

La gestión del agua en España ¿ De dónde venimos y a dónde vamos ?

Pedro Arrojo Agudo

Departamento de análisis económico de la Universidad de Zaragoza.

Durante los últimos años, hemos abierto en España un debate sobre gestión de aguas sumamente interesante; quizás el más intenso y profundo jamás realizado en Europa e incluso a nivel mundial. La reacción frente al Plan Hidrológico Nacional del anterior Gobierno, con sus más de 130 grandes embalses y sus controvertidos trasvases del Ebro, marcó un hito histórico de movilización ciudadana. Este movimiento por la Nueva Cultura del Agua, de hecho, ha suscitado un debate similar al que se produjo en Estados Unidos en los años 70, y que culminó en los 80 con el veto presidencial de la Hit List. Un veto que bloqueó una oleada de grandes obras hidráulicas, que incluía trasvases a 2.000 km de distancia, desde el estado de Washington hasta Los Ángeles. Pero más allá del millón largo de ciudadanos que salieron a la calle entre 2001 y 2002, lo más trascendental ha sido, a mi entender, el alma que ha dado vida a ese movimiento bajo el lema de la Nueva Cultura del Agua. Un alma que pone énfasis en la necesidad de nuevos valores y nuevas actitudes ciudadanas, más allá de nuevas políticas e instituciones.



Un poco de historia de la gestión del agua en España

Hace un siglo, Joaquín Costa planteó, con acierto, la necesidad de regenerar la función pública, tomando como eje la gestión de aguas. Eran tiempos de pujanza de las ideas liberales. Sin embargo, bajo la misma lógica que propugnaba expropiar tierras de la iglesia y de la nobleza para dinamizar su productividad en manos de la burguesía, la iniciativa privada fracasó en el intento de promover grandes obras hidráulicas. Las inversiones precisas para hacer las grandes presas que la ingeniería hidráulica estaba en condiciones de realizar eran demasiado elevadas y los plazos de amortización demasiado dilatados. En estas circunstancias, Costa acertó al plantear la necesidad de recuperar, desde la modernidad, el viejo derecho romano, que consideraba el agua como 'res pública'. Se trataba de que el Estado, desde su capacidad financiera, asumiera el reto de 'dominar los ríos' para poner sus aguas al servicio del desarrollo agrario e

industrial. En nombre del 'interés general' se centraba de impulsar el desarrollo económico y social que otros países habían sabido levantar con décadas de antelación.

Ya en 1902, se aprobó en España el Plan Nacional de Aprovechamientos Hidráulicos, un plan pionero a nivel mundial, por su envergadura. En 1926 se creó la Confederación Hidrográfica del Ebro, la primera institución de gestión a nivel de cuenca en el mundo. Desde entonces, las confederaciones, junto a la Dirección General de Obras Hidráulicas, constituyeron una potente estructura que se ha mantenido vigente, por encima de regímenes y del color político de los diversos gobiernos, a lo largo de todo el siglo XX. Incluso el franquismo entendió el interés de resucitar a Costa para promover el hidropopulismo que le caracterizó. Eso sí, bajo nuevos argumentos autárquicos de corte fascista y desde un enfoque del 'interés general' cada vez más sesgado hacia los intereses empresariales de las familias del régimen.

El enfoque productivista ha marcado nuestra historia a lo largo del siglo XX, promoviendo ingentes esfuerzos en materia de ingeniería civil. Hoy, más de 1.300 grandes presas, con una capacidad de unos 53.000 millones de metros cúbicos, hacen de España el país del mundo con más presas por habitante y por km².

Los años 60: el cuestionamiento a la política de construcción de presas en Estados Unidos

Sin embargo, ya a finales de los años 60, empezaron a surgir en Estados Unidos las primeras críticas a la construcción de grandes presas. A lo largo de los 70 los argumentos económicos y ecológicos acabarían por poner en crisis el modelo en cuestión. El veto presidencial de la Hit List certificaría el ocaso de las llamadas estrategias 'de oferta' y abriría nuevos enfoques de gestión basados en estrategias de gestión de la demanda -ahorro y mejora en la eficiencia de uso- y de conservación de los ecosistemas acuáticos -nuestras fábricas naturales de agua.

A principios de los 90, Daniel P. Beard, director del Bureau of Reclamation, en su discurso ante la Comisión Internacional de Grandes Presas, en Durban, Sudáfrica, decía: 'El Bureau of Reclamation de Estados Unidos fue creado como un organismo de construcción de obra pública hidráulica. Los resultados de nuestro trabajo son bien conocidos: las presas de Hoover, Glen Canyon, Grand Coulee y otras fueron construcciones monumentales, motivo de orgullo para nuestro país y para nuestros empleados. Sin embargo, hemos llegado a la conclusión de que debemos efectuar cambios significativos... Nos hemos dado cuenta de que los costes de construcción y operatividad de proyectos de gran envergadura no pueden recuperarse... Con el tiempo, la experiencia nos ha dado una apreciación más clara sobre sus impactos medioambientales. Fuimos lentos en reconocer estos problemas, y aún estamos aprendiendo cuán agresivos son y cómo corregirlos... También nos hemos dado cuenta de que existen diferentes alternativas para solucionar los problemas de uso del agua, que no implican necesariamente la construcción de presas. Las alternativas no estructurales son a menudo menos costosas de llevar a cabo y pueden tener un menor impacto ambiental... El resultado ha sido que la época de construcción de presas en Estados Unidos ha llegado a su fin'.

Presas y desalación en España: el pasado se supera.

Desgraciadamente, en España, la vigencia de este tipo de estrategias 'de oferta', basadas en grandes obras bajo masiva subvención pública, se ha prolongado hasta nuestros días. Tales enfoques, en sinergia con el modelo de desarrollo imperante y la orfandad de planes de ordenación territorial razonables, nos han llevado a quebrar los límites de la sostenibilidad de nuestros ecosistemas acuáticos, espeicalmente en el área mediterránea.

El anterior gobierno, lejos de hacer del Plan Hidrológico Nacional una ocasión para evolucionar hacia nuevos enfoques de modernidad, optó por acelerar la espiral de insostenibilidad. Se trataba de actuar 'rápido, rápido, ahora o nunca...' antes de que reaccionara Europa, tal y como dijo el ministro Arias Cañete en aquellas 'testiculares' declaraciones ante las cámaras de TV3. El giro en materia de gestión de aguas promovido por el actual gobierno supone un punto de inflexión similar al que supuso en Estados Unidos el veto de la Hit List, impuesto por el presidente Carter. Este giro, de momento, se ha centrado en derogar los proyectados trasvases del Ebro y en priorizar las modernas tecnologías de desalación.

Sin embargo, el gobierno socialista no ha alterado el diagnóstico del llamado 'déficit estructural' del litoral mediterráneo -y de otras zonas-, ni ha cuestionado el modelo de desarrollo imperante y la insostenibilidad de las demandas que genera; cuestión, sin duda que resulta políticamente complicada.

Durante las últimas décadas, el crecimiento de demandas -especialmente agrarias y urbanísticas- y la gestión irresponsable de vertidos -incluida la contaminación agraria difusa-, han ido agotando o degradando los recursos cercanos. Ello ha motivado la explotación de nuevas fuentes, a distancias crecientes. Sin embargo, las nuevas tecnologías de membranas semipermeables, aplicadas a la desalación y a la regeneración de caudales, están ganando la batalla a las tradicionales estrategias hidráulicas basadas en grandes presas y trasvases a distancia, especialmente cuando las demandas se sitúan en la línea de la costa. En este sentido, la opción asumía por el actual gobierno al priorizar la **desalación frente a los trasvases del Ebro** ofrece ventajas incuestionables:

- Ofrece aguas de una calidad muy superior, pues las aguas trasvasables del Ebro superan la salinidad recomendada por la UE para aguas prepotables
- Garantiza producción y disponibilidad de recursos, incluso en ciclos de sequía. En sequías como la actual, el Ebro no tendría caudales trasvasables, al tratarse de sequías que afectan, cuando menos, al espacio mediterráneo.
- Permite una mayor flexibilidad y modularidad en las estrategias a desarrollar
- Exige un menor consumo energético por metro cúbico (espeicalmente con las neuvas membranas de baja presión, que implican en torno a 3 kWh/m³ frente a los 4kWh que supone llevar un metro cúbico desde Tortosa hasta Almería
- Resultan costes económicos claramente inferiores, en torno a 0,45 euros el m³, mientras que trasvasar cauales hasta Almería hubiera supuesto del orden de 1,5 euros/m³.

Las acciones a tomar en la política hidrológica española

Sigue pendiente, sin embargo, el reto de priorizar definitivamente estrategias sostenibles basadas en reducir el consumo asumiendo nuevos enfoques de gestión de la demanda, en coherencia con la **Directiva Marco de Aguas**. Dicha directiva, aprobada a finales de

2000, supone un nuevo marco legal para todos los países de la UE, que debemos desarrollar progresivamente, hasta culminar el proceso en 2015.

Aún así, no debe subestimarse la trascendencia y el valor de los cambios promovidos por la ministra **Pilar Narbona** que, a mi entender, deben considerarse como históricos. Aunque el camino promete estar plagado de contradicciones, los cambios en curso no pueden sino profundizarse y consagrarse en el futuro. Difícilmente la historia dará marcha atrás, sea cual sea el resultado de futuras elecciones.

Desgraciadamente, la actitud del Partido Popular, anclado en el pasado, está retrasando los verdaderos **debates pendientes** y los retos que exige la normativa marco:

1. Recuperar el buen estado de ríos, humedales, lagos y acuíferos
2. Promover la responsabilidad y la eficiencia mediante estrategias de gestión de la demanda que impongan la recuperación íntegra de costes
3. Diseñar y aplicar planes de ordenación territorial y urbanística sostenibles

Se trata, en definitiva, de asumir el ineludible reto de poner en práctica la Directiva Marco de Aguas, que implica, ante todo, **pasar de los tradicionales enfoques de 'gestión de recurso' a modernos enfoques de 'gestión ecosistémica'**. Al igual que hoy entendemos que un bosque no puede ser gestionado como un simple 'almacén de madera' y asumimos pasar de hacer 'política maderera' a hacer 'políticas forestales sostenibles', se trata de entender que los ríos y ecosistemas acuáticos son mucho más que simples canales o depósitos de H₂O. Desde ese nuevo enfoque ecosistémico, el objetivo central de la directiva no es otro que recuperar y conservar el buen estado ecológico de los ecosistemas hídricos. Muchos entienden este objetivo como un exceso de radicalidad ecológica; sin embargo, las razones que han llevado a diseñar este tipo de enfoques, tanto en la Unión Europea como en Estados Unidos, están **el pragmatismo economicista anglosajón**. Desde este pragmatismo económico, se entiende que es interesante cuidar con esmero a la gallina, y no tanto por amor al animal como por el interés por recoger los huevos de oro que pone cada mañana... Al igual que resulta económicamente razonable gestionar de forma sostenible un bosque, un río o un humedal en buen estado ecológico son sumamente interesantes, desde el punto de vista económico; mientras que un río contaminado o un acuífero sobreexplotado no sólo genera graves problemas sociales y ambientales, sino que acaban provocando desastres económicos.



Por otro lado, la directiva marco propugna pasar, de lo que se conoce como estrategias 'de oferta', basadas en la sistemática subvención pública de los diversos usos económicos del agua, a nuevas estrategias de gestión de la demanda, basadas en el principio de 'recuperación íntegra de costes'. La mayor parte de las demandas de agua

están generadas por usos económico-productivos; lo que podríamos denominar agua-economía o agua-negocio, que poco tiene que ver con esos 30-40 litros por persona y día que ya reconocer la ONU como un derecho humano. **En las zonas de desarrollo económico más activo, como la costa mediterránea, los consumos medios se elevan a unos 3.000 litros (tres toneladas) de agua por habitante y día, como ocurre en la comarca de Almería.** Decenas de miles de hectáreas de regadíos intensivos bajo plástico o cientos de miles de chalets, con jardines británicos y campos de golf alrededor generan estos consumos. Apelar en estas condiciones a subvenciones públicas para esos usos resulta injustificable.

Asumir en los usos económicos del agua el principio de recuperación de costes, que propugna la Directiva Marco de Aguas es, por tanto, imprescindible si queremos inducir responsabilidad y eficiencia a todos los niveles.

Por último, la directiva marco exige pasar del tradicional enfoque tecnocrático e ingenieril a nuevos enfoques participativos e interdisciplinares. Ya no se trata simplemente de gestionar caudales, sino de garantizar una gestión sostenible de los complejos ecosistemas que se vertebran en una cuenca fluvial. Los valores en juego no sólo son económicos, sino también ambientales, sociales, culturales y emocionales, y por ello el enfoque de gestión necesariamente debe de ser holístico.

Desde esta perspectiva, los actores interesados en la gestión de aguas no pueden ser sólo los beneficiarios principales, regantes, hidroeléctricos, políticos y tecnócratas, sino toda la sociedad en su conjunto. Retomando el símil antes empleado, el bosque deja de ser cosa de las empresas madereras para transformarse en cuestión ciudadana. Por ello la directiva marco insiste en la necesidad de promover nuevas formas de gestión basadas en la participación ciudadana. Una participación que, siguiendo los principios de la Convención de Aarhus, firmada por España y por la UE, debe de ser proactiva y no limitada a simples procesos de información pública, a posteriori, cuando ya está todo prácticamente decidido.

La presión privatizadora del Banco Mundial y de la Organización Mundial del Comercio está llevando a 'anorexizar' la función pública en su afán por abrir nuevos espacios al mercado. Este proceso está repercutiendo gravemente sobre las finanzas municipales, llevando a muchos ayuntamientos a 'vender los muebles', privatizando la gestión de los servicios públicos de agua y saneamiento. De esta forma, estamos transformando a los ciudadanos en clientes. Cuando esos ciudadanos disponen de una buena cuenta corriente, quizás el cambio pase inadvertido, pero cuando se trata de poblaciones pobres, la cuestión puede llegar a ser grave, como se ha demostrado con las rebeliones provocadas en América Latina por estos procesos de privatización.

En todo caso, lo que está en juego no es sólo garantizar el acceso al agua potable como un derecho humano. Está en juego el modelo de gestión de estos servicios básicos para cualquier población. En España, como en otros tantos países del mundo, han sido muchos los esfuerzos colectivos para conseguir que todos, ricos y pobres, vivan en el centro o en la periferia, dispongan de agua y saneamiento en su propia casa.

Por ello, frente a las formas de gestión pública actuales, con frecuencia burocráticas e ineficientes, se trata de diseñar y promover nuevos modelos de gestión pública participativa.

En España, donde buena parte de los servicios de agua y saneamiento están concesionados a grandes empresas privadas -en torno al 50%-, está por desarrollar un adecuado sistema de regulación pública que garantice las condiciones exigibles como mínimas en el servicio, así como adecuados sistemas tarifarios y condiciones de transparencia que permitan promover el necesario control ciudadano.

Fuente: Dossier de La Vanguardia, Otoño 2006