



## Política del agua y planificación hidrológica

Tomás E. Gómez Álvarez-Arenas\*

**E**L Ministerio de Medio Ambiente (MMA) ha publicado recientemente lo que parece ser un borrador del «Libro Blanco del Agua» (LBA), el cual, en su versión definitiva, deberá ser la antecámara del futuro Plan Hidrológico Nacional (PHN). Lejos de pretender un trabalenguas esto parece ser lo que en realidad tenemos y el hecho que origina este comentario sobre la política del agua y la planificación hidrológica en España hoy.

### El marco para la política del agua y la planificación hidrológica

**L**A cabecera del grupo normativo, en lo referente a aguas continentales en España, viene dada por la Ley de Aguas

\* Doctor en Ciencias físicas. Madrid.

(29/85 de 2 de agosto de 1985). Esta ley supuso un gran paso adelante respecto a su antecesora (la Ley de Aguas, de 13 de junio de 1879). La práctica total publicación de las aguas territoriales (salvo particulares excepciones y medidas transitorias), la imposición del principio de unidad del ciclo hidrológico y la adecuación de la normativa estatal a los preceptos constitucionales y a las nuevas competencias de las comunidades autónomas, fueron las novedades más notables. La ley preveía, como elementos claves de la distribución y del uso y gestión de este recurso, la elaboración de Planes Hidrológicos de cuenca y de un Plan Hidrológico Nacional (PHN) Los contenidos obligatorios del PHN se refieren a medidas de coordinación entre los planes de cuenca, solución a alternativas planteadas por aquellos, previsión y condiciones para las transferencias de recursos entre cuencas, modificaciones en el uso del recurso que afecten a poblaciones o regadíos.

Los casi catorce años transcurridos desde la aprobación de la ley hasta nuestros días reflejan tanto la complejidad del proceso como el grado de estancamiento que la política hidráulica ha sufrido en los últimos años, debido más a cuestiones políticas que técnicas. Evidentemente, este retraso refleja un período de avances y retrocesos en el que no se puede dejar sin mencionar el anteproyecto del PHN, presentado en 1993 por el gobierno del PSOE. Este anteproyecto era heredero directo de los grandes fastos del 92 y levantó una airada protesta de prácticamente todos los estamentos vinculados al agua (usuarios, gestores, científicos, ecologistas...) y los restantes partidos políticos. Afortunadamente, como todos sabemos, no prosperó y ese fue el principal punto de inflexión de una política del agua basada en la demanda y articulada sobre la construcción de grandes infraestructuras (obras de regulación y trasvases entre cuencas).

Desde entonces, la planificación hidráulica en España ha seguido un camino más bien errático y falto de criterio en el que las inversiones y obras a realizar se han llevado a cabo a golpe de declaración de interés general y Real Decreto (1). No ha existido un marco global y una planificación unitaria para el agua según el espíritu de la propia Ley. Cuanto más se avanza por este camino, menor es el ámbito real de discusión y decisión que se deja para

(1) Se puede ver el último paquete de obras hidráulicas aprobado recientemente por vía de urgencia -Real Decreto Ley 9/1998 28 de agosto 1999, B.O.E del 29- que en nota de prensa del propio Ministerio se valoraban en unos 216.000 millones de pesetas, y que entre otras obras incluía el polémico trasvase de la cuenca del Júcar al Vinalopó. El propio texto del Real Decreto justifica estas obras por el «previsible retraso del Plan Hidrológico Nacional». La importancia de este R.D. queda de manifiesto si recordamos que el último anteproyecto del PHN (93) presentaba inversiones del orden de los 750.000 millones de pesetas.

la necesaria planificación hidrológica que, inevitablemente, se ve siempre aplazada.

Escarmentado en piel ajena, el PP proponía en su programa electoral la elaboración de «El Libro Blanco del Agua» (LBA) que reflejaría el estado de la cuestión y las perspectivas, necesidades y marco futuro de la política del agua. Se proponía este instrumento como agitador de un importante debate social. El objetivo parece consistir en dotar al futuro PHN de los suficientes apoyos parlamentarios y consenso social como para que no vuelva a quedar en suspenso.

Según información del propio Ministerio de Medio Ambiente (MMA), este proceso participativo acababa el 1 de marzo, tras lo cual se procederá a la publicación efectiva de «El Libro Blanco del Agua» (LBA). Cuando se redactan estas líneas, el acceso al Libro, intentado por distintos expertos, ha sido infructuoso quedando sólo el recurso del acceso a un documento de síntesis que está presuntamente a disposición del público en la *página-web* del MMA (2). De esta forma, el objetivo de fomentar un amplio debate social queda desfigurado con esta extraña política y en cualquier caso se ubica demasiado tarde dentro de la legislatura (3).

Para completar este marco es necesario comentar las novedades que, en el ámbito legislativo, están actualmente en curso. La Unión Europea prepara una nueva directiva marco para el agua, en la que se dará una visión globalizadora del problema y en la que los aspectos de calidad tendrán un papel preferente. Así mismo, durante los últimos días se ha venido hablando de una propuesta de modificación de la Ley de Aguas que estaría preparando el PP (4). Y es que, después de tanto tiempo transcurrido, parece que es necesario no sólo conseguir, por fin, la elaboración del PHN, sino incluso, adecuar la ley y corregir algunos aspectos no resueltos satisfactoriamente.

Así pues, cerca del final de la legislatura, y en plena discusión sobre el LBA no parece que se vaya a llegar a la formulación del PHN en próxima fecha. Más aún, los cambios económicos, sociales, científicos y técnicos han ampliado notablemente el ámbito de la discusión que toma una dimensión

(2) Y sólo es presuntamente ya que el acceso a dicho documento (como a otros muchos de los que el M.M.A. presenta) en dicha página no resulta trivial, quien sabe si sólo debido al nefasto funcionamiento que es habitual en dicha página.

(3) Durante la redacción de estas líneas se ha dado a conocer, por parte del Ministerio de Medio Ambiente, la ampliación de este plazo que ha sido bien recibida ya que permite una participación efectiva. Sin embargo, el nuevo retraso hace pensar que una vez más la planificación hidrológica quedará en suspenso.

(4) A este respecto, se pueden ver las ediciones de los diarios *ABC* y *El País* de los días 24 y 26, respectivamente, del pasado mes de febrero de 1999.

mayor que el mero PHN, y parece que llevará a modificar la Ley de Aguas. En cualquier caso el debate parece estar abierto y frente a experiencias pasadas nada satisfactorias (cabe recordar el descontento de muchos de los participantes del Consejo Asesor de Medio Ambiente), habrá que esperar para ver hasta dónde llega el Ministerio en su apertura al debate social.

## **Primera aproximación al agua y principios para una nueva política del agua: El agua protagonista del planeta azul, base de la vida, factor de producción y elemento integrador de la comunidad**

CUANDO se habla de agua, lo cual se hace desde muy variadas perspectivas y casi siempre con pasión, las conclusiones a las que se llega dependen de las premisas de partida. El sesgo que los intereses particulares imponen en estas premisas de partida produce planteamientos excesivamente reduccionistas y dogmáticos. Por este motivo, parece prioritario fijar de entrada, y de forma desapasionada y rigurosa, los preceptos básicos que se deben contemplar para una gestión de este recurso natural, que, para que sea correcta, debe ser eficiente, sostenible y equitativa.

En primer lugar, el agua es un elemento imprescindible en el planeta tierra en los tres estados en los que este compuesto se presenta: sólido, líquido y gaseoso. Es responsable principal del clima tanto a nivel global como de los distintos microclimas y juega un papel esencial en el equilibrio térmico y la dinámica atmosférica. Es, además, el soporte básico e insustituible para la vida, tanto por su propia presencia como por su contribución al clima. Como segundo escalón en este primer nivel, hay que mencionar que el agua es un recurso imprescindible para el mantenimiento de actividades que están en la base del sistema productivo y son imprescindibles para la vida humana (agricultura, ganadería, etc.). Este aspecto, en el que el sector servicios crece cada día más, puede parecer poco importante, pero son los sistemas naturales los que sostienen la economía global.

En segundo lugar, el conocimiento científico nos impulsa de forma creciente a considerar el agua como un recurso unitario. Obviamente no es

posible imponer a las aguas nuestras fronteras administrativas ni se pueden separar aguas superficiales de subterráneas, o aguas dulces y saladas, pues toda el agua se integra en un mismo ciclo (5). En este contexto, la unidad espacial más pequeña para consideraciones de planificación, uso y gestión el agua debe ser la cuenca hidrográfica tal y como lo define nuestra ley del 85 (6).

En tercer lugar, la prevención del derroche, la contaminación, y la buena gestión y uso del agua por parte de las actividades humanas impone la necesidad de tener en cuenta su dimensión económica y que la consideremos como un factor de producción. Ignorar la dimensión económica del agua lleva a situaciones muy perjudiciales para el imprescindible equilibrio y sostenibilidad en el uso de este recurso; pero igual sucede si sólo nos guiamos por esta concepción y se adoptan como único criterio para la planificación y gestión los dictados del mercado.

En cuarto lugar, hay un factor sociológico que no se puede ignorar. El agua posee un importante valor simbólico y emocional para la sociedad, lo que algunos autores llaman un «valor comunitario» que se refleja en aspectos como la equidad, la participación local en la gestión, y el sentido de pertenencia a una comunidad (7). Este factor es especialmente importante en países áridos o semiáridos, como España. No olvidarlo es imprescindible para la necesaria paz y armonía social.

En último lugar y relacionado en cierta forma con el anterior, se encuentran en nuestra Ley de Aguas dos referencias muy claras a una cierta concepción del agua y de su uso que estimo de importancia. En el artículo 1.2, se consagra la unidad del recurso en todo su ciclo, su pertenencia al dominio público y su subordinación al interés general. En este mismo sentido, el artículo 38.1, al enumerar los objetivos de la planificación hidrológica, cita en segundo lugar: «equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial». Este aspecto del agua como recurso que nos da la naturaleza y nosotros gestionamos de forma justa, equitativa y solidaria, es también de gran importancia.

(5) Valga como ejemplo mencionar las posibilidades del agua como vehículo para la transmisión de la contaminación de la atmósfera al suelo como es el caso de la lluvia ácida o el de los efectos que tuvo la nube radioactiva procedente de Chernobil en puntos muy lejanos de Europa debido, precisamente, a la lluvia.

(6) 18 Art. 14 «...se entiende por cuenca hidrográfica el territorio en el que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único».

(7) Puede verse la exposición del tema de F. Aguilera «Instituciones e instrumentos útiles para mejorar la gestión del agua» en *La economía del agua en España*, Fundación Argentaria, Ed. Visor 1997

## El ocaso de la política de la satisfacción de una demanda creciente basada en la construcción de grandes obras de regulación

AUNQUE es materia aceptada por todos los expertos (8), conviene repasar los motivos del cambio de mentalidad y planteamientos en el ámbito de la planificación y gestión del agua, para poder ver con claridad los retos y perspectivas que se plantean (9). Motivos que se presentan de forma similar en distintos países y regiones con ciertas similitudes: gran variabilidad espacial y temporal en la disponibilidad del recurso y un alto grado de regulación de las aguas en el momento actual. Cambio que, con cierto retraso en nuestro país, dio su último y más significativo paso con el fracaso del Anteproyecto del PHN del 93. El certificado de defunción lo aporta el nuevo «Libro Blanco del Agua», al menos en teoría, al afirmar que el PHN no debe ser un plan de obras públicas. La anterior política se basaba en la satisfacción de la demanda por medio de la construcción de grandes obras de regulación (embalses y trasvases) llevando el agua de donde se consideraba excedentaria a donde se estimaba que no cubría la demanda y financiando todas estas obras por parte del erario público en su gran mayoría.

Muy resumidamente, podemos citar como motivos fundamentales para el fin de esta concepción de la planificación hidrológica los siguientes:

El elevado impacto que la adición de grandes obras, a las ya existentes, puede tener sobre el medio ambiente, haciendo insostenible ya sea la disponibilidad del recurso, su calidad, las actividades humanas asociadas o la supervivencia de ecosistemas valiosos asociados al agua.

Los elevados costes económicos que estas grandes obras tienen y el hecho de que el estado nunca consigue amortizarlas y que en muchos casos, tras grandes inversiones y polémica social, tienen una utilidad cuestionable (piénsese en el trasvase Tajo-Segura, diseñado para 1200 hm<sup>3</sup>/año, construido para 900 hm<sup>3</sup>/año y trasvasando efectivamente una media de 300 hm<sup>3</sup>/año).

La sistemática sobreestimación que, por parte de los potenciales usua-

(8) Obviamente hay que considerar que importantes grupos con determinados intereses económicos, no en el buen uso del agua sino en la construcción de grandes infraestructuras, puedan seguir manteniendo estos puntos de vista.

(9) Puede verse una discusión más detallada en *La gestión del agua en España y California*, P. Arrojo y J. M. Naredo. Bakeaz 1997

rios, se hace de la demanda de agua. Esta sobreestimación de la demanda tiene su origen tanto en motivos culturales y sociales como en motivos económicos, al repercutir (en muchos casos) sólo parcialmente los costes de las obras de regulación y depuración en los usuarios, y al ser los sistemas de explotación muy poco eficientes. Igualmente sobreestimada ha estado la proyección futura de la demanda de agua hecha por muchos autores, estimaciones que el paso de los años ha ido desbaratando (10).

Las nuevas posibilidades de uso eficiente, ahorro, depuración y reutilización que la investigación científica y el desarrollo tecnológico han puesto a nuestro alcance, abriendo el camino a soluciones más económicas y respetuosas con el medio ambiente.

Los elevados costes sociales y políticos que muchas de estas grandes obras de regulación tienen. En efecto, es difícil que no aparezcan importantes sectores sociales que, por diversos motivos ya económicos, culturales, históricos o ambientales (sensibilidad, ésta, en claro crecimiento), se oponen a los proyectos. A este respecto, sobran ejemplos ampliamente conocidos.

## Orientaciones generales para la gestión del agua

EN el ocaso de esta política ya se vislumbran los nuevos ejes que deben estructurar la nueva política del agua. Podemos esbozarlos, muy brevemente, de la siguiente forma.

*Las cuentas claras.* En primer lugar es necesario conocer con el mayor grado de exactitud posible la pluviometría y la evapotranspiración para así conocer el volumen del caudal renovable. Para aguas subterráneas es necesario conocer los niveles de extracción y recarga. Al igual que con la cantidad, la calidad también requiere de conocimientos claros. Grados de salinidad, eutrofización, y otros índices que revelen la presencia de contaminantes y los posibles usos y aprovechamientos así como los tratamientos necesarios en cada caso. En este sentido, sería de gran utilidad disponer de estadísticas diferenciadas para años normales y años de sequía, dadas las grandes variaciones existentes, así como el conocer lo mejor posible las necesidades de lo que se denominan usos ambientales.

*Mejora de la eficiencia y ahorro.* Este capítulo puede proporcionar grandes

(10) Ver p.e. B. López-Camacho «La escasez del agua y el modo de abordarla: nuevos abastecimientos versus *water conservation*» en *La Economía del Agua en España*, Fundación Argentaria, Ed. Visor 1997



cantidades de recurso a un precio mucho menor que las grandes obras de regulación y con un impacto social y ambiental inexistente. Mejoras en el conocimiento de la agronomía y de las técnicas de riego, así como mejoras en las redes de distribución de las grandes ciudades (con pérdidas próximas al 30% en muchas ciudades españolas) son de vital importancia. Obviamente este capítulo deberá contemplar una adecuada política de inversiones e incentivos.

*Correcta valoración económica.* Es necesaria una valoración económica del agua como recurso, que impida una sobreexplotación y que permita incentivar el ahorro, la depuración y las inversiones en infraestructura; pero en esta misma valoración es necesario incluir aspectos de equidad, beneficio social e impacto sobre el medio ambiente. El correcto y saneado funcionamiento de tarifas, cánones y otros gravámenes que trasladan al usuario los costes reales de acceso al agua en el lugar, cantidad y calidad deseados, es imprescindible. Medidas como mercados o bancos de agua, como tanto se viene hablando últimamente, pueden resultar positivos para una mejor valoración económica del recurso y una asignación más eficiente. En cualquier caso, deben operar sobre determinados ámbitos territoriales y sobre ciertos volúmenes. Como efecto negativo hay que mencionar el que tienden a producir ciertos desequilibrios sociales, que deben ser previstos y compensados para garantizar la salud del sistema (11).

Una buena política para el agua y la correspondiente planificación hidrológica requieren, imprescindiblemente, de una buena coordinación entre usuarios, administraciones, y otras políticas y planes sectoriales también relacionados con el agua. Se deben mencionar: política agraria y plan de Regadíos, planificación forestal, planes de ordenación del territorio, planes de uso y gestión de espacios protegidos y sectores como: turismo, energía, industria....

### Algunas consideraciones adicionales para la situación española

**E**S necesario completar los principios mencionados anteriormente con algunos aspectos concretos aplicables a

(11) Puede considerarse la experiencia del Banco del Agua en California que funciona en años de sequía y que se ha empleado para la reasignación de un volumen próximo al 1.5% del total. Es un modelo con una fuerte intervención del estado, que ha ayudado a una asignación más eficiente, aunque tiende a producir desigualdades y descompensaciones importantes entre distintos territorios.



España, en el contexto actual. Muy brevemente, y a modo de enunciado se resumirían de la siguiente forma.

Las contabilidad del agua en España debe mejorar, tanto en cantidad como calidad. Deben mejorarse y actualizarse las redes de medida y deben considerarse los usos ambientales, no sólo como un aspecto previo (como se afirma en el LBA). Hay usos específicamente ambientales, que van mucho más allá que el mantenimiento de los cauces ecológicos y que varían mucho en función de las características del uso en cuestión, la aproximación adoptada por el MMA no parece la más oportuna. Particular importancia y urgencia tiene el control de las aguas subterráneas y los niveles de extracción. Otro aspecto de las cuentas debe referirse a las estimaciones presentes y futuras de la demanda de agua hechas tanto por particulares como por administraciones, sobre las que también convendría poner un poco de luz y racionalidad.

La administración pública se ha visto, en el tema del agua, claramente desbordada. Es necesaria una amplia reforma que dote a la administración de los medios necesarios para poder llevar a cabo su tarea y que la adecúe a los nuevos planteamientos en materia de política del agua antes mencionados.

También es necesaria una mayor claridad en los distintos niveles competenciales y sus ámbitos, mejorando la coordinación entre distintas administraciones. Aunque la ley del 85 es suficientemente clara, el Real Decreto (650/1987, de 8 de mayo) que fijaba los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos, parece que ha contribuido a la confusión e incluso al enfrentamiento entre regiones, como prueban algunos conflictos recientes (12).

Es necesaria una mejor regulación de la obra hidráulica para que el recurso a la declaración de interés general no sea empleado como procedimiento habitual vaciando de contenido a los Planes Hidrológicos, como ya se ha mencionado anteriormente.

Es necesaria una reforma de las concesiones y procedimientos de control y registro de derechos que, en su estado actual, es calificada de inoperante por el propio LBA. Probablemente, a esto ayudaría la reforma de la administración antes mencionada.

(12) Recuérdense los conflictos en los organismos de las cuencas del Guadalquivir, Norte y Júcar planteados por Andalucía, El País Vasco y Castilla-La Mancha respectivamente. En este segundo caso (probablemente menos conocido), resulta ilustrativo de la situación y los enfrentamientos creados el trabajo *Planificación Hidrológica y nuevos regadíos. Problemas jurídicos en la Cuenca del Júcar*, por M. Sánchez Morón et al. en Col. Humanidades, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha 1997.

## Conclusión: hacia la sostenibilidad

EN conclusión, el principal reto que afrontamos es el saber responder de forma efectiva al importante cambio de paradigma que se nos presenta (tanto en el ámbito del agua como en el energético, el productivo y otros muchos) y que nos hace pasar de hablar de planificación hidrológica a hablar de política del agua. Pasamos de un paradigma definido por la creciente demanda de agua, entendida como reflejo directo del crecimiento y bonanza económica, preocupada más por la cantidad que por la calidad y por una política estructurada en torno a satisfacer esa insaciable demanda gracias a la todopoderosa técnica y a los inacabables fondos públicos. Y vamos hacia otro definido por una creciente conciencia medioambiental, y el consecuente imperativo de la sostenibilidad de nuestras actividades. En el que la investigación científica y el desarrollo tecnológico juegan un papel fundamental, permitiendo, por ejemplo, que el crecimiento económico no implique directamente crecimiento en la demanda de agua. En el que el estado no pueda permitirse grandes inversiones de dudosa rentabilidad. Una nueva situación en la que la valoración económica (y los instrumentos del mercado) supongan una ayuda para valorar en su justa medida el recurso y para una asignación más eficiente, pero en la que no todo es dejado al devenir del mercado. Una situación en la que la planificación y la gestión eficiente del agua deben de usarse para el mayor beneficio posible en el marco de un desarrollo sostenible. Beneficio que debe ser, simultáneamente, social, económico y medioambiental.