

De la Política Hidráulica a la Política del Agua Sostenible¹

Francisco Javier Ayala-Carcedo, f.ayala@igme.es²
Madrid (España), 1999.

El Libro Blanco del Agua: oportunidad y síntoma

La presentación del borrador del Libro Blanco del Agua (LBA) en diciembre de 1998, tras el anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional (PHN) de 1993, es el segundo gran hito de esta década en cuanto al debate general sobre la Política del Agua, reducida en lo sustancial en este siglo que termina a una versión tecnocrática centrada en lo hidráulico, lo relativo a la Estática y Dinámica del agua con vistas a su almacenamiento y conducción.

El debate, corto, que acaba de cerrarse, es importante para la Política Ambiental, ya que los ecosistemas acuáticos españoles están notablemente degradados en cuanto a su régimen y, en parte, a su calidad por el mayor sistema de embalses de Europa Occidental. También es de interés para el porvenir de las zonas de montaña, las más degradadas por el desarrollismo hidráulico y hoy con un renovado interés para el desarrollo turístico basado en la conservación de sus ecosistemas y sus valles; también para la racionalización del gasto público. Por ello deseo contribuir con algunas ideas.

Un análisis del LBA, falto de homogeneidad y trabazón aunque meritorio por el esfuerzo recopilador, y discutible en sus bases hidrológicas, en mi opinión con una sobreestimación de los recursos, pero con reflexiones válidas en lo económico y, con matices, en lo jurídico, revela, a diferencia del PHN del 93, de la más pura ortodoxia del tecnocratismo hidráulico, su carácter de síntoma; síntoma de la crisis estructural ya abierta y así percibida (Nar edo, 1997) y en mi opinión irreversible, de la Política de Obras Hidráulicas.

La crisis estructural de la política del agua como política de obras hidráulicas

Desde el Plan Gasset de 1902, esta visión reduccionista se ha venido caracterizando por:

1. El predominio absoluto de las medidas estructurales, de las obras, fueran embalses o captaciones, comprensible hasta 1960 en un país por desarrollar.
2. La coexistencia, especialmente desde los 50, de dos modelos económicos diametralmente opuestos; mientras los costes del agua subterránea eran sufragados de forma prácticamente íntegra por los usuarios, los de las aguas de embalse lo eran básicamente por el Estado, o sea, por los contribuyentes. A pesar de esto, las aguas subterráneas generan más de la mitad de la riqueza del regadío, consumidor hoy del 80 % del agua (Ll a mas, 1995). Esta política de subvenciones, que tuvo algunos aspectos sociales positivos, en general de corto plazo y supeditados a la continuidad de la cultura de la subvención, creó un sector de limitada capacidad de supervivencia en un mercado cada vez más abierto.

El período de crecimiento más acusado de esta *política desde la oferta* se dió durante el franquismo. La profunda crisis económica de la Transición, mantuvo el hidraulicismo bajo mínimos, volviendo otra vez el crecimiento de la capacidad de embalse durante la bonanza 1985-92; el anteproyecto de PHN del 93, congelado tras la vuelta a bajos crecimientos y la fuerte oposición social, representa su punto culminante. La bonanza 1996-99, no ha venido acompañada por ritmos de crecimiento como los pasados.

En EE.UU. la capacidad de embalse de promoción pública por el Bureau of Reclamation, experimentó un claro quiebro a la baja en los 70 mantenido desde entonces.

¿Por qué puede sostenerse hoy que la política de obras ha entrado en una crisis estructural y muy probablemente irreversible? Hay todo un conjunto de factores que fuerzan a ello tanto desde la demanda como desde la oferta.

Del lado de la *demanda*, el hecho más significativo, habida cuenta de que los regadíos consumen el 80 %, es el fuerte contraste entre dos cifras: la de los nuevos regadíos para los próximos 20 años de los

²Miembro del Consejo Asesor del Instituto Tecnológico Geominero de España (ITGE)

¹Publicado en *Tecnoambiente*, n. 90, pp 5-9, 1999

Planes Hidrológicos de Cuenca, 1,2 millones de ha aproximadamente y los 0,2 para los próximos diez años del borrador del Plan Nacional de Regadíos elaborado por la Administración competente en el tema, que algunos especialistas como José M. Sumpsi sitúan como un objetivo maximalista (jornada de debate de febrero de 1999 organizada por el Foro del Agua), habida cuenta de que multiplica por cuatro el ritmo de transformaciones de la última década. Tió (1995), otro conocido experto, dice «ni por las expectativas futuras en los mercados, ni por las restricciones de la actual Política Agraria cabe esperar una expansión productiva de la Agricultura española» y cuestiona «la idea tradicional del regadío como única vía del progreso social y comarcal en el mundo rural», planteando la necesidad de «revisión de los regadíos declarados de Interés Nacional e Interés General». El cuadro planteado por Tió es lógico si se tienen en cuenta las presiones cada vez más fuertes de la OMC, las discusiones de la PAC y la irrefrenable caída de la población activa en el campo que ha descendido más del 40 % en la última década.

En cuanto a las demandas urbana (a excepción de la turística, que en las costas recurrirá cada vez más a la desalación) e industrial, están semiestancadas, y el inminente declive demográfico del país, que acabará incidiendo en la demanda agraria, no abona un crecimiento importante.

La demanda hidroeléctrica, a pesar del favorable tratamiento al kwh hidroeléctrico de la regulación de 1997, en un país con recientes problemas de sobreequipamiento, saltos cada vez más marginales por la férrea lógica de los rendimientos decrecientes y cada vez más contestados ambiental y socialmente, no parece pueda crecer significativamente sino con saltos derivados del aprovechamiento de presas para regadíos y alguna central de bombeo. En cualquier caso, en un régimen liberalizado, los nuevos saltos no deberían gravar los presupuestos públicos.

En definitiva, los factores de demanda parecen presionar a la baja de forma prolongada.

A esta perspectiva se le combina la derivada de la *crisis de los factores condicionantes de la oferta*. El primer elemento es la clara crisis de la financiación de las obras públicas. La crisis viene dada de un lado por la reducción sostenida del déficit público que impone el Pacto de Estabilidad para mantener fuerte al euro; de otro por el quiebro a la baja que muestran tanto los Fondos Estructurales como el de Cohesión de la UE, que en la Agenda 2000 han perdido un 25 % para el período 2000-2007, y la probable salida de España de los mismos a medio plazo si se mantiene un diferencial favorable de crecimiento con la UE y, especialmente, con la ampliación al Este que nos haría superar los límites de PIB/hb. Otro elemento de crisis que viene de la UE procede de la nueva Directiva Europea del Agua, con su clara defensa de que se repercutan en el precio del agua todos los costes, un criterio básico recomendado por el Congreso de París para uso sostenible, lo cual cuestiona abiertamente las actuales y desmesuradas subvenciones al riego con aguas de embalse; también de las restricciones a los trasvases aprobadas por el Parlamento Europeo.

Dentro de estos factores económicos de crisis, deben incluirse otros dos. En primer lugar el fuerte grado de regulación hídrica, el 40 %, que sitúa en un punto de clara marginalidad muchas obras por rendimientos decrecientes. No es extraño que Emilio Custodio, director general del Instituto Tecnológico Geominero de España (ITGE), haya declarado a la revista *Biológica* en septiembre de 1997 que «el conjunto de los embalses españoles está sobredimensionado». Por otra parte, a la vista de las claras tendencias reductoras de las tasas de crecimiento de la demanda agrícola, es evidente que la inversión en presas para riego, con vocación de duración de 100 años y largos plazos de amortización, convierten estas inversiones en inversiones de alto riesgo para los capitales públicos y privados. En estas condiciones, *¿no sería razonable dar mucho más protagonismo al mercado garantizando las Administraciones la vigilancia sólida del Medio Ambiente y otros intereses públicos, p.e. en los futuros Bancos del Agua?* La caída de las tasas de interés, único elemento positivo en los factores de oferta, favorecería esta estrategia liberalizadora.

Por otra parte, la conciencia ecológica en una sociedad democrática, de ciudadanos, no de súbditos, y su traducción social en una legislación progresivamente más exigente, a pesar de las insuficiencias frecuentes de los estudios de Impacto Ambiental de las presas (Ayal a-Car cedo, 1999), son un factor de reducción de la oferta. Basta pensar en casos como Itoiz, anulado en la práctica por razones ambientales (Mart ínez Gil, 1997).

En definitiva, asistimos en esta década final del siglo a la eclosión abierta y sinérgica de múltiples factores de crisis tanto de la oferta como de la demanda de nuevas regulaciones, muy especialmente de las presas de embalse y saltos de agua, factores que definen una crisis estructural y prolongada de carácter prácticamente irreversible. La Política de Obras Hidráulicas tal y como se ha desarrollado en España está tocando a su fin como ya lo ha hecho hace décadas en otros países desarrollados y sólo puede ser sustituida, en una lógica racional desde el interés público, por una Política del Agua Sostenible.

Estos argumentos apoyan para las próximas décadas una curva de crecimiento de la capacidad de embalse del tipo similar p.e. a la que antes se vió en el caso norteamericano.

Bases para una política del agua sostenible

El **desarrollo sostenible** descansa en tres puntos de apoyo: la sostenibilidad ambiental (compromiso con las generaciones futuras de un uso sostenible de los recursos naturales), la sostenibilidad económica y la sostenibilidad social (Ayala-Carcedo, 1998), buscando la optimización y sinergia de los tres aspectos en la medida de lo posible.

Ante un tema tan vasto, sólo es posible esbozar algunas ideas clave e introducirlas en la evaluación de alternativas, un tema que no ha sido abordado en el LBA.

Tomemos en primer lugar la *Sostenibilidad Ambiental*, «el mantenimiento de las existencias de capital natural» como acertadamente dice el LBA (Ministerio de Medio Ambiente, 1998: 745). Aquí es clave la utilización rigurosa de dos instrumentos: la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y la inserción de la Política del Agua en la Ordenación del Territorio. Los déficits más frecuentes de las EIA de embalses son :

1. La falta de EIA de los Planes.
2. La no consideración de la capacidad de acogida de los ecosistemas fluviales, a menudo sobreexplotados, ni de los efectos de la retención de sedimento de los embalses sobre las costas.
3. La no consideración, a diferencia del resto de las actividades, del problema del abandono (el territorio ocupado por embalses y condenado a convertirse en un lodazal como p.e. el del embalse de Marmolejo en Jaén, peligroso en no pocos casos, es casi equivalente a la provincia de Álava).
4. La falta de consideración de otras alternativas estructurales (aguas subterráneas p.e.) y no estructurales a pesar de lo establecido claramente en el R.D. de 1988.

Un problema importante es también el de la sobreexplotación de acuíferos, con casos dramáticos como el acuífero 23 en La Mancha, un problema que en mi opinión y con vistas a su prevención debería pasar por el impulso decidido de las comunidades de usuarios de acuíferos, con independencia de que estén o no sobreexplotados y por el control de extracciones con contador ya anunciado por el Ministerio de Medio Ambiente (MIMAM).

Otro tema de interés es el de los trasvases, a los cuales abre la puerta el LBA. Habida cuenta de la errónea no consideración de la reducción de recursos que plantea el **cambio climático** en el LBA (ya que cambia necesariamente viabilidad y costes), quizá se estén hipotecando la sostenibilidad ambiental y social de las cuencas cedentes (Ayala-Carcedo e Iglesias, 1997).

Otro criterio importante es el de la eficiencia en la conservación o el uso del agua regulada. En España, según mis cálculos, los embalses pierden por evaporación unos 1.400 hm³ al año, aproximadamente un tercio de la demanda urbana.

Las aguas subterráneas, carentes de este problema, son también preferibles desde el punto de vista del **diseño con la naturaleza**, ya que utilizan los embalses subterráneos, los acuíferos, que la **naturaleza** nos ofrece en buena parte del territorio español, con una capacidad de embalse muy superior a los embalses artificiales. Cabe añadir además que son especialmente aptas para los períodos de sequía, una característica estructural de los climas mediterráneos, aunque su papel no es ni mucho menos reducible a esto; no hace falta llegar a las restricciones a la población para descubrir que el acuífero de la vega granadina podía haber solucionado de forma rápida y barata la mayor parte del abastecimiento a la ciudad.

Por otra parte, mientras las aguas subterráneas, captadas a menudo en parcela, no suelen perder en el transporte más del 10%; las aguas de embalse pierden más del 40% (Saura, 1995); difícilmente puede hablarse aquí de uso sostenible del recurso. *Por esto y lo antes comentado, es obvio que alternativas estructurales como las aguas subterráneas (salvo sobreexplotación) o la modernización de regadíos, son más sostenibles ambientalmente que los embalses.*

Respecto a la *Sostenibilidad Económica*, ya se ha comentado antes la dualidad existente entre el régimen autofinanciado, sostenible, de las aguas subterráneas y el régimen hipersubsidiado de las aguas de embalse. Cito al respecto dos observaciones del LBA (Ministerio de Medio Ambiente, 1998): «Hoy no se concibe invertir dinero público en obras hidráulicas sin analizar (...) los costes y beneficios» (p. 841); «El compromiso histórico de los presupuestos estatales en la creación de infraestructuras de regadío, ya no tiene razón de ser» (p. 839). Un sistema que por todos los cánones de la Ley de Aguas de 1985 sólo recupera el 0,2% del coste de reposición de las inversiones públicas realizadas en presas y canales (p. 555), se comenta por sí solo. *Es obvio que la opción aguas subterráneas es, salvo que se demuestre lo contrario, la opción sostenible en términos económicos.*

Siendo así resulta poco explicable desde una óptica de racionalización del gasto público que no se prioricen las aguas subterráneas en los Planes de Cuenca y el propio LBA hasta alcanzar una contribución

equivalente a su cuota en los recursos, el 25%. Existe aquí sin duda un problema al que es necesario dar solución, no sólo para reparar el agravio histórico hacia los emprendedores y eficaces usuarios de aguas subterráneas, sino por el bien de los sufridos contribuyentes. Creo que la solución más rápida y económica pasa por la potenciación del ITGE, la institución que desde hace 150 años conoce mejor las aguas subterráneas. En lo legal introduciendo en la Reforma en marcha de la Ley de Aguas la obligación de informe prescriptivo previo a la declaración de interés general de los embalses por el ITGE que analice la viabilidad de la alternativa aguas subterráneas, y en lo orgánico por una potenciación de sus medios. El mantenimiento de la independencia orgánica de las aguas subterráneas en lo institucional, sin perjuicio de la necesaria coordinación, garantizada por el MIMAM, es una salvaguardia, en mi opinión, frente al claro sesgo hacia las presas de la Administración Hidráulica que se deriva de cien años de historia y no ha cambiado sustancialmente tras la Ley de Aguas del 85; la experiencia del Servicio Geológico de Obras Hidráulicas, hoy extinto, es un precedente elocuente para no volver a tropezar en la misma piedra y evitar que las aguas subterráneas sigan siendo la cenicienta de la política del agua.

La financiación y el subsidio público sistemáticos de las aguas de embalse, además, «han favorecido actitudes de desresponsabilización, ineficiencia y sobredimensionamiento de las demandas» (Arrojo, 1997).

En el fondo subyace un clásico problema económico que no han clarificado ni los Planes de Cuenca aprobados ni el LBA, el de la *distinción entre demanda física y demanda económica*, es decir, en palabras de Narredo (1997) «de las cantidades de agua que los usuarios están dispuestos a pagar a un precio determinado, y no de meros deseos de disponer u otorgar agua sin pensar en precio alguno». Esta laguna es reveladora de la presencia subyacente de la tradicional política de la oferta, que podía ser contrapesada con la implicación a fondo en la financiación de las nuevas obras de los usuarios, en línea con las iniciativas que en este sentido están en marcha en el MIMAM y la revisión y endurecimiento de las condiciones y procedimiento para declaraciones de interés general en el sentido de objetivizarlas y sustraerlas a la lógica del clientelismo político.

En torno al tema de la sostenibilidad económica y en relación con la sostenibilidad social, está la priorización de alternativas diferentes de uso para un mismo recurso. La propia legislación prioriza el consumo humano, pero el problema de priorizar entre usos agrícolas, energéticos y turísticos, dista de estar bien tratado; el LBA analiza correctamente el dilema agrícola/energético demostrando como desde el punto de vista económico la producción energética es preferible al regadío para cotas superiores a 700 m. A la hora de valorar la alternativa turística, sin embargo, es necesario considerar que el conjunto regadíos-energía es ligeramente superior al 2% del PIB, mientras el turismo supone el 10%.

El tema de la *Sostenibilidad Social* es complejo. Indudablemente el regadío contribuye, en la medida que sea sostenible económicamente, a fijar población y a contrarrestar la desertización rural. Es también indudable, sin embargo, que los regadíos con agua de embalse y el desarrollo hidroeléctrico, se han hecho privando a las áreas de montaña de un recurso muy escaso y necesario, el territorio de los valles, dificultando significativamente las ya problemáticas comunicaciones, deteriorando los ecosistemas fluviales y, a menudo provocando el éxodo de las poblaciones. Las áreas de montaña han vivido la enajenación de sus recursos y soportado los costes del desarrollo de otras zonas sin compensación adecuada. Hoy, en diversas zonas como el Pirineo, viven la oportunidad, probablemente la última, del desarrollo del turismo rural, con fuertes tasas de crecimiento. En este nuevo marco ¿debe la sostenibilidad social de las zonas con potencial de regadío seguirse haciendo a costa de la sostenibilidad social de la montaña? ¿O bien, como antes se exponía, a costa de la de las zonas con potencial turístico, y más teniendo en cuenta la insostenibilidad económica de muchos regadíos? ¿Sigue teniendo algún sentido hoy el mensaje redentorista del regeneracionismo hidráulico de Costa y Mallada del desarrollo por el regadío, dirigido a una España abrumadoramente agraria y que aún se sigue esgrimiendo en una España altamente desarrollada, o es más bien una coartada demagógica e inactual de la inveterada cultura de la subvención, la obra y el clientelismo que está ya fuera de tiempo y fuera de lugar?

Creo son preguntas pertinentes. Ojalá el texto definitivo del Libro Blanco del Agua haga una opción valiente, por encima de los *particularismos* que Ortega denunciaba hace tres cuartos de siglo y opte por la modernidad. Se abriría así un camino, de la mano de la lógica de la razón científico-técnica al servicio del interés público, para la ineludible revisión de los Planes Hidrológicos de Cuenca con criterios de sostenibilidad, sentando las bases para una Política del Agua Sostenible, una política que necesariamente habrá de estar en correspondencia con una Nueva Cultura del Agua (Martínez Gil, 1997) que la valore no sólo como activo económico sino también ambiental y social (Aguilera Klínk, 1995). Algo que sólo será posible con una profunda renovación profesional de la Administración Hidráulica, tarea pendiente hace 15 años, y en las sociedades estatales que se están creando; el mundo del agua es un mundo pluridisciplinar y las administraciones tienen la obligación de serlo; los monopolios corporativos suelen llevar al reduccionismo y la ineficiencia.

Sólo así se podrá materializar una nueva política que pivote sobre la gestión y el medio ambiente, sobre las aguas subterráneas y una modernización del regadío que evite la pérdida de más del 40 % del agua que se almacena en el mayor sistema de embalses de Europa Occidental. Hoy la liberalización económica que hace imperativa la globalización, contrapesada con la exigencia social del estricto respeto del **medio ambiente** son las claves de la modernización y el progreso sostenible del sector.

Agradecimientos

El autor desea agradecer la revisión crítica de Juan José Durán Valsero, Dr. en Ciencias Geológicas, de Alfredo Iglesias López, Dr. Ingeniero de Minas y de Francisco López Santiago, Ingeniero Técnico de Minas, todos ellos del ITGE.

Referencias bibliográficas

- Aguilera Klink, F.
1995 «El agua como activo económico, social y ambiental»
El Campo, n. monográfico El Agua, BBV, 15-29
- Arrojo, P.
1997 «España y California. El contraste de dos modelos de planificación y gestión hidrológica»
La gestión del agua en España y California, Bakeaz/Coagret, 15-147
- Ayala-Carcedo, F.
1999 «La Evaluación de Impacto Ambiental de embalses, diez años después»
Tecnoambiente, n. 87
- Ayala-Carcedo, F.
1998 «Desarrollo Sostenible: un paradigma global para una era de globalización»
Tecnoambiente, n. ¿?
- Ayala-Carcedo, F. e Iglesias, A.
1997 «Impactos del posible Cambio Climático sobre los recursos hídricos, el diseño y la planificación hidrológica en la España Peninsular»
El Campo, BBV (en prensa)
- Llomas, R.
1995 «Las aguas subterráneas en España»
El Campo, BBV, 129-149
- Martínez Gil, F.J.
1997 *La nueva cultura del agua en España*
Bakeaz/Coagret, 131 p.
- Martínez Gil, F.J.
1997 «Prólogo»
El embalse de Itoiz, la razón o el poder, Bakeaz/Coagret, 9-29
- Ministerio de Medio Ambiente
1998 *Libro Blanco del Agua*
(Borrador), 855 p.
- Naredo, J.M.
1997 «Enfoques económicos y ecológicos en la encrucijada actual de la gestión del agua en España»
La gestión del agua en España y California, Bakeaz/Coagret, 153-173
- Saura, J.
1995 «La modernización de los regadíos»
El Campo, BBV, n.132, 185-201
- Tió, C.
1995 «La Agricultura y la Política de Regadíos»
Rev. de Obras Públicas, n.3345, 15-22