

ESTRATEGIAS PARA GESTION DEL RECURSO AGUA A NIVEL PROVINCIAL: EL CASO DE MADRID

Por Domingo Jiménez Beltrán *

Se plantea en primer lugar, a nivel nacional (España), la evolución de las bases legales y sobre todo de los instrumentos de Gestión y Control (Policía) de aguas (Confederaciones Hidrográficas, Comisarías de Agua) a lo largo de los últimos decenios y las perspectivas planteadas en base a los cambios institucionales recientes, aprobación de la Constitución, proceso autonómico... analizando las dificultades planteadas para una planificación y gestión integral del recurso y su adecuación continuada a los cambios determinados por la mayor escasez y degradación del recurso, particularizando el tratamiento para la provincia de Madrid, en la que se asienta más del 12% de la población española, con unas demandas de agua considerada como de primer uso para abastecimientos del orden de las precipitaciones medias anuales recibidas, una vez deducidas las pérdidas por evapotranspiración.

Posteriormente, se revisa la utilidad del planeamiento y gestión a nivel provincial del recurso agua, como instrumento necesario para hacer compatible e integrable dicho recurso en los niveles de planeamiento general, de los cuales los más activos y eficaces pueden ser el regional, comarcal y/o provincial, sobre todo en lo referente a planificación física o de determinación de usos del suelo a los cuales va asociado, es determinante o factor afectado el recurso agua. En este aspecto se integran consideraciones más generales sobre el tratamiento del recurso, como es la necesidad de un tratamiento integral del recurso agua, lo más cercano al nivel local (superposición en las personas de la dualidad causa-efecto...), con obligada

consideración de cada caso especial y difícilmente sometible a una normativa o reglamentación detallada, y empeñado en el desarrollo de infraestructuras ordenadas hacia soluciones finales no temporales o de urgencia.

Como aplicación de lo anterior, se plantean los niveles o fases de aproximación, bases para elaborar el programa de desarrollo de una estrategia de planificación y gestión integral (e integrada) del recurso agua en la provincia de Madrid, incidiendo en los aspectos de aceptación y viabilidad social, legal e institucional, información de base y visión global, viabilidad económico-financiera...

Finalmente, se plantea como elemento base para implementar la estrategia, el desarrollo de actuaciones concretas en la provincia de Madrid, de calibrado, piloto, demostración... de la misma.

1. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL EXISTENTE Y EVOLUCION PREVISTA, DEFICIENCIAS DEL SISTEMA A NIVEL REGIONAL Y PROVINCIAL. CASO DE LA PROVINCIA DE MADRID.

Históricamente, podemos decir que, teniendo en cuenta la escasez del recurso y su desigual distribución en el tiempo y en el espacio, el agua ha sido siempre objeto en España de un gran intervencionismo por parte del Estado, lo que determinó el desarrollo, ya en el siglo XIX, de un ordenamiento legal bastante completo, siendo su base la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879, todavía en vigor, y que recogía realmente la parte referente a aguas continentales de la Ley de 1869, general para todas las aguas, tanto marítimas como continentales.

* Ingeniero de la Diputación Provincial de Madrid.

Esta Ley ha sido completada con muchas disposiciones para desarrollar su contenido y sobre todo para responder a las nuevas situaciones no previstas, pudiendo destacarse, en lo que se refiere a Legislación vigente:

a) **Bases**

—Ley de Aguas de 1879. Sigue siendo el texto básico en la materia. Se ocupa fundamentalmente de cuestiones relativas al “dominio y propiedad de las aguas, servidumbres y aprovechamiento de las mismas”. (Atribuciones del Ministerio de Fomento, hoy desaparecido, habiéndose excindido en varios Ministerios, siendo el de Obras Públicas y Urbanismo actual el principal heredero de sus competencias). Además, faculta a los Gobernadores Civiles a clausurar industrias que afecten a la salubridad de las aguas y vegetación, pudiendo caducar sus concesiones de aprovechamiento de aguas si no remedian el problema.

b) **Inicios de aplicación de criterios generales de contaminación**

—Real Decreto de 23/3/1895 (Ministerio de la Gobernación, hoy Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, a este respecto), de Defensa de las Aguas contra la Contaminación.

—Real Decreto de 16/11/1900 (Ministerio de Agricultura, hoy Agricultura y Pesca), que aprueba el “Reglamento sobre enturbiamiento e infección de Aguas Públicas”, y sobre aterramiento y ocupación de sus cauces con los líquidos procedentes del lavado de minerales o con los residuos de las fábricas.

c) **Bases de la política de obras hidráulicas**

—Ley de Auxilios de 7/7/1911 (Ministerio de Fomento) y otras, para regular el régimen de corrientes de aguas y posibilitar la interconexión de cuencas para subsanar el déficit de algunas de ellas, siendo la más reciente la aprobada por el trasvase de aguas del Ebro a la zona de Tarragona.

d) **Bases del Control y Policía de Aguas**

—Decreto de 14/11/1958 por el que se aprueba el Reglamento de Policías de Aguas y sus cauces. Modificado por Decreto de 25/5/1972, por el que se atribuyen las competencias de policía de las aguas públicas, *sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones* específicas que luego citaremos (Ley de Pesca Fluvial de 20/2/42 y Reglamento de 6/4/43, Ministerio de Agricultura) a las Confederaciones o Servicios Hidráulicos, atribuciones que en la modificación de 1972 se transfieren a las Comisarías de Aguas.

e) **Intentos de control de vertidos y de mantenimiento de la calidad de aguas en los cauces**

Pueden citarse multitud de disposiciones que pueden clasificarse en las emanadas del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (o sus antecesores) y las generales o de otros Departamentos Ministeriales.

1. *Del MOPU:*

—Orden Ministerial de 4/9/1959, por la que se establece la reglamentación del vertido de aguas residuales, desarrollando a tal efecto el artículo 11 del Decreto de 14/11/1958, previendo a tal efecto los procedimientos para autorización de vertidos, la clasificación de los cauces públicos, según su aprovechamiento, como base para fijar los límites de contaminación admisibles y el establecimiento de un censo de vertidos a realizar por Servicios Hidráulicos. (Complementada por Orden de 23/3/1960 en la que además se atribuyen las competencias al respecto a las Comisarías de Aguas).

—Circular de 21/6/1960 de la Dirección de Obras Hidráulicas. Aunque de rango inferior es de gran interés, ya que en la misma se fijan los valores límites según características organolépticas, fisicoquímicas, químicas, bacteriológicas para las aguas de los cauces públicos según la clasificaciones para cuencas específicas (Julio 1960, Pirineo Oriental; Junio 1971 para el río Júcar). Esta circular, junto con la Orden anterior y el Reglamento de Policías de Aguas, han sido realmente los instrumentos prácticos de protección de la calidad de las aguas, habiéndose utilizado como filosofía básica por las Comisarías de Aguas la exigencia del mantenimiento de los límites anteriores, aguas abajo del punto de vertido, como condicionantes en la concesión de permisos de vertido...

Junto a lo anterior, hay que destacar un intento del MOPU de llegar a un tratamiento “caso por caso” de los problemas ante la falta de realidad operativa de los principios anteriores generales y la ineficacia de la imposición de sanciones y exigencia de indemnizaciones por daños al dominio público, objeto de la: Orden del MOPU de 14/4/1980, por la que se regulan medidas para corregir la contaminación de las aguas.

Según esta Orden, ante una transgresión, una vez agotado el proceso sancionar, con imposición de la multa que proceda, y no pudiendo la situación reponerse a su estado primitivo, la Comisaría podrá sustituir la indemnización debida por la exigencia y acuerdo en la aplicación de un programa dirigido a reducir la contaminación, cuyo incumplimiento sería determinante de la indemnización indicada.

2. *Otras disposiciones*

A las anteriores del MOPU, se unen disposiciones que implican otros departamentos, entre otras:

— Ley de Pesca Fluvial de 1942. (Atribuciones a Ministerio de Agricultura).

Además de regular el fomento y conservación de la pesca fluvial, prohíbe la alteración arbitraria de la calidad de las aguas con

residuos industriales o el vertido de materiales nocivos para la población fluvial, obligando a la instalación de medidas correctoras. Caso de no ser compatibles los dos usos, y si priman los intereses industriales, las industrias deberán abonar un canon.

Además hay diversos Decretos del Ministerio de Agricultura que fijan zonas o masas de agua protegidas (de 13/5/1953, y otros de ese año). Inciden sobre este tema diversas disposiciones del Ministerio de Industria y Energía:

- Reglamento de Policía Minera y Metalúrgica (Decreto de 23/8/1934).
- Decretos de 22 de julio de 1967 y 25 de febrero de 1977 sobre régimen de instalación, ampliación y traslado de industrias; clasificación de industrias; medidas liberalizadoras.

Siendo además importante mencionar como normativa general el Reglamento de Actividades Molestas, Nocivas, Insalubres y Peligrosas (Decreto de 30 de noviembre de 1961), por ser el único en que se fijan condiciones de vertido y se intenta hacer un tratamiento global del tema de la contaminación, apareciendo en claro conflicto con las disposiciones específicas que aplica el MOPU de rango inferior.

f) Referentes a aspectos institucionales, gestión de las aguas y organización administrativa

Podemos diferenciar dos líneas que confluyen en determinadas épocas y que contribuyen a aumentar la falta de unidad y la confusión detectada en las disposiciones:

- Desarrollo de unidades de gestión de cuenca. Confederaciones Hidrográficas.
- Organización de la Administración Central, que podemos analizar a través de la evolución de las Confederaciones.
- Decreto de 5/3/1926. Organización de las Confederaciones Hidrográficas. Organizadas con personalidad jurídica autónoma, distinta de la del Estado, con un carácter autonómico y descentralizador, agrupando todos los aprovechamientos (usuarios) de cada cuenca para conseguir el uso óptimo de sus recursos. En base a esta disposición, que señalaba un gran paso adelante en la gestión del recurso, fueron organizándose las distintas Confederaciones, desde la del Ebro y Segura en 1926 hasta la del Norte de España en 1961, entre las cuales hay todo un proceso, primero de pérdida de su personalidad jurídica (aspectos democráticos, corporativos, y carácter descentralizador), que culmina en 1959-62 con el reconocimiento de la situación en las disposiciones:
- Decreto de 8 de octubre de 1959, por el que se crean las Comisarias de Aguas y se fijan sus funciones.

Según este Decreto se separan las funciones de formación de Planes, ejecución y explotación de obras y prestación de servicios (que quedan reservados a las Confederacio-

nes), de los de tramitación y concesión de permisos de explotación y vertido y, en general, lo referente a Policía de Aguas y sus Cauces, (atribuciones del MOPU según el Reglamento correspondiente), que pasan a depender de las Comisarias de Aguas (tantas como Confederaciones), encuadradas todas dentro de la Comisaría Central de Aguas dependiente de la Dirección de Obras Hidráulicas del MOPU.

- Decreto de 14 de julio de 1962 que clasifica las Confederaciones Hidrográficas como Organismos autónomos vinculados al MOPU y que se manifiesta en un régimen general de tutela y control del citado Departamento.

A partir de estas fechas parece haber una recuperación de las Confederaciones, sobre todo a través de la creación de Juntas de Explotación y Juntas de Obras (O.M. de 8/3/1965 y modificación de 14/2/1974), proceso no culminado y que está pendiente de desarrollarse en base al marco legal e institucional a desarrollar en base a la Constitución.

g) Ordenamiento jurídico en desarrollo

En base a:

- Constitución Española de 31 de Octubre de 1978. En sus artículos 148 y 149 señala:

Competencias exclusivas del Estado:

Art. 149-22: La legislación, ordenación y concesión de recursos hidráulicos, cuando las aguas discurren por más de una comunidad autónoma.

- 25.ª Bases del régimen minero y energético.
- 23.ª Legislación básica sobre protección del medio ambiente...

Competencias a nivel provincial:

Art. 148. 3º: Ordenación del territorio urbanismo y vivienda.

9º La gestión en materia de protección del medio ambiente.

10º Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos.

Disposiciones previstas:

Ley General del Medio Ambiente

Que pretende fijar los principios básicos y objetivos de la política ambiental, definiendo las facultades del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales al respecto y estableciendo los principios de la actuación administrativa en base a la unidad de gestión, creación de un Consejo Superior de Medio Ambiente y regulación de la realización de Estudios de Impacto Ambiental, previos a cualquier proyecto.

Esta Ley, que ha pasado por varios borradores y cuya versión definitiva, todavía no remitida al Parlamento, no se conoce, influencia indudablemente las Leyes Sectoriales, como puede ser la que se cita a continuación.

Código del Agua o Ley del Agua.

Sin analizar los borradores de textos recientes (los primeros circularon hace casi diez años) los aspectos sobre los que, según debate abierto por el MOPU en 1979, pretende definirse, por no estar claros en la actualidad, son los referentes a:

- Naturaleza jurídica del agua (Aguas privadas Tratamiento diferenciado de superficiales y subterráneas).
- Principios de Administración (Niveles nacional, territorial —cuencas— y de comunidades autónomas, provincias, municipios. Unidades de gestión. Controles cualitativos y cuantitativos).
- Bases del planeamiento hidrológico (Planificación previa a nivel de Ordenación Territorial. Reservas en favor del Estado. Integración en la Planificación regional y autonómica...). Rigidez de los planes de aprovechamiento y de sus concesiones...
- Bases para gestión, ejecución de obras, tarifas y cánones (Régimen jurídico de obras. Compensaciones, costes sociales.).
- Régimen jurídico y de gestión para utilización de cauces como receptores de vertidos (Compatibilidad de vertidos y usos.).

Deficiencias del sistema a nivel Regional y Provincial

El marco institucional y legal en la forma descrita se caracteriza por:

- Legislación anticuada que se ha pretendido completar con reglamentación coyuntural que se va acumulando y que resulta dispersa, con contradicciones, reiterativa... y, sobre todo, compleja, no existiendo un tratamiento que la haga accesible al público afectado.
- Estrategias de control del recurso inadecuadas ya que es necesario regular todas las fases del ciclo del agua y, sobre todo, del proceso causa-efecto de la contaminación (procesos y diseños básicos de instalaciones, operación de instalaciones, medidas correctoras, vertido, dispersión, usos efectos) y no sólo en el receptor y mediante exigencias de responsabilidad a vertidos puntuales.
- Incumplimiento, por las razones anteriores y casi desde un principio, de la normativa legal, lo cual es una "patente de corso" para cualquier nuevo usuario o vertido, ya que la degradación "aguas arriba", por encima de los límites, es causa suficiente de la degradación "aguas abajo", con difícil exigencia de responsabilidad al nuevo vertido, llegando a una situación de permisividad.
- Refleja en su falta de coherencia la lucha de distintos Departamentos y Cuerpos por conseguir atribuciones en el control del recurso, lo que ha determinado qué instrumentos legales operativos, con planteamientos globales, como el R.A.M.N.I.P., o las posibilidades de la Reglamentación Industrial (por supuesto, mejorable), fueran marginados o

ignorados en la reglamentación desarrollada por el MOPU.

- Marginación y degradación progresiva (en recuperación actualmente) del único instrumento institucional que hubiera podido abordar el problema, a pesar de las deficiencias legales o de reglamentación, que son las confederaciones Hidrográficas, y que significaba una autonomía regional en la planificación y gestión del recurso.
- A nivel regional el único instrumento son las Confederaciones Hidrográficas, que por su adscripción a la Administración del Estado, dependencia económica y su orientación hacia la planificación y explotación, subordinadas siempre a la gestión y control del recurso (permisos, concesiones...) de los órganos periféricos, que son las Comisaría de Aguas, no puede considerarse válido.
- A nivel provincial, *el caso de Madrid*. En 1966 se establece el Plan Nacional de Abastecimientos y Saneamientos, que aunque se desarrollaba en Planes de Acción Provincial y Planes Comarcales (origen de los Planes de Infraestructura Sanitaria) no se integraba en el Planeamiento Provincial, ni respondía a planteamientos integrales a este nivel. Finalmente, el Decreto de 17/2/78 sobre Planes Provinciales de Obras y Servicios establece un único Plan Provincial, elaborado por la Diputación Provincial de Madrid, que afecta a los Municipios menores de 20.000 habitantes, reservando a la Dirección de Obras Hidráulicas los Municipios de más de 20.000 habitantes; estos planes, que podían tener una cierta eficacia, contribuyen en el caso de la provincia de Madrid a crear un esquema desagregado por:
 - Predominio de los municipios de más de 20.000 habitantes y, por tanto, de la intervención del Estado.
 - Subordinación a las necesidades de agua potable de la capital y Area Metropolitana de cualquier plan provincial. Necesidades resueltas a través de una Empresa Pública, dependiente de la Dirección General de Obras Hidráulicas el Canal de Isabel II, que por Decreto de 16/12/77, en el que se aprueba su Reglamento, adquiere potestad para ampliar sus redes de abastecimiento y, sobre todo, para intervenir en el saneamiento en las zonas que afecten a sus aguas de abastecimiento, con lo cual adquiere un ámbito de acción provincial, superando además el mero abastecimiento.
 - Lo anterior determina en este momento la intervención en el ciclo del agua, a nivel de la provincia de Madrid, de muy diversos organismos, no siempre coordinados, como demostrarían ejemplos que no hacen al caso
- Dependientes del MOPU (Dirección General de Obras Hidráulicas):
 - Comisaría de Aguas del Tajo,
 - Canal de Isabel II, y adscritos a la misma:
 - Confederación Hidrográfica del Tajo.

además de Centros de investigación o Estudios, muy activos en este campo.

A lo anterior habría que añadir la Comisión de Planeamiento del Área Metropolitana (COPLACO), dependientemente también del MOPU, y que en sus Planes de Infraestructuras Básicas incluye abastecimiento y saneamiento, además de ser el ente que desarrolla el Planeamiento.

Administración Local

- Diputación Provincial de Madrid. (Fundamentalmente el Servicio de Cooperación y Coordinación, a través de sus consignaciones presupuestarias. Recientemente, el Servicio de Ordenación y Protección Ambiental).
- Consorcios o Mancomunidades diversas, hasta ahora para abastecimiento (CASRAMA, Zona Sur).
- Municipios diversos, sobre todo Ayuntamiento de Madrid, Delegación de Saneamiento y Medio Ambiente, que desarrolla en este momento (con financiación del Canal) el Plan de Saneamiento Integral, con amplia repercusión en la provincia y límites provinciales y regionales (como puede suponerse por las limitaciones señaladas) cuyas inversiones superan los 17.000 millones de pesetas.

Otros Organos de la Administración del Estado y periférica

- Ministerio de Sanidad y Seguridad Social Subdirección de Sanidad Ambiental-Delegación Territorial de Sanidad). Controles sanitarios de abastecimiento y cauces.
- Ministerio de Agricultura y Pesca (Instituto para Conservación de la Naturaleza). Controles hidrobiológicos de cauces. Implantación de industrias y explotaciones agrarias.
- Ministerio de Industria y Energía (Subdirección General de Innovación Tecnológica y Medio Ambiente Industrial. Delegación Provincial). Implantación de industrias y otros que sería largo citar.

Se puede decir como resumen que la provincia de Madrid es una de más problemáticas, por la diversidad de Organismos que intervienen, para conseguir la integración del recurso agua en el planeamiento provincial.

A lo anterior hay que unir la escasez del recurso agua a nivel provincial, ya que los recursos hídricos potenciales "propios" de la provincia, tomando porcentajes medios de la cuenca del Tajo, en la que se incluye toda ella, significan sobre una precipitación media anual inferior a los 4.000 hm³, y descartando las pérdidas por evapotranspiración:

- Escorrentía superficial: 880 hm³ (22 %).
- Escorrentía subterránea: 240 hm³ (6%).

Lo que supone un total de orden de 1.120 hm³/año, que enfrentados a la población de la provincia (cerca a los 5 millones de habitantes) dan una idea de la criticidad del recurso a nivel provincial, (en la actualidad, el Canal de Isabel II, a través de su sistema de abastecimientos, dispone de unos recursos regulados del orden de 920 hm³ de

volumen de embalses, con totales utilizables de 786 hm³/año).

Los consumos, dentro del sistema del Área Metropolitana, fueron en 1979 de 472 hm³ con aportaciones al sistema en ese periodo de 1.010 hm³.

2. LA PLANIFICACION Y GESTION PROVINCIAL COMO MECANISMO DE OPTIMIZACION DEL USO Y PROTECCION DEL RECURSO

Es indudable que la planificación y gestión integral del recurso agua (PGI) requiere definir unos ámbitos espaciales de referencia, según aspectos:

- *Naturales*: Recurriendo a unidades como la Cuenca Hidrográfica, pero sin olvidar que los sistemas de acuíferos distorsionan esta división, no siendo generalmente coincidentes con aquellos.
- *Infraestructurales, superpuestos (a veces denominados artificiales)*: Derivados de la acción del hombre y de sus formas organizativas, que determinan verdaderas "unidades ambientales" de rango no inferior al anterior, sobre todo en el caso del recurso agua, que exige que sus formas de PGI, se integren en las existentes o previstas para su mayor efectividad, dada su interconexión con aquellas.

A lo anterior hay que añadir lo que podríamos denominar *variables exógenas o exteriores* al ámbito espacial definido, obligadas por la integración del sistema espacial en niveles superiores, desde el punto de vista espacial e institucional, y para mantener la optimización, coordinación, colaboración, solidaridad entre los sistemas espaciales, definidas a través de estrategias y políticas del uso de recursos, que suelen ser objeto de la Ordenación Territorial.

Un planteamiento operativo exige un compromiso entre la existencia de:

- Directrices de ámbito superior que garanticen el equilibrio y colaboración en ámbitos inferiores.
- Los ciclos naturales del agua y su especialización en cuencas, sistemas de acuíferos.

y la necesidad de actuaciones integrales e integradas en niveles administrativamente operativos y que posibiliten la participación pública, debiendo llegar a los niveles que supongan la máxima superposición de la causa y el efecto, esto, es, de interesados y afectados, haciendo real la aplicación del aforismo popular "Yo me lo guiso, yo me lo como", que evite al máximo la aplicación de principios de compensación socialmente poco viables.

Lo anterior sólo puede conseguirse a través de estrategias de PGI del recurso agua, basadas en:

Instrumentos operativos:

- Diseño de sistemas *integrados* —en/con el contexto local, descendiendo a tratamientos casuísticos a nivel municipal (optimización

del ciclo del agua a nivel local): cauce (pozo), abastecimiento, usos, saneamiento, depuración, reutilización, vertido).

- Planeamiento *integral* de ámbito superior al anterior, supramunicipal, comarcal y provincial en el límite. Como nivel intermedio entre la planificación ideal y total, y la operativa.

Instrumentos de coordinación:

- Planeamiento o coordinación a nivel de cuenca. Confederaciones Hidrográficas, (puede incluir Consorcios y subdividirse en subcuencas).
- Planeamiento o coordinación a nivel de Sistemas de Acuíferos. Entre cuencas o específicos (posible creación de Consorcios).
- Directrices de Ordenación Territorial, a nivel de Comunidad Autónoma, sí existe (y no se superpone con el provincial por su poca extensión) y de Estado.

Apareciendo el *nivel provincial* como una exigencia de los sistemas superpuestos a los naturales y la necesidad de una definición espacial compatible con los límites municipales, la planificación física y de otros recursos distintos del agua, y como fórmula intermedia ante la inoperancia de sistemas basados únicamente en:

- Divisiones naturales: No únicas, al tener en cuenta aguas superficiales y subterráneas y, en todo caso, no coincidentes con los niveles de planificación general y que, en consecuencia, suelen caer en manos de la Administración del Estado.
- Administración del Estado: Inoperante en la traducción de las directrices de Ordenación Territorial y Planificación General en actuaciones concretas integrales e integradas, por requerir un tratamiento casuístico poco sometible a fórmulas y diseños de aplicación general, necesariamente con gran inercia, poca flexibilidad e imaginación y, sobre todo, poco aceptadas por la población.

3. NIVELES O FASES DE APROXIMACION PARA PUESTRA EN MARCHA DEL MECANISMO DE PLANIFICACION PROVINCIAL, EN LOS ASPECTOS

3.1. Legal, institucional, social, participación pública

La viabilidad de este mecanismo está condicionada por su reconocimiento legal y su instrumentación institucional, fácil de conseguir, ya que la parte costosa es la segunda, y suele estar ya en marcha, bastando con seleccionar y potenciar uno de los múltiples organismos existentes de ámbito provincial o potencialmente susceptibles de extenderse a dicho ámbito.

En el caso de Madrid, esto significaría únicamente designar al Canal de Isabel II como Empresa Pública para planificación y gestión del agua en la provincia, quedando por decidir su dependencia o provincialización, ya que no parece que la del MOPU fuese la adecuada, o adscribir tales compe-

tencias a la Diputación Provincial. Cualquiera de estas soluciones sería más operativa que la actual y supondría hacer innecesarias la intervención de Comisaría de Agua y Organismos de la Administración del Estado y Periférica, exceptuando el Organo/s que fijase las directrices de ordenación Territorial y legislación básica de Medio Ambiente, y quedando únicamente como ente de planificación regional la Confederación Hidrográfica del Tajo y las posibles Comisiones o Consorcios para Aguas Subterráneas.

Indudablemente, la viabilidad social y, sobre todo, la participación pública, solo podría garantizarse con la "provincialización" del Organo gestor y, por tanto, entroncado en una institución derivada del consejo provincial (en el caso de Madrid tendría que ser la Diputación Provincial) que por su acercamiento al nivel municipal haría además posible la participación pública a través de un procedimiento de consulta en las *primeras fases* de generación de planes y proyectos, basado en la divulgación de planes de preinversión, estudios de viabilidad, anteproyectos..., los cuales, ya de entrada, responderían a los intereses de los municipios, siendo sus bases, en lo posible, generadas por ellos (en la actualidad ni siquiera los Ayuntamientos de la provincia tienen un papel activo en este campo, reduciéndose su papel a la recepción de unas obras o a emitir informes previos o permisos, no siempre vinculantes).

3.2. Información. Base de datos. Información pública

Una vez creado el marco legal e institucional, garantizada su aceptación social y asegurado el procedimiento de participación pública, habría que conseguir que:

- Los planes, programas, proyectos... se diseñasen en base a la realidad provincial y sus características específicas.
- La participación pública fuese efectiva, requiriendo a tal efecto una formación e información específica, lo cual significa:

- Desarrollo de base de datos a nivel provincial (medio físico, bases para planificación de usos del suelo, con integración del recurso agua. Inventario de recursos hidráulicos, usos, situación y evolución, infraestructuras y equipamientos...) compatible con las existentes para otros fines y empleadas en la planificación provincial, y desarrollada a un detalle o escala adecuada (hasta ahora necesaria por la definición de planes y proyectos de la planificación centralizada).
- Establecimiento de sistemas para actualización continuada de información, elaboración de informes con visión *global, sinóptica, simple y comprensible* de la situación actual del recurso, su explotación, gestión... y su divulgación periódica para formación e información pública.

3.3. Económico, financiero

El montaje de este sistema a nivel provincial exige en estos aspectos elaborar:

- Esquemas de definición de alternativas, actuación y su financiación, según la solución considerada y, en general, para mantenimiento del modelo de gestión considerado.
- Bases para integración con los sistemas de subvención y financiación existentes, tanto para inversiones como para explotación y mantenimiento (aspecto que suele olvidarse y obliga a abandonar las instalaciones). Todo ello sin afectar demasiado lo que debe ser la esencia del PGI provincial, que es la optimización del uso del recurso agua, de las inversiones provinciales y la minimización del gasto público y degradación del recurso.

3.4. Actuaciones de desarrollo

Finalmente, y quizá como aspecto de mayor interés de la intervención provincial, todo lo anterior debe establecerse no a través de estudios, esquemas, sino de *actuaciones concretas* fáciles de definir en la escala provincial, en cuya base, y motivadas por las mismas, se va montando la infraestructura requerida anteriormente, de tal forma que no supere en ningún momento la infraestructura las necesidades reales, el gasto se traduzca rápidamente en logros y con repercusión social inmediata, y el peso de la infraestructura no sea perjudicial o vicioso para la flexibilidad y oportunidad que este planeamiento exige y asegure una viabilidad y aceptación social progresiva por su desarrollo, acorde con la mentalización pública al respecto, siempre desconfiada ante los grandes montajes que le superan.

Todo lo anterior, exige la traducción de la puesta en marcha del mecanismo de planeamiento provincial en unas actuaciones de calibrado del sistema, piloto, demostración..., objeto del capítulo siguiente.

4. ACTUACIONES CONCRETAS (CALIBRADO, PILOTO...) COMO ESTRATEGIA PARA ASEGURAR LA VIABILIDAD Y ACEPTACION SOCIAL DEL SISTEMA

Tanto por las razones expuestas anteriormente como para eliminar la carga peyorativa que para el público tienen los términos planificación y gestión, por lo que hasta ahora, y especialmente en España y en la provincia de Madrid, han significado como montaje para retrasar un enfrentamiento con los problemas y sus soluciones, o justificar la ineficacia institucional amparándose en el poco respeto a los mismos, es necesario no plantear dicho montaje como objetivo en sí mismo, sino decantado de un programa de actuaciones concretas.

Como ejemplo, y para el caso de Madrid, podrían considerarse actuaciones que, planteadas en forma genérica (en la realidad pueden concretarse espacialmente y en el tiempo), podrían separarse en dos fases:

FASE I: De mentalidad hacia la reestructuración (sin ningún cambio institucional).

Fase II: De desarrollo del mecanismo provincial, de gestión y planificación del recurso.

Pueden citarse:

- Revisión por tramos de cuencas (empezando por los tramos altos) de la situación actual y evolución prevista. Diseño de actuaciones integrales de recuperación de cuencas, usos y explotación de recursos hidráulicos, e incluyendo su aceptación social y viabilidad técnico-económica.
- Actualización del Plan Nacional de Abastecimiento y Saneamiento a nivel provincial (realizado en 1966) en base a los planes integrales por tramos de cuencas anteriores.
- Planteamiento integrado del Plan de Obras y Servicios (Decreto 688/78, de 17 de febrero), extendiéndolo a *todos* los municipios y no sólo a menores de 20.000 habitantes.
- Elaboración de un programa detallado y realista de financiación, e incluyendo las bases no sólo de inversión, sino sobre todo de explotación (tarifas).

BIBLIOGRAFIA

- Plan Nacional de Abastecimientos y Saneamiento. Dirección General de Obras Hidráulicas. M.O.P.U.
- Inventario de recursos hidráulicos. Dirección General de Obras Hidráulicas. Centro de Estudios Hidrográficos. MOPU. Marzo, 1971.
- Boletín Informativo del Medio Ambiente n.º 13. Comisión Interministerial del Medio Ambiente. Dirección General del Medio Ambiente. MOPU.
- El Derecho de Aguas Español. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo 1979.
- Orange & Los Angeles water reuse study. (Mid Course Report Summary, Summer, 1980).
- Síntesis de los sistemas acuíferos de la cuenca del Tajo. Instituto Geológico y Minero de España. Nov. 1980.
- Memoria del Canal de Isabel II. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1979.
- La figura del consorcio aplicada a la gestión de las aguas subterráneas. Emilio Pérez Pérez. IRYDA. IGME Nov., 79.