

## Marcos legais da gestão da água

A Espanha é considerada um país pioneiro na gestão participativa de bacias hidrográficas. Desde os períodos de dominação romana (séculos II a. C. a V) e particularmente árabe (séculos VIII a XV), associações de irrigantes já se configuravam como instâncias colegiadas de decisão, como é o caso dos *Tribunales de aguas* de Valencia e Murcia. O *Tribunal de las Aguas de la Veja de Valencia*, constituído no primeiro século da Era Cristã, é considerado a instituição de justiça mais antiga da Europa, integrando representantes das comunidades de irrigantes da região da *Huerta de Valencia* no baixo rio Júcar. Por sua vez, o *Consejo de Hombres Buenos de la Huerta de Murcia* também possui origens medievais, sendo um tribunal de justiça ativo que integra representantes de irrigantes da região do baixo rio Segura. Ambos os tribunais funcionam com estrutura e sistemática semelhantes, em reuniões semanais nas quais se discutem e decidem questões de interesse dos irrigantes (CASALDUERO; VIQUEIRA, 2007).

As primeiras iniciativas sistemáticas de gestão de recursos hídricos na Espanha ocorreram no século XIX. As denominadas *Cortes de Cádiz* (Constituição de 1812) referendaram o caráter público dos aproveitamentos hidráulicos e intensificaram as preocupações políticas com respeito ao planejamento, à racionalização do uso da água e à sua institucionalização (SÁNCHEZ-MARTÍNEZ *et al.*, 2011). A primeira lei de águas do país data de 03 de agosto de 1866 e foi o primeiro código regulador do setor no mundo. Esta lei buscou ordenar a utilização das águas continentais e marítimas do país, mas esteve em vigor somente por dois anos, sendo derogada com o triunfo da revolução ultraliberal de 1868 (López-Martos, 2008). Porém, em 13 de junho de 1879, foi aprovada a denominada *Ley Centenária del Agua*, que esteve em vigor até 1985 e regulou o marco geral do domínio das águas terrestres. Esta lei configurou os principais traços do sistema espanhol de gestão da água durante o século XX e foi criticada por muitos

especialistas por ter priorizado a execução de políticas hidráulicas seguindo a lógica das obras estruturais. Em termos de dominialidade, as águas superficiais e subaéreas foram determinadas como de domínio público, enquanto a maioria das águas subterrâneas poderiam ser propriedade de quem delas se apropriasse. Tal divisão dos processos de gestão das águas superficiais e subterrâneas comprometeu e atrasou a consideração destas últimas como parte integrante do ciclo hidrológico superficial.

Enquanto a Lei de 1879 adotou a organização provincial do país como base para a gestão da água, o Real Decreto de 06 de novembro de 1903 estabeleceu o protagonismo das bacias hidrográficas. Ao mesmo tempo, o decreto determinou que as *Divisiones de Trabajos Hidráulicos* passariam a ser os principais órgãos técnicos da administração pública na gestão das bacias, assumindo as funções até então desempenhadas pelas *Jefaturas de Obras Públicas* das províncias (MORENO; DOMÍNGUEZ, 2011). Em 1926, em plena ditadura de Primo de Rivera, o Real Decreto n. 76, de 05 de março, criou as denominadas *Confederaciones Sindicales Hidrográficas*, organismos que, de certo modo, representam um dos principais pilares da identidade da experiência espanhola (FRUTOS MEJÍAS, 1995; FANLO LORAS, 2007). Tal iniciativa de institucionalização da gestão por bacias foi totalmente pioneira, já que a francesa *Compagnie National du Rhône* e a norte-americana *Tennessee Valley Authority* foram implantadas posteriormente (OLLERO, 1996). A sua criação foi considerada

la más acabada y carismática obra de la política hidráulica de la primera parte del siglo y pone de manifiesto qué significa el pensamiento regeneracionista llevado a la acción. Es también la primera manifestación de un concepto integral del espacio y, podríamos añadir, el primer intento de planificación regional u ordenación del territorio (MEJIAS, 1995, p. 181).

Porém, as funções das *confederaciones* estavam limitadas ao âmbito do planejamento, da execução de obras e da exploração da água de mananciais, não sendo extrapoladas para o núcleo central das funções soberanas do Estado em matéria de águas. Neste novo arranjo institucional,

la competencia administrativa resolutoria en materia de aguas era una función propia del Estado, confiada a los Gobernadores Civiles y al Ministro y la competencia técnica se atribuía a las Divisiones Hidráulicas (MORENO; DOMINGUES, 2011, p. 59).

Neste sentido, o sistema criado deveria respeitar as concessões e os direitos de outorgas já existentes, ficando somente as novas solicitações sujeitas às normas

reguladoras das *confederaciones*. A sua criação foi considerada uma tática institucional de parceria entre o Estado e os usuários da água visando principalmente à regulação e distribuição das águas aos usuários por meio da execução e gestão de obras hidráulicas e a gestão da utilização da água. Foi dada ênfase, portanto, à programação de planos de irrigação, produção hidroelétrica e navegação fluvial. O Artigo 7º diz que as CH visam “*formación de un plan de aprovechamiento general coordinado y metódico de las aguas que discurren por el cauce de los ríos comprendidos en la cuenca*”. As *confederaciones* foram criadas em um contexto propício às políticas hidráulicas centralizadoras e autoritárias, já que era um período de “*economía de amplia base agraria, ideario regeneracionista y régimen autoritario*” (OLCINA CANTOS; RICO AMORÓS, 2008a, p. 16).

As primeiras *confederaciones sindicales hidrográficas* criadas foram as do Ebro e do Segura, em 1926, do Guadalquivir e do Duero, em 1927, e do Pirineo Oriental em 1929 (OLCINA CANTOS; RICO AMORÓS, 2008a). Seguiram-se as do Júcar, em 1934, do Sur de España, em 1948, do Guadiana y del Tajo, em 1953, e do Norte de España, em 1961 (BRU RONDA, 1995). Porém, entre as *confederaciones hidrográficas* criadas neste período, a única que conseguiu alcançar resultados expressivos, segundo Müllberger *et al.* (2016), foi a do Ebro, estabelecendo prioridades de gestão e investimentos. A figura institucional das *confederaciones sindicales* foi abolida em 1931, no rastro da crise econômica mundial de 1929 e da proclamação da II República, em 14 de abril daquele ano. Deste modo, em 1931 as *confederaciones sindicales hidrográficas* foram substituídas pelas denominadas *Mancomunidades Hidrográficas*, com composição, funcionamento e estruturas de gestão distintas. Em um período político conturbado, as *mancomunidades* duraram pouco e, em 1934, uma coalizão “*radical-cedista*” substituiu o governo “*republicano-socialista*”, estabelecendo a denominação atualmente vigente de *confederaciones hidrográficas* (OLCINA CANTOS; RICO AMORÓS, *op. cit.*). Até a adequação do marco legal nacional às diretrizes da Diretiva Quadro da Água, em 2003, estiveram vigentes as dez anteriormente mencionadas *confederaciones*, que se constituíram nos recortes tradicionais de planejamento e gestão da água.

A partir de 1932, os organismos do Estado encarregados da política de águas passaram a orbitar em torno da *Dirección General de Obras Hidráulicas*, de modo que tal vínculo obras-água foi o viés que embasou a criação e atuação das *confederaciones hidrográficas* ao longo dos anos (FANLO LORAS, 2007). Em 1933 foi lançado o *I Plan Nacional de Obras Hidráulicas*, também conhecido como *Plan de Lorenzo Pardo*, de caráter orientador e não legal, visando organizar o setor e criar uma perspectiva nacional dos esforços de aumento da oferta de água (OLCINA CANTOS, 2002). Neste intuito, o plano visava corrigir os “desequilíbrios hidrológicos” entre a Espanha úmida da vertente atlântica e a Espanha seca

mediterrânea, “anomalia” esta apontada como causa para as diferenças econômicas e sociais entre estas regiões espanholas. Deste modo, o Plano foi um marco do *regeneracionismo hidráulico* vigente na Espanha na transição entre os séculos XIX e XX, baseando-se em políticas hidráulicas de transposições e construção de represas. Mesmo no auge das políticas *regeneracionistas*, não faltaram críticas ao Plano por parte de especialistas e mesmo de governos regionais, particularmente quanto às propostas de transposições entre bacias (MÜLBERGER *et al.*, 2016).

O período entre 1939 e 1977 foi vivido sob a ditadura do general Franco. A tendência à centralização da política de água, que já era crescente, foi acentuada. As províncias foram mantidas como órgãos periféricos da administração pública, enquanto as *confederaciones hidrográficas* e as regiões foram mantidas fora dos processos de gestão territorial. O regime manteve as *confederaciones* como “*meras herramientas periféricas al servicio de la política estatal de explotación de los recursos hídricos*” (DEL MORAL; HERNÁNDEZ-MORA, 2016, p. 08). Abrangendo grande parte da ditadura franquista, o período entre 1945 e 1985 foi marcado, segundo Olcina Cantos (2002), por “grandes realizações hidráulicas”. Nestes 40 anos o país adquiriu uma vasta rede de represas, para a regularização de vazões e controle de cheias, e canais de transposição para conectar bacias. Porém, a partir do início dos anos 1970, os movimentos de contestação do franquismo e dos modelos desenvolvimentistas baseados no crescimento econômico também afetaram os planos de obras hidráulicas na Espanha. As políticas com foco “hidráulico economicista” foram mais intensamente criticadas por parte da sociedade, já que, dentre os seus problemas, não contemplavam os impactos sociais nas populações afetadas (BIELZA DE ORY, 2002).

Bielza de Ory (op. cit.) lembra que a constatação do fracasso das políticas desenvolvimentistas no início dos anos 1970 esteve associada à própria evolução histórica das sociedades europeias ao longo do século XX: a sociedade rural no início do século XX, a sociedade urbano-industrial consolidada nos anos 1960, e a sociedade “*post-industrial y del ocio*” a partir dos anos 1970. Nesta evolução, a água foi lentamente deixando de ser concebida como um recurso exclusivamente produtivo nos processos econômicos agrícolas para transformar-se em um recurso ecológico, de lazer e de melhoria da qualidade de vida. Deste modo, os governos foram sendo gradualmente pressionados por parte da sociedade a incorporar estas dimensões em suas políticas públicas e a União Europeia foi concebida e estruturada sob a influência destes princípios.

A Constituição espanhola aprovada em 29 de dezembro de 1978 (AEBOE, 1978) estabeleceu a divisão político-administrativa do país em 17 *comunidades autónomas* (C. A.), as quais passaram a ser unidades territoriais de referência para a sociedade espanhola. Este novo panorama viria exigir, de modo urgente, a adequação da estrutura administrativa de gestão da água do país à nova dis-

tribuição de competências e funções entre o Estado e as *comunidades*. A gestão deixava de ser baseada em um modelo centralizado e passava a ser compartilhada no contexto da construção das identidades regionais. Portanto, a Constituição outorgou ao Estado a competência exclusiva em matéria de “*legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos*”, quando as águas fluam por mais de uma *comunidad autónoma*, e que estas competências devem ser exercidas por meio da unidade da bacia hidrográfica. Deste modo, o Estado passava a ter competências exclusivas sobre as bacias denominadas intercomunitárias, que abrangem mais de uma *comunidad autónoma*, enquanto as bacias intracomunitárias seriam geridas pelas respectivas *comunidades* nas quais estão inseridas. O país apresentaria, a partir de então, a sobreposição territorial entre as *comunidades autónomas*, em termos político-administrativos, e as *confederaciones hidrográficas*, em termos de territórios de gestão da água.

Os ares transformadores da Constituição também foram refletidos na Lei da Água (Lei n. 29 de 02 de agosto de 1985), referida como a Nova Lei da Água em substituição à *Ley Centenaria del Agua* de 1879 (AEBOE, 1985b). O novo documento desenvolveu e complementou a divisão de competências em matéria de gestão da água no país, defendendo a gestão conjunta entre o Estado, os organismos de bacia, as comunidades autônomas e os usuários, a partir do enfoque no planejamento hidrológico e na sua harmonização com os demais planos setoriais. O protagonismo das bacias hidrográficas como recorte de gestão foi reforçado, assim como a consolidação dos planos de bacia como instrumentos de planejamento. Porém, a lei também impôs a necessidade da planificação hidrológica em nível nacional, forçando o Estado a elaborar um plano hidrológico nacional. Outra mudança importante foi a extensão do domínio público sobre as águas subterrâneas, como verificado no Parágrafo 2º do Artigo 1, Título Preliminar:

Las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovables, integradas todas ellas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal como dominio público hidráulico.

As águas subterrâneas também passaram, portanto, a ser de domínio público, assim como já eram as superficiais. Por sua vez, o Artigo 2.º do Título Primeiro, Capítulo 1, explicita a configuração do domínio público hidráulico do Estado, merecendo a sua transcrição:

Constituyen el dominio público hidráulico del Estado, con las salvedades expresamente establecidas en esta Ley: a) Las aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas renovables con independencia del

tiempo de renovación. b) Los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas. c) Los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos. d) Los acuíferos, a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos. e) Las aguas procedentes de la desalación de agua de mar.

Em 1986, a Espanha passou a fazer parte da União Europeia e, no mesmo ano, foi aprovado o *Reglamento del Dominio Público Hidráulico* (RDPH), trazendo a exigência de aplicação do denominado *Canon de ocupación* que permite ao Estado cobrar pelo uso ou ocupação de bens de domínio público hidráulico (MENDOZA; DEL MORAL, 1995).

Em termos institucionais, a Lei da Água de 1985 criou o *Consejo Nacional del Agua*, ainda hoje o órgão consultivo superior do sistema de gestão, e reformulou a estrutura das *confederaciones hidrográficas*. Outra contribuição foi determinar as competências de gestão das bacias hidrográficas do país. A partir de então, o Estado ficou responsável por gerir as bacias que abrangem mais de uma comunidade autónoma, as denominadas bacias intercomunitárias, assim como as internacionais (que abrangem mais de um país). O Estado passou, então, a gerir as bacias intercomunitárias por meio das *confederaciones hidrográficas*, organismos de bacia que se tornaram referência no quadro institucional do país. Por outro lado, as *comunidades autónomas* passaram a ser responsáveis por gerir as bacias intracomunitárias, ou seja, as que estejam integralmente dentro de seus respectivos territórios. Para isto, criaram organismos de bacia regionais e passaram a executar, de forma independente, os processos de gestão das bacias intracomunitárias.

A lei também amparou a gestão de bacias por meio do fomento aos *planes hidrológicos de cuenca*, voltados a “*conseguir la mejor satisfacción de las demandas de agua y equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales*” (Art.38.1). Além da planificação hidrológica, foi dada ênfase à busca de gestão integrada, à consideração do ciclo hidrológico nos processos de gestão, à busca de integração dos aspectos de qualidade e quantidade na gestão da água em nível de bacias hidrográficas, ao estabelecimento do instrumento de concessão administrativa para o uso das águas públicas por parte do Estado e à participação dos usuários nos processos de gestão.

Neste último aspecto, a lei determinou uma ampla reestruturação das *confederaciones hidrográficas*. Uma das exigências passou a ser que pelo menos 1/3 dos membros de colegiados decisórios de gestão e planificação dos organismos de bacia, como os *consejos de agua* das Regiões Hidrográficas, seja constituído por usuários dos diferentes setores envolvidos. Outro ponto inovador foi a determi-

nação de que os planos de bacia reservassem um volume de água anual em cada curso d'água para fins de proteção ecológica, os denominados *caudales ecológicos*. Além do fato do país não ter avançado ou atingido estes objetivos do modo esperado, a lei também recebeu outras críticas. Para muitos, houve favorecimento às políticas hidráulicas de aumento da oferta de água, principalmente por meio da regulação dos caudais superficiais via a construção de reservatórios.

Um dos aspectos mais polêmicos da Lei da Água foi a extensão da declaração de domínio público às águas subterrâneas, mas respeitando certos direitos de uso preexistentes. No Brasil, não há direito adquirido em relação às águas privadas desde a Constituição de 1988, a qual determina que todas as águas do país são públicas. Porém, na Espanha, a lei de 1985 manteve certos direitos adquiridos no caso das águas subterrâneas, apesar de estabelecer que o uso das águas públicas exigisse a aplicação do instrumento de concessão administrativa. A lei ofereceu a estes proprietários duas possibilidades de escolha. Caso quisessem manter a titularidade das águas, da mesma forma que ocorria até então e por tempo indeterminado, o interessado deveria declarar-se e inscrever-se em um *Catálogo de Aguas Privadas*, para que o Estado tomasse ciência dos usuários e os considerasse nos processos de gestão. Na segunda alternativa, caso o usuário de águas subterrâneas com titularidade de uso se interessasse em passar o domínio da água utilizada para o poder público, receberia proteção oficial, um termo de compreensão pouco clara (LLAMAS *et al.*, 2015). Neste caso, os usuários deveriam se inscrever no denominado *Registro de Aguas*, poderiam manter o direito de uso dos mesmos volumes autorizados por um período de 50 anos e teriam prioridade para futuras concessões (GOMES, 2015). Porém, nos casos de modificações das vazões utilizadas ou mudanças de usos, todos os usuários devem solicitar uma concessão administrativa ao Estado. Os usuários também estão sujeitos às normas de casos de exceção, como situações de superexploração, estiagens e outras necessidades urgentes que a administração hidráulica possa aprovar para limitar o uso da água, sem que tenham o direito de ser indenizados.

Ao final dos períodos de propriedade vigentes, tanto no caso do *Catálogo de Aguas Privadas* como no *Registro de Aguas*, todo usuário tem a prioridade de obter uma concessão administrativa por parte do Estado. A lei também determina que qualquer direito de uso inscrito em ambos os documentos pode transformar-se voluntariamente em concessão administrativa. Com estes procedimentos, o Estado pretendeu forçar e facilitar os titulares de águas privadas a migrar para o regime de concessão. Entretanto a maioria dos poços do país continuou a ser gerida de modo privado. Ainda nos tempos atuais, entre 80 e 90% dos poços não foram registrados ou declarados, e milhares deles foram perfurados após 1985, ou seja, após a promulgação da Lei da Água (LLAMAS *et al.*, 2015). A dimensão contraditória entre o domínio público das águas e o forte predomínio da

propriedade privada das águas subterrâneas, via direitos prévios de titularidade, recebe muitas críticas. A maior parte das águas subterrâneas ainda é captada e utilizada para fins privados e não passa pelo sistema de concessões do Estado (SÁNCHEZ-MARTÍNEZ *et al.*, 2011). Como resultado, os organismos de bacia ficam impossibilitados de gerir, de modo integral, as águas dos territórios de atuação, atendendo as exigências legais.

Ainda com respeito às águas subterrâneas, a Lei da Água introduziu no direito espanhol a possibilidade de os organismos de bacia declararem situações de superexploração de aquíferos, seja por motivos quantitativos ou qualitativos. Caso um aquífero seja declarado superexplorado, o organismo de bacia deve redigir um plano de gestão com a definição dos regimes de exploração e com a proibição de novas captações, ficando as concessões vigentes, públicas ou privadas, sujeitas a restrições. Neste sentido, o Estado possui dificuldades de aplicação das restrições de usos em casos de superexploração, já que a maioria dos usuários faz uso privado das águas subterrâneas e não há políticas eficientes de controle destes usos. Nos aquíferos superexplorados, também há a exigência legal de criação das denominadas *comunidades de usuarios de aguas subterráneas* (CUAS).

Em 1993 um projeto de um *Plan Hidrológico Nacional* foi elaborado dentro do contexto das demandas de gestão da água no país. Este projeto foi bastante criticado por ambientalistas e por parte do meio acadêmico e social, já que estava sintonizado com as políticas de promoção de obras hidráulicas que já imperavam na Espanha desde o século XIX (OLCINA CANTOS, 2002). O projeto previa, sob a justificativa da necessidade de efetivação da “solidariedade hidrológica” nacional, a construção de uma grande rede de reservatórios e canais de transposição que ficaria pronto em 2012. Buscava-se, então, criar um sistema hidrológico nacional unificado, que facilitasse os processos de gestão, mas que não contemplava os aspectos naturais e ecológicos das bacias e ecossistemas. Tal rede unificada recebeu, inclusive, a denominação de *Sistema Integrado de Equilíbrio Hidráulico Nacional* (SIEHNA), cujo próprio nome reflete a intenção de conectar cursos d’água, bacias e territórios visando “equilibrar” a disponibilidade hídrica entre as regiões, levando água das áreas consideradas ricas em termos hídricos para as áreas consideradas infelizes pelos “castigos” do clima mediterrâneo (ESTEVAN; NAREDO, 2004). O SIEHNA foi a máxima expressão do “*paradigma hidráulico tradicional*” (DEL MORAL; ZAPATA, 2016).

Com tal sistema unificado, criar-se-iam condições para que águas fossem desviadas ao longo do país, gerando uma grande malha de obras de artificialização dos sistemas fluviais. A divisão natural das bacias hidrográficas e os processos naturais inerentes a esta organização fluvial tornaram-se, portanto, secundários. Conforme relatam Estevan & Naredo (2004), este plano representava o ápice do legado *regeneracionista* do século XIX, o qual buscava equilibrar a dispo-

nibilidade hídrica no país com o apoio das obras hidráulicas, para redimir os seus habitantes das deformidades geográficas características do seu território. O abandono deste projeto ocorreu não somente devido às mencionadas críticas, mas principalmente devido às dificuldades orçamentárias que o plano traria à luz da crise econômica da época.

Os anos 1990 retratavam uma valorização crescente das questões hídricas na Espanha. Em termos internacionais, tensões latentes se intensificavam como consequência mais do que esperada das políticas hidráulicas de represamentos, transposições e uso das águas dos rios que nascem na Espanha e fluem para Portugal. As bacias internacionais da Península Ibérica foram objeto de tratados bilaterais desde 1864 (BARREIRA, 2008). Em 1998 os dois países firmaram o “*Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas*”, mais conhecido como Convenio de Albufeira por ter sido assinado nesta municipalidade portuguesa. O Convenio entrou em vigor em 17 de janeiro de 2000 e é válido para a proteção e o uso sustentável das águas continentais, superficiais e subterrâneas, e ecossistemas aquáticos terrestres associados às bacias internacionais dos rios Miño, Limia, Duero, Tajo y Guadiana, as quais abrangem 42% do território espanhol e 62% de Portugal (GOMES, 2015). Estas bacias estão associadas a Regiões Hidrográficas internacionais segundo a Diretiva Quadro da Água. Concentrando as nascentes e bacias dos altos cursos destes rios, a Espanha se comprometeu a garantir vazões mínimas anuais para os segmentos fluviais que adentrassem Portugal, em função de cada situação hidrológica. No caso do rio Guadiana, que faz a divisa entre os dois países em seu baixo curso, Portugal e Espanha se comprometem a garantir vazões mínimas diárias.

Para Arrojo (2003), o convênio foi uma estratégia do governo espanhol para prevenir possíveis vetos ou reclamações por parte de Portugal ao financiamento do *Plan Hidrológico Nacional* pela União Europeia. Barreira (2008) critica o fato de a cooperação ter ficado quase restrita aos níveis governamentais nacionais e não ter se infiltrado nos níveis de gestão regionais e municipais e no seio da sociedade civil dos dois países, com exceção de algumas experiências de municipalidades fronteiriças. Outro problema apontado é a necessidade de revisão dos regimes de vazões mínimas a serem garantidas, atualizando os valores provisórios estimados no início do convênio.

A Lei da Água de 1985 foi modificada em 1999 por meio da Lei n. 46, de 13 de dezembro. Nas alterações, foram enfatizados o direito dos usuários de participar na gestão da água, em cooperação com o poder público, e a importância da qualidade da água como aspecto fundamental dos processos de gestão. Três pontos específicos podem ser destacados nas modificações: a possibilidade de realização de transferências de água entre bacias a partir de acordos voluntários

entre os usuários; a permissão da negociação de direitos de uso da água por meio de acordos de compra, venda ou troca entre usuários; e a consideração das águas reutilizadas e de dessalinização (*recursos no convencionales*) como pertencentes ao domínio público, com igual importância dos recursos hídricos tradicionais (GARRIDO; LLAMAS, 2009). A lei adiantou, inclusive, a discussão de alguns temas que seriam tratados pela Diretiva Quadro da Água de 2000, como os mercados de água e os *bancos de agua*. Por meio do fomento ao mercado de águas, via criação de figuras jurídicas voltadas a transações de direitos de uso, o Estado buscou flexibilizar o regime de concessões vigente, visando abrir mais possibilidades de aumento da oferta, principalmente em períodos de agravamento da disponibilidade hídrica. Neste sentido, a lei diz, na *Exposición de Motivos*, que

la experiencia de la intensísima sequía padecida por nuestro país en los primeros años de la década final de este siglo, impone la búsqueda de soluciones alternativas que, con independencia de la mejor asignación de recursos disponibles a través de mecanismos de planificación, permitan, de un lado, incrementar la producción de agua mediante la utilización de nuevas tecnologías, otorgando rango legal al régimen jurídico de los procedimientos de desalación o reutilización; de otro, potenciar la eficiencia en el empleo de agua, para lo que es necesario la requerida flexibilización del actual régimen concesional a través de la introducción del nuevo contrato de cesión de derechos del agua, que permitirá optimizar socialmente los usos de un recurso tan escaso... (AEBOE, 1999).

A ênfase dada pelo Estado no planejamento hidrológico em nível de bacias hidrográficas culminou na aprovação, em 1998, dos primeiros planos de bacia na Espanha (*Planes Hidrológicos de Cuenca*). Não por coincidência, a lógica dos planos também estava alinhada com as políticas hidráulicas de construção de obras para aumento da oferta de água (ESTEVAN; NAREDO, 2004). Os recortes territoriais dos primeiros planos de bacia definidos legalmente foram: *Galicia Costa Norte I, Norte II, Norte III, Duero, Tajo, Guadiana I, Guadiana II, Guadalquivir, Cuencas del Sur de España, Segura, Júcar, Ebro, Cuencas internas de Cataluña, Baleares e Canarias*. Assim, todos os planos das bacias intercomunitárias e o plano intracomunitário das *cuencas internas de Cataluña* foram aprovados por real decreto em 1998. Os planos foram elaborados pelas *confederaciones hidrográficas* e pelos organismos de bacias intracomunitárias (*agencias autonómicas del agua*) e necessitaram, logicamente, de futuras adequações à Diretiva Quadro. A aprovação dos planos de bacia viria a pressionar o Estado a avançar rumo aos objetivos de planejamento hidrológico na Espanha, exigindo a elaboração de um plano nacional.

Porém, antes da aprovação de um plano hidrológico nacional, o *Ministerio del Medio Ambiente* elaborou, por meio da coordenação da *Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas*, o *Libro Blanco del Agua en España* (MIMAN, 2000 a). Sua elaboração foi realizada pelo *Centro de Estudios Hidrográficos* do *Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas* (CEDEX), o qual foi submetido à aprovação do *Consejo Nacional del Agua* e publicado em 1998. Uma de suas funções foi subsidiar a elaboração do futuro *Plan Hidrológico Nacional*, aprovado no ano 2000. O livro é considerado um marco na história da gestão da água no país, já que se trata de um documento de síntese e atualização dos conhecimentos até então existentes na Espanha sobre seu quadro hidrológico, problemas na gestão da água, desafios e estratégias de solução. Mesmo com um foco na apresentação de dados e informações, e pouco diagnóstico e avaliação crítica, o *Libro Blanco* teve um significativo reconhecimento técnico, científico e social, já que foi objeto de intensos debates em eventos e fóruns de discussão.

De modo surpreendente para o contexto da gestão da água na época, o *Libro* partia do pressuposto da crise do modelo hidráulico tradicional, mesmo reconhecendo os benefícios socioeconômicos aportados pelas grandes infraestruturas hidráulicas implantadas no país no século XX (OLCINA CANTOS; RICO AMORÓS, 2008b). O documento reiterava que as novas tendências em termos de interesses coletivos, conjunturas socioeconômicas e exigências ambientais requeriam uma reorientação das tradicionais políticas hidráulicas em direção a outras de “*mayor utilidad social y sostenibilidad futura*” (MIMAN, 2000 a). Paradoxalmente, se por um lado o *Libro* recebeu elogios, por outro lado foi criticado por focar a importância de obras hidráulicas, particularmente as transferências de águas entre bacias (transposições). Como afirma Llamas (2004, p. 244),

En realidad, desde el principio se vio claramente que el LBAE, aun conteniendo algunas informaciones valiosas, tenía un sesgo claro con el fin de demostrar la oportunidad del trasvase del Ebro hacia la cuenca del Segura.

Também no ano 2000 a aprovação pelo Parlamento Europeu da Diretiva n. 60, de 23 de outubro, mais conhecida como Diretiva Quadro da Água (DQA) estabeleceu um marco comunitário de atuação no âmbito da política de águas (PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2000). A Diretiva estabeleceu novos rumos da gestão da água na Espanha no século XXI, trazendo exigências e demandas que forçariam o sistema gestor do país a rever suas práticas e lógicas de decisão. A DQA foi transposta à legislação espanhola em dezembro de 2002 e pelo seu intermédio os países da União Europeia passaram a ter um marco comunitário normativo e foram obrigados a realizar adaptações

e ajustes em seus sistemas de gestão, com especial destaque para as lógicas de regularização da oferta de água em quantidade e qualidade.

São fundamentos transversais da Diretiva a sustentabilidade ambiental, a subsidiariedade, a busca de eficiência e a participação da sociedade nos processos de gestão. A Diretiva foi permeada por dois princípios: 1) a água não é um bem comercial, mas sim um patrimônio que deve ser protegido, e 2) o objetivo central das políticas de gestão da água deve ser a recuperação do “bom estado ecológico” e químico das massas de água (*masas de agua* na Espanha) superficiais e do bom estado quantitativo e químico das águas subterrâneas até o ano 2015, definindo os critérios para tal. O “bom estado ecológico” ocorre quando os valores de qualidade biológica das massas de água superficiais mostram baixos níveis de alterações devido a impactos humanos, em relação a condições naturais. Em função destes níveis de alteração, o estado ecológico pode ser “bom”, “moderado” ou “ruim”.

A Diretiva enfatiza a concepção da gestão da água focada na busca e manutenção do bom estado ecológico dos ecossistemas aquáticos, não apenas pelo seu valor ecológico, mas também para garantir disponibilidades hídricas futuras em quantidade e qualidade. Considera os corpos d’água, deste modo, não somente como mananciais para apropriação e usos humanos, mas como ecossistemas aquáticos que devem possuir um bom estado ecológico e químico para fins ambientais. Na busca da recuperação deste estado, a Diretiva forçou os países membros a dar um enfoque especial à proteção da qualidade da água a partir do estabelecimento de padrões de emissão de poluentes e fixação de objetivos de qualidade. Os corpos hídricos passaram a ser concebidos como massas de água (*masas de água*), unidades hídricas homogêneas para fins de gestão. Conforme a DQA, as massas de água são “concentrações de água que ocorrem em quaisquer dos domínios hídricos do ciclo hidrológico e que se diferenciam claramente das massas circundantes”, podendo ser superficiais ou subterrâneas, naturais, artificiais ou “muito modificadas”. Na Espanha, convencionou-se considerar as massas de água subterrânea como “unidades hidrogeológicas” (SÁNCHEZ FABRE; OLLERO, 2010).

A Diretiva também estabelece limites para vários parâmetros de qualidade visando à diferenciação entre estado químico “bom” ou “ruim” das massas de água superficiais e subterrâneas. O estado ecológico das massas superficiais é determinado considerando a pior qualificação obtida dentre as suas três dimensões: biológica, hidromorfológica e fisicoquímica. No caso do estado químico, todos os parâmetros contemplados pela Diretiva devem atender aos limites por ela estabelecidos, caso contrário o estado é classificado como “ruim”. Para que o estado geral de uma massa de água seja avaliado como “bom”, ambos os seus estados ecológico e químico devem ser igualmente bons. Em qualquer outro cenário, o estado geral é considerado “ruim”.

No caso das massas de água muito modificadas, ou seja, com elevado grau de alteração, considera-se o “potencial ecológico” em vez do “estado ecológico”. O potencial ecológico máximo é considerado como a condição de referência para a avaliação das massas de água modificadas, sendo concebido como a situação mais próxima da dos ecossistemas naturais, levando-se em conta as transformações impostas pelos usos e o consequente grau de artificialização. Caso as massas de água apresentem um nível superior de qualidade, o princípio a ser aplicado não é o de recuperação, mas sim o de manutenção desta qualidade via estratégias de prevenção da degradação (*no deterio*). A lógica da Diretiva em abordar massas de água busca conferir um caráter mais abrangente às abordagens de gestão das águas, já que o termo envolve rios, lagos, águas de transição e águas costeiras, além de águas naturais, muito modificadas e artificiais. Estas categorias de classificação tornaram-se a referência para a abordagem de planejamento dos organismos de bacia na Espanha.

Em termos de recortes territoriais de gestão, a Diretiva propõe que a bacia hidrográfica seja a unidade básica de gestão, a partir da qual se configuram as Regiões Hidrográficas (*demarcaciones hidrográficas* na Espanha). Uma Região Hidrográfica é uma unidade territorial que compreende “a área de terra e de mar constituída por uma ou mais bacias hidrográficas vizinhas e pelas águas subterrâneas e costeiras que lhes estão associadas, definida nos termos do n.º 1 do artigo 3º como a principal unidade para a gestão das bacias hidrográficas” (PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2000). Neste sentido, a unidade de Região Hidrográfica extrapola e avança em relação à da bacia hidrográfica, já que pode abarcar uma ou várias bacias continentais superficiais, bem como águas subterrâneas e costeiras que tenham conexão e relevância para a gestão da água como um sistema integrado. Na legislação espanhola, as “águas de transição” entre as águas continentais e as costeiras também foram incorporadas. Porém, ainda hoje a Espanha não conseguiu efetivar um sistema de Regiões Hidrográficas que abranja as águas subterrâneas, de transição e costeiras de modo eficiente. Os processos de gestão continuam arraigados à lógica da gestão por bacias hidrográficas, mesmo com o país dividido, oficialmente, em *demarcaciones hidrográficas*.

Outra importante contribuição da DQA foi estabelecer que os estados membros devem levar em conta o princípio de recuperação de custos dos serviços relacionados com a água, incluindo os custos ambientais e os de obtenção e distribuição dos recursos. Este princípio força o sistema gestor espanhol a incorporar a cobrança aos usuários como instrumento de viabilização das políticas de planificação, gestão e disponibilização de água. Entretanto, na Espanha a cobrança envolve a prestação dos serviços e não a valoração econômica da água como recurso. A recuperação de custos está, portanto, sintonizada com o princípio

usuário-poluidor-pagador, mas a legislação espanhola não contempla a cobrança pelo uso dos recursos hídricos como ocorre no Brasil ou na França.

Apesar de possuir uma imagem transversalmente positiva na literatura espanhola, a Diretiva Quadro da Água também recebeu críticas. Segundo Rico Amórós (2002), a Diretiva é louvável quanto aos aspectos de proteção ambiental dos ecossistemas aquáticos e aquíferos, mas peca em questões estratégicas como a escassez de água nos países mediterrâneos, gestão da demanda, garantia de água para abastecimento público, gestão de eventos extremos (secas e inundações), geração de fontes alternativas de água como a dessalinização e o reuso de efluentes tratados, assim como a participação de comunidades de usuários na gestão da água. Muitas das críticas têm relação com as especificidades do contexto mediterrâneo espanhol, muito diferente da maioria dos países europeus.

Em 5 de setembro de 2000, foi apresentado no *Consejo Nacional del Agua* o anteprojeto de Lei do *Plan Hidrológico Nacional*. Após a não aprovação do PHN em 1993, o então denominado *Plan Hidrológico Nacional 2000* (PHN 2000) foi aprovado pela Lei n. 10, de 5 de julho de 2001 (AEBOE, 2001a). O já mencionado *Libro Blanco del Agua en España* (2000) contribuiu sobremaneira com a sistematização das informações hidrológicas do país para subsidiar o anteprojeto de lei do PHN. Os objetivos alegados do Plano foram preservar o bom estado ecológico do domínio público hidráulico, satisfazer as demandas presentes e futuras, obter o equilíbrio inter-regional, proteger a qualidade da água e fomentar a racionalização de usos para a economia da água. Porém, muitos autores alertam que ficou explícito que o foco do PHN era equilibrar a disponibilidade e a oferta hídrica no país a partir de políticas de construção de obras hidráulicas. Conforme a *Exposición de Motivos*,

sin duda, el eje central de la presente Ley lo constituye la regulación de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos planes de cuenca, como solución por la que ha optado el legislador para procurar una satisfacción racional de las demandas en todo el territorio nacional.

Porém, o novo PHN trazia aparentes avanços em relação aos novos ares ecológicos exigidos pela DQA. Baseado no princípio de subsidiariedade, o PHN propunha que o Estado somente deveria intervir na resolução de problemas e conflitos envolvendo a água após a instância decisória dos planos de bacia (MARCO SEGURA, 2002). Também buscou dar atenção às vazões ecológicas que devem permanecer nos cursos d'água e não serem utilizados para fins de proteção da qualidade ecológica dos sistemas aquáticos. O Plano estabeleceu que estes fluxos, definidos nos planos de bacia em atendimento à Lei da Água, devem ser conside-

rados como uma limitação prévia aos usos da água, ou seja, são preferenciais em relação aos usos previstos em cada sistema. Os organismos de bacia devem definir estes caudais a partir de estudos específicos em cada segmento fluvial, buscando atender as necessidades particulares dos ecossistemas. Somente então podem ser definidas as disponibilidades hídricas passíveis de utilização.

Porém, mesmo com avanços, o PHN foi considerado por muitos como um plano continuísta da lógica das políticas de aumento da oferta a partir da construção de reservatórios e obras de transferências hídricas, já que a transposição de águas do baixo Ebro foi o eixo de suas propostas. Para Arrojo (2003) o PHN concebeu a água como insumo produtivo que deve atender às demandas de crescimento econômico, sem uma abordagem ecológica efetivamente alinhada à Diretiva Quadro da Água. O Plano previa a transposição de um volume anual que poderia chegar a 1050 hm<sup>3</sup> de água a partir do baixo Ebro, gerido pela *Confederación Hidrográfica del Ebro*, até as *Cuencas internas de Cataluña* (190 hm<sup>3</sup>/ano), bacia do rio Júcar (315 hm<sup>3</sup>/ano), bacia do rio Segura (450 hm<sup>3</sup>/ano) e bacias do sul da Espanha (95 hm<sup>3</sup>/ano) (LÓPEZ PIÑEIRO, 2006). Deste modo, a transposição do Ebro pretendeu, segundo Olcina Cantos (2002), “*enjugar los déficit hídricos de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Valencia, Murcia y Andalucía oriental (Almería)*”.

Embora muitos autores critiquem o Plano pelo seu enfoque estruturalista e harmonizado com a continuidade das políticas de obras hidráulicas, para outros o PHN 2000 também representou um certo freio forçado neste paradigma vigente (ESTEVAN; NAREDO, 2004). A própria experiência da não aprovação do anteprojeto de 1993 já tinha dado lições e alertado legisladores e gestores. O volume de água previsto para transposições passou a ser, no novo PHN, somente um terço do previsto em 1993, ficando restrito à então propalada transposição do rio Ebro e outras obras menores associadas, como a transposição *Júcar-Vinalopó*. Em teoria, o Plano deixava claro que as transferências de água não poderiam comprometer a garantia de atendimento das demandas atuais e futuras da bacia cedente, bem como os seus processos de desenvolvimento. Para as bacias receptoras, buscava-se o atendimento das demandas, a recuperação dos ecossistemas degradados e o controle da superexploração dos aquíferos. Os preceitos teóricos alegavam a aplicação dos princípios de solidariedade, sustentabilidade, racionalidade econômica e integração do território espanhol. Conforme lembra López Piñeiro (2006), o PHN também contemplava exigências aos beneficiários das águas de transposição, envolvendo critérios para gestão racional e eficiente da água e cadastro de usuários nos registros do Estado, garantindo que somente usuários com concessões oficiais pudessem ser contemplados.

Gil Olcina e Rico Amorós (2008b) afirmam que, em relação ao anteprojeto de 1993, o PHN trouxe uma lógica bastante diferente, colocando ênfase nos objetivos

de reequilíbrio ecológico e sustentabilidade ambiental, proibindo a expansão de áreas irrigadas com águas transferidas e atendendo a maioria das reivindicações das comunidades autônomas afetadas pelas obras de transposição. Realmente o Plano proibia a destinação da água transferida para a criação de novas áreas irrigadas ou a expansão das existentes, enquanto o Anteprojeto de Lei do *Plan Hidrológico Nacional* de 1993 previa a criação de 600.000 ha de novas áreas irrigadas (LÓPEZ PIÑEIRO, 2006).

Nesta mesma linha, Calvo-Rubio (2002) faz uma análise pormenorizada do PHN salientando que alguns pontos foram injustamente compreendidos e criticados. O autor destaca que não se tratava de um plano “*desarrollista, de fomento de los usos del agua mediante obras faraónicas e ineficientes, como se há divulgado a mi juicio de forma tópica y poco reflexiva*” (p. 48). Não havia, nesta perspectiva, o objetivo de fomento à expansão de áreas irrigadas, como alegaram muitos críticos dos projetos de transposição previstos. Para o autor, o foco era a sustentação da atividade produtiva existente, de consolidação de quadros já configurados, mas que estavam tensionados pelos históricos processos de degradação e esgotamento das disponibilidades hídricas em certas regiões. Buscava-se, portanto, reduzir os processos de superexploração dos aquíferos e garantir o atendimento das demandas urbanas e agrícolas nas áreas beneficiadas. Deste modo,

este Plan Hidrológico está concebido, en su más profunda entraña, bajo esta perspectiva de restauración de la sostenibilidad perdida por avatares históricos, y de la necesidad de garantizar el suministro hídrico a regiones gravemente amenazadas y estranguladas en su presente y su futuro por causa de la falta de agua (p. 48).

Em 2001 o Real Decreto n. 1, de 20 de julho (AEBOE, 2001b), buscou atender as novas exigências da DQA e aprovou o denominado *Texto Refundido de la Ley de Aguas* (TRLA). Este é o documento base da atual legislação espanhola de gestão da água. O documento trouxe alguns preceitos que já vinham sendo enfatizados em nível europeu rumo a uma mudança das políticas hidráulicas tradicionais, como a gestão das demandas de água e a gestão integrada entre águas superficiais e subterrâneas. Neste sentido, o TRLA afirma, em seu Artigo 24, que

Es función de los organismos de cuenca elaborar planes, programas y acciones que tengan como objetivo una adecuada gestión de las demandas, a fin de promover el ahorro y la eficiencia económica, ambiental de los diferentes usos del agua mediante el aprovechamiento global e integrado de las aguas superficiales y subterráneas, de acuerdo, en su caso, con las previsiones de la correspondiente planificación sectorial.

Seguindo o disposto na Diretiva Quadro da Água, o TRLA determinou que a revisão dos planos de bacia ocorresse até a data limite de 31 de dezembro de 2009, iniciando, assim, o denominado *1º ciclo de planificación* (2009-2015) das Regiões Hidrográficas. O processo de revisão deve ocorrer a cada seis anos, e o *2º ciclo de planificación* equivale, portanto, ao período entre 2016 e 2021.

No TRLA ficou consolidada a utilização do termo *domínio público hidráulico del Estado*, considerando como bens públicos não somente as águas, mas também certos elementos associados, como as calhas fluviais naturais contínuas ou descontínuas, os leitos de lagos, os reservatórios superficiais em cursos d'água públicos e os aquíferos subterrâneos (OLCINA CANTOS, 2004). O TRLA também deu atenção às vazões ecológicas. Assim como a DQA e o PHN (2000), o *Texto*, em seu Artigo 59, deixa claro que as vazões ecológicas ou demandas ambientais não terão caráter de uso, devendo ser consideradas como uma restrição de uso de caráter geral que devem ser estabelecidos por segmento de rio nos planos de bacia. Porém, permanece a regra da supremacia de uso para abastecimento humano sobre os caudais ecológicos, ou seja, estes poderão ter seus fluxos utilizados para dessedentação humana quando houver necessidade. O Artigo 60.3 explicita a ordem de prioridade de usos na legislação espanhola: 1º) abastecimento humano; 2º) irrigação e usos agrícolas; 3º) usos industriais não incluídos nos anteriores; 4º) aquicultura; 5º) usos recreativos; 6º) navegação; 7º) outros. Neste contexto, toda concessão está sujeita à expropriação obrigatória de caudais em favor de outro uso precedente, segundo esta ordem de prioridade. As concessões não podem ter duração superior a 75 anos, podendo ser prorrogadas em casos específicos.

Por meio do TRLA foi criada a figura institucional do *Comité de Autoridades Competentes*, com a função de garantir a cooperação entre os atores gestores na aplicação das normas de proteção da água nas Regiões Hidrográficas intercomunitárias. Em 2007, o Real Decreto n. 126/2007 estabeleceu as normas de composição, funcionamento e atribuições dos *Comités de Autoridades Competentes* nas Regiões Hidrográficas com bacias intercomunitárias (AEBOE, 2007b). O TRLA sofreu algumas modificações posteriores, visando incorporar os princípios da Diretiva Quadro da Água e das próprias mudanças legais na Espanha. Os *Comités* são compostos por quatro representantes da administração central, um representante de cada comunidade autônoma com território na Região Hidrográfica, independentemente do peso relativo de cada uma, e um representante das entidades locais.

O Real Decreto n. 907, de 06 de julho de 2007, aprovou o *Reglamento de la Planificación Hidrológica* (RPH) proposto pelo TRLA, determinando os conteúdos mínimos e procedimentos de elaboração dos novos planos de bacia e auxiliando, deste modo, a incorporar a Diretiva Quadro da Água na legislação espanhola

(GÓMEZ-LIMÓN; MARTIN-ORTEGA, 2011). O planejamento é concebido, deste modo, como o eixo da gestão da água na Espanha, principalmente através da elaboração e execução de planos de bacia desenvolvidos em *ciclos de planificación*. A RPH foi complementada pela *Instrucción de Planificación Hidrológica* (IPH), aprovada em 2008 pela *Orden Ministerial* ARM n.2656, de 10 de setembro de 2008. A IPH estabeleceu critérios técnicos e parâmetros indicadores para a padronização e sistematização dos planos hidrológicos elaborados segundo a RPH, tornando-se o instrumento legal que amparou a transposição da Diretiva Quadro da Água para a legislação espanhola e forneceu subsídios para a sua execução. A partir da sua aprovação, os denominados planos de bacia passaram a ser oficialmente referidos como “*planes de gestión de demarcaciones hidrográficas*”.

Os anos 1990 foram cenário do surgimento de um movimento contestatório em relação às políticas tradicionais da água na Espanha, denominado *Nueva Cultura del Agua*. Com raízes no seio da comunidade científica e acadêmica espanhola, o movimento foi embasado nas críticas aos modelos desenvolvimentistas e à lógica de gestão baseada no crescimento econômico e nas políticas hidráulicas estruturalistas de aumento da oferta. Neste sentido, a *Nueva Cultura del Agua* se fortaleceu defendendo uma visão mais humanística do ambiente e a aplicação de princípios mais sociais e ecológicos na gestão da água (MARTÍNEZ GIL, 1997). Em 1998 foi constituída a *Fundación Nueva Cultura del Agua* (FNCA) como um fórum para discussões e reflexões acadêmicas e profissionais sobre políticas e gestão da água. Nos anos 2000 o movimento participou de intensos debates técnico-científicos, sociais e políticos sobre a necessidade de mudanças nos rumos da gestão da água na Espanha. Em 2004 a *Fundación Nueva Cultura del Agua* empreendeu um processo de mobilização e obteve a assinatura de 100 especialistas de 19 países europeus, que culminou na *Declaración Europea por una Nueva Cultura del Agua*, assinada em Madrid em 18 de fevereiro de 2005 (FNCA, 2005). Na Declaração, foram explicitados os princípios de subsidiariedade, solidariedade, equidade, justiça social, conhecimento, cultura e maior participação social nos processos de gestão.

No governo do *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE), entre 2004 e 2011, as ideias do movimento obtiveram mais eco e permearam muitas decisões. As políticas de obras hidráulicas encontraram bastante resistência nas novas abordagens do PSOE e obras de represamentos de rios e transposições entre bacias foram combatidas e algumas interrompidas. Sob o governo do PSOE, o *Plan Hidrológico Nacional 2000* foi modificado pela Lei n. 11, de 22 de junho de 2005, com destaque para a revogação da proposta de transposição de águas da desembocadura do rio Ebro para a região de Barcelona e para a região costeira Sudeste do país (a transposição é por vezes referida como Ebro-Júcar-Segura). Por parte de uma parcela de especialistas, o então novo PHN 2005 recebeu elogios

quanto aos seus avanços rumo a uma perspectiva mais ecológica e quanto a ter contemplado a participação pública desde as fases de elaboração de seu projeto de lei (CUADRAT PRATS, 2006). Porém, seguindo as polêmicas que tem marcado historicamente o tema, o documento também recebeu críticas devido ao abandono das propostas de transposição sem alegações técnico-científicas convincentes, bem como sem soluções alternativas eficientes (OLCINA CANTOS; RICO AMORÓS, 2015).

Como alternativa substitutiva às disponibilidades hídricas que teriam sido geradas por transposições contempladas no PHN 2000 e que foram abortadas, em 2005 foi lançado pelo *Ministerio del Medio Ambiente* o programa denominado *Plan Agua* ou *Programa A.G.U.A - Actuaciones para la Gestión y la Utilización del Agua*. O *Plan Agua* foi criado a partir de dois documentos legais que modificavam a *Ley 10/2001* do *Plan Hidrológico Nacional 2000*: o *Real Decreto Ley n. 2/2004* e a *Ley 11/2005*. O programa foi teoricamente proposto como um plano de reorientação das políticas da água na Espanha para torná-las mais conformes à Diretiva Quadro da Água (MIMAN, 2005). Porém, parte das mesmas críticas dirigidas ao *PHN 2000* voltou a ser dirigida ao *Plan Agua 2005* por aqueles que defendiam uma nova cultura da água na Espanha.

Enquanto o *PHN 2000* priorizava a transposição de águas do rio Ebro, o *Plan Agua* concentrou-se em outras iniciativas alternativas de aumento da oferta de água. Foram destacadas a dessalinização de águas marinhas, a modernização de sistemas de irrigação, o reuso de águas, a construção de sistemas de saneamento e de sistemas de prevenção de inundações e a restauração ambiental. A obra de transposição de águas do rio Júcar para a região de Marinas e Vilanopó (costa sudeste da Espanha), iniciada em meados dos anos 1990 e prevista para terminar em 2002, foi interrompida e uma nova proposta foi apresentada no Plano, visando amenizar as críticas recebidas por parte da sociedade que se viu prejudicada. Esta nova proposta foi criticada por contemplar águas poluídas do baixo Júcar, próximo à sua desembocadura, inviabilizando usos restritivos como água potável e como recurso para irrigação de hortaliças (OLCINA CANTOS; RICO AMORÓS, 2015).

As alternativas do novo PHN não foram de todo bem vistas por aqueles que criticavam a lógica de geração de novos recursos hídricos que atendessem às demandas agrícolas, urbanas e turísticas, principalmente do arco mediterrâneo (MARCH *et al.*, 2015). Portanto, paradoxalmente, a busca de freio das políticas hidráulicas do PHN, realizada com a Lei 11/2005, foi quase simultaneamente acompanhada pelo lançamento de um programa (A.G.U.A.) voltado para a construção de obras hidráulicas para o aumento da oferta de água. Outras críticas focaram a debilidade do programa em seus aspectos técnicos e econômicos, com destaque para a ineficiência na localização dos empreendimentos, problemas de desenho arquitetônico

das plantas de dessalinização e custo final da água produzida que, sendo superior ao das águas subterrâneas, não motivaria os usuários agrícolas a aderirem à sua utilização (OLCINA CANTOS; RICO AMORÓS, 2015).

Tendo sido subconsideradas na Diretiva Quadro da Água, as águas subterrâneas foram foco da aprovação, pelo Parlamento Europeu, da Diretiva 2006/118/CE, de 12 de dezembro, relativa à proteção das águas subterrâneas contra a poluição e a deterioração (PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2006). O documento estabeleceu os critérios e os procedimentos para a avaliação do estado químico das águas, assim como as medidas para prevenir ou limitar a poluição. Foi mantido, como um dos principais critérios de avaliação do estado químico das águas subterrâneas, o limite máximo de 50 mg/l de nitratos que já tinha sido estabelecido na Diretiva 676, de 12 de dezembro de 1991, conhecida como Diretiva Nitratos, e relativa à proteção das águas contra a contaminação por nitratos de origem agrícola (PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 1991).

O marco territorial das Regiões Hidrográficas na Espanha foi fixado pelo Real Decreto n. 125, de 02 de fevereiro de 2007 (AEBOE, 2007a), mantendo, o máximo possível, a experiência de gestão de bacias no âmbito das *confederaciones hidrográficas*, mas agregando as águas de transição e as costeiras. Este marco foi sofrendo algumas modificações e adaptações posteriores. A partir de 2014, todos os conselhos de água dos organismos de bacia das Regiões Hidrográficas informaram seus respectivos *Esquemas de Temas Importantes* (ETI), abrindo a possibilidade de revisão dos antigos planos hidrológicos das Regiões Hidrográficas espanholas para o 2º ciclo de *planificación hidrológica* na Espanha (2016-2021), para o qual os organismos de bacia tiveram que elaborar planos de gestão das Regiões Hidrográficas que atendam as diretrizes da Diretiva Quadro da Água.

No panorama espanhol de busca de alinhamento com as exigências ambientais da Comunidade Europeia, um dos marcos recentes é a Lei n. 42, de 13 de dezembro de 2007, conhecida como Lei do Patrimônio Natural e da Biodiversidade (AEBOE, 2007c). É o instrumento legal de referência para a conservação, proteção e restauração ecológica no país, com importantes contribuições para a gestão da água. A lei faz várias referências aos processos de restauração ambiental, ao uso sustentável dos recursos naturais e à necessidade de garantia de um ambiente adequado aos cidadãos, conforme previsto na Constituição de 1978. A lei define a restauração de ecossistemas como um “*conjunto de actividades orientadas a reestablecer la funcionalidad y capacidad de evolución de los ecosistemas hacia un estado maduro*” (p. 51252).

Em 2008, a Diretiva Europeia n. 105, de 16 de dezembro, relativa a normas de qualidade ambiental no domínio da política da água, passou a estabelecer novas exigências e novos parâmetros indicadores aos países membros para o monito-

ramento da qualidade das águas (PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2008). A qualidade é fator fundamental para o cumprimento das exigências europeias relativas ao estado ecológico das massas de água, particularmente o estado químico. Foi dada especial atenção ao estabelecimento de limites de concentração de indicadores de poluição difusa de origem agrícola (agroquímicos) e também de poluição industrial (metais). A avaliação do “estado ecológico” das massas de água superficiais, assim como do “estado químico” das massas de água superficiais e subterrâneas, passou a ter esta Diretiva como referência.

Também em 2008, o Real Decreto 9/2008 (AEBOE, 2008) modificou o denominado *Reglamento del Dominio Público Hidráulico*, o qual estava vigente desde 1986. O Decreto trouxe novas e importantes definições para o aparato jurídico de gestão da água na Espanha, como os critérios de definição do *Dominio Público Hidráulico*, do *caudal de la máxima crecida*, e das *zonas de cervidumbre* e de *policía*. Assim, o Artigo 2 estabelece que:

Constituyen el dominio público hidráulico del Estado, con las salvedades expresamente establecidas en la Ley:

- a) Las aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas renovables, con independencia del tiempo de renovación.
- b) Los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas.
- c) Los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos.
- d) Los acuíferos subterráneos, a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos (art. 2 de la LA).

O regulamento estabelece que as calhas fluviais fazem parte do *Dominio Público Hidráulico*, considerando-as como os espaços ocupados por águas em cheias ordinárias de 10 anos de recorrência (OLLERO, 2007). A partir destas calhas, podem ser delimitadas as zonas fluviais ribeirinhas que devem ser protegidas, em toda a sua extensão e em ambas as margens. Estas incluem uma *zona de servidumbre* de 5 metros de largura para uso público e uma *zona de policía* de 100 metros de largura (ambas devem ser medidas horizontalmente a partir das margens do leito menor), na qual será controlado o uso do solo e as atividades humanas. Estas zonas visam proteger o *Dominio Público Hidráulico*, evitando a degradação dos ecossistemas aquáticos. O Regulamento também determina que em certos locais, como próximo às desembocaduras dos rios nos mares, no entorno de reservatórios ou sob condições naturais que exijam maior proteção da segurança dos cidadãos e dos bens materiais, a largura destas zonas poderá ser modificada. Conforme o Artigo 7 do Regulamento, as *zonas de servidumbre* para uso público visam à(ao):

- a) Protección del ecosistema fluvial y del dominio público hidráulico.
- b) Paso público peatonal y para el desarrollo de los servicios de vigilancia, conservación y salvamento, salvo que por razones ambientales o de seguridad el organismo de cuenca considere conveniente su limitación.
- c) Varado y amarre de embarcaciones de forma ocasional y en caso de necesidad.

Por sua vez, o Artigo 9 explicita que na *zona de policía* ficam submetidos ao controle e às normas estabelecidas no Regulamento as seguintes atividades e usos:

- a) Las alteraciones sustanciales del relieve natural del terreno.
- b) Las extracciones de áridos.
- c) Las construcciones de todo tipo, tengan carácter definitivo o provisional.
- d) Cualquier otro uso o actividad que suponga un obstáculo para la corriente en régimen de avenidas o que pueda ser causa de degradación o deterioro del estado de la masa de agua, del ecosistema acuático, y en general, del dominio público hidráulico.

Porém, a delimitação destas zonas e, por consequência, do *Domínio Público Hidráulico* vem ocorrendo de modo muito lento no país, sendo poucos os rios com quadros já finalizados. Contribui para este atraso o fato dos cursos d'água não serem fixos, migrando ao longo do tempo, fato que apresenta um desafio a mais para os gestores quando lidam com calhas não controladas. Em situações de calhas muito dinâmicas, torna-se evidente que o DPH não deve ser delimitado “*según criterios hidrológicos como establece la ley, sino geomorfológicos*” (OLLERO, 2007, p. 168).

Cabe destacar, ainda, que além do aparato legal e institucional diretamente relacionado às águas, todo o sistema de gestão de meio ambiente do país tem conexões, ou melhor, envolve os processos de gestão dos sistemas hídricos, incluindo o específico das comunidades autônomas. Como exemplo, a Lei 12, de 13 de junho de 1985, que trata da proteção dos espaços naturais na Catalunha, foi a referência para que o *Departamento de Medio ambiente y Vivienda* elaborasse um inventário regional de zonas úmidas visando contribuir com o futuro plano setorial de zonas úmidas previsto no plano de gestão das bacias internas da Catalunha (AEBOE, 1985a).

Em 2013, a Lei n. 21, de 09 de dezembro, transpôs para o Direito espanhol a Diretiva 2001/42/CE que exige a realização de estudos de *Evaluación Ambiental Estratégica* (EAE) por parte dos países-membros, antes da aprovação de empreendimentos de grande porte. A EAE visa evitar ou corrigir os impactos ambientais negativos associados a certas ações em fases anteriores à sua execução, obrigando

que “*en la elaboración de la planificación sectorial pública..., se consideren los aspectos ambientales*” (CHJ, 2014b, p. 22). Deste modo, os organismos de bacia devem incorporar a EAE no *segundo ciclo de planificación hidrológica* vigente entre 2016 e 2021.

