



El viaje en la geografía moderna

Pilar Paneque Salgado y Juan Francisco Ojeda Rivera
(Editores)

un
i Universidad
Internacional
de Andalucía
A

Gestión del agua en Francia. Actores y administraciones competentes

Michel Drain Mothré

Directeur de Recherche émérite au C.N.R.S.

Docteur d'Etat en géographie

Jurídicamente, fue tan sólo a partir de 1964 cuando una visión moderna de la gestión del agua quedó claramente expresada en Francia en un texto de ley. Ya no se trataba exclusivamente de suministrar energía hidroeléctrica, agua potable o, en la parte mediterránea, agua de riego, sino también de vigilar por el buen estado del recurso y del medio ambiente. Emergía además una nueva forma de actuación, menos autoritaria y centralizada, por parte del Estado francés.

Ahora bien, la realización de la nueva gestión del agua necesitó un largo proceso, iniciado por una serie de debates parlamentarios a partir de los años 50 y cuyos hitos fueron las leyes de 1964 y 1992. Sus aplicaciones necesitaron además cierta dilación. En efecto, los textos de las sucesivas leyes tuvieron decretos de aplicación que tardaron a veces varios años después de la publicación de la ley, de manera que no fue hasta la última ley, de diciembre de 2006, cuando se tuvieron en cuenta las nuevas orientaciones europeas de la DMA, especialmente en lo referido a las aguas costeras y de transición.

Así, se necesitó medio siglo para elaborar una política del agua adaptada a las modernas condiciones económicas y sociológicas que se iban estableciendo a partir de mediados del siglo 20 y cuyos principios básicos habían sido formulados desde el principio del proceso.

En un tema tan complejo hay que tener en cuenta factores geográficos y culturales y no ceñirse a las leyes del agua sino incluir otras leyes como las de descentralización o las directivas europeas. En fin, no podemos limitarnos a las administraciones competentes que son esencialmente las seis agencias del agua, porque no se deben olvidar los diversos operadores públicos y privados cuyo papel y pericia fueron cuajando después de muchos años, por lo que no pueden dejarse en el tintero.

1. Condiciones geográficas y culturales

1. 1. Usos y recursos

Francia dispone de recursos hídricos medianamente abundantes y, hasta los años 50, tuvo un consumo moderado por ser todavía escasos los usos agrícolas de modo que la gestión del agua no planteaba serios problemas sino en la parte mediterránea. Actualmente, hay una preocupación acerca del recurso, no solo en relación con los volúmenes disponibles sino por el peligro de una contaminación de las aguas, incluidas las subterráneas, por las prácticas de una agricultura intensiva.

1.1.1. Recursos

Francia recibe una media anual de 440 km³ de precipitaciones de lo cual queda, después de la evaporación y de la evapotranspiración alrededor de un 38% o sea unos 167 km³ (hasta 180 con una parte de las aguas del Rhin). Un centenar representa el caudal corriente, lo sobrante el caudal de avenidas mientras el balance entre las aguas que proceden de países vecinos (Ródano) y las que se dirigen hacia esos países (Mosa y Mosela) es equilibrado. Francia aprovecha también en parte las aguas del Rhin que sirve de frontera con Alemania y que representa unos 25 km³.

Por lo tanto hay una disponibilidad anual de unos 100 km³ si bien con una tendencia a disminuir desde hace cerca de un cuarto de siglo. En relación con una población de 63 millones de habitantes Francia se sitúa por lo tanto entre los Estados medianamente ricos en recursos y dispone de mucha más agua que Bélgica, Alemania o el Reino Unido.

1.1.2. Consumo

Se da el caso también que el consumo es relativamente reducido y representa más o menos la mitad de la disponibilidad o sea menos de 50 km³/año. Los usos son aproximadamente 15% para abastecimiento urbano, 11% usos industriales, 60 % para enfriar las centrales térmicas y nucleares, 14% de usos agrícolas. Los usos industriales y de abastecimiento urbano no crecen y hasta van disminuyendo mientras los usos agrícolas aumentan rápidamente. Si bien el porcentaje de usos agrícolas puede parecer endeble si se compara con lo que suele ser en los países mediterráneos por ejemplo, no obstante no deja de

ser preocupante ya que, como es sabido, su proporción es mucho mayor en relación con el consumo neto y que se trata de un consumo estacional en el momento en que hay menos agua.

A pesar de todo, el aprovechamiento del caudal de avenidas no ha sido necesario como ocurre en España a no ser en las áreas de clima mediterráneo para abastecer los regadíos y en las áreas montañosas con el fin de producir energía hidroeléctrica.

1.2. Una cultura urbana del agua

Una tradición de ingeniería se desarrolló precozmente para garantizar la alimentación de las grandes ciudades y su saneamiento con una red de esgotos. Probablemente estén ahí las raíces de unas características singulares de la gestión del agua en Francia: Ya, durante la segunda mitad del siglo XIX, se iniciaron, especialmente en París, grandes obras que aseguraron un abastecimiento de agua abundante y sana y una red moderna de alcantarillado bajo la dirección de Belgrand, director del servicio de aguas parisién. Cinco trasvases iban a buscar aguas de calidad hasta cerca de 200 km asegurando un volumen de 450 000 m³/día mientras una red subterránea de esgotos de más de 1000 km llevaba las aguas residuales hasta campos de esparcimiento de las aguas para que el suelo las filtrasen, permitiendo al tiempo, cultivar hortalizas.

Poco a poco y, por lo menos en las ciudades, la posibilidad de conducir el agua potable al grifo y de llevar hacia el alcantarillado los vertidos (*tout à l'égoût*) llevaron los vecinos a despreocuparse de los problemas del agua que ingenieros y empresas especializadas sabían resolver muy bien.

En el contexto francés, no hay que olvidar tampoco la tradición de centralización del Estado y la visión generalizada de un Estado protector de la propiedad. Sea cual sea el objetivo de acondicionamiento hidráulico, el Estado otorga las autorizaciones para emprender las obras y otorga concesiones de uso del agua a largo plazo (75 años).

2. Las leyes del agua y sus grandes principios

La nueva ley, publicada a finales de 2006 tras un largo debate público, matizó algo las grandes leyes del 64 y el 92 sin efectuar grandes

modificaciones de las mismas. Por lo menos se mantuvieron los principios fundamentales ya aplicados desde hace años, entre ellos muchos que se vuelven a encontrar en la DMA como son, por ejemplo, los planes de gestión integrada a partir de las cuencas hidrográficas y el principio de «quien contamina paga».

2.1. Los grandes principios expresados en las leyes del agua

2.1.1. La cuenca hidrográfica como marco institucional de los distritos hidrográficos

La ley de 1964 creó seis distritos hidrológicos que corresponden a las cuencas de los grandes ríos: Garona, Loire, Sena, Rín, Ródano (cf. croquis). Las demarcaciones hidrológicas incluyen también las cuencas vecinas de ríos costeros mientras que las demarcaciones Artois-Picardía y Rín-Mosa, quedan limitadas a la parte francesa del curso de los ríos internacionales. En cada distrito hidrológico la administración competente es una agencia del agua, «establecimiento público del Estado con carácter administrativo» que goza de una autonomía financiera. Desde la ley de 1992, cada agencia elabora y gestiona los planes hidrológicos quinquenales de cuenca con la ayuda y aprobación del «comité de cuenca» correspondiente. De manera que una de las propuestas fundamentales de la directiva marco del agua estaba siendo ya aplicada en Francia desde hace algunos años.

Pero existen también otras instituciones estatales que, además de las agencias del agua, tienen que ver con la gestión del agua. En primer lugar, las 22 direcciones regionales de gestión del medio ambiente (DIREN) que dependen del mismo ministerio que las agencias del agua y con las cuales la colaboración no suele presentar dificultad. Hay también que contar con unos servicios dependientes de otros ministerios y relacionados con la salud, la agricultura, la industria y el equipamiento o fomento en general. La coordinación necesaria entre tantas instituciones competentes la suele cumplir una misión interministerial del agua (MISE) y existen serias dificultades para coordinar la planificación urbana y la planificación hidrológica, especialmente en lo referido al riesgo de inundación.

2.1.2. La gestión integrada del agua, insertada en una política de desarrollo sostenible se tiene que elaborar de forma descentralizada y democrática

La gestión integrada cuenta con nuevos objetivos generales como son la protección del recurso, la lucha contra las contaminaciones, el suministro de agua potable, la rehabilitación de los medios acuáticos y, sobre todo, la misma orientación de la política del agua, que deja de ser exclusivamente orientada hacia la producción de energía hidroeléctrica y al suministro de agua de riego como ocurrió durante tantos años atrás. En algunos casos, las obras realizadas en la segunda mitad del siglo veinte sin suficientes precauciones, necesitan rectificaciones, a veces con un coste elevado como, por ejemplo el formidable acondicionamiento hidroeléctrico del río Durance o el encauzamiento del Loire o del Ródano en su parte terminal. Hasta hay que remediar los efectos negativos de un crecimiento urbano imprudente y se trata entonces de un esfuerzo de larga duración como está siendo, por ejemplo, la evacuación de las reservas de los grandes museos parisinos expuestas a una avenida secular del Sena, tarea emprendida ya desde hace muchos años y todavía lejos de ser acabada.

La descentralización procede a la vez de la autonomía financiera de cada agencia y del perímetro exclusivo de cada distrito hidrológico. El comité de cuenca comprende usuarios, representantes electos de los municipios, departamentos y regiones y miembros de los servicios descentralizados del Estado siendo notable el papel de las asociaciones, colectividades locales y usuarios. Se considera como si fuese un verdadero parlamento regional del agua. Es un proceso democrático orientado hacia soluciones consensuadas que tienen el defecto de desembocar en medidas algo tímidas. En todo caso, el Estado mantiene un papel rector de árbitro por medio de los prefectos.

2.1.3. La financiación de la política del agua procede de un sistema que responde al principio «el agua paga el agua»

Cada agencia del agua tiene derecho de imponer gravámenes tanto al consumo como a la contaminación del agua según el principio «contaminador pagador». Eso permite conceder ayudas y préstamos importantes a las iniciativas que van mejorando el estado del agua al tiempo que pagar los gastos y salarios de las agencias (al principio se llamaron agencias financieras del agua). Las ayudas pueden alcanzar hasta 50% de las obras propuestas que pueden emprender

entidades públicas o privadas. Este papel eminentemente financiero va acompañado de una capacidad pericial que permite enjuiciar la calidad de los proyectos, pero que no se puede extender a la realización de las obras propuestas. Por lo tanto, el personal de las agencias tiene formaciones diversas, incluido las de ciencias humanas, sin que nunca predomine el papel exclusivo de los ingenieros de camino.

Las tasas pagadas por los usuarios son cánones proporcionales al volumen consumido y según un coeficiente en relación con el destino del agua y el lugar de captación. Para un precio medio del agua potable que fue de 3 euros /m³ en 2006 según los lugares, los dos principales cánones representaron alrededor de un 10%. De modo que las agencias disponen de importantes presupuestos, que les permiten fomentar una cierta conciencia del valor del agua que tiene un precio y, a la vez, repartir incentivos para que se mejore su gestión.

En realidad, se trata más bien de una mutualización de los gastos. Así, por ejemplo, de los 298 millones de euros que la agencia Ródano-Mediterráneo recobra en 2001, por los cánones de contaminación, el 69,5% correspondía a vertidos urbanos y tan solo un 0,2% a vertidos agrícolas.

Hasta el mismo lema «el agua paga el agua» puede tener inconvenientes. Las tasas recaudadas por la agencia tienen, en efecto, un tipo que fija el gobierno. Este último puede tener tentación de disminuir el tipo para compensar el aumento del precio de los servicios de agua, lo cual reduce el presupuesto de las agencias. La aplicación de las tasas según los volúmenes consumidos tiene también como consecuencia que toda economía de agua, por muy deseable que sea, reduce los medios financieros de la agencia.

2.2. Una breve historia de la elaboración de la nueva gestión del agua

2.2.1. Las primeras preocupaciones

Diez años después del fin de la segunda guerra mundial, empezó una mutación profunda de la economía de Francia con un fuerte desarrollo industrial y una modernización de la agricultura cuyos efectos se manifestaron por un notable aumento del consumo del agua y por una fuerte contaminación de las aguas residuales. Tras la creación de una comisión del agua, el gobierno constituyó, en 1961, un secretariado permanente para el estudio de los problemas del agua. La comisión

parlamentaria Marcilhacy, del nombre de su presidente, después de numerosos estudios y debates, elaboró un proyecto de ley basado en dos principios fundamentales que eran la gestión a nivel de cuenca y la necesidad de dar al agua un valor financiero con base en una tarifa calculada al coste marginal (trabajos del economista Pigou).

2.2.2. La ley de 16 de diciembre de 1964

La ley de 1964 condujo a la creación de las agencias financieras del agua y de los comités de cuenca, aunque, como suele ocurrir, su aplicación dependió de una serie de decretos posteriores : creación del Comité Nacional del Agua (septiembre 1965), de las misiones técnicas del agua (octubre 1965) que, en cada cuenca van a constituir el personal de las agencias (septiembre 1966), de la coordinación interministerial del agua (abril 1968), etc. De modo que la nueva gestión francesa del agua no quedó establecida hasta principios de los setenta tras un largo proceso de elaboración.

Al principio, las agencias aplicaban el canon de contaminación globalmente a los municipios, lo que provocó las protestas de los alcaldes. Por fin el canon se aplicó a los usuarios según el volumen de agua consumida, los municipios aseguraban su recaudación, sin que ello representase un gravamen en sus presupuestos y, además, podían aprovechar las subvenciones atribuidas por las agencias para edificar plantas de descontaminación.

Al principio, el canon de contaminación se ajustaba a unos parámetros elementales como son las MES, la DQO y la DBO5 aunque, con el tiempo, se tuvieron que añadir muchos otros, como, por ejemplo, los principales agentes de eutrofización. El cálculo del canon se volvió tan complicado que necesitó el apoyo de laboratorios especializados.

En cuanto al canon de recurso, su base tributaria depende de la calidad y cantidad de agua usada, del tipo de uso, más otras consideraciones que vuelven también el cálculo bastante complicado. En relación con el agua de riego, por ejemplo, no fue hasta principios de 1980 cuando se consigue definir su canon y su aplicación da lugar a una fuerte oposición de las comunidades de regantes que entablaron varios pleitos. No será hasta la última ley, la de 2006, cuando se consiga una solución jurídica al problema.

2.2.3. La ley de 3 de enero de 1992

Mientras tanto, con la obligación europea del tratamiento de las aguas residuales, el «precio del agua» fue aumentando rápidamente, mientras el crecimiento de la contaminación difusa de origen agrícola planteaba problemas apremiantes y, asimismo, iba creciendo el riesgo de inundaciones al compás de una fuerte urbanización.

Preparada por las jornadas nacionales del agua en marzo de 1991, la nueva ley de principios de 1992 estableció la planificación quinquenal integrada y concertada de las cuencas a base de planes directores (SDAGE) y de planes locales (SAGE). Los planes directores de cuenca suponían colaboración estrecha con las direcciones regionales de medio ambiente (DIREN) creadas también en 1992, mientras los planes locales (SAGE) iban a beneficiarse de «comisiones geográficas» que ya habían sido experimentadas desde principio de los 80.

La nueva ley se preocupó también de la policía del agua cuya acción había sido endeble si bien no se consiguió resolver todos los problemas en este tema. La policía del agua sigue dependiendo de diversos organismos estatales mientras se mantiene también el régimen jurídico propio de la madre de los ríos franceses. Los ríos que son, o fueron, históricamente navegables por barcos o armadías son calificados de domaniales y su lecho es propiedad del Estado. El lecho de los otros ríos es propiedad privada si bien el agua se declara «propiedad de la nación». Los propietarios privados tienen obligación de limpiar los ríos pero ya no lo suelen hacer con las consecuencias consabidas, especialmente con el aumento de los riesgos de inundación por acumulación de vegetación y diversos estorbos materiales.

2.2.4. La ley de 30 de diciembre de 2006

Nueve años han sido necesarios para conseguir el texto de la nueva ley que expresa una prueba de fuerza entre los diversos actores. Se trató de una verdadera batalla. Durante el gobierno ministerial de Dominique Voynet hubo, por ejemplo, 17 versiones diferentes del proyecto que, por fin, sus propios colegas del gobierno acabaron por descafeinar. La mayor oposición al proyecto vino de los agricultores que consiguieron evitar un canon de contaminación por pesticidas y nitratos, con el apoyo tanto de la izquierda (especialmente Jean Glavany, ministro de agricultura del gobierno Jospin) como de la derecha (el senador Bruno Sido consideró que los agricultores no tenían una renta suficiente para pagar una

tasa más). De manera que, en relación con la contaminación difusa de origen agrícola, la nueva ley defraudó muchas esperanzas. Hubo quien dijo que el principio «contaminador pagador» se había convertido en «contaminado pagador». En efecto, en 2005, los agricultores consumían el 68% del agua y pagaban el 1% de las contribuciones recibidas por las agencias mientras que los usos urbanos con un 24 % de los usos suministraban el 82% de las contribuciones.

Si bien en cada comité de cuenca tendrá posibilidad de revisar las contribuciones en relación con el recurso y con la profesión del consumidor, la mayor representación de los agricultores e industriales en los comités de cuenca no permite esperar una modificación más justa del reparto de las tasas.

En resumen, las agencias del agua y los comités de cuenca, creados por la ley de 1964, son los principales instrumentos de la política del agua en Francia. La autonomía financiera de cada una de las agencias y su no participación en las obras, es el hecho más notable. Deben llevar a bien una planificación hidrológica que fue instituida por la ley de 1992.

Ahora bien, por diversas presiones, entre ellas las de los agricultores, muchos principios habían perdido parte de su sentido, como fue confirmado con la ley de 2006. Ley que, para unos, tiene el mérito de existir aunque otros consideren que, frente a la obligación de cumplir la DMA, la nueva ley no constituye la herramienta adecuada.

3. El funcionamiento de las administraciones competentes y los problemas pendientes

Las agencias del agua y sus comités de cuenca son pues las administraciones competentes en el sector del agua y su papel sigue siendo muy positivo. Pero otras administraciones tienen también su propia actuación como, por ejemplo, las colectividades locales, municipios o agrupaciones de municipios sobre todo, que aseguran el saneamiento y la gestión local del agua potable.

3.1. Las agencias del agua

Cada una de las seis agencias de agua tiene su propio presupuesto con el cual asegura su funcionamiento y hasta sus propias publicaciones.

Su misión estrictamente financiera y de consejo técnico y científico, les prohíbe encargarse de las obras y de la policía del agua. Ayudas y gravámenes son indicados cada año. Las ayudas van desde la rehabilitación de las áreas húmedas, la protección del recurso, el suministro del agua potable, la lucha contra las contaminaciones hasta las acciones de sensibilización en las escuelas.

Por lo tanto, su personal es más bien especialista en contabilidad, diversas técnicas del agua como saneamiento, potabilización, etc y químicos, agrónomos, juristas, economistas o sociólogos. Cada agencia tiene una sede principal y varias delegaciones regionales. Por ejemplo, la agencia Ródano-Mediterráneo-Córcega, con 360 empleados en 2002, tenía 70% de ellos en la sede de Lyon y los demás repartidos entre cuatro delegaciones regionales en Lyon, Marsella, Besançon y Montpellier.

Cada agencia tiene tres direcciones: una recobra los diferentes gravámenes, elabora estadísticas y suministra datos al público, otra elabora y cumple el programa director de planificación aprobado por el comité de cuenca, una tercera obra a nivel sectorial y escritura con las colectividades locales y hasta con empresas industriales o comerciales, contratos de diversos tipos: de río, de lago, de laguna, de bahía, de aglomeración, de riego, etc. Hay también contratos de colaboración con otros servicios del Estado como, por ejemplo, en lo relativo a las lagunas, con el Instituto de Investigaciones Marítimas (IFREMER).

La preparación de los planes quinquenales empieza con un acta del estado de la cuenca basado en los estudios locales de peritos de la agencia elaborados con ayuda del personal competente de las cinco direcciones regionales de medio ambiente de la cuenca. El plan queda revisado por las respectivas comisiones geográficas que, en el caso de la agencia Ródano-Mediterráneo corresponden a 17 subcuencas para un territorio de 130 000 km². (La isla de Córcega esta incluida en el área de la agencia pero tiene su propio comité de cuenca). Para cada subdistrito se elabora un cuaderno con mapas y recapitulación de las cualidades de las aguas de los ríos, lagos y aguas subterráneas, indicando ahora la probabilidad de conseguir en 2015 el buen estado de las aguas previsto por la DMA. La necesidad de cumplir en 2015 los objetivos de la DMA llevó a focalizar los esfuerzos en las operaciones más urgentes llamadas «retos». Si bien la función principal de las agencias es la financiación de obras en el tema del agua, tienen también un papel importante de investigación e información como

puede ser acerca del grado de contaminación de los ríos y lagos. Numerosas publicaciones, algunas puntuales, otras periódicas y más o menos especializadas son propias de cada agencia. Así, la agencia Sena-Normandía, la más importante tanto por el número de sus empleados como por su presupuesto, tiene además de la revista mensual «Confluence», otra trimestral («Memolex»), que recoge los decretos y leyes relativos al agua en Francia.

Aunque independientes, las seis agencias tienen lazos estrechos y llevan una serie de investigaciones interagencias acerca de una serie de temas cuyos resultados son publicados por el ministerio de medio ambiente con tiradas de 10 a 20000 ejemplares, dando lugar a una verdadera biblioteca práctica del agua.

3.2. Los comités de cuenca

A nivel de cada una de las seis cuencas un comité agrupa los diversos usuarios, los representantes electos, unos pocos peritos científicos y los representantes de los servicios del Estado que tienen una relación con el tema del agua. El comité de cuenca colabora en el programa quinquenal elaborado por la agencia y le da validez. Esos esquemas directores de gestión y ordenación de las aguas empezaron a funcionar a partir de 1997 y tomaron a partir de 2002 una orientación en conformidad con la DMA. Ningún servicio del Estado o de colectividades locales o regionales puede realizar obras que no sean en conformidad con los SDAGE que tienen un valor jurídico oponible.

Si bien los comités de cuenca trabajan en estrecha relación con los consejos regionales, generales (diputaciones) y municipales, el papel del Estado queda fundamental ya que el «esquema director de ordenación y gestión de las aguas» (SDAGE) necesita aprobación de la Misión Interministerial del Agua (MISE), del Oficio Nacional del Agua y Medios Acuáticos (ONEMA) de reciente creación (decreto del 25 de marzo 2007) y, por fin, la firma del Prefecto Coordinador de Cuenca. A nivel local, la gestión del agua, está organizada desde 1997 alrededor de «esquemas de gestión de las aguas» (SAGE) elaborados a iniciativa de Comisiones Locales del Agua (CLE) y que pueden abarcar tanto ríos, lagos y capas freáticas como bahías o lagunas.

3.3. Los problemas pendientes

Los problemas de la contaminación difusa de origen agrícola y de la prevención de las inundaciones se van conociendo mejor y se vuelven

cada día más preocupantes. Pero ninguna solución puede entrar en el sistema financiero propio de las agencias, según el cual el producto de las tasas tiene que volver hacia el fenómeno que justifica el canon, a efecto de combatirlo. Varios proyectos fueron elaborados desde la fecha de la ley de 1992 por los sucesivos ministros de medio ambiente que se sucedieron (Voynet, Bachelot, Lepeltier, Ollin) sin conseguir un resultado positivo.

3.3.1. El problema de la contaminación difusa de origen agrícola

De los diversos proyectos, el de Dominique Voynet, ministra «verde» del ministerio socialista fue el más completo aunque de una gran complicación. Preveía varios nuevos cánones: de derivación, de embalse, de área de inundación, etc. Presentado en el Congreso de diputados en mayo 2001, fue combatido antes de ser abandonado al finalizar el gobierno Jospín. Los nuevos proyectos dejaron prácticamente de tener en cuenta el problema de los nitratos de origen agrícola tanto por razones técnicas como por la presión de los agricultores.

3.3.2. El problema de la prevención de las inundaciones

A finales del siglo veinte y todavía en lo que va de siglo se produjeron unos desastres en relación con faltas de previsión en la implantación de habitats. El incentivo del lucro por una parte y el olvido de los acontecimientos históricos por otra, llevaron a las autoridades a tomar una serie de medidas:

- Los planes de prevención del riesgo de inundaciones (PPRI), establecidos con la ley del 2 F 95 y basados en la extensión de las mayores avenidas, tienen un valor consultivo y hasta pueden prohibir edificar en ciertas áreas.
- El anuncio de las avenidas por parte de un servicio que combina las previsiones meteorológicas y las condiciones de escorrentía con estaciones de medidas automatizadas y basado en modelos de previsión empieza a tener eficacia.
- Las medidas de protección de los bienes y de las personas limitan el refuerzo de los diques existentes y la construcción de nuevos diques a proteger las zonas edificadas. En cambio se va preconizando la preservación de áreas de expansión de las avenidas y el mantenimiento de la libre escorrentía de los ríos, tarea nada fácil.

4. El papel de los operadores públicos y privados

Al lado de las agencias del agua hay una serie de grandes operadores públicos o privados cuyo papel resulta muy importante. Entre ellos cabe señalar las empresas de producción hidroeléctrica como EDF, las sociedades de ordenamiento regional, las empresas privadas de producción, distribución, potabilización y saneamiento del agua que tienen en Francia una enorme influencia y las colectividades territoriales.

4.1. Las colectividades territoriales

Se trata de los consejos regionales, de los consejos generales, de los concejos municipales y de las mancomunidades de municipios. En la cuenca Ródano-Mediterráneo, por ejemplo, son seis regiones, 30 departamentos y muchos municipios. Están muy preocupados por el agua potable y su precio, porque, según el decreto 95 635 del 6 de mayo de 1995, los alcaldes tienen obligación de presentar a su consejo municipal una relación acerca del precio y calidad del servicio público relativo al agua potable. Tales presentaciones suelen constituirse en momentos de debate de gran importancia en la política local del agua, ya que los alcaldes están obligados a participar activamente en la defensa del recurso pero necesitan ayudas para edificar las plantas de descontaminación exigidas por las normas europeas y para renovar las redes locales de distribución de agua potable.

La gestión directa del servicio del agua (régie) resultaría más económica pero las colectividades locales deben ser tenidas en cuenta con suficiente importancia en la disposición de su propio servicio. Tanto las obras adecuadas como su funcionamiento necesitan grandes inversiones y una pericia que numerosos pequeños municipios no tienen capacidad de gestionar bien. Y es que los municipios franceses son más de 36 000, siendo muchos de ellos verdaderos despoblados, con lo que se multiplica número de servicios de captación y distribución del agua (cuadros 1 y 2).

Cuadro 1: Número de captaciones de agua para consumo alimentario en 2001 Fuente : Rapport sur la qualité de l'eau et de l'assainissement en France, office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

Naturaleza de las aguas	Número de captaciones	% de captaciones	% de vol.
Subterráneas	34 852	96 %	63
Superficiales	1 529	4 %	37

Cuadro 2: Unidades de distribución pública del agua (UDI).

Número de vecinos	Número de U D I	% de población en relación con el total
Menos de 500	16 580	} 25 %
De 500 a 5 000	8 076	
Más de 5 000	2 024	75 %

4.2. Los servicios descentralizados del Estado

Son numerosos los servicios del Estado en relación con el agua y, como ya se dijo, dependen de diferentes ministerios.

De tales ministerios el que más importancia tiene en el tema del agua es el de medio ambiente con su dirección general del agua, sus 22 direcciones regionales de medio ambiente (DIREN) y, claro, las seis agencias del agua.

Otro ministerio importante que se puede equiparar al de fomento en España por sus extensas atribuciones, se llama actualmente «ministerio del fomento, de los transportes, alojamiento, turismo y del mar». De este ministerio dependen las direcciones regionales y departamentales del equipo (DDE) así como una red científica y técnica con centros técnicos del equipo (CETE) que pueden llevar una ayuda técnica al maestro de obra en el estudio, por ejemplo acerca del impacto de las obras hidráulicas, de los riesgos de inundaciones, etc.

El ministerio de agricultura y pesca tiene las dos caras de Jano con la contaminación provocada por los agricultores y la acción benéfica en los ríos que generan los pescadores. Tiene también, con el ministerio de investigación, la tutela del CEMAGREF, institución científica y técnica con 9 centros de investigación en Francia continental.

L'Institut français de l'environnement, basado en Orleans, elabora y publica datos e informaciones del mayor interés, entre ellos acerca de la calidad del agua de los ríos.

4.3. Las empresas privadas especializadas en el suministro y saneamiento del agua

Desde finales del siglo XIX la mayor preocupación en la gestión del agua en Francia era la captación y distribución del agua en las ciudades y la organización de una red de esgotos de calidad. Si bien los servicios del agua eran públicos y de la responsabilidad de colectividades públicas, las obras y su funcionamiento eran aseguradas por grandes empresas privadas especializadas. En su tiempo este sistema dio resultados satisfactorios y necesitó importantes inversiones, otorgando a las empresas de servicios del agua una pericia y una potencia financiera que se mantienen todavía, incluso más allá de las fronteras nacionales.

La frecuente práctica de delegar los servicios del agua a una empresa privada, desde la captación, potabilización y distribución del agua hasta el saneamiento de las aguas residuales hay que relacionarla con el gran número de pequeños municipios de modo que, actualmente, más de la mitad de los habitantes de Francia (34 millones) han adoptado una gestión «delegada» de sus servicios del agua potable y saneamiento. La empresa puede tan solo explotar las obras realizadas (arrendamiento) o puede emprender además las obras necesarias (concesión). Ocurre, asimismo, que un gran municipio o, cada día más una agrupación sindical de municipios e incluso un departamento, lleven el servicio público del agua directamente, lo que se justifica cuando se trata de una población numerosa que puede tener una administración propia. Este último caso es el de los departamentos del Val de Marne o del Norte por ejemplo.

El procedimiento general de colaboración entre el sector público y el sector privado puede dar buenos resultados pero, en no pocos casos, encarece el precio de los servicios. El desarrollo de empresas que tienen una gran pericia tiene también inconvenientes y provoca muchas

críticas. Casi siempre están ligadas a grandes empresas de obras públicas y constituyen grupos capitalistas potentes. Veolia (antigua Compagnie Générale des Eaux) con su filial OTV es la más importante y tiene estrecha relación con el grupo de O.P. Campenon Bernard. «La Lyonnaise des eaux» del grupo Suez con su filial Degrémont esta cerca del grupo de O.P. Dumez y tiene intereses también fuera de Francia como Agbar. Ambas empresas pueden obrar conjuntamente como en Marsella (Société des Eaux de Marseille) o cada una por su lado como en Paris Lyonnaise en la ribera izquierda del Sena, Générale en la ribera derecha). La «Sociedad de actividades urbanas y rurales» (SAUR) lleva el servicio del agua de muchos municipios pequeños y tiene relación con el grupo de O.P. Bouygues. Tiene también el 49% del capital de la «hija» agua del holding BRL de modo que, con el proyecto de trasvase de agua del Ródano a Barcelona, una empresa privada podía aumentar sus beneficios aprovechando una vieja concesión del Estado.

4.4. La empresa «Electricidad de Francia» (EDF)

A partir de mediados del siglo XX, después de la segunda guerra mundial, la necesidad apremiante de energía llevó a la creación de una gran empresa pública: «*Electricidad de Francia*» (E.D.F.), a la que se le otorgó el monopolio de la producción y distribución eléctrica en el territorio nacional. Su objetivo era sobre todo de suministrar energía y fue el punto de partida de un programa de grandes embalses, siendo el primero de ellos el de Tignes, en Saboya, inaugurado en 1952 después de la dramática expulsión de los vecinos de algunas aldeas anegadas por las aguas del lago.

Actualmente, EDF explota el agua de más de 250 embalses, con un volumen total de 7 Km³. Cuatro centros automáticos de mando regulan la gestión del 80% de la producción y, a pesar de la separación empresarial reciente entre producción y distribución y de la disminución del porcentaje del capital estatal, EDF mantiene una enorme influencia que da lugar a conflictos con los políticos locales si bien, desde hace algunos años, se preocupa más de algunos objetivos ecológicos o sociales.

4.5. Las sociedades de ordenación regional (SAR)

A partir de 1955 un decreto propició la posibilidad de crear empresas semipúblicas cuya misión era compensar la proverbial centralización francesa y dar un impulso económico en las regiones meridionales. Eran

las Sociedades de Ordenamiento Regional (Société d'Aménagement Régional o SAR) como la del Bajo Ródano-Languedoc, la del Canal de Provença y la de los alcores de Gascuña. Si bien podían crearse en cualquier región, las más importantes se crearon en el sur de Francia donde el agua tiene un papel estratégico: Landas de Gascuña, Bajo-Ródano-Languedoc, Canal de Provença con usos agrícolas importantes.

Se trata de empresas de derecho privado de las cuales son socios las colectividades regionales y locales. Captan, llevan y tratan el agua que el Estado les concedió con la posibilidad de emprender y gestionar las obras necesarias así como de tener un papel en el desarrollo rural. Pueden también promover en Francia y en todo el mundo su pericia en el sector del agua y del saneamiento.

4.5.1. El caso BRL y sus lazos con el proyecto de trasvase de agua del Ródano a Barcelona

La primera sociedad de este tipo, la Sociedad Bajo-Ródano-Languedoc (BRL), fué creada en 1955 con sede en Montpellier. Su misión era fundamentalmente la puesta en regadío de una región mediterránea dedicada al monocultivo de la viña para vino de mesa. Para cumplir tal misión era necesario captar agua a nivel del Ródano y bombearla para repartirla entre las tierras agrícolas de las terrazas entre Nimes y Montpellier, mientras otra derivación ponía agua a disposición de los usos urbanos y turísticos del litoral. Tales medidas favorecieron una extensión de cultivos de frutales regados, pero se orientaron sobre todo a los viñedos y la sociedad tuvo dificultades financieras serias.

El derecho de agua atribuido a la empresa por el Estado bajo forma de una concesión de 85 años era enorme (75 m³/s). El primer director de la sociedad, el famoso Philippe Lamour, relata en sus memorias su satisfacción por haber conseguido lo equivalente al caudal medio del Sena en París durante el mes de agosto. Pero el fallo de la empresa en relación con el programa previsto era bien claro ya que, a finales del siglo veinte, el consumo de agua no pasaba del 15% del total del volumen concedido.

El proyecto de trasvase del agua del Ródano a Barcelona, de unos 15 m³/s en 1995, apareció entonces como una formidable oportunidad financiera tanto para la sociedad francesa como para ATLL del lado español. La primitiva sociedad francesa, de los años 50, se había

convertido en un holding con sociedades hijas, siendo la mas importante de ellas, la que se encarga de vender agua y de controlar a nivel de un 49% la SAUR, sociedad privada de saneamiento y producción de agua potable ya señalada. El proyecto de trasvase internacional fue, por fin, abandonado al suceder Maragall a Pujol como presidente de la Generalitat.

4.5.2. La Sociedad del Canal de Provenza

La orientación pirenaica de los plegamientos predomina en el sur de la Provença de modo que tanto el trasvase de agua como las comunicaciones entre el interior y la parte litoral resultaban difíciles. No obstante, el desarrollo urbano del litoral a partir de finales del siglo XVIII hizo imprescindible llevar agua del Durance a Marsella cuya población pasaba los 100.000 habitantes. En 1840 se emprendió las obras de un canal de 85 km, con albercas de decantación y, para el franqueo de un río, un acueducto de sillares de 400 metros de longitud y 80 metros de altura. El caudal de 5,75 m³/s permitió no solo una correcta alimentación de los vecinos sino también una transformación del paisaje de las cercanías de Marsella y hasta la implantación de molinos harineros. En 1971, aquella capacidad fue doblada aunque resultó insuficiente para garantizar un suministro seguro.

La Sociedad semipública del Canal de Provença, creada en 1957, tenía los objetivos de suministrar agua no solo a Marsella sino a muchas otras ciudades del litoral y de promover el desarrollo económico y social de la región de Provenza por medio de obras de acondicionamiento del río Verdón. Las obras, que duraron un cuarto de siglo, permiten repartir cada año 660 Hm³ a través de una red de distribución enterrada y bajo presión, suministrando agua a unas 65.000 ha de regadío y a los principales centros urbanos e industriales de la región. Tiene la particularidad de funcionar con una regulación dinámica. siendo el conjunto de la red controlada automáticamente desde un centro único cerca de Aix.

Es agua, de muy buena calidad, procede del Verdón, afluente del Durance, en cuyo curso se han edificado cuatro embalses de gran capacidad. La empresa regula el uso del agua con mucho cuidado y la distribuye según tarifas distintas en relación con los usos y volúmenes consumidos. Sirve a la vez para alimentación, riego y usos industriales.

4.6. Las comunidades de regantes

Tradicionalmente el regadío se localizaba en la parte mediterránea de Francia, especialmente en el Rosellón y en Provença, pero, desde hace treinta años el desarrollo del cultivo del maíz destinado a la alimentación animal llevó a una extensión del riego hacia el oeste de Francia hasta la llanura de Beauce. Este nuevo regadío, asociado a un cultivo intensivo impulsado por un potente lobby, ha causado graves perjuicios: El acuífero de Beauce por ejemplo, de una superficie de 9000 km² con un volumen estimado a 20 Km³ alcanzó, a partir de 1991, un nivel dramáticamente bajo provocando hasta la desaparición completa del Conie, un pequeño río, en 1991 y 1997 y serios conflictos entre usuarios. Una doble operación de economía de agua de riego y la creación de un SAGE han permitido una atenuación del riesgo de desaparición del acuífero, aunque todavía no de su contaminación.

Conclusión

En Francia, los servicios del agua potable y del saneamiento son, tradicionalmente, de la incumbencia de los municipios. A partir de la ley de 1964 se añadió una planificación regional a nivel de las grandes cuencas, independientemente de las demarcaciones administrativas. Tal multiplicación de entes gestores no ha conducido aquí a los conflictos territoriales graves que pueden reconocerse en otros países, pero si existen problemas de adecuación a nivel de escalas y de límites.

Así, por ejemplo, el escaso tamaño de no pocos municipios les dificultan sobremanera la gestión municipal de los servicios del agua, a no ser que se vayan agrupando o mancomunando con otros municipios vecinos. Asimismo, las complicaciones legales y la excesiva burocratización de los servicios del Estado, restan eficacia a la correcta gestión del recurso, lo que está solicitando un remedio urgente.

En cuanto a la tradición francesa de delegar en empresas semipúblicas y privadas los servicios del agua, si bien no merece todos los reproches que en estos momentos se le hace, provoca sin duda muchas tensiones sociales y políticas, ya que no se puede olvidar que el 75% de los once mil millones de euros que pagan anualmente los usuarios del agua van facturados por empresas privadas.

Pero el mayor problema procede del impacto preocupante de la contaminación difusa de origen agrícola y, más aún, de la desidia, desgana y falta de voluntad política para resolverlo. El cultivo del maíz, tanto por el consumo del agua como por la cantidad de herbicidas que necesita, aparece actualmente como la mayor causa de degradación del recurso, especialmente en la parte occidental de Francia, donde se evidencia, en el marco europeo, una grave contradicción entre la política agrícola y la de medio ambiente.

Bibliografía

Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.
<http://www.environnement.gouv.fr>

Red Nacional de Estadísticas Agua (SIE). <http://www.rnde.tm.fr>

Instituto Francés de Medio Ambiente. <http://ifen.fr>

Agencias del Agua. <http://www.eaufrance.com>

Miquel, G (2003), *Rapport sur la qualité de l'eau et de l'assainissement en France, office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques*, dos tomos, Assemblée Nationale et Sénat, Paris, www.assemblée-nationale.fr

Colaboración del Proyecto de Investigación de I+D+I del Ministerio de Ciencia e Investigación CSO 2009-12225-CO5-05C (subprograma Geog): "Las unidades básicas de Paisaje Agrario de España. Identificación, delimitación, caracterización y valoración: La España Meridional Andaluza".