

Enrique Cabrera

Directrices para una gestión sostenible del agua urbana



resumen



Desde hace décadas los responsables de la política del agua en España, con independencia de su filiación política, vienen rehuyendo las reformas de calado que el actual contexto, presidido por el cambio climático y las severas sequías, exige. Lo evidencia la administración del agua, hoy casi idéntica a la creada el siglo pasado, pese a que el marco actual en poco se parece al de entonces. Los únicos cambios relevantes han llegado con el Estado de las Autonomías, reformas que, conviene decirlo, han aumentado su complejidad. Otros sectores sí se han adecuado, con mayor o menor rapidez, a la realidad del momento. Pero el agua es otra historia.

Un inmovilismo generado por una cultura milenaria tan arraigada que hasta mantiene vigentes derechos históricos otorgados antes de que Colón descubriera América. Desarrollada sobre todo en países mediterráneos en los que el agua escasea, no son casos aislados. Porque al ser el agua una necesidad vital cuesta mucho, *urbi et orbi*, mover ficha. El ejemplo de Inglaterra (que no es único) es palmario. Capaces de introducir notables reformas, como la creación de un regulador, no se han atrevido a implantar la medición universal, pilar básico de la sostenibilidad. En efecto, a día de hoy, el 50% de los abonados aún pagan el agua sin un contador que mida lo consumido. ¿Es imaginable facturar la energía ignorando el gasto realizado? El mensaje inicial era, claro está, el ciudadano puede disponer del agua que quiera pagando una cantidad razonable previamente establecida. Desoyendo a los expertos, mantienen una tradición que no favorece la eficiencia, confirmando una vez más que el agua es diferente.

Hoy el motor que impulsa las reformas es el cambio climático, una amenaza, sí, pero también una oportunidad. Con todo, las reformas no llegan porque lo impiden tres barreras. La primera, una administración concebida para aumentar la oferta de agua, porque era lo que entonces convenía. Sin embargo, hoy los esfuerzos deben dirigirse a promover la eficiencia y el ahorro, a la sazón objetivos irrelevantes. Superar esta barrera (reformando la

Este libro quiere propiciar un cambio gradual hacia un marco en el que la política del agua sintonice con la realidad actual y futura, evite la improvisación y aumente la eficiencia, porque sólo así seremos sostenibles.

administración) es básico, pues todo cambio de rumbo precisa un liderazgo fuerte que lo impulse, mida sus avances y penalice sus retrocesos, lo que sólo una administración reformada puede acometer.

La segunda barrera son los subsidios, herencia del histórico papel de un Estado promotor y financiador de obras hidráulicas. Unos subsidios que no deben llevarnos a engaño. Porque sea cual fuere el modo de pago, al final siempre es el ciudadano quien asume el coste total de la factura. Conviene recordar que el dinero de los subsidios no es un maná que cae del cielo, sino una parte de nuestros impuestos. Deben erradicarse porque son contrarios a la Directiva Marco del Agua, no incentivan el ahorro y, además, centralizan la gestión diluyendo responsabilidades. Y, aún peor, benefician a quienes consumen más agua. Deben, pues, recuperarse todos los costes, excepto en núcleos rurales sin economía de escala. El mundo del riego, económicamente más complejo, merece otra reflexión que, por razones obvias, este libro no incluye. En cualquier caso, el usuario de agua subsidiada debe ser consciente que consume un recurso público, un bien común, financiado por la sociedad y, por ello, queda obligado a rendir cuentas.

Erradicar los subsidios es hoy una decisión política que depende mayormente de los alcaldes, lo que dificulta su implantación. Porque no es fácil subir el precio de un recurso vital a un ciudadano al que después, para seguir en el cargo, deberá pedirle el voto. Este hecho, en sí mismo, justifica la creación de un regulador que desacople el precio del agua de la política municipal, porque esta dependencia dificulta avanzar hacia la sostenibilidad. En la actual administración, un regulador no conlleva cambios de calado porque, salvo en lo referente al precio del agua, no asume responsabilidades ya asignadas. Desde una óptica técnica no sería, pues, complejo, aunque desde una perspectiva política sí se puede ver de otro modo. En cualquier caso, en el nuevo escenario, el alcalde, apoyado por el regulador, seguiría siendo el principal responsable del servicio. Pero sus decisiones (algunas exigen un notable nivel de formación que, las más de las veces, un alcalde no tiene) se profesionalizarían. También los técnicos municipales de núcleos urbanos pequeños necesitan apoyo. El regulador, además, ayudaría a la administración que gestiona los recursos a vigilar y controlar el gasto de agua urbano. Hoy no se hace.

La tercera barrera es la asincronía de los plazos. Mientras los políticos tienen la mente puesta en las siguientes elecciones (el corto plazo), la sostenibilidad del agua urbana (como todo lo ligado al medio ambiente) exige pensar en el medio - largo plazo. Lo evidencia (es sólo un ejemplo) la renovación de las infraestructuras que, al no proporcionar resultados visibles inmediatos (lo serán en el medio - largo plazo) es, desde la óptica política, muy poco atractiva. Sincronizar el tempo político y el de las infraestructuras urbanas es un problema de compleja solución que sólo la formación puede resolver. De una parte, capacitando a los decisores a distinguir entre lo que creen les conviene y lo que deben hacer. Pero no menos importante es educar a la ciudadanía para que apoye al político que hace lo que debe y, al tiempo, identifique al populista.

Reconocido el motor (cambio climático) que impulsa las reformas y las barreras que las frenan, el panorama se completa explicando las consecuencias de no adecuar las políticas al contexto

actual, particularmente en las estresadas zonas costeras. Porque el ciudadano no es consciente de los daños del actual inmovilismo, porque la inacción tiene graves consecuencias. Con el paso del tiempo, las infraestructuras se degradan (se renueva bastante menos de lo que conviene), un deterioro que están compensando los avances tecnológicos de las últimas décadas, así como las inyecciones puntuales de fondos europeos, como ahora los PERTE. Pero es importante recordar, de una parte, que estas ayudas no son, en el largo plazo, la solución y de otra que el margen de mejora que se consigue aplicando los avances tecnológicos evoluciona asintóticamente y, por tanto, cada vez es menor. Es, pues, necesaria una nueva administración que impulse el cambio.

Porque a los gestores de las empresas (públicas o privadas), el marco les viene impuesto y, aunque la mejora facilite su trabajo, en este asunto es un simple espectador, muy interesado, sin duda, pero espectador. Sin más. Su labor la resume un término, eficiencia, el único camino para alcanzar el objetivo final del agua urbana, *proporcionar un servicio de calidad, de manera sostenible y al menor coste posible*. Una eficiencia que no se limita al uso del agua y de la energía. También debe incluir los recursos económicos (maximizar la relación coste/beneficio) y los humanos (un personal motivado y cualificado). En definitiva, el objetivo final, *un servicio de calidad y sostenible al menor coste*, requiere un marco favorable y una buena gestión, asuntos diferentes pero dependientes. Porque sin recuperar los costes (marco inadecuado) es imposible ser eficiente (no se renuevan las infraestructuras). Pero la inversa también es cierta. Si por una deficiente gestión el servicio no es de calidad, será difícil justificar aumentos tarifarios.

Este libro se ha concebido a partir de estas reflexiones previas. Por ello se ha dividido en tres partes. La primera, *Pasado y presente del agua urbana* (seis capítulos), está dedicada al marco, por lo que interesa sobre todo a los decisores. La segunda *Agua urbana y eficiencia* (cinco capítulos) se centra en lo que su título reza y, por tanto, está dirigida mayormente a los gestores. La tercera, *Los grandes retos del futuro* (tres capítulos), que concierne a

El objetivo final, un servicio de calidad y sostenible al menor coste, requiere un marco favorable y una buena gestión, asuntos diferentes pero dependientes.

ambos colectivos por igual, aborda los cambios que los nuevos tiempos requieren. En cualquier caso, y aunque cada parte puede interesar más a un tipo de actor, una lectura global facilita una visión de conjunto, lo que, en un asunto tan transversal, siempre conviene. En total, catorce capítulos que pueden leerse por separado y en cualquier orden algo, sin duda, importante. Para ayudar al lector a decidir su orden, cada capítulo incluye un resumen inicial.

La primera parte, además de describir el marco actual, propone las reformas que lo mejoran, en especial la creación de un regulador. El primer capítulo *El agua urbana, desde la antigüedad hasta nuestros días*, explica cómo la historia nos ha llevado a la situación actual. El segundo, *Gestión Sostenible del Agua Urbana*, detalla qué es la sostenibilidad y qué condiciones hay que cumplir para alcanzarla. El tercero *La Gobernanza del Agua Urbana* se refiere a un asunto clave que, en buena medida, depende de la estructura y funcionamiento de la administración. El cuarto, *La Regulación del agua urbana* explica en qué consiste y los motivos que aconsejan implantarla. El quinto, *La economía del agua urbana*, detalla los fundamentos del principio de recuperación de costes y las razones que aconsejan erradicar los subsidios. Finalmente, el último capítulo, *La calidad del agua en el grifo del abonado*, establece los requisitos necesarios para beber agua de la red y por qué, cada vez más, los ciudadanos prefieren la embotellada. También incluye, por las ventajas económicas y ambientales del agua pública, directrices para revertir esta dinámica.

La segunda parte son cinco capítulos dedicados a mejorar la eficiencia. El primero, *Indicadores de gestión*, detalla las métricas que permiten cuantificar los avances (o retrocesos) en la gestión de estos sistemas, un asunto esencial para operadores, decisores y usuarios. Le siguen dos capítulos más concretos, *La eficiencia hídrica y la eficiencia energética en el agua urbana*, que detallan cómo optimizar el uso del agua y de la energía lo que, entre otras acciones, exige auditarlos para conocer cuánta agua y energía gastan estos sistemas y cómo lo hacen. Con la información obtenida, se identifican las medidas a adoptar para mejorar las eficiencias. Finalmente, el penúltimo capítulo de esta parte, *El camino hacia la eficiencia. Digitalización, tecnología y formación*, está dedicado a tres (de los cuatro) pilares de la eficiencia, mientras el último *La renovación de las infraestructuras hidráulicas urbanas* se ocupa del más importante, el cuarto. Porque sin unas infraestructuras en buen estado es imposible ser eficiente.

La tercera parte, *Los grandes retos del futuro*, vuelve a ser, en línea con la primera, conceptual y descriptiva. Su principal objetivo es advertir que si la situación actual, en sí misma preocupante, no cambia, la futura será peor y, al tiempo, detalla los cambios necesarios para mitigar los daños. El primero de los capítulos *Gestión de sequías. Estrategias para minimizar su impacto*, aborda un problema cada vez más presente entre nosotros y al que no se le viene prestando la atención que merece. El segundo *Cambio climático y fuentes alternativas*, aporta evidencias de la realidad de un cambio climático que ya ha llegado y detalla, desde la óptica hídrica, la mejor respuesta al mismo, el uso de fuentes alternativas hasta ahora, por razones culturales y económicas, casi ignoradas. El tercer capítulo, el último del libro, *El futuro del agua urbana*, describe las nuevas tendencias, en el diseño y la explotación, de estos sistemas. Finaliza con una breve referencia a los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible). En particular el sexto, Agua limpia y Saneamiento. Los

avances en el cumplimiento de los ODS evidencian que, superado el Ecuador (se lanzaron en el 2015 con la mirada puesta en el 2030), muchos objetivos se incumplirán.

De todo cuanto antecede se concluye que los retos del agua urbana son, y más aún lo serán, formidables y que para afrontarlos con éxito es menester el compromiso de todos los actores (decisores, gestores, operadores y ciudadanos). Para todos se ha escrito este libro. Resume las experiencias de medio siglo de trabajo del autor en este campo, inicialmente desde una óptica ingenieril, perspectiva que, con el paso del tiempo y a medida que constataba que no hay asunto más transversal que el agua urbana, se ha ido ampliando. El diálogo con muchos, y muy distintos, actores y la lectura de una infinidad de documentos, me han permitido, pienso, analizar el asunto desde múltiples ópticas, aunque, es inevitable, siempre tendrá un sesgo ingenieril.

Cada capítulo del libro incluye, en media, unas 50 referencias que avalan buena parte de mis opiniones. Están expresadas en un lenguaje directo (al menos tal ha sido mi intención) y sincero. Y, para no molestar, he procurado enunciarlas desde el respeto y la tolerancia porque, obviamente, no todos los lectores las compartirán, lo que, en sí mismo, es positivo. Porque son los diferentes pareceres los que pueden, y deben, catalizar discusiones constructivas en busca del consenso más amplio posible para avanzar hacia la sostenibilidad, el objetivo indiscutible, irrenunciable e inaplazable. Pero hay hechos irrefutables. El mundo actual es totalmente distinto al que había cuando nació la actual política del agua, que apenas ha visto cambios de fondo. Las reformas estructurales exigen, ya se ha dicho, reformar la administración para poder implantar un estricto control de las aguas subterráneas (cada vez más necesarias), recuperar todos los costes (para cumplir con la Directiva Marco, promover la eficiencia y fomentar el uso de recursos alternativos, hoy en clara desventaja económica) y, en fin, mejorar el control de los usos.

Aunque pronto o tarde habrá que acometer las reformas (no hay otra solución), la inercia de nuestra cultura dificultará su implementación. Sería deseable llegasen de la mano de una sociedad más madura, con una mayor cultura ambiental y de unos políticos más preparados y menos sensibles al corto plazo. Formación, imaginación y valentía son los ingredientes necesarios. Porque si los cambios no se ejecutan ordenadamente, las crisis venideras obligarán a realizarlos de manera atropellada, lo que no es deseable. Este libro quiere propiciar un cambio gradual hacia un marco en el que la política del agua sintonice con la realidad actual y futura, evite la improvisación y aumente la eficiencia, porque sólo así seremos sostenibles.

índice

Conoce el índice del libro

INTRODUCCIÓN

PRESENTACIÓN

PRÓLOGO

primera parte

pasado y presente del agua urbana

01. EL AGUA URBANA DESDE LA ANTIGÜEDAD HASTA NUESTROS DÍAS
02. GESTIÓN SOSTENIBLE DEL AGUA URBANA
03. LA GOBERNANZA DEL AGUA URBANA
04. LA REGULACIÓN DEL AGUA URBANA
05. LA ECONOMÍA DEL AGUA URBANA
06. LA CALIDAD DEL AGUA EN EL GRIFO DEL ABONADO

segunda parte

agua urbana y eficiencia

07. INDICADORES DE DESEMPEÑO
08. LA EFICIENCIA HÍDRICA Y EL AGUA URBANA
09. LA EFICIENCIA ENERGÉTICA Y EL AGUA URBANA
10. EL CAMINO HACIA LA EFICIENCIA. DIGITALIZACIÓN, TECNOLOGÍA Y FORMACIÓN
11. LA RENOVACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS HÍDRICAS URBANAS

tercera parte

los grandes retos del futuro

12. GESTIÓN DE SEQUÍAS. ESTRATEGIAS PARA MINIMIZAR SU IMPACTO
13. CAMBIO CLIMÁTICO Y FUENTES ALTERNATIVAS
14. EL FUTURO DEL AGUA URBANA

CONCLUSIÓN

ENRIQUE CABRERA MARCET