

INTRODUCCIÓN

La Directiva 2000/60/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (en adelante DMA), entró en vigor con su publicación el 22 de diciembre de 2000 en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

Supone un vuelco de hondo calado en los fundamentos de la planificación y gestión del agua. Nos encontramos ante intensos cambios conceptuales y aún filosóficos, además de jurídicos, en torno a lo que debe ser la nueva política del agua, basada en un uso sostenible y respetuoso del recurso natural por excelencia, abandonando la arcaica concepción economicista de una gestión apoyada de modo casi exclusivo en la obra hidráulica que, en este contexto, debe ser entendida únicamente como un instrumento, una herramienta más para la consecución de los objetivos de racionalización en el uso, conservación y recuperación del recurso, de equilibrio entre el aprovechamiento y la sostenibilidad, ambiental y económicamente entendida.

Tales objetivos solo pueden ser definidos y enfocados nítida y ajustadamente mediante una reflexionada, solidaria, participativa y ambiental planificación de la gestión del agua. En este sentido la directiva conduce a cambiar los tradicionales enfoques de "oferta" sustentada sobre la base de grandes infraestructuras hidráulicas, por estrategias de "**gestión de la demanda**" y de "**conservación**" y "**restauración**" del recurso y sus ecosistemas continentales, estuarinos y litorales.

Es manifiesto que el agua es un recurso natural escaso, indispensable para la vida y para el ejercicio de la inmensa mayoría de las actividades económicas, cuya disponibilidad debe lograrse sin degradar el medio ambiente en general, y el recurso en particular. Han de minimizarse los costes socio-económicos y lograr una equitativa asignación de las cargas generadas en el proceso, lo que exige una previa planificación y el reconocimiento, para el recurso, de una sola calificación jurídica, como bien demanial, tanto en el ámbito de las aguas

continentales como en el marítimo terrestre. Se trata de buscar una armonización y complementariedad de intereses, sin poner en riesgo el equilibrio entre el crecimiento económico y los límites y capacidades de propio entorno, a fin de posibilitar no los mayores rendimientos inmediatos, sino el bienestar de los ciudadanos en el medio y largo plazo.

Debe alcanzarse, por tanto, una visión holística del recurso, de sus funciones y de sus ecosistemas asociados que permita, por un lado, la satisfacción de las demandas de seguridad, confort y abastecimiento sociales y, por otro, las funciones y necesidades ecosistémicas del recurso que, cerrando el bucle, garantizarán la satisfacción futura de tales demandas.

La difícil convivencia que en nuestra sociedad se ha producido tradicionalmente entre los recursos naturales y el hombre no puede seguir saldándose con una degradación indiscriminada de aquellos, porque su mal estado se tornará cada vez más contundentemente contra nosotros mismos y nuestros descendientes, a los que privar de su derecho al disfrute de un entorno ambientalmente confortable, ecológicamente vivo y diverso y con recursos suficientes, sería una deslealtad que muy justamente podrían reprochar a la sociedad actual. No se puede perder la perspectiva de que el agua es el recurso natural por excelencia y que de ella depende no ya el desarrollo armónico de nuestra sociedad, sino su propia supervivencia.

La directiva sitúa desde el primer momento sus cimientos sólidamente en este sentido: en su artículo primero establece como sus objetivos la prevención de todo deterioro adicional y la protección y mejora del estado de las aguas continentales, estuarinas y litorales y de sus ecosistemas asociados, integradas inseparablemente, la promoción de un uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles y la contribución a paliar los efectos de las inundaciones y sequías.

Todas las actuaciones necesarias para ello se engarzan en el eje fundamental de esta nueva cultura, que es la planificación de la gestión y uso del agua, que ha de girar en torno a la protección y



restauración del recurso y de su entorno, a la asignación de usos y aprovechamientos y a la prevención de situaciones hidrológicas extremas. Objetivos que solo pueden ser definidos y enfocados nítida y ajustadamente mediante una reflexionada, solidaria, participativa y ambiental planificación que integrará la faceta litoral de ese poliédrico recurso que es el agua.

Como punto de partida, la directiva establece en su artículo 5 que ha de obtenerse una imagen actual de las características y de las circunstancias ambientales y socioeconómicas de cada demarcación, que deberá incluir el registro de zonas protegidas previsto en el artículo 6 y que, plasmada en un informe, habrá de ser trasladada a la administración comunitaria antes del 23 de marzo de 2005.

Para ello, se puso en marcha la Estrategia Común de Implementación de la directiva que, como fruto del trabajo de diversos grupos de expertos, redactó una serie de guías para la cumplimentación homogénea de, además de otros aspectos previstos para plazos posteriores, los recogidos en el artículo 5.

A la luz de tales guías, esta Administración Hidráulica de la Comunidad Autónoma del País Vasco ha elaborado este *“Informe Relativo a los Artículos 5 y 6 de la Directiva Marco del Agua 2000/60/CE”* para el ámbito de la Demarcación de sus Cuencas Internas, tal como se definió territorialmente el espacio de competencia exclusiva - en materia de aguas- de la administración autonómica, en el momento de traspaso competencial que tuvo lugar el primero de julio de 1994.

Esta demarcación ocupa el núcleo de la vertiente cantábrica de la Comunidad Autónoma. El resto del territorio, cantábrico y mediterráneo, aunque es también objeto de una intensa participación en su administración por parte del Gobierno Vasco en el ejercicio de un convenio de encomienda de gestión suscrito entre éste y el Estado, se reparte entre las demarcaciones Norte y Ebro, para cuyos informes respectivos también se ha elaborado y aportado, en documentos separados y distintos, una nutrida y trabajada información.



RESUMEN Y CONCLUSIONES

La DMA representa un reto no sólo por lo ambicioso del objeto establecido en su artículo 1, algo que se resume habitualmente como el compromiso de alcanzar el “buen estado” para todas las masas de agua e impedir su deterioro, sino por el esfuerzo de imaginación que implica llevar a cabo las tareas necesarias para su implantación.

No basta con que exista una tradición, relativamente larga en el tiempo, en trabajos de planificación y gestión de los recursos hídricos, porque la DMA exige un cambio de visión. Un cambio que implica, por una parte, una reorientación de las líneas de trabajo convencionales y, por otra, la incorporación de aspectos novedosos y no siempre fáciles de interpretar.

Han transcurrido cuatro años desde la aprobación de la directiva, un plazo que ha resultado suficiente para la adaptación de algunas de las tareas acometidas tiempo atrás en la Comunidad Autónoma del País Vasco, como la configuración y la explotación de las redes de vigilancia, o la actualización de estudios básicos e imprescindibles, como las estimaciones de las demandas actuales y futuras, pero menos suficiente para cumplir adecuadamente con otras exigencias, como el análisis económico del uso del agua.

La Demarcación de las Cuencas Internas del País Vasco es un ámbito reducido, de tan sólo 2.267 Km², pero con una densidad de población que supera los 611 habitantes por Km². Este hecho, unido a una orografía de valles encajados y a una larga tradición de actividad industrial, ha supuesto una relación compleja con el medio hídrico.

El paisaje permanentemente verde de este entorno lleva con facilidad al engaño. Con frecuencia se supone que hay agua de sobra, que ésta no debería ser nunca un factor limitante del desarrollo y que las huellas de la actividad humana sobre el medio hídrico se recuperan con facilidad, precisamente porque llueve mucho. Sin embargo, la realidad es bien distinta.

Efectivamente, la precipitación media anual es alta, de 1.494 mm, lo que unido a un coeficiente de

escorrentía del 53,7% implica unas aportaciones específicas elevadas. Ahora bien, se trata de unas aportaciones distribuidas en un conjunto de 12 Unidades Hidrológicas, 4 de las cuales se integran en esta Demarcación de forma parcial. Significa esto que se trata de un conjunto de cuencas pequeñas, de reducida superficie de recarga y que salvan un desnivel relativamente importante desde la cabecera hasta la desembocadura en un corto recorrido.

La variabilidad interanual de las aportaciones totales no es particularmente elevada: 22% para una serie simulada de 50 años, correspondiente al periodo 1950-2000. Pero resulta suficiente para generar numerosos sucesos extremos. Se contabilizan, solamente en Bilbao, 39 episodios de inundación de carácter catastrófico, el más antiguo datado en 1.403. Mucho más cercano en el tiempo y de recuerdo aún presente, fue el episodio de agosto de 1983 que dejó 34 muertos, cinco desaparecidos y más de 1.200 millones de euros de pérdidas materiales. Las precipitaciones registradas superaron los 500 mm en 24 horas.

El otro fenómeno extremo, la sequía, es también un visitante asiduo aunque de consecuencias, en general, menos acusadas. Aún así, la sufrida en el bienio 1989-90 puso a una parte mayoritaria de la población de este entorno en una situación cercana al caos. El análisis de las causas, sus consecuencias y de mecanismos para hacer frente a estas situaciones ha dado pie a una generosa cantidad de literatura.

No debe sorprender, a tenor de lo expuesto mediante estas pinceladas, que las distintas administraciones que operan en la CAPV hayan hecho un esfuerzo muy notable en la materialización de unas redes de control hidrometeorológico realmente densas. Tan sólo el Instituto Nacional de Meteorología mantiene del orden de 250 estaciones pluviométricas, parte de las cuales miden además otros parámetros. La administración autonómica y las administraciones forales gestionan conjuntamente 87 estaciones más (37 meteorológicas, 43 de aforo y/o calidad y 7 boyas multiparamétricas en aguas costeras) prácticamente en su totalidad dotadas con sistemas de transmisión de datos en tiempo real.



Pero la cantidad no es la única variable que requiere de un control estrecho. Las afecciones a la calidad han sido una constante, y lo siguen siendo aunque en menor medida, desde el momento en que se generaliza el desarrollo industrial y el urbanístico que lleva aparejado. Se está entendiendo la calidad desde la óptica de la DMA, esto es, no sólo las alteraciones físico-químicas del agua sino todas aquellas que integran el concepto de estado de los distintos medios hídricos.

Cabe afirmar que las presiones dominantes que afectan al estado del medio hídrico no son tanto las relativas a la cantidad del recurso como a la contaminación de las aguas y, especialmente, a la destrucción física de los ecosistemas. El tratamiento de los vertidos, las labores de descontaminación, pueden ser complejas pero, con mayor o menor esfuerzo, abordables. Quizá también lo sea la restauración de las riberas fluviales o estuáricas, pero cuando se ha producido una masiva ocupación del medio como la constatable en una notable superficie de sus masas de agua de transición o en no pocas vegas fluviales, la restitución de los ecosistemas a unas condiciones siquiera medianamente próximas a las que les caracterizaban originalmente es difícilmente viable en buena parte de los casos.

Ese es, quizá, el principal reto futuro: alcanzar una ordenación del territorio en la que el agua, sus ecosistemas y el respeto a su dinámica constituyan un elemento tutelar fundamental y un factor imprescindible para su definición.

Afortunadamente, el deterioro observado ha ido acompañado, al menos en los últimos años, de un esfuerzo creciente orientado a revertir la situación. Un esfuerzo motivado, las más de las veces, por distintas exigencias normativas, pero no se debe olvidar la progresiva concienciación de determinados sectores de la sociedad. Es imprescindible que ese esfuerzo sea sostenido en el futuro.

A veces conjuntamente con las redes hidrometeorológicas y otras con carácter específico, operan con carácter permanente al menos otras siete redes, implantadas en todas las categorías y tipos de masas de agua identificadas y que obedecen a diferentes propósitos, con un total de 357 puntos de control y/o muestreo en la CAPV y, de entre estos, 180 en el ámbito de esta Demarcación.

Estas redes de vigilancia abarcan a la totalidad de las categorías de masas de agua y en su diseño (indicadores controlados, periodicidad de los muestreos, etc.) se han tenido en cuenta los requisitos que emanan la DMA. Así, por parte de las diferentes administraciones en la CAPV y en particular por el Gobierno Vasco, se ha hecho un esfuerzo importante por incorporar los diferentes parámetros biológicos requeridos para algunas de estas redes, en la medida que son los indicadores clave para evaluar el cumplimiento de los objetivos de la DMA, y por definir protocolos (aún con carácter provisional a la espera de los resultados de los trabajos de intercalibración que se están desarrollando en la UE) para la determinación del estado de las masas de agua.

Para la evaluación del riesgo de que las masas de agua no alcancen los objetivos de la DMA, así como para todas las labores previas de caracterización, se ha dispuesto de una información muy cuantiosa y probablemente suficiente para su estimación correcta. Son más de diez años de funcionamiento de las principales redes de vigilancia y aproximadamente tres en los que las determinaciones se ajustan a las exigencias de la DMA. Pero el conocimiento del estado de las masas va mucho más allá del proporcionado por esta información, puesto que paralelamente se han puesto en marcha trabajos específicos para abordar aspectos concretos relativos a caracterización y evaluación de presiones e impactos. Se ha procedido, por ejemplo, a un reconocimiento exhaustivo de más de 2.000 Km de red fluvial en la CAPV, aproximadamente 640 Km en esta Demarcación, en el que se ha conseguido la identificación y posterior descripción de cualquier presión relevante. También se han generado documentos específicos previos para la determinación de las presiones por captación de agua, por contaminación de fuentes difusas, por contaminación de fuentes puntuales, etc. En definitiva, para todas las categorías de masas de agua se cuenta con una extensa bibliografía compuesta tanto por estudios específicos de las masas de agua en cuestión como de otros de carácter más general o de síntesis.

Con esta información, y teniendo en cuenta los requisitos y obligaciones de la DMA, en las Cuencas Internas del País Vasco se ha realizado una



identificación y delimitación de 80 masas de agua, que en función de su categoría son las siguientes:

Categoría	Nº de Masas total	Nº de masas MAMM	Nº de masas en riesgo alto	Nº de masas en riesgo medio
Ríos	48	14	13	18
Aguas de transición	14	3	6	6
Aguas costeras	4	0	0	1
Lagos	0	-	-	-
Aguas subterráneas	14	0	1	1

De estas 80 masas y conforme a los procedimientos que se detallan en este informe, se ha estimado que 20 están en riesgo alto de no cumplir los objetivos de la DMA, y 26 más están en riesgo medio.

Las masas en riesgo alto de no cumplir los objetivos ambientales son las siguientes, agrupadas en función de la categoría:

Código	Masa de agua en riesgo
Ríos	
ES111R012010	Jaizubia-A
ES111R018010	Igara-A
ES111R030020	Urola-B
ES111R040010	Antzuola-A
ES111R040010	Deba-B
ES111R040030	Ubera-A
ES111R041020	Ego-A
ES111R042010	Deba-C
ES111R042020	Deba-D
ES111R042030	Kilimoi-A
ES111R044010	Artibai-A
ES111R048020	Butroe-B
ES111R074030	Gobelas-A
Aguas de transición	
ES111T014010	Oiartzun
ES111T018010	Urumea
ES111T042010	Deba
ES111T044010	Artibai
ES111T046010	Oka Interior
ES111T068010	Nervión Interior
Aguas subterráneas	
ES111S000042	Gernika

La causa de este riesgo, tal y como se ha apuntado previamente, no hay que buscarla sólo en la contaminación, sino también en las alteraciones morfológicas y sus consecuencias sobre los ecosistemas relacionados. De hecho, la presión más extendida en las aguas superficiales de las Cuencas Internas del País Vasco es precisamente la de

carácter morfológico. Hasta el punto de que de las 66 masas de agua superficiales identificadas, 17 se han considerado inicialmente como Masa de Agua Muy Modificada (MAMM), estimando que las alteraciones físicas que han sufrido han cambiado sustancialmente su naturaleza y que las mejoras en su estado pueden ser inviables o de un coste excesivo.

Al margen de las modificaciones de criterio o los requerimientos de trabajos específicos que puedan introducir las obligaciones asumidas por la Comisión, en cuanto a la materialización de los ejercicios de intercalibración necesarios para la definición de los objetivos de calidad, puede afirmarse que, con carácter general, no existen lagunas de información significativas en los apartados exigidos por el Artículo 5 relativos a la caracterización de las masas de agua y al análisis de las repercusiones de la actividad humana en su estado.

La combinación de algunos de los rasgos característicos de esta Demarcación, en cuanto a la naturaleza y la intensidad de las presiones a las que se ve sometido el medio hídrico, con las iniciativas que impulsan o exigen su conservación se traduce en un abanico de figuras de protección realmente numeroso, aunque no siempre se han demostrado adecuadas o suficientemente eficaces.

Teniendo en mente este propósito, además de otros de naturaleza más tradicional en las tareas de planificación hidrológica, se ha procedido a un inventario de sistemas de abastecimiento tomando como límite inferior aquellos que cumplen las especificaciones del Artículo 7. El resultado se ha materializado en la identificación de 342 sistemas para el conjunto de la CAPV, algunos de los cuales son compartidos por la población de esta Demarcación y la de las contiguas. Este inventario se traduce, a su vez, en una relación de 154 captaciones superficiales y 167 subterráneas en el ámbito de las Cuencas Internas.

Atendiendo a otras obligaciones, se han identificado 3 zonas al amparo de la Directiva 79/923/CEE de protección de especies acuáticas de interés económico; 34 zonas de baño declaradas según lo estipulado por la Directiva 76/160/CEE (5 de ellas en riesgo medio o alto de no cumplir los objetivos de la DMA); 10 zonas sensibles al aporte de



nutrientes establecidas según la Directiva 91/271/CEE (todas ellas en riesgo); 3 zonas designadas para la protección de la vida piscícola en relación con la Directiva 78/659/CEE; 18 lugares de interés comunitario (LIC) y 3 zonas de zonas de especial protección para las aves (ZEPA) relacionadas con el medio acuático.

Sin ánimo de establecer comparaciones en la dificultad de cumplir las exigencias del Artículo 5, probablemente sea cierta la afirmación de que el apartado relativo al análisis económico del uso del agua ha sido el que ha generado mayor desconcierto, y no tanto por las tareas iniciales que se han abordado como por las futuras. Aún así, se ha podido dar forma a dos apartados desarrollados con un grado de acierto variable: el análisis de costes de los servicios relacionados con el agua y el análisis económico de los usos del agua presentes en esta Demarcación. Vaya por delante que quedan como tareas pendientes la estimación correcta de los costes medioambientales y los de recurso.

El análisis de costes de los servicios se ha enfocado desde la perspectiva del mapa institucional que opera en esta Demarcación. La fórmula de gestión más extendida es la de organismo supramunicipal (mancomunidad, consorcio, etc.) que ha asumido, en todo o en parte, las competencias municipales. Actualmente, el 95% de la población de las Cuencas Internas es atendida por estos organismos, aunque el alcance de sus servicios no es homogéneo. Se ha constatado una tendencia creciente a la integración de todos los aspectos relacionados con los servicios del agua, esto es, a la gestión del ciclo integral del agua.

Considerando el alcance de la información obtenida de estos organismos, básicamente su estructura de costes e ingresos, puede afirmarse que en todos los casos, salvo en uno, se logra una adecuada recuperación de los costes. No obstante, se trata de un análisis incompleto, en la medida en que no refleja el volumen total del flujo económico, excepto en los ámbitos en los que se ha logrado la gestión integral del ciclo del agua, ni se procede con carácter general a una correcta imputación de los costes de amortización de las subvenciones procedentes de fondos públicos.

La economía de la CAPV y, por extrapolación, la de las Cuencas Internas, reproduce una estructura económica similar a los principales países de la Unión Europea en la cual el sector primario tiene un peso relativo muy inferior al de los otros dos sectores. De estos dos últimos, es el sector servicios, y lo es al menos desde el año 1985, el que genera mayor porcentaje de PIB y mayor número de empleos, aunque le sigue de cerca el sector industrial.

Se trata, por tanto, de un modelo típicamente urbano con escaso peso de la población rural. Esto se traduce en un modelo de demanda en el que el 78% del suministro corresponde a demandas urbanas satisfechas por sistemas de abastecimiento de gestión municipal (o delegada a los organismos supramunicipales antes mencionados) y el 21,5% a demandas destinadas a usos industriales. De estas últimas, el 45% son también servidas por los mismos sistemas de abastecimiento, el resto procede de tomas gestionadas por los propios usuarios.

El 0,5% restante hasta completar el total de la demanda consuntiva, 202,17 Hm³/año (2001) en Cuencas Internas, procede de un uso recreativo (golf) que tiene un carácter testimonial en lo que a demanda de recursos hídricos se refiere, y de la actividad ganadera no abastecida por las redes municipales. No se registra, por tanto, un regadío agrícola propiamente dicho.

El escenario tendencial que se maneja implica un incremento de la demanda próximo al 10%, prácticamente todo él imputable a la demanda servida por los sistemas de abastecimiento urbano. Es decir, no se plantea como escenario probable el incremento de los consumos industriales procedentes de tomas de gestión propia ni el desarrollo de otras actividades consuntivas con difícil cabida en este entorno.

Esta evolución de la demanda se justifica por la consideración de los dos únicos factores que se han entendido como determinantes: la variación demográfica y la de la actividad industrial.

La evolución estimada del primer factor ha sido positiva, aunque en unos valores muy moderados, inferiores al 5%. No obstante, dada la estructura de la demanda, juega un papel apreciable en los consumos. Otorga más confianza la prospectiva de la evolución de la actividad industrial: todos los



parámetros considerados (VAB, empleo, productividad) muestran una evolución positiva y sostenida en el período analizado, 1995-2001. La tasa de incremento promedio adoptada para los sectores de actividad estudiados ha sido del 3,3%, lo que supone un incremento de la demanda cercano al 57%.

Las demandas no consuntivas (producción de energía hidroeléctrica y acuicultura) y los otros usos o actividades analizadas (pesca marítima, navegación y transporte marítimo y otros usos energéticos) han mostrado ser unos sectores generadores de presiones notables sobre el medio hídrico, aunque con un peso evidente en la economía de esta Demarcación. Los escenarios tendenciales no apuntan hacia un mejor equilibrio entre ambas visiones.

El volumen y la calidad de la información manejados se muestra suficiente para una adecuada caracterización económica de los usos del agua en la Demarcación. Sin embargo, esto no despeja

definitivamente las incertidumbres con respecto a las necesidades de información a utilizar en los futuros análisis de carácter económico previstos en la Directiva.

Labor futura es, por lo tanto, despejar esas incertidumbres, junto con la profundización y perseverancia en el conocimiento del medio, de su evolución y de sus circunstancias, porque de la conjunción de todo ello dependerá la definición de unos programas de medidas adecuados y eficaces, insertos en los planes de gestión de cada Demarcación, que garanticen la consecución del objetivo primordial de la directiva cual es, como se afirma más arriba, alcanzar el buen estado de las masas de agua y evitar el deterioro de un recurso, como es el agua, de cuya preservación y uso sostenible depende insoslayablemente no ya el desarrollo armónico de la sociedad, sino su propia supervivencia.

