

Informe sobre el Anteproyecto del Plan Hidrológico Nacional

Leandro del Moral Ituarte, lmoral@lander.es¹
Sevilla (España), noviembre de 2000.

Introducción

En este informe se presenta una reflexión general sobre el contenido de los documentos del Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional (PHN) en el contexto del debate político-social en el que se insertan y que ellos mismos vienen a alimentar. Se adopta como aproximación metodológica prioritaria el análisis de los actores que condicionan lo que en el propio Anteproyecto se propone, las reacciones que suscita y las argumentaciones que se utilizan; los discursos², en suma, a través de los que se expresa el proceso de construcción del diagnóstico, alternativas y valoraciones. Desde la perspectiva de este informe importa tanto el contenido de los documentos técnicos como los mensajes que se construyen para su presentación y justificación en el debate social. Para reinterpretar, a su vez, el propio discurso del informe es necesario situarlo en el contexto disciplinar, profesional e, incluso, geográfico, desde el que se redacta.

Los motivos de esta aclaración inicial son dos: primero, procurar si no un estricto 'rigor científico', al menos una razonable honestidad intelectual; y segundo, hacer útil este informe como herramienta de reflexión, incluso a las partes que no coincidan con los valores culturales que condicionan el análisis y las conclusiones que contiene.

Sobre la propia naturaleza y espectro de contenidos del anteproyecto

La primera cuestión que se puede plantear, y que de hecho se ha planteado ya en el debate público sobre el Anteproyecto, es la propia definición de los límites en los que se sitúa y que condicionan sus objetivos, contenidos y determinaciones. La referencia al artículo 43 de la Ley 29/1985 de Aguas (LA) y a los correspondientes (arts. 91 a 94) del Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica (RD 927/1988) no resuelve definitivamente este tema que se ha planteado, y se va a seguir planteando, en el debate futuro. Así, por ejemplo, se ha señalado que la documentación presentada por el Ministerio de Medio Ambiente (MIMAM) al Consejo Nacional del Agua «no constituye un auténtico Plan Hidrológico Nacional, entendido éste como un conjunto integrado de medidas que, encuadradas en unas directrices de política territorial explícitas, aseguren el uso sostenible de los recursos hídricos de todas las cuencas del país».

Es de señalar que este argumento sobre la carencia de entidad como Plan Nacional se está manteniendo desde una posición de estudiada ambigüedad respecto al «objetivo principal de este Plan Hidrológico»: el análisis de las transferencias hídricas intercuenas orientado a la justificación de un esquema de trasvase Ebro/Cataluña y Ebro/Comunidad Valenciana/Murcia/Almería (*PHN*, Análisis Económicos, p. 166). Sin embargo, hay elementos consistentes que justifican el debate sobre este punto.

El borrador del Libro Blanco del Agua en España de diciembre de 1998 (LBA) dedica el apartado 5.5. y buena parte del 5.6. (páginas 821 y siguientes) a discutir esta cuestión. Quizás una de las claves del problema sea la falta de materialización de lo que se dice en ese mismo documento: «Conforme a los criterios básicos expuestos, se ofrecen a continuación, como elementos para el conveniente debate social, los contenidos que, a juicio del Ministerio de Medio Ambiente, deben incorporarse al Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional. Se da así cumplimiento a uno de los objetivos básicos del presente Libro Blanco, que es promover un debate social, lo más amplio y fundado posible, sobre el Plan Hidrológico Nacional, buscando el mayor consenso previo que sea factible al respecto» (p. 821). Pero, ¿realmente se ha producido ese 'amplio debate social' sobre el contenido del PHN que se deseaba por parte del redactor

¹Leandro del Moral Ituarte. Departamento de Geografía Humana, Universidad de Sevilla. Calle María de Padilla s/n, 41004 Sevilla (España). Tlf: 954551366/78

²El concepto de discurso se entiende en el sentido fijado en el proyecto de investigación SIRCH (Societal and Institutional Responses to Climate Change and Climatic Hazards: Managing Flood and Drought Risks) (ver cv), a saber: «Discourse constitutes the social and cognitive basis of the way in which problems are constructed. It is defined as an ensemble of ideas, concepts and categorizations that are produced, reproduced and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities. Therefore, according to this definition, discourse is both language and practices» (Giansante (ed), 2000).

del LBA? ¿Se ha buscado ese ‘mayor consenso factible’?³. Son cuestiones fundamentales a las que es necesario dar respuestas no retóricas que hagan avanzar la discusión al respecto (ver apartado 3).

Aunque claramente decantado hacia un modelo de PHN que no sea «un Plan Hidrológico de cuenca de ámbito nacional» (p. 820) y que se ciña básicamente a los contenidos que *en todo caso* se deben incluir de acuerdo con el artículo 43.1 de la LA, el LBA establece que *además* el PHN debe abordar los siguientes temas (pp. 824-827):

- Un tratamiento uniforme para los niveles de garantía del abastecimiento a poblaciones, condiciones de calidad exigibles y proyecciones demográficas comunes.
- El establecimiento de las bases que subordinen la colaboración del Estado en obras de abastecimiento a actos con comunidades autónomas y ayuntamientos que contemplen temas como la correcta tarificación, modernización de infraestructuras y, en general, políticas de ahorro.
- Avances conceptuales importantes en el tema de caudales ecológicos que superen la preservación del medio hídrico en términos de flujo, incorporando también requerimientos sobre otros parámetros (regímenes, características del agua).
- Medidas de coordinación respecto a perímetros de protección, así como medidas para la conservación y recuperación del recurso y entorno afectado; planes hidrológico-forestales y conservación de suelos; protección y recarga de acuíferos y declaración de sobreexplotación, tanto provisional como definitiva.
- Normas para la ejecución, por parte del Estado, de infraestructuras para abastecimiento y regadío, conforme a criterios de cofinanciación por los usuarios y el resto de las administraciones interesadas.
- Criterios y plazos para la transferencia a las administraciones locales y comunidades de regantes de infraestructuras hidráulicas.
- Distribución por programas del gasto público asociado a las obras hidráulicas, su mantenimiento y explotación.
- Doctrina y soluciones novedosas para la prevención, protección y gestión de riesgos hidrológicos (principalmente, sequías e inundaciones).

No parece que estos contenidos, previstos por el propio borrador del LBA, se hayan incorporado suficientemente al Anteproyecto.

Algunos de estos contenidos se incluyen en los artículos 6 («el MIMAM aprobará una Instrucción Técnica . . . »); 9.2 («el MIMAM desarrollará un programa para la definición, caracterización y análisis del estado ecológico. . . »); 25 («De las reservas ecológicas en el dominio público hidráulico», una de las aportaciones del Anteproyecto que el sector más crítico de la comunidad científica ha reconocido y celebrado abiertamente (Congreso Ibérico de Gestión y Planificación de Aguas, Oporto 9-13 de noviembre de 2000); 26 («los caudales ambientales (. . .) tendrán la consideración de una limitación previa a los flujos del sistema de explotación. . . »); y 27 («Gestión de las sequías»).

Pero, aparte de que algunos de estos artículos incurren en un error sobre el que ya el LBA advertía — «Los preceptos mayestáticos pero inútiles (*se estudiará. . . , se hará un Plan. . . , se preverán normas de. . .*) no deben figurar en su texto», p. 832—, no parece que cubran todo el espectro de posibles contenidos que el LBA proponía ni, menos aún, que los desarrollen suficientemente.

Cabría plantearse, y así se lo están planteando diferentes actores sociales, que desde la formulación de los Planes Hidrológicos de Cuenca (en su mayor parte entre 1994 y 1995) y la presentación del actual Anteproyecto de PHN se han desarrollado procesos (incluidos los diferentes documentos de Plan Nacional de Regadío, la modificación de la Ley de Aguas, la elaboración de la Directiva Marco de Aguas o la recepción con fuerza del mensaje sobre el cambio climático) que exigen replanteamientos de diverso tipo en la administración, gestión y planificación del agua.

³Como ejemplo concreto, pero representativo y expresivo: la presentación del LBA en Sevilla por el Secretario de Estado de Aguas y Costas el 2 de febrero de 1999, en la sede de la Caja Rural, fue el único acto de difusión y debate del LBA promovido en la capital de Andalucía por la Administración responsable. Para la asistencia al acto, dirigido a las comunidades de regantes, se cursó una única invitación a la Universidad de la ciudad, a nombre del rector de la misma. Por otra parte, no parece que el mecanismo de mandar comentarios, propuestas y sugerencias por correo ordinario, fax o correo electrónico antes del 1 de marzo, plazo posteriormente ampliado, sea suficiente para cubrir el proceso de participación que se deseaba.

Administración e instrumentos de gestión

Los propios contenidos del Anteproyecto en lo que se refiere a su objetivo principal (propuestas sobre transferencias intercuenca), modificando en ocasiones las previsiones de los Planes de Cuenca, plantean retos que no son abordables en el contexto actual. ¿Por medio de qué mecanismos se conseguiría la estabilización de regadíos en las zonas receptoras de trasvases si ni siquiera se analiza críticamente la trayectoria actual de su crecimiento descontrolado? ¿Quién y cómo va a prevenir eficazmente la detracción ilegal de agua por nuevas explotaciones agrícolas no autorizadas? ¿Con qué instrumentos de gestión equilibrarían algunas cuencas sus déficits coyunturales en ausencia de las transferencias que sus propios planes de cuenca prevén y que el Anteproyecto, coherentemente, excluye? Son cuestiones que conducen a la demanda de reformas e innovaciones que el Anteproyecto no puede eludir.

Potencialidades de la modificación del sistema concesional

Llama especialmente la atención, el tratamiento en el Anteproyecto de lo que fue la razón fundamental de la modificación del LA: la flexibilización del régimen concesional. Resulta paradójico que un proyecto impulsado por el gobierno promotor de esta modificación reste toda virtualidad a la misma como mecanismo de identificación de recursos alternativos para abastecimientos urbanos o para reasignación entre usos agrarios de diferentes niveles de productividad. «No es posible anticipar la virtualidad de las nuevas medidas legales, pero cabe esperar que, por razones sociológicas y culturales, los intercambios que se produzcan en las zonas históricamente deficitarias serán en verdad muy moderados...» (Análisis Económicos, p. 162). Por otra parte, estos intercambios darían lugar a un «Previsible desplazamiento de los escasos recursos hídricos hacia los sectores agrícolas más capitalizados, en perjuicio de las áreas económicamente más débiles» (Análisis Ambientales, p. 141). No se entiende bien, en ese caso, porque hace todavía menos de un año se produjo una reforma legal que se enfrentaba, precisamente, a argumentos de esta índole. Nótese que este tema afecta a la credibilidad de un tema central: la evaluación de los beneficios de los trasvases en lo que se refiere a los costes de los recursos alternativos para satisfacer demandas urbanas, que en el Anteproyecto se identifican exclusivamente con los de la desalación.

Planificación de los regadíos

Parece que existe un acuerdo general (nadie cuestiona las mociones del Congreso de los Diputados de marzo de 1994 y febrero de 1995) en que cualquier PHN requiere la referencia clara y explícita de un Plan de regadíos que identifique las superficies realmente regadas en la actualidad, defina los regadíos que han de consolidarse, modernizarse o dotarse adecuadamente de agua, los regadíos que se pueden desarrollar en cada territorio y los recursos hídricos que sería necesario destinar en cada cuenca a ello. Programar importantes infraestructuras de regulación que se justifican en puestas en riego que no se ven respaldadas por una clara programación agraria, sólo sirve para crear confusión y alimentar la conflictividad social en torno a las mismas. Contradicciones como las que se plantean entre el Plan Hidrológico del Ebro y los diferentes textos del Plan Nacional de Regadíos, acerca del destino del recrecimiento de Yesa, y a los embalses de Biscarrués, Jánovas, Itoiz o Santaliestra, afectan a la credibilidad de todo lo que se plantea (Arrojo y Gracia, 2000).

La paradoja, tantas veces mencionada, de unos planes hidrológicos de cuenca que contemplan una superficie de riego tres veces superior a la prevista por la planificación agraria se ha intentado resolver subordinando las previsiones de los planes hidrológicos a «los programas, plazos y previsiones establecidos en el Plan Nacional de Regadíos vigente en cada momento» (Real Decreto 1664/1998 de aprobación de los planes hidrológicos de cuenca). En realidad, el plan de regadíos es un instrumento planificador no previsto en el ordenamiento jurídico estatal y, por el contrario, los planes hidrológicos —que deberían haber sido redactados en coordinación con las «diferentes planificaciones que les afecten» (art. 38.4 de la LA)— son instrumentos normativos muy formalizados. Esto ha dado lugar a una extraña situación que ha sido calificada como «la progresiva sustantivación de una planificación sin apoyo jurídico expreso» (Embid Irujo, 1999: 92). El Anteproyecto elude el tema y no viene a resolver esta situación.

Más allá de los aspectos legales recién señalados, esta situación refleja el juego de los actores implicados (regantes, comunidades autónomas, Gobierno Central, Comisión Europea, Organización Mundial de Comercio) y la situación de transición en la que España se encuentra, en la que coexisten realidades de diferente sentido, entre ellas un modelo de planificación, establecido por la Ley de 1985, en el que ya pocos parecen creer. Refiriéndose a la cuenca del Guadalquivir, la documentación señala que la expansión del regadío de olivar en la década de 1990 «cuestiona, en opinión de algunos especialistas, la fiabilidad prospectiva de las planificaciones de regadíos y refleja su carácter voluntarista» (Análisis de los Sistemas

Hidráulicos, p. 197)⁴. Pero si es poco fiable y voluntarista planificar el principal sector de uso, que tiene poco de imprevisible dado que en buena parte depende de decisiones políticas (régimen de subvenciones), ¿cómo se pretende planificar el recurso en su conjunto?

Programa de inversiones

Por lo que se refiere a al programa o listado de inversiones por cuencas contenido en el Anexo II del Anteproyecto, se ha señalado con razón que es desordenado y carece de articulación sectorial; cerca de la mitad de las actuaciones recogidas corresponden a obras ya iniciadas o, incluso, terminadas; se mezclan obras nuevas con meras obras de conservación; se ignoran los plazos y medios de financiación y se elude concretar qué agentes —confederaciones hidrográficas, sociedades estatales, promotores privados— van a ejecutar el programa. Además, algunas de las propuestas son contradictorias con los supuestos del Plan: por ejemplo, ¿si en el Guadalquivir las demandas se calculan bajo el supuesto básico de no incremento de las superficies de riego (Análisis de los Sistemas Hidráulicos, p. 191), a qué se incluyen en el repertorio obras de ampliación, de rentabilidad económica, por otra parte, dudosa, como las ampliaciones de las zonas de Genil-Cabra o el tramo final del canal del bajo Guadalquivir?

Cambio climático

Los documentos se refieren permanentemente a «un hipotético» cambio climático. Reconociendo el avance que esto significa respecto a los documentos anteriores, ¿todavía puede un Ministerio de Medio Ambiente emplear este estilo reticente en el año 2000? Otra cosa distinta es reconocer las incertidumbres acerca de su magnitud, calendario, regionalización o impactos hidrológicos concretos.

En cualquier caso, las consideraciones del Anteproyecto sobre las consecuencias del cambio climático son insuficientes, tanto en lo que se refiere a la principal cuenca cedente (Análisis de los sistemas hidráulicos, p. 155) como receptoras (pp. 274-276). La adopción del segundo horizonte del Plan como marco de referencia temporal es, en este caso, inadecuada. Excluir los posibles efectos del cambio climático sobre las demandas es inexplicable. Según cálculos de Ayala-Carcedo, si se tienen presentes los horizontes correspondientes a la amortización económica de las obras y la mitad de la vida útil, el 2060, los recursos se reducirían en un 17% y según el CEDEX (1997), las pérdidas para una hipótesis la mitad de severa que la del autor citado y la del IPPC de la ONU, se habrá perdido el 20% en Ebro, Guadiana, Sudeste e islas. Para entonces, sin contar las nuevas regulaciones y trasvase, ni los regadíos de los planes de cuenca, y teniendo en cuenta el aumento del consumo en regadíos que dicho cambio inducirá, los efectos sobre ríos y humedales pueden ser mucho más importantes de los que la documentación considera. Si se añade la falta de evaluación del efecto sobre costas, playas y deltas de las obras previstas, algo que la subida del nivel del mar en marcha, recientemente revisada al alza por el IPPC, va a agravar de forma muy considerable, se entiende la pobre impresión que causa la documentación en este aspecto (Ayala-Carcedo, 2000).

Por todo ello, resulta bastante coherente plantear que no es posible elaborar, debatir y aprobar un Plan sin que se presenten expresa y formalmente sus objetivos (evidentemente, el Título preliminar del presente Anteproyecto no es suficiente), fundados en un diagnóstico previo de la situación y los problemas actuales; sin que se analice el futuro a través de la aplicación de metodología de escenarios (incluidos escenarios de cambio climático más elaborados) y sin que se definan y concreten un conjunto de estrategias, reformas y medidas acordes con todo ello. No parece que se pueda defender que el LBA cumplió ese papel; si acaso hubiera constituido una base para la discusión y la posterior formulación de estos contenidos.

El modelo de desarrollo territorial subyacente en la propuesta

A lo largo del debate desarrollado durante los últimos años, se va imponiendo la idea de que la planificación hidrológica no puede entenderse más que como un instrumento puesto al servicio de la política territorial; que las propias demandas y disponibilidades de agua de cada cuenca sólo pueden fundamentarse en el diagnóstico y la consiguiente estrategia explícita de utilización del territorio. Precisamente por esto, una de las críticas más generalizadas que el Anteproyecto está recibiendo se refiere a la ausencia de directrices explícitas de política territorial que lo justifiquen.

En realidad las críticas sobre el ‘déficit territorial’ de la planificación hidrológica no son nuevas. Ya el anterior proyecto de 1993 fue censurado por la ausencia de un modelo explícito de desarrollo territorial

⁴Si bien es cierto que la expansión del olivar en regadío ha sido un proceso irrefrenable y basado en la iniciativa de los operadores privados, no es menos cierto que todo el proceso ha estado determinado por una decisión política muy concreta: el apoyo institucional a una determinada fórmula de OCM del aceite de oliva. Las consecuencias de esa opción fueron analizadas y anunciadas por determinadas investigaciones desarrolladas en las universidades de Sevilla y Córdoba.

que sustentara sus propuestas (Gómez Mendoza y Moral, 1985). En aquel momento las críticas se centraron en los efectos sobre desequilibrios territoriales (la reiterada protesta por el despoblamiento de las regiones interiores); «Las transferencias hídricas (...) transfieren, junto con el agua, desarrollo, poder económico y, consiguientemente, poder político, lo que generará un nuevo modelo de articulación territorial más desigual y menos equilibrado y solidario aún que el que tenemos» (Clemente Sanz Blanco, senador del Partido Popular por Segovia, El Norte de Castilla, 27 de diciembre de 1993).

La diferencia es que ahora el argumento territorial es utilizado no sólo como herramienta de oposición desde las cuencas cedentes o por los editoriales de la prensa nacional, sino que comienza a manejarse en relación con la dinámica territorial de las regiones supuestamente beneficiadas por los trasvases; incluso comienza a apuntar en ciertos sectores sociales, todavía minoritarios, residentes en estas últimas. Este es el tema más novedoso y, desde mi punto de vista, con mayor carga emergente (junto al tema del cambio climático) si se comparan los argumentos empleados en los debates sobre los anteproyectos de 1993 y 2000.

Es indiscutible que en las áreas deficitarias nada se ha hecho en estos últimos años para controlar el crecimiento de las demandas. A los importantes desarrollos urbanísticos, turísticos y recreativos se ha añadido una expansión del regadío fuera de todo control. Muy recientemente este problema empieza a ser objeto de controversia político-social, al pasar de los boletines de las ONGs ecologistas a los medios de comunicación. Hojeando un día al azar la prensa local en Almería, se puede encontrar en páginas consecutivas los siguientes titulares: «La Junta (de Andalucía) acusa a Confederación (Hidrográfica del Sur, dependiente del gobierno central) de ‘dejación de funciones’ en el control de los regadíos ilegales» (La Voz de Almería, 15 de octubre de 2000). En el cuerpo de la información se hace saber que el delegado de la Consejería de Agricultura y Pesca asegura —hecho por lo demás bien contrastado— que en el Poniente de la provincia se han construido 10.000 hectáreas de invernaderos ilegales desde el año 1984 en que fueron declarados sobreexplotados los acuíferos de la comarca. Más novedosa resulta la situación del Levante almeriense, supuestamente en emergencia hídrica, en donde, se dice, «el descontrol es absoluto». Se dan casos (cualquiera lo puede comprobar con sólo transitar por la autovía desde Lorca a Almería), de «transformación de baldíos, que nunca se habían cultivado y, por tanto, nunca habían tenido agua, en fincas agrícolas de 100, 150 o 200 hectáreas».

Mucho habría que discutir acerca de la responsabilidad política y administrativa que le corresponde a la propia Junta de Andalucía sobre estos hechos, pero lo cierto es que, hoy por hoy, a diferencia de hace poco tiempo, nadie los niega y, está aceptado socialmente que hasta el momento ninguna administración ha tratado seriamente de ponerles coto. Nadie duda tampoco que las expectativas creadas por el trasvase pueden contribuir a desencadenar una espiral aún mayor de demandas, como ya ocurrió tras el anuncio del trasvase Tajo-Segura.

La aceptación del fenómeno de lo que se ha dado en llamar el *desgobierno hidráulico* está tan asumida por el Anteproyecto que nunca se menciona en la documentación. En la extensa descripción de los antecedentes de los trasvases propuestos, y especialmente del recién mencionado Tajo-Segura (Análisis de antecedentes y transferencias planteadas, pp. 48-50), no se comenta quizás lo esencial para el debate sobre la nueva propuesta: la espiral de demandas que indujo, la realidad de la menor disponibilidad de recursos para trasvasar que los previstos, y el agravamiento de los déficits diagnosticados en la cuenca receptora. Ese tema central del *desgobierno* se presenta eufemísticamente en la documentación como *intensa presión social*: «(en el área del sureste) la intensa presión social por la disponibilidad del agua ha ido desarrollando de facto las fuentes de recursos disponibles hasta llegar a la situación actual de completo agotamiento e insostenibilidad» (p. 169).

La responsabilidad no es sólo de la administración hidráulica. El carácter incuestionable del proceso está tan profundamente enraizado que da lugar a planteamientos como el que se contiene en el documento para la información pública del Plan de Ordenación del Territorio del Poniente Almeriense (enero 2000), sobre el que es competente la administración autonómica: «... resulta lógico no imponer una autolimitación o reducción del tamaño del sector para adecuarlo a las posibilidades de los recursos naturales, por el contrario resulta más coherente y acertado abordar el diseño de un modelo general de aprovechamiento de los recursos, muy especialmente del agua, que permita la sostenibilidad sin cuestionar la evolución del sector» (Junta de Andalucía/Consejería de Obras Públicas y Transportes, 2000, p. 25)⁵. Es decir, se asume con convicción, y con una fórmula excepcionalmente explícita, el carácter de variable exógena de la demanda, como tradicionalmente se ha hecho en la política hidráulica. La creación de riqueza y la generación de puestos de trabajo constituyen lógicamente la base argumental de la defensa del modelo de expansión de los usos.

⁵Esta cita pone de manifiesto que, así como la existencia de estudios de evaluación ambiental no garantiza la salvaguarda de los valores ambientales fundamentales, los planes de ordenación del territorio no significan *per se* la aplicación de criterios de sostenibilidad física en el desarrollo territorial.

Pero pocas páginas más delante del periódico mencionado se aporta otra faceta fundamental de la realidad socio-territorial de la provincia. El alcalde de El Ejido, Juan Enciso, reelegido por mayoría absoluta en las pasadas elecciones, asegura que: «Mientras yo sea alcalde impediré que se construyan casas para inmigrantes». Nadie ignora la necesidad de los miles de trabajadores extranjeros para atender las faenas agrícolas. Simplemente, se niega su condición de sujetos con derecho a alojamiento. Recientes estudios desarrollados en el Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC) de Córdoba, y en las universidades de Almería y Sevilla, confirman los altos niveles de escisión social y frecuente crispación en las zonas afectadas por las transferencias previstas.

Desde mi punto de vista, no se insistirá lo suficiente en la importancia que estos procesos tienen para el debate sobre el Anteproyecto. Dada su magnitud física (movimiento de 1000 millones de toneladas al año) y económica, así como su fuerte componente político y emocional, la propuesta de transferencias necesita una indiscutible *legitimación social*. Los hechos que se acaban de mencionar asestan golpes muy severos a esa legitimidad. Quizás por ello, en las cerca de las 1000 páginas de documentación no hemos encontrado utilizada la palabra *inmigración* o *inmigrante*, mucho menos la palabra *ilegalidad* en el análisis de la situación actual, pese a ser éstos aspectos fundamentales de la realidad territorial de estas regiones. Por el contrario, en el documento se advierte de que la alternativa de *trasvase nulo* tendría como impactos negativos de carácter social la «conflictividad social» y «el desarrollo de movimientos opacos y especulativos» (Análisis ambientales, p. 140).

En Almería se expresa, quizás con especial intensidad, la situación que afecta a todo el litoral mediterráneo receptor de los trasvases propuestos. La gran cuestión, como todas las opiniones autorizadas vienen entendiendo últimamente, es el modelo de desarrollo territorial al que se quiere y se puede aspirar. Cuando es de dominio público que ya se ha generado un claro movimiento al alza de los precios de las tierras que podrían ser beneficiadas por las aguas del trasvase, no parece que esa condición novedosa y positiva que introduce el Anteproyecto, la congelación de los usos agrícolas actuales en las zonas receptoras, tenga ninguna posibilidad de convertirse en realidad. Parece bastante claro que, en el contexto social e institucional actual, los trasvases significan la proyección al futuro de un modelo que comienza a juzgarse insostenible ecológicamente, falto de cohesión social y territorialmente desequilibrado. El debate no es muy diferente al que se desarrolla sobre los modelos de desarrollo territorial de otras zonas del litoral, como algunos grandes municipios de la Costa del Sol, en donde la dinámica de crecimiento rápido, las perspectivas de corto plazo y la indisciplina urbanística cuentan con amplio respaldo social; donde también se presenta una *intensa presión social* para la ocupación de la primera línea del litoral o la colmatación de los espacios libres remanentes.

Este es el debate nuevo, como hace años lo fue el referido a que el regadío no era ya la panacea para la reorganización territorial de las tierras del interior (lo cual no quiere decir que éste haya sido totalmente superado).

¿Qué modelo de relación de la sociedad con el agua? ¿qué tipo de debate y participación? ¿es posible el consenso?

La Ley de Aguas de 1985 significó un avance histórico en la conceptualización de la relación social con el agua. Con las objeciones que se quiera, que no es el momento de detallar, el LBA recapituló exhaustivamente el amplio debate técnico, científico y político que el Anteproyecto de PHN de 1993 y su trayectoria posterior —al calor de la crisis provocada por la sequía 1991-96— suscitó. Así, por mencionar un ejemplo relevante, la inclusión en el LBA (pp. 713 y ss.) del análisis sobre la ‘comunidad de política hidráulica tradicional’ debido a Pérez Díaz, Mezo y Álvarez-Miranda, constituye un paso muy importante en la reflexión: desde el propio corazón de la Administración hidráulica se está poniendo el ‘dedo en la llaga’ en las cuestiones de objetivos, discurso y poder que constituyen las claves político-sociales del problema. El Anteproyecto de PHN actual, incorpora nominalmente la doctrina de la Directiva Marco de Aguas (MIMAM, 2000, Análisis Ambientales, pp. 22 y ss.) ¿Qué más se puede declarar sobre la complejidad de la política de aguas, el cambio de paradigma, la necesidad de incorporar los nuevos objetivos, la imprescindible participación de los nuevos actores?

El Anteproyecto contiene algunas novedades importantes resultado de una cierta maduración del modelo de política del agua fruto del debate desarrollado a lo largo de los últimos años. Entre ellas destacaríamos:

- En el conjunto del país los volúmenes a trasvasar se reducen a una cuarta parte de la cantidad propuesta en el Anteproyecto de 1993, aunque eso no alivia su impacto específico sobre la cuenca del Ebro.

- Se plantean decisiones importantes como es la de reevaluar el balance de la cuenca del Guadalquivir y excluir las aportaciones desde otras cuencas, aunque sin explicitar las condiciones (desafectación de regadíos de escasa rentabilidad, reasignaciones en el espacio y en el tiempo) para que el sistema se reajuste (Garrido, Iglesias y Gómez, 2000).
- El precio unitario del agua que eventualmente pueda llegar desde el Ebro a las áreas receptoras aumentará considerablemente con relación al que actualmente se paga por el agua del trasvase Tajo-Segura, aunque sigue estando por debajo de lo que la mayoría de las opiniones expertas aseguran.
- Las aportaciones externas se condicionan a la estabilización del crecimiento del regadío en las zonas receptoras, aunque la credibilidad de esta condición es escasa.
- Se introducen figuras novedosas como la de *reserva ecológica* o *cuota ambiental*, si bien esta debería extenderse por coherencia a todas las regulaciones, hidroeléctricas incluidas, y no sólo a los trasvases (Ayala, 2000),

Sin embargo, el nuevo proyecto mantiene invariables algunas ideas fundamentales que siguen comprometiendo la propuesta. Volver a insistir, ahora por parte del propio Ministro de Medio Ambiente, en la idea de que «el principal usuario del Ebro es el Mediterráneo», constituye un retroceso importante en la racionalización y modernización del debate hidrológico en España. Aunque todavía haya podido encontrar eco en amplios sectores sociales, esa argumentación o mediatización del mensaje hacia el público, ha enajenado de entrada a buena parte de la comunidad científica. La fórmula de prometer a la zona cedente inversiones económica y ecológicamente insostenibles, no sustentadas por planificación agraria alguna, complican más que resuelven la situación.

Es en Aragón donde los conflictos por el agua se presentan y seguirán presentándose con mayor virulencia si persisten las opciones planteadas en el Anteproyecto. En esta comunidad el agua provoca con mayor claridad tomas de posición y reagrupamiento políticos distintos de los que se presentan a escala estatal, «expresión por excelencia de una identidad territorial específica» (Drain, 1998). Ya en 1994 el tono del debate fue muy parecido al actual: «La defensa que nuestro pueblo hace de sus aguas no está anclada en el sentimentalismo: es nada más y nada menos, la lucha por la subsistencia (...) Aún con todo, temo que todavía habrá alguien empeñado en resucitar el fantasma de la insolidaridad» (José Marco Berge, presidente del Gobierno Autónomo de Aragón, «Agua: justicia y solidaridad», El País, 21 de junio de 1994).

Las posibilidades de llegar a un acuerdo sobre las *compensaciones* necesarias para paliar esta merma de recursos —previstas, de acuerdo con el antiguo principio de *cohesión*, o la actual *cuota ambiental*, en las propuestas sobre trasvases— se complican por la emergencia de los nuevos planteamientos medioambientales y patrimoniales sobre el agua.

Los responsables políticos del proyecto de PHN se equivocaban en 1993 (y parecen seguir equivocándose en el 2000) cuando afirmaban que el reparto del agua, con el que se pretendía diseñar el futuro mapa territorial, agrícola, energético y medioambiental del país, no se podía entender como un problema de las comunidades autónomas, sino de las cuencas: «No es un problema que haya que discutir entre las autonomías, no es un problema de división política del Estado, es de organización física del Estado español» (declaraciones de José Borrell, El Mundo, 16 de enero de 1993).

Por el contrario, la realidad política se ha demostrado más relevante que la física: las transferencias intercuenas, cuando se producen *dentro de una misma comunidad autónoma*, son menos conflictivas (aun siéndolo mucho), que el reparto del agua de una misma cuenca hidrográfica entre comunidades autónomas diferentes.

Referencias

- Arrojo, P. y Gracia, J.J.
2000 *Los trasvases del Ebro a debate*
Bakeaz, Nueva Cultura del Agua, Serie Informes, 8, Bilbao.
- Ayala-Carcedo, F.J.
2000 «Análisis de sostenibilidad y alternativas del plan hidrológico nacional de 2000»
Tecnoambiente, en prensa
- Drain M. (dir.)
1998 «Regulation de l'eau en milieu méditerranée. Risques et tensions»
Territoires en Mutation, 3, Montpellier

- Embid Irujo, A. (dir.)
1999 "Planificación hidrológica y política hidráulica"
El Libro Blanco del Agua. Zaragoza, Seminario de Derecho del agua de la Universidad de Zaragoza, Confederación Hidrográfica del Ebro
- Garrido, A., Iglesias, E. y Gómez, A.
2000 *An evaluation of Inter-temporal management of water reservoirs*
SIRCH project
- Giansante, C. (ed.)
2000 *Lower Guadalquivir River Basin. Case Study Monograph*
first draft, October 2000, SIRCH project
- Gómez Mendoza, J. y Moral Ituarte, L. del
1995 "El Plan Hidrológico Nacional: criterios y directrices"
en Gil Olcina, A. y Morales Gil, A. (eds.): *La planificación hidráulica en España*. Alicante, Caja de Ahorros del Mediterráneo, pp. 331-378
- Junta de Andalucía/Consejería de Obras Públicas y Transportes
2000 *Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca del Poniente Almeriense*
Sevilla
- Mairal Buil, G. y Bergua Amores, J.A.
1998 «Del economicismo al culturalismo. El agua y los conflictos sociales»
Demófilo. Revista de Cultura Tradicional de Andalucía, 27, 11-26
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
1998 *Plan Nacional de Regadíos. Horizonte-2008*
Madrid
- Ministerio de Medio Ambiente
1998 *Libro Blanco del Agua en España*
Madrid
- Ministerio de Medio Ambiente
2000 *Plan Hidrológico Nacional*
Madrid. Anteproyecto de ley y 5 volúmenes de documentación
- Ruiz, J. M.
2000 «El agua fugitiva»
El Correo Español-El Pueblo Vasco, 13 de julio
- Sauquillo, A.
2000 *Comentarios sobre los documentos presentados del Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional*
documento mecanografiado