

# **ADMINISTRACIÓN DEL AGUA EN CATALUNYA Y FUNDACIÓN NUEVA CULTURA DEL AGUA. ¿HASTA DONDE HEMOS LLEGADO?.**

PRAT, N.; BARBÉ, D.; ESTEVAN, A.; LACALLE, A.; La ROCA, F.; CARRERA, J.; BASTIDA, G.; SUBIRATS, J.; TELLO, E.

*Fundación Nueva Cultura del Agua*

## **Introducción**

Con el cambio de gobierno en Catalunya en Diciembre del año 2003, se hizo patente la voluntad del gobierno de la Generalitat, salido de aquellas elecciones, de un giro importante en la política del agua en Catalunya que vino claramente especificado en el documento que suscribieron los tres partidos que formaron gobierno (conocido como el “Pacte del Tinell”). En este documento por lo que se refiere a la gestión del agua se especificaba en 10 puntos las líneas a seguir que en síntesis se oponía al, en aquel momento vigente, trasvase del Ebro y manifestaba la intención de caminar en la senda de la Nueva Cultura del Agua (NCA). Puede verse este documento en el libro que recientemente hemos publicado sobre “Alternativas a la gestión del agua en Catalunya” (número 15 de la colección NCA publicado por Bakeaz).

Desde el primer momento el Conseller del Departament de Medi Ambient i Habitatge (DMAiH) de la Generalitat de Catalunya manifestó su voluntad de colaboración con la Fundación Nueva Cultura del Agua (FNCA) que se materializó en un convenio de Febrero de 2004 (que firmó la todavía directora del ACA en funciones de la administración anterior) que pretendía dos objetivos, uno principal que era oponerse al trasvase del Ebro mediante una serie de informes a realizar por especialistas de la FNCA y otro menos ambicioso que era diseñar una política alternativa del agua en Catalunya basada en la NCA.

Después de las elecciones de Marzo de 2004 y la consiguiente eliminación del trasvase del Ebro y la modificación del PHN por Real decreto de Junio de 2004 (luego se modificó por ley en 2005), el primer objetivo pasó a ser secundario (aunque lógicamente se emitió el informe correspondiente) y el segundo pasó a ser prioritario. La forma en que se realizó aquel estudio por parte de la FNCA (que finalizó en Setiembre de 2004) ha sido contada en el libro (que se ha publicado en Julio de 2006) “Alternativas para la gestión del agua en Catalunya” que hemos reseñado anteriormente. El informe fue redactado por diversos miembros de la FNCA y de técnicos de la propia Agencia Catalana del Agua (ACA). En las conclusiones del libro se señala que mediante ahorro, reutilización, eficiencia, mejor uso de las aguas subterráneas y algo de desalación es posible obtener hasta 200 Hm<sup>3</sup>/año de recurso adicional y por lo tanto no hace falta ningún trasvase. Este valor era resultado de estudios existentes en la propia ACA, de datos no oficiales de los diferentes miembros del ACA que participaron en las mesas de discusión y de opiniones “expertas” particulares de los propios miembros del ACA y de la FNCA.

## **Aplicación del estudio de alternativas por parte del gobierno de Catalunya.**

Al mismo tiempo que se gestaba el estudio de la FNCA el gobierno catalán fue urgido por el gobierno de Madrid para sustituir los 542 millones de Euros que costaba el trasvase a Catalunya por medidas alternativas, que en negociaciones a contra reloj, elevaron el importe de estas a 1000 millones de Euros. Estas inversiones, decididas a mediados de 2004, ¿siguieron realmente el camino marcado por el estudio que la FNCA estaba realizando?. Esto

se puede comprobar fácilmente en el destino final que han tenido aquellas y que consta en la propia web de la Agencia Catalana del Agua. De hecho gran parte de las inversiones se han dedicado a mejorar la garantía de abastecimiento de la región metropolitana de Barcelona (verdadero cuello de botella de la gestión del agua en Catalunya) siguiendo en parte el modelo propuesto por la FNCA con destacadas inversiones en reutilización, mejora de acuíferos, restauración de ríos o en saneamiento, aunque la parte del león se gasta en infraestructuras que suponen mejoras de eficiencia o producción del agua como desalación o conexión de las infraestructuras actuales.

Por ello podemos estar, desde el punto de vista de los que realizamos en informe de la FNCA, bastante satisfechos del giro en la gestión del agua en Catalunya (aunque también se puede argumentar que no tenían otra opción).

### **La necesidad de concretar el modelo**

De todas formas la decisión de usar el dinero de una manera determinada se tomó en un momento en que el propio modelo de gestión del agua de Catalunya no estaba definido y las acciones realizadas son solo las alternativas al trasvase. Pero ¿existe un modelo del agua para el futuro de Catalunya?. Para profundizar en ello el DMAiH propuso un segundo convenio en el cual se trataba de examinar si era posible concretar, en algunos de los diferentes ámbitos en los que se había estimado posibilidad de ganar recurso, las acciones a emprender y además se trataba también de conectar el modelo de recursos-demandas con los objetivos de la Directiva Marco del Agua. Esto último se hacía con la posibilidad de que en el convenio se pudieran aportar ideas para el Programa de Medidas de la DMA que debe formar parte del futuro Plan de Gestión de Cuenca a elaborar antes de 2009. El hecho que la propia ACA tuviera en su oficina de Planificación un equipo muy dinámico que estaba elaborando el documento IMPRESS previsto en la DMA y estuviera siguiendo de forma escrupulosa los términos exigidos por la DMA para los trabajos que esta prevé, hacia mas atractiva esta idea.

Por todo ello en Mayo de 2005 la FNCA y la Agencia Catalana del Agua (ACA) firmaron un convenio que tenia como objetivo general la discusión en grupos de trabajo especializados sobre la manera como introducir los Planes de Medidas Previstos en la DMA en la elaboración del Plan de Gestión de las Cuencas Internas de Catalunya. No se trataba de tener un informe que fuera solo la opinión de la FNCA sino que la idea central era profundizar en la metodología utilizada en el primer convenio o sea que los propios miembros del ACA discutieran los temas propuestos por la propia dirección del ACA y llegaran a las conclusiones que fueran relevantes en los temas abordados.

### **Metodología**

Para llevar a cabo el trabajo se diseñaron 12 mesas técnicas a las que se incorporaron 63 especialistas provenientes de todos los departamentos del ACA y algunos externos. Los temas tratados en estas mesas fueron: Reutilización, Aguas subterráneas, Plan de Saneamiento de Aguas Residuales Urbanas, Plan de Saneamiento de Aguas Industriales, Plan de Restauración Hidrológico-ambiental de los Residuos Salinos del Llobregat, Reducción de la Contaminación Difusa, Aguas costeras, Desalación, Ahorro de Agua, Usos agrarios-Bancos de Agua, Sequías y Participación ciudadana. Estos temas fueron seleccionados por la propia ACA.

Cada una de las mesas tenía un coordinador de la ACA y uno de la FNCA y constaba de entre 5 y 10 miembros de las diferentes áreas seleccionados por sus responsables (la Agencia

Catalana del Agua tiene 6 Áreas subdivididas a la vez en 31 Departamentos). Uno de los miembros del ACA tenía la función de coordinador de la misma y responsable de redactar el informe final. Desde Mayo de 2005 a Julio de 2006, las diferentes mesas se han reunido un mínimo de 8 veces y un máximo de 12 totalizando en total más de 100 reuniones. Cada mesa tenía un coordinador de la FNCA (coautores de este artículo) y un redactor que asistió a todas las mesas, (Daniel Barbé). También se hicieron 9 reuniones de coordinación entre los miembros de la FNCA o con la dirección del ACA para el seguimiento del proceso.

El objetivo final era que cada mesa redactara un informe que hiciera una diagnosis de la problemática abordada, las medidas necesarias para corregirla y sugiriera pautas de futuro. El resultado mejor para la mesa sería que fuera capaz de redactar un Programa de Medidas que fuera adecuado para el Plan de Gestión de Cuenca que debe realizar el ACA en cumplimiento de la DMA. En realidad no existían unas metas específicas comunes a cada mesa y se era consciente ya desde el principio del diferente grado de cumplimiento de los objetivos que se obtendría en cada mesa. Tanto como los posibles resultados finales se valoraba como muy importante la oportunidad de trabajo transversal que la constitución de esta mesas suponía en la ACA. Los resultados de las diferentes mesas se valoraron finalmente en unas Jornadas Internas de Discusión de los Resultados (11 a 13 de Julio 2006).

## Resultados

En Julio del año 2006 se presentaron los resultados de las diferentes mesas de trabajo que una vez sintetizadas por el equipo de la FNCA fueron resumidas en un documento que se entregó a la dirección del ACA en Octubre del año 2006. De una forma sintética podríamos clasificar los resultados de las mesas de discusión en tres bloques: medidas relacionadas con la mejora de la calidad del agua, medidas que aportan garantía de recurso y medidas de mejora de la gestión tal como se expresa en la tabla siguiente (el número entre paréntesis es el que corresponde a la tabla 1):

Medida	Mesas de trabajo
Incremento de la garantía	Desalinización (4), Ahorro de Agua (1), Reutilización (2), Aguas subterráneas (3),
Mejora de la calidad	PSARU (5), PSARI (6), Restauración escombros salinos (8), Contaminación difusa (7), Calidad de las aguas costeras (9)
Cambios en la gestión	Bancos de agua (10), Sequía (11), Participación ciudadana (12)

El número de reuniones, los participantes (fueran o no del ACA sin incluir los miembros de la FNCA), las áreas del ACA implicadas (de un total de 8), el tipo de conclusiones obtenidas (cuantitativas, metodológicas o listado de medidas o buenas prácticas), la importancia de los cambios normativos que se necesitan y la necesidad de abordar las soluciones con otros organismos (A Agricultura, S, Sanidad; I, Industria) se indican en la tabla I.

**Tabla 1: Resultados de las mesas de trabajo FNCA-ACA**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Participantes ACA	5	10	8	6	8	9	5	7	4	6	5	5
Otros participantes	7			2			1	1	2			2
Áreas ACA implicadas	3	7	6	6	4	5	3	3	2	4	4	2
Reuniones	9	8	10	8	7	9	8	9	7	9	9	7

Conclusiones												
Datos cuantitativos	++		++						++	+		
Metodológicos	+		+						+	+	+	
Listado medidas	+		+	+	+	+	+		+		+	
Programa medidas	+		+						+		+	+
Problemas normativos		+			+		+		+			
Otros organismos		A S			A S		A I					

Como se puede ver en la tabla la participación de áreas y de personas fue bastante variable y en algunos casos con el tiempo fue aumentando el número de participantes. La composición de las mesas fue coordinada por el área de planificación del ACA. La incorporación de miembros externos o algunos cambios internos fue decidida por las propias mesas a medida que avanzaba el proceso. En algún caso (mesas 3 y 7 por ejemplo) se realizaron reuniones conjuntas.

Por lo que hace a las conclusiones, en algunos casos fueron solo cualitativas (listado de medidas o de buenas prácticas) mientras que en otros se diseñó un verdadero programa de medidas que en algunos casos fueron incluso cuantitativas llegando a dar valores del agua que se podría ahorrar o utilizar de forma mas precisa. En algún caso se dieron incluso valores de coste de las medidas, aunque esto no estuvo nunca en los objetivos del convenio entre la FNCA y el ACA. Como se ve en muchas mesas se señaló la normativa (leyes autonómicas, del estado o de la UE) como un freno para el desarrollo de las medidas que el ACA debería aplicar. También se señalaron en muchos casos los organismos que era necesario implicar para que las medidas pudieran ser realizadas.

En algunas mesas hubo discusiones intensas entre miembros de diferentes áreas del ACA sobre la manera de abordar las problemáticas y en algunos casos esto dificultó el avance para unas conclusiones mas detalladas. En todos los casos se demandó por escrito el mantener estas reuniones transversales entre áreas que fueron para la mayoría de los participantes muy ricas (ver anejo). Todos lamentaron que el trabajo de discusión en las mesas fuera una labor añadida a las que realizaban de forma diaria y manifestaron la imposibilidad de profundizar en algunas cuestiones por falta de tiempo. Incluso se sugirió la posibilidad de que quien estuviera en estas mesas fuera liberado de parte de sus tareas.

## Discusión

La valoración general del proceso por parte de la FNCA es positiva ya que en el mismo se ha conseguido romper el tradicional aislamiento entre departamentos en una Administración del Agua e iniciar un trabajo transversal. De la necesidad de esta conexión transversal dan cuenta las diferentes frases que extraídas de los diferentes informes incluimos como anejo de este trabajo. Es realmente interesante ver como la gente desea trabajar en equipo y como la estructura y el día a día de la administración no lo hace posible.

El grado de consecución del objetivo final (llegar a definir un Plan de Medidas que fuera útil para la DMA) ha sido muy diferente para cada una de las mesas de trabajo. Por una parte en cuatro de las mesas se han conseguido de forma clara unos objetivos iguales o cercanos a los iniciales, en otras cuatro aunque no se haya llegado al objetivo final se ha elaborado un documento que puede ser muy útil para el futuro y en las otras cuatro gran parte del tiempo se utilizó en discusiones intensas que dieron como resultado mas un documento de intenciones que un documento útil para el futuro Plan de Medidas. En muchos casos se tropezó con algo

común en la gestión del agua, que las competencias para desarrollar ciertas medidas no corresponden a la administración del agua; con la que esta se encuentra con una barrera difícilmente franqueable en el caso de que la administración responsable de las medidas no sea muy permeable a las ideas de la administración del agua (por ejemplo pasa mucho con Agricultura).

De todas formas todavía hay sombras en la coordinación interna de la Agencia Catalana del Agua, que hay que mejorar. Una queja muy común entre todos los participantes es que el trabajo de las mesas era un trabajo añadido a su trabajo habitual por lo que se ha realizado de forma voluntaria y a veces en horario extralaboral. Capítulo aparte merece la mesa de participación ciudadana que al principio fue muy frustrante por los escasos avances que se realizaban, que avanzó cuando se incorporó al ACA una persona que se dedicaba de forma exclusiva a participación y tuvo al final del proceso una discusión interesante entre los miembros del ACA y algunos invitados que derivó en el diseño actual de un proceso participativo por la Agencia que ya se está implementando en la actualidad. Hay que destacar también la poca implicación de una parte de los cuadros directivos del ACA que probablemente agobiados por los múltiples trabajos derivados de sus obligaciones no han podido participar en los trabajos de las mesas. La administración del agua en Catalunya (y en España en general) piensa todavía mucho en clave de Ley de Aguas y poco en términos de la DMA.

Como este trabajo transversal se concreta y perpetua en el futuro es una pregunta que todos los miembros del ACA que han intervenido en el proceso se han hecho. En todo el proceso se refleja la necesidad de una profunda reforma de las Administraciones del Agua en España, incluso aquellas como la catalana que poseen una estructura mucho mas flexible que las Confederaciones Hidrográficas.

**ANEXO: Frases extraídas de las conclusiones de las Mesas Técnicas donde se pide de forma clara el mantenimiento del trabajo transversal dentro del ACA y mas coordinación entre áreas.**

#### AGUAS SUBTERRÁNEAS

Estudiar una reestructuración de la ACA para mejorar su coordinación horizontal. En particular, se puede proponer la formación de un panel de expertos en aguas subterráneas, con funciones a definir, pero que deberían incluir por lo menos: evaluación de planes y proyectos, contratación y emisión de informes técnicos, con el despliegamiento territorial que sea posible. Este panel debería estar coordinado con otros semejantes al más alto nivel de decisión de la ACA.

#### REUTILIZACIÓN

En general, se puede hacer una valoración positiva de la mesa técnica, sobretodo considerando que por primera vez se hace un encuentro de técnicos de diferentes áreas para hablar y exponer las diferentes perspectivas que se tienen dentro de la casa sobre la reutilización. En este sentido se considera que en un futuro próximo sería positiva la creación de un grupo de trabajo de reutilización que coordinase las actuaciones relacionadas con la reutilización y que estuviese integrado por representantes de las diferentes áreas de la ACA

#### PSARU

La valoración es muy positiva por lo que se refiere a la posibilidad de reunir técnicos adscritos a diferentes áreas de la ACA haciendo así posible conocer las implicaciones que las actividades desarrolladas por cada área concreta en el resto de la ACA, mediante la exposición de los problemas que aparecen en el desarrollo del trabajo cotidiano. Pese a la dificultad en la definición del objetivo de la mesa, que provocó discusiones en cierto modo redundantes, la valoración de esta mesa puede considerarse positiva.

#### CONTAMINACIÓN DIFUSA

La implementación de la Directiva Marco de Aguas exige un esfuerzo de integración con el resto de políticas. Una consecuencia inmediata de esta integración es la necesidad de revisar las estructuras y los procedimientos de la administración pública para garantizar una coordinación efectiva y eficiente. Los trabajos de la recientemente creada CIIDMA serán una contribución en este sentido.

(CIIDMA: Comisión Interdepartamental para la Implementación de la Directiva marco del Agua que implica a varios departamentos del gobierno Catalán).

#### PSARI

Transformar esta mesa técnica en un observatorio de sustancias específicas y prioritarias, pese a no poder intervenir en las grandes decisiones de los comités técnicos de Europa, por lo menos efectuar un seguimiento informativo y del estado de la cuestión.

#### AHORRO DE AGUA

Se cree necesario que haya algún órgano dentro de la ACA que proponga y coordine las políticas de ahorro en el sector industrial y el de servicios. Es necesario que la experiencia de esta mesa no se pierda y se continúe profundizando en los estudios iniciados para mostrar los volúmenes que se pueden ahorrar. Se deberían retomar e integrar propuestas similares a los DAOM (Diagnostico Ambiental de Oportunidades de Minimización) y a los estudios del

ICAEN (Institut Català de l'Energia) para poder generar autoguias de ahorro de agua industrial por sectores, accesibles desde la web de la ACA.

#### USOS AGRARIOS – BANCOS DE AGUA

El tratamiento transversal respecto a las diferentes unidades administrativas de la ACA aporta una interdisciplinariedad y contraste de perspectivas diferentes y complementarias, imprescindible para la eficiencia en el trabajo y la mejora de las bases sobre las cuales se toman las decisiones. El punto débil de esta experiencia quizá ha sido que el trabajo del grupo se ha añadido a los trabajos que la mayoría de los participantes tenían en sus respectivas unidades, por lo cual, sus aportaciones han estado limitadas por el escaso tiempo disponible. Quizá sería necesario que el trabajo del grupo tuviese un responsable con objetivos concretos y un reconocimiento a la colaboración del resto de miembros, como un grupo mas de los incluidos en el trabajo cotidiano al cual es necesario dedicar un tiempo determinado.

#### PARTICIPACIÓN

En el nuevo marco de información y participación pública creado por las demandas sociales y establecido en la Directiva Marco de Aguas y el Convenio de Aarhus, así como sus normas de adaptación, resulta necesario revisar el sistema institucional de la participación en la ACA, los mecanismos internos de coordinación, así como articular un despliegue descentralizado, ágil y eficaz de la participación en las distintas cuencas hidrográficas catalanas. En el ámbito de la difusión de la información sobre el agua se han realizado importantes esfuerzos que deberán continuarse para acabar encontrando eco en la opinión pública.

#### CONCLUSIÓN GENERAL APLICABLE A TODAS LAS MESAS:

- *Transversalidad* como enriquecimiento del debate como proceso globalizador.
- Se ha generado una *dinámica proactiva* que es necesario mantener viva