

# Política del agua y gestión de humedales: la experiencia española

## *Water policy and wetland management: the Spanish experience*

*Adaptado del documento Ramsar COP7 DOC. 16.3, presentado por España en la COP7, San José, Costa Rica, mayo de 1999*



Embalses de riego en el Parque Natural de El Hondo

**L**a insuficiencia de las políticas clásicas de humedales. La biodiversidad fue el primero de los valores escondidos de los humedales en ser «descubierto». Por eso la protección se orientó tradicionalmente hacia la gestión del humedal como reserva/isla de fauna y flora, mirando sólo hacia el interior. Pero hoy ningún espacio protegido así puede gestionarse correctamente, ya que los factores externos son decisivos. España ha aprendido la lección por el camino duro: incluso un espacio como Doñana, casi exclusivamente reserva de biodiversidad, ha sufrido la falta de enfoque amplio (accidente de Aznalcóllar).

Hoy en día está plenamente reconocido que el aspecto más importante en la gestión de humedales es el hidrológico (cantidad/calidad del agua). Quien no controla estos parámetros, nunca gestionará adecuada-

mente el humedal. (De nuevo, España ha aprendido por el camino duro con la sobreexplotación de las Tablas de Daimiel).

Como en todo el mundo, va saliendo a la luz el resto de los valores/funciones «escondidos» de los humedales: control de inundaciones, depuración de las aguas, recarga de acuíferos, control de la erosión. E, incluso, -en lo que España es pionera-, casi por casualidad, aumenta la conciencia de un valor añadido de alta rentabilidad. Lo que no es tan claro en otros países donde los humedales generan estabilidad en las economías tradicionales de subsistencia, pero no economías de mayor rentabilidad: turismo de calidad, diseño urbano de calidad, puesta en valor del humedal como patrimonio cultural e, incluso, biotecnología de los microorganismos que lo habitan. En este caso, España ha ido aprendiendo (también duramente) con las inundaciones del Levante español, el agotamiento de acuíferos o las inundaciones de Málaga por falta de control de la erosión

en la cuenca del Guadalquivir. La función purificadora de los humedales -debido a la escasez de agua- está sobrepasada, aunque en parte puede ser porque no se configuró una política de red hídrica como filtro verde.

Los nutrientes o la contaminación tóxica han provocado la inutilización de humedales como purificadores (la Albufera de Valencia está contaminada y casi todos los embalses están eutrofizados). Es un gran problema la salinización de acuíferos por la descarga de acuíferos de agua dulce (Almonte-Marismas o costas de Levante). Respecto al alto valor de algunos usos modernos (turismo, biotecnología, etc.), en gran parte su descubrimiento se debe a procesos no planificados.

Todo ello ha obligado a España a plantearse la necesidad de articular políticas de integración de la planificación/gestión de los humedales en una política del agua y

del territorio mucho más amplia que la sectorial de humedales.

### **Primera fase de planificación/gestión de humedales (1980-1985)**

1982: España ratifica el Convenio de Ramsar, quedando derogadas automáticamente (los tratados son de aplicación interna inmediata) políticas y normas tradicionales que incentivaban la desecación de humedales (la legislación vigente desde 1918 atribuía la propiedad de la tierra a quien convirtiera una marisma en terreno agrícola).

1985: La Ley de Aguas incluye la política de conservación de humedales en la planificación y gestión hidrológica. Los planes de cuenca deben identificar los humedales y, si tienen especial valor ecológico, debe transferirse su gestión a las autoridades de conservación; toda actividad que afecte significativamente a un humedal debe someterse a estudio de impacto ambiental; se prohíbe la desecación salvo por motivos de sanidad o alto interés público; se ordena la elaboración de un Inventario Nacional de Humedales; se ordena específicamente gestionar como humedal las colas de los embalses; y se promueve la restauración de humedales (especialmente si fueron degradados por regadíos no rentables).

1986: La entrada de España en la Unión Europea obliga a la aplicación inmediata de la Directiva Aves. Todos los lugares Ramsar pasan a ser ZEPAs, aplicándose el derecho europeo además del nacional.

1988: La Ley de Costas incluye las zonas húmedas salobres litorales dentro del dominio del Estado, pero no contiene un modelo de gestión específico.

1989: La Ley de Espacios Naturales Protegidos y de Flora y Fauna Silvestres incluye los humedales entre los hábitats a proteger e insiste en que la planificación hidrológica debe incluir la protección de los humedales. Sirve de marco para numerosa legislación ulterior (1990-1995) de las Comunidades Autónomas (CCAA). Esta legislación autonómica (con excepción de la de Navarra y Valencia, que incluye normas sobre planificación territorial), concibe el humedal como espacio a conservar desde el punto de vista exclusivo de la biodiversidad.

Esta primera fase tuvo enormes logros,

hasta el punto de que constituye hoy el sistema más elaborado de política de humedales entre los países mediterráneos de la Unión Europea (véase MedWet1,

so agua para esos usos (alterándose el caudal ecológico natural o la calidad de las aguas).

-Algunos casos son alarmantes: 1)costo de la restauración (obligada por Derecho

del nuevo sistema regional (MedWet/Com). Las tres decisiones restantes constituyen un enorme esfuerzo de modernización de estructuras administrativas:



Parque Nacional de las Tablas de Daimiel

Mediterranean Wetlands, Administrative and Legal Framework, 1996). Han destacado: 1)la identificación y progresiva protección de los principales humedales (Estado y CCAA); 2)la protección judicial esporádica; 3)la canalización de fondos europeos hacia su preservación (Ayuda agrícola/programas LIFE); 4)una incipiente inclusión de los humedales en la gestión hidrológica de las cuencas y del litoral; 5)la inclusión en la lista Ramsar de 38 humedales; 6)la aplicación a casos concretos de la legislación europea (España fue el segundo país -después de Alemania- condenado por el Tribunal de Comunidades por mala gestión de humedales). Sin embargo, no se alcanzó todavía una política integral, y así:

-Los funcionarios responsables de la Ley de Aguas no interactúan con los gestores de humedales.

-Los dos inventarios nacionales se fueron elaborando en paralelo, y sólo recientemente se integraron en uno sólo, que seguirá la metodología MedWet.

-Los ciclos del agua y las funciones hidrológicas de los humedales siguen sin ser controlados -salvo excepciones- desde la perspectiva de la planificación global del territorio. Aún prevalece una gestión artificial-hidráulica de los ríos. Otros usos como el agrícola (concentración parcelaria, regadíos), desarrollo urbanístico e industrial, infraestructuras, generan la desecación del suelo del humedal y la prioridad del recur-

Europeo) de Santoña; 2)desastre de Aznalcóllar, que casi da al traste con el mejor humedal de Europa (Doñana); 3)continuación del proceso urbanístico (presión en Murcia, Baleares, Valencia); 4)la Ley de Aguas no se cumple: sólo 3 planes de cuenca contienen políticas -y bastante pobres- de preservación/gestión de los humedales; 5)aislamiento con respecto a la política regional mediterránea (España no participa en el MedWet 2); 6)la protección frente a la erosión e inundaciones (hidrología forestal) está descoordinada de la gestión hidrológica de las cuencas; 7)las Confederaciones Hidrográficas siguen haciendo básicamente obra hidráulica.

Por todo ello, en 1998 se replantea la necesidad de integrar la política del agua y del territorio con la gestión de los humedales.

**Segunda fase: MedWet/Com; Estrategia Española de Biodiversidad, Plan Estratégico de Humedales, Estrategia Forestal, Libro Blanco del Agua**

Se plasma en 4 decisiones estratégicas a medio/largo plazo y en la reorientación de proyectos a corto plazo. La primera decisión es reintegrar a España en el marco institucional de humedales mediterráneos. España impulsa el proceso de regionalización de Ramsar y, en la Conferencia de Valencia de Febrero de 1999, ofrece la incorporación de un centro de humedales (SEHUMED) como apoyo al Secretariado

1.La *Estrategia Española de Biodiversidad*, consensuada entre la Administración Central, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y la sociedad civil (ONGs, Centros de investigación, sectores económicos, sindicatos y grupos de interés). Sienta las bases de la integración entre la planificación y gestión de los humedales y la planificación territorial e hidrológica. Remite para ello a un Plan Sectorial estratégico de Humedales, para implantar una política de humedales que no descuide sus valores escondidos ni su integración con la gestión hidrológica y del territorio, a la vez que potencia los valores clásicos (conservación de biodiversidad) y ofrece los cauces para que los nuevos usos de altísimo valor añadido lleven a la economía de mercado a proteger los humedales.

2.El *Plan Estratégico de Humedales*, en desarrollo de la anterior, es la pieza esencial de la nueva política. Dispone directrices para todos los aspectos de la gestión y sólo, con realismo, deja para ulterior desarrollo la planificación/gestión del litoral costero, de los ríos que no sean humedal en sentido estricto y de los espacios eminentemente agrícolas (prados encharcables).

3.En paralelo, la *Estrategia Forestal Española* (17 de marzo de 1999), pone en marcha una política integral del mundo rural no estrictamente agrícola (monte, bosque y humedal). La hidrología forestal (que en los países mediterráneos son la pieza básica de recuperación de la cubierta vegetal que evita la erosión y actúa de filtro verde en los cauces de los ríos) pasa a integrarse en la gestión hidrológica. Las Confederaciones Hidrográficas (órgano plural y participado de gestión de las cuencas) pasarán a crear servicios hidrológico-forestales que gestionarán los ríos, humedales y embalses como ecosistemas naturales asegurando la implantación de una política de gestión natural de los cauces y del suelo protector de sus cuencas.

4.La pieza clave de articulación del sistema es la nueva política integral del agua que se pretende poner en marcha en 1999-2000. El *Libro Blanco del Agua* someterá a debate público todos los aspectos posibles de la gestión. Integra en su seno las anteriores estrategias, para que las autoridades gestoras del recurso agua se conviertan en coprotagonistas de la política integral de humedales y lucha contra la erosión. Propone mecanismos para: 1)inventariar, evaluar y asegurar el flujo, en cantidad de agua, a los principales ecosistemas



Infraestructuras tradicionales de regadío

húmedos; 2) controlar la contaminación (especialmente la difusa); 3) integrar los humedales en los sistemas de control de riesgos; 4) asegurar la cooperación transfronteriza. Se rompe así el círculo pernicioso de considerar los humedales cuestión de conservación de la biodiversidad, responsabilidad de otra agencia administrativa (protección de la naturaleza) distinta de la gestora del agua.

5. Aplicación de la gestión integrada a **proyectos concretos a corto plazo**:

5.1. *Control de inundaciones*. El nuevo Plan Nacional de Hidrología Forestal reagrupa todas las actuaciones a emprender en cuencas y subcuencas por las CCAA y el Estado, impulsando proyectos pendientes (algunos desde siglos). Se intenta evitar la erosión y desertificación mediante hidrotécnicas, repoblaciones y mejora de la cubierta vegetal en las cuencas. Se ejecuta un plan experimental en Andalucía (pérdidas de suelo superior a 200 Tm/ha/año). Se emprende, además, la planificación de todo el litoral, para que playas, estuarios y llanuras de aluvión eviten las inundaciones en la franja costera (Atlas de Riesgo de Inundación del Litoral Español, presentado el 25 de abril de 1999).

5.2. *Prevención de la salinización de acuíferos*. Mediante la salvaguarda de la línea de humedales costeros dulceacuícolas en todo Levante. El proyecto de La Safor y la posible compra por el Estado de la marjal de Peñíscola o las Salinas de Aguamar, responden a esta política integral, que todavía necesita integración.

5.3. *Purificación de las aguas*. El Plan

Forestal de Navarra y la repoblación de riberas de Castilla y León prevén regenerar ecológicamente todos los cauces de la red hídrica de esas CCAA. Navarra prevé llevar a cabo un plan de filtros verdes en todo el sotobosque de ribera, y Castilla y León regenerarán las riberas mediante plantaciones con una inversión de choque.

5.4. *Mapas de riesgos*. La Estrategia de Biodiversidad se plantea la necesidad de una política de riesgos (tras el accidente de Aznalcóllar), y las Confederaciones Hidrográficas han comenzado a identificar estas situaciones, localizando todas las balsas mineras. Para el litoral está en marcha el Atlas citado.

5.5. *Procesos urbanísticos e industriales*. El plan consiste en evitar la urbanización por técnicas legales (declarando el suelo de humedal no urbanizable de protección especial) pero, simultáneamente, en ponerlo en valor mediante técnica de diseño urbanístico que permitan visualizar el aumento del valor de mercado de las propiedades inmobiliarias circundantes sean turísticas (ejemplo de Sa Albufera de Mallorca), ligadas al patrimonio cultural (ejemplo del Marjal de Peñíscola o Salinas de Ibiza), o meramente inmobiliario (Lo Poyo, en Murcia), o incluso industrial/servicios ligado al valor inmobiliario (Parque Tecnológico de Andalucía) o por si mismo (concesiones de Pharma Mar).

5.6. *Grandes proyectos de regeneración hídrica*. La nueva Política del Agua plantea la necesidad de macroactuaciones infraestructurales para regenerar grandes extensiones de humedal. Destacan cinco proyectos: Doñana 2005 (que restaurará el

flujo histórico de aguas hacia el Parque Nacional, aprovechando los esfuerzos para evitar la contaminación por lodos); la regeneración de la Bahía de Santander y sus humedales; la regeneración del complejo de Santoña (obligado por Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Estado ha ido más allá al comprarse terreno adicional por la Dirección General de Costas); el plan integral para la Albufera de Valencia (que pretende devolver la calidad originaria a sus aguas y convertirlas en un gran espacio periurbano e íntimamente conectado con la cultura tradicional); y el plan de recuperación del río Tajo a su paso por Toledo (pretende que la ciudad vuelva a mirar hacia el río, integrándose éste otra vez en la vida del casco histórico).

6. *Proyectos internacionales*. Finalmente, no puede dejar de mencionarse que esta nueva política integrada tiene su reflejo en la política exterior e internacional de España. Así lo avalan tanto la Estrategia de Biodiversidad como el Plan Estratégico de Humedales y el Programa Araucaria de Cooperación con Latinoamérica en materia ambiental. Dos proyectos muy recientes son: la restauración del L'Oued El Khairat, en Túnez, y la reordenación de la Laguna de El Jocotal en El Salvador, ambos en situación de riesgo muy grave de sufrir procesos irreversibles. ●

Enrique Alonso García  
Director General de Conservación de la  
Naturaleza (en las fechas de la COP7)  
Ministerio de Medio Ambiente