está afectando la crisis a la gestión del agua, un sector estratégico para cualquier país, y aún más para países como España, una economía desarrollada con problemas importantes de escasez de agua. Evaluemos para ello, en primer lugar, qué avances hemos conseguido en esta materia.

Escasez de recursos hídricos y gestión sostenible

Es bien sabido a este respecto que hemos logrado hacer de la necesidad virtud. Por un lado, disponemos de un poderoso sistema institucional para la gestión del agua –las Confederaciones Hidrográficas–, cuya fundación cumplirá 90 años dentro de no mucho tiempo y siempre ha despertado el interés de otros países. Las Confederaciones tienen que ser actualizadas para armonizar la distribución de competencias entre la Administración estatal y las Administraciones autonómicas, pero constituyen un instrumento indispensable para la gestión sostenible del agua, como también lo es nuestro ordenamiento legal y normativo.

Por otro lado, a lo largo de muchas décadas España ha hecho un enorme esfuerzo económico y técnico en infraestructuras hidráulicas de todo tipo, entre ellas más de un millar de embalses, con una capacidad de 55 kilómetros cúbicos, y más de un millón de pozos. Gracias a las mismas se puede garantizar el suministro anual de más de 25 kilómetros cúbicos de agua para el abastecimiento urbano, la agricultura, la industria y el turismo, además de la contribución a la energía hidroeléctrica y a la refrigeración de centrales nucleares y térmicas.

En la lucha contra la contaminación, los sucesivos planes de saneamiento y depuración han conseguido que más del 85% de la población esté ya conectada a este tipo de sistemas, y con el Plan Nacional de Calidad de las Aguas actualmente en curso todas las aguas residuales urbanas tendrán el tratamiento adecuado y se cumplirán los objetivos ambientales de la Directiva Marco en esta materia. En desalación estamos entre los líderes mundiales; en España –al fi-



EDAR incluida en el Plan Especial de Aragón

nalizar el Programa Agua del Ministerio de Medio Ambiente– la capacidad anual de producción es de unos 900 hectómetros cúbicos, equivalentes al 18% del abastecimiento, y la capacidad de las plantas construidas por empresas españolas en otros países de los cinco continentes es también del mismo orden de 900 hectómetros cúbicos. En reutilización de aguas regeneradas estamos también entre los líderes, aunque sólo con algo más del 10% de las aguas depuradas, porcentaje que se duplicará con el Plan Nacional de Reutilización de las Aguas que ahora mismo se encuentra en información pública.

Los avances tampoco han sido despreciables en otros aspectos que pueden calificarse más propiamente de gestión. Los planes de prevención de sequías implantados en todas las cuencas han reducido drásticamente el impacto social, económico y ambiental de estas situaciones, e igualmente puede decirse de la prevención de inundaciones a pesar de los excesos urbanísticos; en ambos casos ha sido posible, entre otras medidas, gracias al desarrollo de potentes sistemas de información en tiempo real y de modelos de simulación para ayuda a la toma de decisiones. Y en otro orden de cosas, la mayor vigilancia del dominio público hidráulico y la recuperación de los ríos han contribuido a un mejor aprovechamiento de nuestros recursos hídricos.

En definitiva, puede decirse que la lucha contra la escasez y el avance hacia los objetivos ambientales de la Directiva Marco nos aproximan de forma razonable a una gestión sostenible del agua, sin que ello nos haga olvidar insuficiencias también significativas, como la sobreexplotación de ríos y acuíferos, problemas de contaminación aún pendientes, el desequilibrio en ambos sentidos del binomio agua/energía, la descoordinación entre Administraciones o el grado de subvención que lastra la eficiencia del sector.

Cómo incide la crisis

Volvamos al principio: cómo incide la crisis en un estado de la gestión del agua que ha alcanzado los niveles –y las insuficiencias– de sostenibilidad que se acaban de exponer. Ya sabemos de sobra, a estos efectos, que la crisis se traduce en una reducción drástica de los recursos presupuestarios de las tres Administraciones y en las dificultades que el sector privado encuentra para financiarse.

Las limitaciones presupuestarias han supuesto, en primer lugar, el desplome de las licitaciones de nuevas obras y el reajuste de las obras en ejecución, y con ello retrasos importantes en inversiones que son necesarias para seguir avanzando en la gestión sostenible del agua; hay que señalar especialmente las que se refieren al Plan Nacional de Calidad de las Aguas y otras actuaciones



Desaladora de Beni Saf (Argelia) en construcción

orientadas a los objetivos ambientales de la Directiva Marco, lo que puede implicar además las correspondientes sanciones comunitarias. Esas limitaciones presupuestarias también han provocado una reducción de las partidas destinadas a conservación y mantenimiento de todo tipo de infraestructuras que las tres Administraciones utilizan para prestar servicios del agua en el ámbito de sus respectivas competencias, con el riesgo derivado para la calidad de los mismos y la seguridad de las infraestructuras.

El origen último de esta situación está, lógicamente, en que los servicios del agua —y en ellos hay que incluir desde la regulación de los embalses hasta la depuración y reutilización, pasando por las redes de transporte y distribución de las zonas regables— no se autofinancian con las aportaciones de los usuarios, sino que están fuertemente subvencionados en conjunto —sin perjuicio de notables diferencias de unos casos a otros—, de tal modo que los precios no financian una altísima parte de la inversión y ni siquiera cubren totalmente los costes de explotación. Así, se estima que el coste total anual de los servicios del agua en España es de unos 12.800 millones de euros, de los que 4.100 aproximadamente corresponden a servicios no imputables a los usuarios, como la prevención de inundaciones o la restauración de ríos; pues bien, de los 8.700 millones restantes que sí son imputables a los usuarios, éstos sólo aportan 5.700, por lo que los otros 3.000 —del orden de la tercera parte— son subvención.

Desde la perspectiva del sector empresarial, la situación es crítica por el enorme descenso de licitaciones y la correspondiente pérdida de actividad, agravado todo ello porque una competencia mal entendida provoca que las bajas registradas en las licitaciones resulten insostenibles. Con todo, la situación ha tenido un efecto positivo; las empresas se han volcado al mercado exterior y su cuota de actividad internacional crece notablemente, llegando en algunos casos a igualar la actividad en España. En este sentido, la amplia experiencia de nuestro país para afrontar problemas de escasez y sostenibilidad, y la eficiencia y nivel tecnológico de las

empresas han sido decisivas para la internacionalización del sector.

Por otra parte, la coincidencia incidental de la crisis con un periodo de excepcional abundancia de precipitaciones y de reservas hidráulicas almacenadas en embalses y acuíferos suscita también algunas consideraciones. En primer lugar, esta situación de abundancia ha paliado en cierta medida algunos efectos de la crisis, que se hubiera visto agravada por una situación de sequía severa como la que precedió precisamente a la crisis. Además, hay que plantearse cómo administrar más sosteniblemente la abundancia de reservas y la disponibilidad de los otros recursos procedentes de la desalación y reutilización, cuyo coste más elevado puede inducir en ocasiones a una inadecuada marginación.

Se dice, con razón, que una crisis debe aprovecharse para introducir racionalidad y eficiencia, con el fin de que la próxima nos encuentre en mejores condiciones para superarla. Con ese ánimo se hacen las siguientes propuestas, ninguna de las cuales, ciertamente, puede calificarse de inédita u original, pero que contribuirían en conjunto a una gestión más sostenible de nuestros recursos hídricos, y que requieren el esfuerzo conjunto de los sectores público y privado.

Propuestas para la sostenibilidad del sector

Sobre financiación del sector y precios de los servicios

Parece lógico prever que la financiación del sector nunca volverá a la situación anterior a la crisis, porque la contención del déficit público es una política básica de la Unión Europea y porque los fondos comunitarios,

que han financiado en buena medida las infraestructuras españolas, se están reduciendo sustancialmente.

La única forma sostenible de financiar las inversiones necesarias y, por supuesto, la explotación de las infraestructuras, es equilibrando los costes y los precios de los servicios del agua. De ahí el principio de recuperación de costes de la Directiva Marco; el traslado de éstos a los usuarios propicia el uso racional del agua, asegura la sostenibilidad económica del sector y acaba con unas subvenciones ineficientes, e injustificadas en la mayor parte de los casos. Para ello es necesario reformar la transposición hecha en su día de la Directiva Marco, estableciendo en nuestra legislación de aguas un nuevo régimen económico que haga efectivamente práctica la aplicación del principio de recuperación de costes, incluyendo desde luego el tratamiento de las excepciones que en su caso estén justificadas de acuerdo con la propia Directiva. Todo ello requiere un acuerdo político lo más amplio posible, que traslade a la opinión pública la necesidad de esta nueva regulación económica del sector.

Asegurada así la financiación del sector a medio y largo plazo, a corto es imprescindible acudir a la financiación privada para no paralizar las inversiones necesarias y para reactivar el sector, y al mismo tiempo sin que ello aumente el déficit público. Algunas Administraciones ya financian por esta vía infraestructuras —especialmente de depuración y también algunas de desalación—, y otras ya están preparándose para hacerlo. Los casos más fáciles de plantear son aquellos en que una misma Administración reúne la competencia para la construcción y para la explotación de la infraestructura, pero en caso contrario —una Administración construye y otra



Embalse del Tranco de Beas (Cazorla)



Trasvase Tajo-Segura

explota— también existen mecanismos para regular el pago al concesionario durante la explotación. En definitiva, entendemos que prácticamente todas las infraestructuras vinculadas al ciclo urbano del agua pueden financiarse de esta manera, siempre sobre la base de trasladar al concesionario los riesgos de construcción y disponibilidad —pero no el de demanda, inasumible para las entidades financieras— como forma de no incrementar el déficit público.

Sobre la explotación de infraestructuras

Nuestra cada vez mayor dotación de infraestructuras y equipamientos implica que las Administraciones también tienen que dedicar mayor atención a su explotación, desde tres puntos de vista. Uno es el presupuestario, que exige partidas que garanticen plenamente la conservación y mantenimiento; una vez más queda manifiesta la necesidad de que los precios pagados por los usuarios cubran íntegramente los costes como única forma de garantizar la calidad de los servicios. Otro punto de vista es el operativo; la explotación tiene que estar encomendada a entidades profesionalizadas, sean públicas o privadas; lo importante es su cualificación, y este principio debe valer tanto para una desaladora o depuradora como para un embalse o una gran conducción, o un sistema integrado de infraestructuras.

El tercer punto de vista es el de la gestión de los propios recursos hídricos, y puede ilustrarse adecuadamente con la actual situación de abundancia de reservas almacenadas. Aunque resulte obvio, debe insistirse en que unas reservas abundantes no pueden gestionarse con “criterios de abundancia”; en un país como España tienen que gestionarse siempre pensando en la probabilidad de presentación de la próxima sequía, con la ayuda

de poderosos instrumentos de modelización, estadísticas y planes de prevención. Son las decisiones tomadas en este contexto las que recomendarán si hay que suspender o no el funcionamiento de una desaladora o una reutilización en una situación inicialmente de abundancia, a pesar de que sus costes de producción sean más elevados que otras fuentes de recursos, porque el objetivo último es garantizar plena y permanentemente determinados suministros prioritarios, y por ello precisamente han sido construidas y sus costes deben ser amortizados.

Sobre la I+D+i

La innovación y el desarrollo tecnológicos son necesarios para mejorar la competitividad del sector, tanto de cara a una gestión más sostenible en nuestro país como para reforzar la internacionalización del mismo. En este sentido, justamente ahora se encuentra en fase final de elaboración —por parte de la Plataforma Tecnológica Española del Agua— la Agenda Estratégica de I+D+i, en la que se identifican las líneas de trabajo más interesantes para el sector. Son muy variadas y van desde las tecnologías de tratamiento del agua —potabilización, depuración, desalación, reutilización— hasta el desarrollo de un sistema de gestión integrada de recursos hídricos para ayuda a la toma de decisiones de las Administraciones, pasando por la mejora de la eficiencia en los sistemas de riego, el telecontrol y gestión de redes o la implantación de una calificación de eficiencia hídrica para edificación y equipamientos.

Tanto el sector público como el privado tienen que comprometerse en el desarrollo de esta Agenda nacional, junto con las universidades y centros de investigación, lo que incluye el seguimiento de plazos de ejecución, financiación y resultados, con el fin de asegurar que se cumplen los objetivos establecidos.

Criterios de contratación pública

La licitación y contratación pública de obras, servicios o concesiones es un instrumento esencial para una gestión sostenible de los recursos hídricos y para la actividad del sector, y por ello es importante insistir en dos aspectos que deberían estar presentes en estos procesos. Uno es el de la conveniencia de incentivar la innovación y el desarrollo tecnológico a los que se acaba de hacer referencia. Para ello, y en primer lugar, los criterios de adjudicación deben ponderar adecuadamente las tecnologías de los licitadores, lo que no suele ser muy frecuente; además, la valoración económica no puede limitarse a los costes de inversión, sino a todo el ciclo de vida, porque muchas veces la tecnología avanzada puede ser más costosa de implantación, pero más eficiente y barata durante la explotación, con un balance final positivo.

El otro aspecto se refiere a las bajas temerarias. Ya se ha dicho que la situación del mercado provoca ofertas económicas insostenibles en la práctica; las Administraciones públicas tienen que ser muy rigurosas en su valoración, por el impacto que suponen en la ejecución del contrato, y por consiguiente en el interés público.

Internacionalización

España tiene una buena situación internacional en lo que al sector del agua se refiere. Por un lado, muchos países están interesados por nuestras instituciones de gestión de los recursos hídricos y por la forma en que hemos sabido resolver problemas de escasez, sequías, inundaciones o protección de los ecosistemas hídricos.

Es vital mantener y reforzar esta situación mediante la acción coordinada de los sectores privado y público. El primero tiene que continuar avanzando en competitividad y tecnología, como ya se ha dicho. El segundo tiene que apoyarlo y crear las condiciones adecuadas a través de sus órganos de comercio exterior, de promoción tecnológica y diplomáticos.

Conclusión

El sector del agua, un importante activo institucional y económico de nuestro país, está siendo afectado por la crisis. Sin embargo, debemos aprovechar la ocasión para reforzarlo, trabajando conjuntamente los sectores público y privado para hacerlo más sostenible económica y financieramente, más atento a los problemas de gestión y de explotación de infraestructuras, más eficiente tecnológicamente y más internacionalizado.