El dilema actual de la planificación hidrológica: ¿planes de desarrollo de riegos o de protección del recurso y de su entorno ambiental? (1ª parte)

escrito por Gregorio Villegas | miércoles, 14 de marzo de 2018
Primera parte | *Segunda parte* | *Tercera parte* | *Cuarta parte*

La Donça de Clès (Comentario e incitación sobre la planificación hidrológica) nos excitaba (en el buen sentido administrativo) a entrar en los temas de la planificación hidrológica en nuestro país, asunto que no rehuimos; bien al contrario, entramos gustosamente en harina de inmediato. Pero antes queremos dejar sentado –siguiendo a un ilustre administrativista– que la planificación hidrológica es la expresión de la política hidráulica de nuestro tiempo. Es decir, que cuando decimos planes hidrológicos o pactos nacionales del agua, lo que estamos diciendo es, sencillamente, política del agua. Ahora vayamos al tema.

Se puede situar el comienzo de la llamada planificación hidrológica en España en 1902, con el llamado Plan Gasset, en honor al ministro de Fomento –en nueve ocasiones– Rafael Gasset Chinchilla, director del diario *El Imparcial,* del que se decía que un editorial suyo podía hacer caer al gobierno. El *Plan General de canales de riego y pantanos alimentadores,* fue elaborado de abajo hacia arriba, a partir de las cerradas reconocidas por los ingenieros de las demarcaciones hidrográficas. Fue un mero listado de obras que intentaba poner en marcha la *política hidráulica* de Joaquín Costa para

la producción de alimentos por medio del riego. Se comulgaba con las ideas de Álvarez Mendizabal (1790-1853), político liberal, que sostenía que *España no sería grande mientras los ríos desembocasen en el mar*. Joaquín Costa clamaba por aprovechar por el Estado *una riqueza que se desperdiciaba* por medio de pantanos y riegos. Entonces dos terceras partes de la mano de obra trabajaba en el campo, el 60% de la población era analfabeta, había frecuentes hambrunas y los puertos estaban llenos de emigrantes con destino a América. El Plan Gasset ya contiene *in nuce* las características esenciales de la política del agua llevada a cabo a lo largo del siglo XX y que llega —sorprendentemente— hasta nuestros días, siendo posible reconocer en nuestra política de aguas actual algunas de las características del Plan Gasset, tan lejano en el tiempo y para una sociedad tan distinta de la nuestra. En primer lugar, su fijación casi de modo exclusivo en los regadíos, con olvido de los abastecimientos de población, dejados en manos de las administraciones locales, así como también del aprovechamiento de la energía eléctrica de los ríos, campo dejado a la iniciativa privada. El suministro de las zonas regables se atendió por el Estado por medio de la construcción de *pantanos* y canales, con olvido de las aguas subterráneas; cierto que entonces no existía tecnología adecuada para su aprovechamiento, pero cuando décadas más tarde esa tecnología estuvo disponible, los ideólogos hidráulicos españoles la ignoraron, postulando con gran estrechez de miras (y falta de conocimientos) que los aprovechamientos de aguas del subsuelo *quitaban recursos a los embalses.*

En el siglo XIX y fuera de las actuaciones destinadas a los riegos, cabe destacar los abastecimientos de Madrid y Barcelona, con soluciones y criterios divergentes. El de la capital, a iniciativa del gobierno de Juan Bravo Murillo, mediante la creación de la empresa pública Canal de Isabel II (1851), estuvo motivado por la insuficiencia de los históricos *viajes de agua* gestionados por su ayuntamiento cuando la Villa y Corte alcanzó las 200 000 almas. El abastecimiento se basó

en el almacenamiento y captación de las aguas superficiales del río Lozoya por medio de las presas del Pontón de la Oliva (1857), pronto abandonada por sus filtraciones, y El Villar (1873), así como la construcción de un acueducto de 70 km hasta la capital. Sin embargo, las antiguas galerías de captación y distribución siguieron en servicio hasta 1932. En el caso de Barcelona, en 1867 tuvo lugar en Lieja (Bélgica) la creación de la Sociedad General de Aguas de Barcelona, de capitales belgas y franceses para el abastecimiento del *Eixample* de Cerdá, por medio de la construcción de pozos en el aluvial del río Llobregat, con los que exclusivamente se estuvo abasteciendo la ciudad hasta 1956.

Sigamos con el recorrido por nuestros planes hidrológicos. De las propuestas del Plan Gasset de 1902 se llegó a hacer muy poco (a la llegada de la República se estimaba lo realizado en un 10%), por la diferencia insalvable entre la utopía del número de actuaciones y la grandiosidad de las mismas, por una parte, y el estado melancólico de los fondos públicos, por otra. Además, muy pronto en el gobierno conservador de Antonio Maura de planteó el dilema político de dedicar los escasos fondos del tesoro a *pantanos o acorazados,* ganando la segunda opción apoyada por los navieros vascos. Se actualizó el Plan de 1902 (rebajando sustancialmente sus pretensiones) en varias ocasiones coincidiendo con la vuelta al ministerio de Fomento de Gasset (planes de 1906, 1909, 1916 y 1919). Pero se trataba de meros programas de obras, sin mayor transcendencia. De lo poco que se realizó queda como memoria el embalse Gasset en el término de Fernán Caballero (Ciudad Real) y el parque del mismo nombre en la capital de la provincia, por la cual Gasset fue diputado cunero a Cortes en numerosas ocasiones.

En 1926, durante la dictadura de Primo de Rivera, se crea la Confederación Hidrográfica Síndical del Ebro, con el viento *regeneracionista* de Costa y la presión de los riegos del Alto Aragón. Su finalidad fue la de la realización de *un plan coordinado y metódico* de aprovechamientos hidráulicos de su

cuenca, frente a la visión dispersa y descoordinada de la etapa anterior. Amplió la visión de los usos del agua al incluir aprovechamientos hidroeléctricos y formación de los agricultores. Pero Lorenzo Pardo, su primer director, conformó un órgano excesivamente ambicioso, una especie de Estado dentro del Estado, con representación paralela de las fuerzas vivas de la región y con la emisión de empréstitos internacionales. La Gran Depresión de 1929 produjo una bancarrota de sus cuentas; la República tuvo que reorganizar (recortar) la Confederación y sus cometidos, poniendo fin a los sueños megalómanos. Su creación se cita como timbre de gloria de nuestra política hidráulica al haberse anticipado a la Tennessee Valley Authority, del presidente Roosevelt y su programa *New Deal* de 1933, con propósitos similares a los de la Confederación del Ebro.

Sin embargo, los planes que la República había recortado en la cuenca del Ebro por excesivos, los fomentó a nivel nacional con el Plan de Obras Hidráulicas de 1933. Plan que —como resulta frecuente en España— alcanzó su mayor brillantez criticando la planificación anterior, la de Gasset de 1902. Sus autores, dirigidos por Lorenzo Pardo, pusieron énfasis en el desarrollo de la producción agrícola de exportación en el Levante (para la adquisición de divisas que España necesitaba tras la crisis económica de 1929), para lo cual diseñaron un trasvase de aguas desde las cuencas del Tajo y Guadiana al Segura. No se incluye en el Plan de 1933 ninguna actuación de abastecimiento de población, pero sí una *pedrea* de obras hidráulicas por toda España para riegos, pretendiendo como idea directriz, el paso de volúmenes de agua desde las cuencas atlánticas a las mediterráneas, cambiando el «sentido» del agua del Plan Gasset, que primaba las cuencas atlánticas. El discurso de presentación del Trasvase Tajo-Segura en el Cine Monumental de Alicante en 1933, hace fácil la labor de una crítica actual al Plan de Obras Hidráulicas de Lorenzo Pardo y del ministro Indalecio Prieto. Alicante, entonces la provincia más pobre de España después de Almería es hoy una de las

provincias de mayor renta per cápita, pero no debido a los riegos sino al turismo. Esta consideración nos pone en la pista de que no hay que poner demasiados huevos en la cesta de la agricultura. Así por ejemplo, Benidorm aporta hoy al PIB de la Comunidad Valenciana más que la agricultura (secano y regadío) del conjunto de las provincias de Castellón, Valencia y Alicante.

El Plan de Obras Hidráulicas de 1933, como su nombre indica, era un plan de obras y no un plan de transformación de terrenos de secano a regadío, labor para la que son necesarias otras actuaciones además de las infraestructuras. Poco se hizo con este plan, acaso el inicio de embalses para el riego de las vegas del Guadiana en Badajoz. El Plan no llegó a aprobarse en el Congreso; el gobierno republicano-socialista que lo iba a presentar cayó en las elecciones de noviembre de 1933. El nuevo ministro de Obras Públicas, el primate del partido radical Guerra del Río, afirmó que apoyaba el Plan sin cambiarle una coma. Sin embargo, la dinámica política de aquellos años no permitió su aprobación formal.

Pasada la Guerra Civil, el ministro Peña Boeuf, profesor de la Escuela de Caminos, elaboró el Plan de Obras Públicas en 1940. Aparte de crear la Renfe y clasificar las carreteras en la forma que ha llegado hasta nuestros días en nacionales, provinciales y locales, en materia de obras hidráulicas emprendió pequeñas obras de regadío que resultaron más operativas y adecuadas a la situación del país para proporcionar alimentos, olvidando —por ejemplo— los trasvases y otros proyectos megalómanos. Sin embargo, este ministerio y sus actuaciones han tenido mala prensa, con la descalificación de que solamente copiaba los proyectos hidráulicos de la República ocultando su origen, cosa por otra parte, cierta en buena parte. Fueron los años de *restricciones* eléctricas y del estraperlo de alimentos.

Mayor incidencia tuvo la creación en 1939 del Instituto Nacional de Colonización (INC). Se trataba del programa

político del franquismo como respuesta a la reforma agraria de la República, que venía a consistir en el mero reparto de la tierra. Por el contrario, el INC desarrolló la transformación de tierras de secano en regadío mediante la construcción de pantanos, canales y acequias, la construcción de nuevos pueblos de colonización para asentar familias campesinas a las que se le facilitan aperos y créditos, así como formación profesional. La labor fue completada mediante la construcción de caminos rurales y la electrificación, de manera que el INC llegó a constituirse como un Estado dentro del Estado. Posteriormente, en los años 50, para la mejora de la productividad del campo, fueron creados los Servicios de Extensión Agraria y de Concentración parcelaria. Estas actuaciones tuvieron sus luces y sus sombras. Entre las críticas figura que se trataba de asentar la población en el campo retrasando la industrialización del país con sus secuelas de conflictividad laboral, así como estar enfocadas hacia una economía autárquica, que mantuvo el estancamiento económico durante más de 15 años.

Los Planes de Desarrollo Económico y Social, con los que se superó el periodo autárquico, arrancan con el plan de estabilización y liberalización de 1959 (a indicación o imposición del Fondo Monetario Internacional ante la inminente quiebra económica del país), siendo su promotor López Rodó y su equipo del Opus Dei. Iniciaron la etapa de un potente crecimiento económico, con una tasa media acumulativa del 5,3% de incremento anual del PIB entre 1950 y 1975. Se basaron en una balanza comercial desequilibrada cuyo déficit se compensaba con las remesas de los emigrantes en Europa y los ingresos por turismo. Se inició la industrialización del país. En materia hidráulica durante el primer Plan (1964-67) se continuó e intensificó la construcción de presas para el regadío. La reapertura del Centro de Estudios Hidrográficos (CEH), que en su primera etapa durante el periodo republicano había sido dirigido por Lorenzo Pardo, inició la realización estudios hidrológicos en España, pues hasta entonces la

penuria de datos en los que basar la planificación era notable. En 1964 el CEH llevó a cabo la elaboración del *Inventario de Recursos Hidráulicos* (Precipitación, Hidrología, Regulación, Hidroelectricidad), primer intento de sistematizar con criterios relativamente modernos los recursos hidrológicos del país, aunque sus errores fueron notables. Se siguió ignorando las aguas subterráneas por la dirección general de obras hidráulicas, hueco que fue rellenado por el INC utilizando los equipos de perforación transferidos dentro del programa de ayuda y cooperación del ministro Cavestany con los EEUU, como anexo a los acuerdos de cesión de bases militares.

El II Plan de Desarrollo Económico y Social (1968-71) y el inicio del III Plan (1971-75), abortado por la nueva situación político-económica del país, pusieron las bases, en materia del agua, de la actual política «oficial» en ese campo, seguida inercialmente hasta nuestros días. Durante la década de los 70 se alcanzó el cénit de la construcción de presas y el desarrollo de riegos de iniciativa estatal. La mano de obra dedicada a la agricultura descendió del 50% en 1950 al 25% en 1975. Asimismo se postuló la política de trasvases como *culminación a la edad de oro de la política del agua en nuestro país.* En 1967 se presentó el Anteproyecto del Trasvase Tajo-Segura, que —según sus autores— presentaba *mayor interés nacional* que el abastecimiento del área de Madrid, aun cuando se predecía que el área de la capital alcanzaría hacia el año 2000 los 10 millones de habitantes con una demanda de agua de 2500 hm^3/año. Es decir, el foco se situaba en los riegos ignorando el abastecimiento de poblaciones, el desarrollo industrial y el crecimiento del sector servicios (turismo). No se acertó en las demandas futuras de abastecimiento de la capital, pero tampoco en destinar todos los recursos hídricos exclusivamente al riego de terrenos sin consideraciones de oportunidad, productividad y rentabilidad.

Con la llegada de la democracia se vuelve a plantear el tema de los planes hidrológicos de desarrollo económico por medio

de los riegos. Por un Decreto de 1979 se ponen en marcha los planes de cuenca y el plan nacional. La iniciativa se redujo a los llamados *Avances 80* de los planes hidrológicos de cuenca. La metodología final era, en esencia, muy simple. Se podía reducir a un cuadro en el que en las filas figuraban las cuencas hidrográficas (10 en aquellos tiempos más los archipiélagos). Las columnas estaban constituidas por los recursos medios anuales, los usos existentes y, como diferencia, los recursos no aprovechados, todas las cifras en valores medios y en hm^3/año. Llegados a este punto la cuestión se reducía en dejar una fracción pequeña de los recursos para el abastecimiento prioritario de ciudades y usos industriales; el resto se destinaba (¡hasta la última gota!) a poner en riego la mayor cantidad de hectáreas posibles, sin otras consideraciones. Sólo se exceptuaban volúmenes del Tajo y del Ebro destinados a los Trasvases, con los que se pretendía regar (*hasta las macetas como se diría más tarde)* terrenos de Cataluña por un lado, y de las provincias de Castellón, Valencia, Alicante, Murcia y Almería por otro. Los riegos se planificaban con altas dotaciones (del orden de los 10 000 m^3 por hectárea y año) y con bajas garantías (se consideraban garantías del 75% de la dotación, aunque se tratase de años consecutivos). Comenzaban ya a aparecer los problemas de la contaminación, que se enfocaban de forma militar (*lucha contra la contaminación)* como si de una epidemia se tratase. La preocupación por los problemas medio ambientales (sobreexplotación de ríos y acuíferos, salinización de acuíferos costeros, eutrofización de lagos y embalses, desecación de humedales, …) no aparecerían hasta la nueva Ley de Aguas de 1985.

Cabe recordar como anécdota que por aquellas fechas se intentó por el ministerio poner en marcha una planificación hidrológica «a lo grande». Se alquilaron oficinas fuera del ministerio (ofiplan) que se llenaron —de suelo a techo— de volúmenes procedentes de los diversos trabajos realizados en las distintas cuencas hidrográficas. Pero cuando se

consultaban estos copiosos volúmenes, resultaba que la mayor parte de los mismos eran sólamente salidas de ordenador «sin digerir». Es decir, se había perdido el rumbo planificador, no se tenían claros los objetivos y se daban palos de ciego. Se sospechaba e, incluso a veces se exponía, que una planificación con el solo objeto de construir infraestructuras para riegos (sin tener en cuenta al ministerio de Agricultura) empezaba a estar fuera de tiempo.

En estas circunstancias, ¿qué sentido tuvo el empeño de poner en marcha el Trasvase Tajo-Segura en 1980 cuando ya parecía anacrónico y se dudaba de que se pudiesen trasvasar los volúmenes previstos por una sobreestimación de los mismos? Los ingenieros del Centro de Estudios Hidrográficos, imbuidos en ideas anticuadas forzaron a los políticos para poner en marcha este gran fiasco de la política hidráulica española del siglo XX, equivalente al fiasco del canal navegable del Duero en el siglo XIX. Transcurridos 37 años desde el inicio del Trasvase, solo se ha podido derivar un tercio de los caudales del proyecto, con un sinnúmero de enfrentamientos entre usuarios y regiones. Los estudios económicos *ex post* han puesto de manifiesto un balance económico negativo. Con el Trasvase y la cascada de subvenciones estatales sólo se ha conseguido excitar una burbuja económica de riegos insostenibles en el Levante, con beneficio de unos *lobbies* que tienen secuestrada a la opinión pública y a los políticos regionales *pro domo súa*, con perjuicio de la cuenca cedente del Tajo y de la cesionaria del Segura, causando problemas ambientales y económicos de difícil solución (caso de grave sobreexplotación de acuíferos y ríos y de la degradación del Mar Menor).

La nueva Ley de Aguas de 1985 puso fin a la venerable de 1979, que tuvo una inusitada vigencia de 107 años. Tres novedades principales presento la Ley de 1985. Entronizó la planificación hidrológica a cargo del Estado como la pieza angular del sistema, «*a la que deberá someterse toda actuación sobre el dominio público hidráulico».* En segundo lugar,

incorporó al demanio hidráulico las aguas subterráneas ante los problemas aparecidos de sobreexplotación y salinización de acuíferos. En tercer lugar, incluyó la preocupación por la conservación de la calidad del agua y la protección del medio ambiente

Cabe preguntarse si el papel asignado a la planificación como medio de llevar a cabo una política económica de desarrollo de riegos no estuvo fuera ya de lugar en 1985. La sociedad española había evolucionado y había cerrado definitivamente el sepulcro de Costa y la reforma agraria de tiempos de la República. La planificación económica general (planes quinquenales) terminó definitivamente con la caída del muro de Berlín en 1989. Sólo queda como relicto de planificación económica la planificación hidrológica. Pero, ¿tiene sentido concebida al hispánico modo en nuestro tiempo? Esto habrá que tratarlo, querido lector que te has atrevido a llegar hasta estas líneas, en una entrada aparte si tuviéramos fuerzas para ello.