



“Los pueblos y los humedales: un nexo vital”

7a. Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971), San José, Costa Rica, 10 al 18 de mayo de 1999

**Sesión Técnica I:
Ramsar y el Agua
Documento 4**

Política del agua y gestión de humedales: la experiencia española

I. Introducción: La insuficiencia de la políticas clásicas de humedales

1. Tradicionalmente el hecho de que la biodiversidad fuera el primero de los valores escondidos de los humedales en ser “descubierto” hace que su preservación se oriente hacia: 1) la gestión del humedal como reserva/isla mirando sólo hacia el espacio interior; 2) la gestión de ese espacio interior como reserva ecológica de fauna/flora.
2. Ello plantea, ya de por sí, problemas porque hoy en día ningún espacio natural protegido por razones de fauna/flora puede gestionarse correctamente desde esa perspectiva. Los factores externos son totalmente condicionantes de esa gestión. [España ha aprendido la lección por el camino duro. Incluso un espacio que es, básica y casi exclusivamente, una reserva de biodiversidad, como es Doñana, se ha visto amenazado por la falta de enfoque más amplio como ha demostrado el accidente de Aznalcóllar]
3. De hecho, hoy en día está plenamente reconocido y consensuado en la comunidad científica que el aspecto más importante de la gestión de un humedal es el hidrológico (cantidad/calidad del agua) y quien no tiene control de estos parámetros nunca puede gestionar adecuadamente el humedal. [De nuevo, España ha aprendido por el camino duro con la sobreexplotación de las Tablas de Daimiel].
4. Finalmente, en España, al igual que en el resto del mundo, van saliendo a la luz el resto de los valores/funciones “escondidos” de los humedales: control de inundaciones; depuración/purificación/limpieza de las aguas; recarga de acuíferos; control de la erosión; e incluso, - en lo que España es pionera -, casi por casualidad, se va aumentando la conciencia de que se les puede atribuir valor añadido de alta rentabilidad, lo que no es tan claro en otros países donde la socioeconomía de los humedales genera 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.
5. Respecto a lo primero (sacar a la luz los “valores escondidos” de los humedales), España ha ido aprendiendo también por el camino duro 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 Guadalhorce. La función purificadora de los humedales – debido a la escasez del recurso agua - está con mucho sobrepasada, aunque en parte puede deberse a que nunca se ha llegado a plantear una política de configurar la red hídrica como filtro verde. Respecto de esta función purificadora, el problema no es tanto que se hayan suprimido o desecado humedales, generándose así menor calidad de las aguas (típico de países en que el recurso agua es abundante), sino, más bien, que los nutrientes e incluso la contaminación tóxica ha provocado la saturación e inutilización total de los humedales como purificadores del agua. [Por ejemplo, la Albufera de Valencia está contaminada y prácticamente todos los embalses están eutrofizados]. Sí representa un problema de contaminación muy especial la salinización de acuíferos por la descarga de acuíferos de agua dulce [Almonte-Marismas o costas de Levante].

6. Respecto a lo segundo – el alto valor de algunos usos más modernos (turismo, biotecnología, etc.) - en gran parte su descubrimiento se debe a procesos no planificados.
7. Todo ello ha obligado a España a plantearse la necesidad de articular políticas mucho más amplias de integración de la planificación/gestión de los humedales en una política del agua y del territorio mucho más amplia que la estructura de la política de humedales habida hasta la fecha.

II. Primera fase de planificación / gestión de humedales (1980-1985)

8. Una primera fase de la planificación de humedales fue la del periodo 1982-1995.

1982.- España ratifica el Convenio de Ramsar. Como los tratados, según la Constitución Española, son de aplicación interna inmediata (self-executing) la mera publicación del Convenio de Ramsar en el Boletín Oficial del Estado derogó políticas y normas tradicionales que incentivaban la desecación de humedales (la legislación vigente desde 1918 atribuía la propiedad de la tierra a quien desecara una marisma para hacer del terreno insalubre terreno agrícola fértil).

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; 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 u otro de alto interés público; se ordena la elaboración de un Inventario Nacional de Humedales; se ordena específicamente gestionar como humedal, con valor intrínseco, las colas de los embalses; y se promueve la restauración de humedales, especialmente si fueron degradados por derivar el agua a programas de regadío cuya rentabilidad económica posterior hubiera resultado negativa.

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 Zonas de Especial Protección de las Aves (ZEPAs) y a aplicárseles el derecho europeo además del anteriormente expuesto.

1988.- La Ley de Costas incluye las zonas húmedas salobres dentro del dominio del Estado. Al contrario que la Ley de Aguas de 1985, la Ley de Costas no contiene, sin embargo, un modelo de gestión específico de estas zonas húmedas de litoral.

1989.- La Ley de Conservación Española (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 y vuelve a imponer la necesidad de elaborar un Inventario Nacional de Humedales. Dicha Ley de 1989 sirve de marco para numerosa legislación ulterior (1990-1995) de las Comunidades Autónomas. (España tiene un sistema cuasi federal de Gobierno), algunas de las cuales hacen leyes específicas de humedales (Madrid), o de ecosistemas fluviales (Castilla y León) o contienen regulación específica de los humedales dentro de las Leyes Generales de Conservación (Castilla y León, Cataluña, Navarra, Valencia). Esta legislación autonómica (con excepción de la de Navarra/Valencia, que incluye normas sobre planificación territorial al impedir la urbanización de los humedales), concibe el humedal como espacio ecológico a conservar desde el punto de vista exclusivo de la biodiversidad.

9. Resultados: Esta primera fase tuvo enormes logros, hasta el punto de que constituye hoy en día el sistema más elaborado de política de humedales entre los países del mediterráneo de la Unión Europea (véase Med Wet 1, Mediterranean Wetlands, Administrative and Legal Framework, 1996).
 - a) Sus principales logros fueron: 1) la identificación y progresiva protección como espacio o reserva de los principales humedales tanto por el Estado como las Comunidades Autónomas; 2) la protección judicial esporádica; 3) la canalización de ayuda de los fondos europeos hacia su preservación (Ayuda agrícola/programas LIFE); 4) una incipiente inclusión de los humedales en la gestión hidrológica de las cuencas y en la gestión 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 su mala gestión de los humedales).
 - b) Sin embargo, no se alcanzó una política integral.
 - i) Las leyes y funcionarios encargados de aplicar la Ley de Aguas no interactúan con los encargados de la gestión del humedal.
 - ii) Los dos inventarios nacionales se fueron elaborando en paralelo, generando problemas para el administrado. Sólo recientemente se han integrado en uno sólo que seguirá, además, la metodología común de los países mediterráneos (programa MedWet).
 - iii) Los ciclos del agua y las funciones hidrológicas de los humedales siguen sin ser controlados – salvo excepciones - desde la perspectiva del humedal y de la planificación global del territorio y sigue prevaleciendo 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 recurso agua para esos usos (tanto para su abastecimiento – alterándose el caudal ecológico natural- como para los vertidos – alterándose la calidad de las aguas).

- c) Algunos casos específicos hacen que salte la voz de alarma: 1) costo de la restauración (obligada por Derecho 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) constatación de que 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 totalmente descoordinada de la gestión hidrológica de las cuencas; 7) las Confederaciones Hidrográficas siguen haciendo básicamente obra hidráulica.
10. Por ello, manteniendo los logros del periodo 1982-1995, en 1998 se replantea la necesidad de integrar la política del agua y del territorio con la gestión de los humedales.

III. Segunda fase: MedWet Com; estrategia española de biodiversidad, plan sectorial de humedales, estrategia forestal, y libro blanco del agua

11. La necesidad de dar el paso decisivo hacia políticas más integradas se plasma en 4 decisiones estratégicas a medio/largo plazo y la reorientación de proyectos a corto plazo.

III.1 Las Cuatro Decisiones Estratégicas

12. La primera de ellas consiste en **reintegrar a España en el marco institucional de formulación de la política 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 privado (SEHUMED) como apoyo al Secretariado del nuevo sistema regional (MedWetCom).
13. Las tres restantes constituyen un enorme esfuerzo de modernización de estructuras administrativas.
14. 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 necesidad de integrar la planificación y la gestión de los humedales y la planificación territorial e hidrológica. Remite para ello a un **Plan Sectorial especial de Humedales**, que analice como debe implantarse una política de humedales que no descuide ni 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.

15. El **Plan Sectorial**, que es un desarrollo de la Estrategia de Biodiversidad de la misma manera que Ramsar puede considerarse un subsector del Convenio de Biodiversidad de Río, ha sido prácticamente ultimado y sólo está pendiente de su aprobación formal por la Comisión Nacional de Conservación de la Naturaleza a primeros de Junio. Constituye la pieza esencial de esta nueva política y su exposición sería muy larga. Basta con indicar que difícilmente hay un aspecto de la gestión de los humedales que no se somete a directrices claras. Tan sólo es limitado en cuanto a que, con realismo, deja para ulterior desarrollo 1) la planificación integral del litoral costero y 2) la planificación/gestión como ecosistemas fluviales de los ríos que no sean humedal en sentido estricto y 3) la planificación de espacios eminentemente agrícolas (prados encharcables).
16. El contenido del Plan Sectorial se estructura en torno a 10 grandes objetivos generales:
 - Incrementar el conocimiento, a todos los niveles, acerca de los humedales.
 - Concienciar a toda la sociedad sobre los valores y funciones de los humedales.
 - Conceder protección legal a todos los humedales y reforzar los marcos legales relevantes.
 - Reforzar la capacidad de las instituciones, organizaciones y entidades con el fin de conseguir la conservación y el uso racional de los humedales.
 - Garantizar que todos los humedales sean gestionados de forma efectiva e integrada, en particular aquellos que resulten legalmente protegidos.
 - Reforzar la cooperación entre instituciones, organismos y entidades, tanto gubernamentales como no gubernamentales, incluyendo las entidades locales y el sector privado.
 - Movilizar asistencia financiera dedicada a la conservación y el uso racional de los humedales, siempre que las actuaciones concuerden con los objetivos del Plan Estratégico.
 - Garantizar el cumplimiento efectivo de los compromisos internacionales del Estado Español en relación a los Convenios, Acuerdos, Directivas y Políticas europeas e internacionales relacionados con los humedales, y fomentar la colaboración internacional.
 - Difundir y conseguir la adhesión a este Plan Estratégico del máximo número de instituciones, organismos y entidades, tanto públicos como privados, así como su compromiso para su efectiva aplicación.
 - Garantizar el desarrollo, la aplicación, el seguimiento y la evaluación del Plan Estratégico.
17. En paralelo, aunque la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas terminan antes el proceso, la **Estrategia Forestal Española** aprobada el 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.

18. Finalmente, 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**, auténtico pre-programa del marco de gestión de este recurso, somete a debate público, a partir de diciembre de 1999 todos los aspectos posibles de gestión de este recurso. Integra en su seno el propio plan sectorial de humedales y la hidrología forestal de la Estrategia Forestal de manera que las autoridades de gestión del recurso agua se conviertan a su vez en coprotagonistas de la política integral de humedales y lucha contra la erosión.
19. El Libro Blanco propone mecanismos para inventariar, evaluar y asegurar el flujo, en cantidad de agua, a los principales ecosistemas húmedos; propone mecanismos para controlar la contaminación (especialmente la difusa); integra los humedales en los sistemas de control de riesgos; y asegura la cooperación transfronteriza.
20. 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.

III.2 La aplicación de la gestión integrada a proyectos concretos a corto plazo

21. En paralelo a este proceso de integración de la planificación, se reorienta en este mismo sentido la actuación a nivel de metro cuadrado.
22. Pasemos a revisar algunos proyectos que son ejemplo de esta nueva política.

Control de inundaciones.

23. El nuevo **Plan Nacional de Hidrología Forestal** reagrupa todas las actuaciones a emprender en cuencas y subcuencas para evitar la erosión. Tanto las Comunidades Autónomas como el Estado (Dirección General de Conservación de la Naturaleza y Confederaciones Hidrográficas) pretenden dar el impulso definitivo a proyectos algunos de los cuales están pendientes desde siglos. La nueva política intenta evitar la erosión y desertificación del territorio mediante la realización de hidrotécnicas, repoblaciones y mejora de la cubierta vegetal en toda la cuenca. Se está llevando ya a cabo un plan experimental en Andalucía en las zonas donde hay pérdidas de suelo superior a 200 toneladas por hectárea y año.
24. Se emprende, además, la tarea de planificar todo el litoral para que playas, estuarios y llanuras de aluvión eviten las inundaciones en la franja de la costa. Dicho plan, **Atlas de Riesgo de Inundación del Litoral Español**, fue presentado en Santander el 25 de abril de 1999.

Prevención de la salinización de acuíferos

25. El proyecto consiste en salvaguardar la línea de humedales dulceacuícolas de la franja ineditamente interior a la línea de dunas costeras en todo Levante. El proyecto de La Safor y la posible compra por el Estado de humedales como la marjal de Peñíscola o de las Salinas de Aguamar responden a esta política integral. Todavía necesita integración ya que, por ejemplo, la actuación unilateral de la Confederación en la Albufera de Valencia puede plantear problemas.

Purificación de las aguas

26. 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 Comunidades Autónomas. Navarra prevé llevar a cabo un plan de filtros verdes en todo el sotobosque de ribera y Castilla y León regenerar las riberas mediante plantaciones con una inversión de choque.

Mapas de riesgos

27. La experiencia de Aznalcóllar ha llevado a la necesidad de articular una política de riesgos sobre la base de empezar a situar en el mapa las posibles afecciones. La Estrategia de Biodiversidad se plantea esta política y las Confederaciones Hidrográficas han comenzado a identificar estas situaciones localizando las balsas mineras existentes en todo el territorio nacional. Para el litoral está en marcha el Atlas ya citado.

Procesos urbanísticos e industriales

28. El Plan Sectorial de Humedales incide especialmente en este aspecto ya que son ambos procesos los que estadísticamente siguen generando desaparición de humedales. 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 sí mismo (concesiones de Pharma Mar).

Grandes proyectos de regeneración hídrica

29. Finalmente, la nueva Política del Agua ha permitido plantearse la necesidad de macroactuaciones infraestructurales para regenerar grandes extensiones de humedal o de conjuntos de humedales.
30. Cinco grandes proyectos son dignos de mención: **Doñana 2005** (que restaurará el flujo histórico de aguas superficiales al Parque Nacional de Doñana, aprovechándose los esfuerzos que ha habido que hacer para evitar el riesgo de contaminación por lodos para invertir en restaurar el flujo hidrológico histórico que paulatinamente se había ido perdiendo por los

cambios de usos del entorno de Doñana); la regeneración de **la Bahía de Santander** (que devolverá a la bahía y sus humedales costeros la calidad de las aguas también perdida históricamente); la regeneración del complejo de **Santoña** (obligado por la 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 la ciudad de Toledo** (plan ya casi ejecutado y que pretende que la ciudad vuelva a mirar hacia el río, como hacía hasta 1951, integrándose el meandro en la vida del casco histórico, lo que se había perdido por la pésima calidad de sus aguas).

Proyectos internacionales

31. 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 Sectorial de Humedales y el Programa Araucaria de Cooperación con Latinoamérica en materia ambiental.
32. Dos proyectos muy recientes son expresión de esta nueva política: la restauración del L'Oued El Khairat, en Túnez, y la reordenación de la Laguna de El Jocotal en El Salvador, ambos precisamente en situación de riesgo muy grave de sufrir procesos irreversibles.