

El agua en el centro: gobernanza, inversión y resiliencia ante la ingobernabilidad hídrica

Water at the centre: governance, investment and resilience in the face of water ungovernability



Luis Babiano

Gerente de la Asociación Española de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento (AEOPAS)
Manager of the Spanish Association of Public Water Supply and Sanitation Operators (AEOPAS)

Las recientes borrascas que han atravesado numerosos territorios, con graves impactos económicos y sociales, evacuaciones preventivas, daños en infraestructuras básicas y alteraciones prolongadas de la actividad productiva, han vuelto a situar al agua en el centro de la agenda pública. A estos episodios se suman, en apenas unos meses de distancia, situaciones de escasez que han obligado a aplicar restricciones en el suministro. Esta sucesión de crisis, cada vez más frecuente, evidencia un escenario de elevada inestabilidad operativa y territorial que interpela directamente a los responsables técnicos, institucionales y políticos del sistema.

The recent storm systems that have swept across multiple regions — bringing severe economic and social impacts, preventive evacuations, damage to essential infrastructure and prolonged disruptions to productive activity — have once again placed water at the centre of the public agenda. Added to these episodes, within just a few months, are situations of scarcity that have forced supply restrictions. This succession of increasingly frequent crises highlights a scenario of pronounced operational and territorial instability that directly challenges the system's technical, institutional and political leadership.

Escribimos desde la convicción de que estos episodios no pueden seguir abordándose como acontecimientos excepcionales. Constituyen ya una condición estructural del entorno en el que operan los sistemas de agua urbana y rural. En este contexto, la capacidad

Our conviction is that these episodes can no longer be treated as exceptional events. They are now a structural feature of the environment in which urban and rural water systems operate. In this context, the capacity for anticipation, planning



Constituyen ya una condición estructural del entorno en el que operan los sistemas de agua urbana y rural

de anticipación, planificación y coordinación institucional se convierte en un factor determinante para proteger a la ciudadanía, sostener la actividad económica y garantizar la continuidad del servicio.

Este escenario subraya la importancia del agua como infraestructura crítica para la cohesión social, la salud pública y el desarrollo territorial. Al mismo tiempo, pone de manifiesto las limitaciones de los marcos actuales de gobernanza, financiación e inversión. Resulta imprescindible impulsar una auténtica transición hídrica que despliegue incentivos, instrumentos regulatorios y mecanismos financieros comparables a los desarrollados en otros ámbitos estratégicos, como el energético, permitiendo movilizar recursos de forma estable, previsible y transparente.

La actual transición hídrica exige abordar de forma integrada los límites del modelo vigente y avanzar hacia una gestión resiliente basada en el fortalecimiento del sistema público, la cooperación institucional y la corresponsabilidad social. No se trata únicamente de una exigencia técnica, sino de una condición necesaria para preservar la equidad territorial y la seguridad colectiva.

La Estrategia Europea de Resiliencia Hídrica constituye un intento de situar el agua en el centro del debate sobre adaptación, seguridad y sostenibilidad. Sin embargo, en su configuración actual, este esfuerzo resulta insuficiente para generar un verdadero cambio estructural. Su carácter orientativo, su débil respaldo financiero y su limitado alcance jurídico restringen su capacidad transformadora.

Para los operadores públicos, esta estrategia se traduce más en una acumulación de expectativas que en un sistema coherente de apoyo institucional. Promueve una gestión orientada al riesgo y la adaptación, pero, al carecer de mecanismos efectivos de acompañamiento técnico y financiero, su aplicación queda supeditada a la capacidad previa de cada territorio. Además, hasta el momento, no ha generado un debate público sólido sobre el papel central del agua en un contexto de creciente ingobernabilidad hídrica.

En este marco, la resiliencia no puede reducirse a la incorporación de nuevas tecnologías. Requiere una transformación organizativa, financiera y cultural que permita pasar de una gestión reactiva a una planificación prospectiva basada en datos, evaluación de riesgos y gestión avanzada de activos.

Una parte significativa de las infraestructuras supera

They are now a structural feature of the environment in which urban and rural water systems operate

and institutional coordination becomes decisive for protecting citizens, sustaining economic activity and ensuring continuity of service.

This scenario underlines the importance of water systems as critical infrastructure for social cohesion, public health and territorial development. At the same time, it reveals the limitations of current governance, financing and investment frameworks. It is essential to promote a genuine water transition that deploys incentives, regulatory instruments and financial mechanisms comparable to those developed in other strategic areas, such as energy, to enable resources to be mobilised in a stable, predictable and transparent manner.

The water transition now underway requires an integrated approach to addressing the limitations of the current model and a move towards resilient management based on strengthening the public system, institutional cooperation and shared social responsibility. This is not only a technical requirement, but also a necessary condition to safeguard territorial equity and collective security.

The European Water Resilience Strategy is an attempt to place water at the centre of the debate on adaptation, security and sustainability. However, in its current form, it is insufficient to bring about real structural change. The advisory nature of the Strategy, along with its limited financial support and narrow legal scope constrain its transformative capacity.

For public operators, the Strategy is more of an accumulation of expectations than a coherent system of institutional support. It promotes risk-oriented management and adaptation, but, because it lacks effective technical and financial support mechanisms, its implementation is contingent on the prior capacity of each territory. Furthermore, it has not yet generated a robust public debate on the central role of water in a context of growing governance challenges.

In this context, resilience cannot be reduced to the incorporation of new technologies. It requires organisational, financial and cultural transformation that enables a shift from reactive management to forward-looking planning based on data, risk assessment and advanced asset management.



ya los cuarenta años de antigüedad. La continuidad del servicio se sostiene gracias al esfuerzo técnico diario, pero sin una renovación sistemática alineada con criterios de ciclo de vida y sostenibilidad patrimonial. A ello se suman prácticas que han favorecido procesos de descapitalización, como el uso no finalista del canon concesional, la insuficiente reinversión tarifaria y la rigidez de la contratación pública.

La falta de un principio efectivo de finalismo económico constituye uno de los principales obstáculos estructurales. En demasiadas ocasiones, los ingresos del servicio se desvían hacia finalidades ajenas a su sostenibilidad, debilitando la capacidad inversora y trasladando costes diferidos a las generaciones futuras. Garantizar que el dinero del agua revierta exclusivamente en el propio sistema es una condición imprescindible para cualquier política creíble de adaptación.

Este compromiso debe ir acompañado de una transparencia reforzada, trazabilidad de los recursos y rendición de cuentas. La sociedad solo puede asumir el esfuerzo inversor necesario cuando comprende cómo se utilizan los ingresos, qué riesgos se reducen y qué beneficios colectivos se generan. La pedagogía

A significant portion of the infrastructure is now over forty years old. Continuity of service is maintained thanks to day-to-day technical efforts undertaken in the absence of systematic renovation aligned with lifecycle and asset-sustainability criteria. Added to this are practices that have encouraged decapitalisation processes, such as non-earmarked use of concession fees, insufficient tariff reinvestment and the rigidity of public procurement procedures.

The lack of an effective principle for earmarking revenues is one of the main structural obstacles. All too often, revenue from the service is diverted to purposes unrelated to its sustainability, thus weakening investment capacity and passing on deferred costs to future generations. Ensuring that revenues from water are reinvested exclusively in the system itself is a prerequisite for any credible adaptation policy.

This commitment must be accompanied by enhanced transparency, traceability of resources and accountability. Society will only accept the necessary investment outlays when it understands how reve-



pública se convierte así en una herramienta central de gobernanza.

El impacto de las recientes borrascas ha puesto de relieve, además, la especial vulnerabilidad del medio rural. Los desalojos, los daños en viviendas dispersas, explotaciones agrarias y redes básicas, así como las restricciones recurrentes en periodos de escasez, evidencian una doble exposición que no puede seguir siendo tratada como un problema secundario. Garantizar equidad territorial exige reforzar estructuras supramunicipales, cooperación pública y asistencia técnica estable.

La transición hídrica no puede sostenerse sin un salto cualitativo en los modelos de planificación. La experiencia acumulada en la elaboración de planes de emergencia por sequía impulsados desde AEOPAS demuestra que la anticipación, el trabajo técnico riguroso y la implicación temprana de los actores permiten reducir impactos, ordenar prioridades y fortalecer la legitimidad de las decisiones.

Estos procesos han consolidado una cultura de planificación preventiva basada en umbrales objetivos, medidas progresivas y comunicación transparente. Cuando la ciudadanía comprende los límites del sistema y las razones de las decisiones adoptadas, se refuerza la corresponsabilidad y se facilita la aceptación social de las medidas necesarias.

La gobernanza pública cooperativa, la profesionalización de la gestión, la autonomía técnica con rendición de cuentas y la creación de espacios estables de diálogo constituyen pilares imprescindibles de este modelo.

En este contexto, resulta imprescindible que las instituciones estatales, autonómicas y locales impulsen de forma coordinada una revisión rigurosa del marco actual de gobernanza, planificación e inversión, alineando capacidades, responsabilidades y recursos.

Desde AEOPAS, se mantiene la disposición a contribuir activamente a este proceso mediante propuestas técnicas y cooperación institucional, apoyándose en experiencias sistematizadas como el Resumen de la Guía para la adaptación de los sistemas de agua urbana al cambio climático, disponible en <https://dx.doi.org/10.12795/9788447231546>, como ejemplo de estrategias territoriales replicables y evaluables.

Avanzar en esta dirección implica reconocer que la transición hídrica no es un coste, sino una inversión estructural en seguridad sanitaria, cohesión social, estabilidad económica y resiliencia territorial. Solo desde cooperación, planificación, financiación estable y corresponsabilidad social será posible consolidar sistemas de agua preparados para proteger a la ciudadanía en un contexto de incertidumbre permanente. 🌈

nues are used, what risks are mitigated and what collective benefits are generated. Public education is therefore a central tool of governance.

The impact of recent storms has also highlighted the particular vulnerability of rural areas. Evacuations, damage to scattered dwellings, farms and essential networks, along with recurring restrictions during periods of water scarcity, reveal a double exposure that can no longer be treated as a secondary issue. Ensuring territorial equity requires stronger supra-municipal structures, greater public cooperation and stable technical assistance.

The water transition cannot be sustained without a qualitative leap in planning models. The experience gained in drawing up AEOPAS-driven drought contingency plans shows that proactivity, rigorous technical work and early involvement of stakeholders make it possible to reduce impacts, establish priorities and underpin the legitimacy of decisions.

These processes have consolidated a culture of preventive planning based on objective thresholds, progressive measures and transparent communication. When citizens understand the limits of the system and the reasoning behind decisions, shared responsibility is reinforced and social acceptance of the necessary measures is facilitated.

Cooperative public governance, professionalised management, technical autonomy with accountability, and the creation of stable spaces for dialogue are essential pillars of this model.

In this context, it is imperative that state, regional and local institutions work together to promote a rigorous review of the current governance, planning and investment framework, aligning capacities, responsibilities and resources.

At AEOPAS, we remain willing to contribute actively to this process, through technical proposals and institutional cooperation, drawing on systematised experiences such as the Summary of the Guide for the Adaptation of Urban Water Systems to Climate Change, available at <https://dx.doi.org/10.12795/9788447231546>, which provides repeatable, measurable territorial strategies.

Making progress in this direction means recognising that the water transition is not a cost, but rather a structural investment in health security, social cohesion, economic stability and territorial resilience. Only through cooperation, planning, stable financing and shared social responsibility will it be possible to consolidate water systems capable of protecting citizens in a context of permanent uncertainty 🌈