El dilema actual de la política del agua: ¿más riegos o protección del recurso y de su entorno ambiental? (y 4ª Parte: Propuestas, reflexiones, soliloquios y divagaciones).

escrito por Gregorio Villegas | jueves, 29 de marzo de 2018
Primera parte | *Segunda parte* | *Tercera parte* | ***Cuarta parte***

Se dice que, en un trabajo como en el que estamos metidos, a la magnificencia de las críticas suele seguir el *capitulillo* de las soluciones. Toca, pues, pasar a los términos propositivos.

Con motivo del reciente Día Mundial del Agua celebrado el pasado 22 de marzo, la Asamblea General de las Naciones Unidas puso en marcha el lema «*Nature for Water»,* la naturaleza al servicio del agua; es decir, soluciones basadas en la naturaleza (NBS). Estas actuaciones se encuadran dentro del Decenio Internacional para la acción: «Agua para el desarrollo sostenible». Por su parte, la Unión Europea promulgó en el año 2000 la Directiva Marco del Agua, cuya finalidad es la protección del recurso y su entorno ambiental, sentando entre otros principios el de la *utilización prudente y racional de los recursos naturales.* ¿Se encuentra nuestra actual política del agua en línea con estos planteamientos o, cerrados sobre nosotros mismos, *Spain is different* (ahora, Marca España del Agua)*?* Pasemos revista a los diversos temas.

Cambio climático. Las amenazas del Cambio Climático son sombrías para los países circunmediterráneos como España. Ante todo habría que asegurar de cara al futuro los abastecimientos urbanos, que representan sólo un 15% de usos del agua, pero concentran la economía y los servicios. No se trata de hacer *planes de alerta y restricciones* ante cualquiera de las recurrentes sequías que se presentarán. Hay que ir más allá. Se trata de hacer una buena auditoría de nuestros abastecimientos, asignarles recursos suficientes en un escenario de cambio climático, llevar a cabo la ampliación de infraestructuras y mejorar la gestión. No se trata de ahorrar agua; se trata de hacer un buen uso de los recursos. Hay que partir del reconocimiento de que contamos con unos buenos sistemas de suministro a precios asequibles. No se puede dejar los abastecimientos en manos privadas que sólo traten de hacer negocio; la calidad del servicio debe ser prioritaria. Por otra parte, se debe dejar de hacer política (generalmente demagógica) con el agua de los ciudadanos, abrumándoles con métodos de ahorro y participaciones públicas, que solo esconden captura de votos electorales.

En cuanto al sector del riego para la producción de alimentos (80% de los usos del agua), se trata de la estrella que ha guiado nuestra política hidráulica en el siglo XX. Pero en la actualidad cabe preguntarse: ¿cómo un país seco como el nuestro exporta 50 000 millones de euros en productos agroalimentarios (18% del valor total de las exportaciones), que es tanto como exportar agua? Además las superficies de riego siguen creciendo (2,2% el último año, con sequía declarada). Habría que reflexionar sobre nuestro modelo hidro-agrícola, con un futuro amenazado por la competencia de los países subdesarrollados. Así por ejemplo, Murcia, con graves problemas de agua, exportó el año 2016 productos hortofrutícolas por valor de unos 2500 millones de euros. Sin embargo, el pago por las tarifas del Trasvase Tajo-Segura (fuertemente subvencionadas) vienen a ser de media unos 20 millones de euros anuales (0,10 €/m^3) y han conseguido una ley

específica para pagar por el agua de mar desalinizada 0,30 €/m^3 (60 millones de euros para 200 millones de metros cúbicos anuales). Se trata de una auténtica política de *captura de rentas* que distorsiona el mercado a favor de unos *lobbies* de empresarios agrícolas y exportadores. Se puede pensar que las mejores acciones de adaptación al cambio climático pueden venir del lado económico (imputación/recuperación íntegra de costes). Es decir, si se considerase el agua como un factor de producción, debiendo soportar el usuario su coste real, sin causar distorsiones al mercado, se arreglarían gran parte de los problemas del agua de nuestro país. Esta filosofía constituye la razón de ser de la Directiva Maco del Agua europea.

Registro de aguas. Cualquiera que sea el camino que elija una nueva política del agua (auditorías incluidas), deberá comenzar por un buen conocimiento de los recursos y de los usos. Los recursos y las disponibilidades deben ser revisadas a la baja a la luz de las circunstancias que impone el cambio climático. No se deben utilizar series de aportaciones anteriores a 1980 debido al llamado efecto 80, pues se constata un descenso de los recursos desde esa fecha. Los usos deben ser revaluados junto con las asignaciones legales existentes. Desde hace años se vienen dando vueltas alrededor del registro de derechos de aguas, pero no se acaba de morder en la acción. Mientras no contemos —por una parte— con una evaluación fiable y suficientemente detallada de nuestros recursos y disponibilidades (antes recursos regulados), y por otra, sobre derechos y usos, no se podrá llevar a cabo una buena administración y gestión del agua. Repetimos: es imprescindible, ante todo, un registro de tipo notarial de derechos y usos. No se trata de adanismos; se trata de transparencia y cerrar el paso a inconfesables intereses político-económicos, corrupciones y *lobbies*.

Crecimiento incontrolado de las áreas regadas. Constituye la mayor amenaza sobre los recursos hídricos (incluida la

sobreexplotación de acuíferos), la mayor fuente de problemas para los gestores del agua, los mayores perjuicios para los agricultores de vocación (incluido el reparto *a la española* de las subvenciones de la PAC), el mayor riesgo para la economía agraria y la mayor degradación para el medio ambiente. Son la expresión de la falta de políticas agraria y del agua orientadas hacia el futuro. Se apoyan con frecuencia en captaciones ilegales, alegales, elusivas, toleradas o subrepticias. Al contrario, se deberían orientar las acciones hacia la reducción de superficies ilegales, escasamente productivas, o que afecten a espacios singulares (caso del Mar Menor). Tenemos el mercado nacional bien surtido de productos alimentarios y un gran volumen exportador. La agricultura de regadíos deberá orientarse hacia productos saludables, de calidad y ecológicos (en sí mismos y con el ambiente) en competencia con la agricultura de los países desarrollados; no en producciones carentes de calidad en competencia con los países menos desarrollados y con costes de producción inferiores a los españoles. Se tendrá que afrontar la revolución de la automatización de las labores del campo, ya iniciada. Al parecer, las políticas agraria y del agua están desconectadas a pesar de estar incluidas en el mismo ministerio. En definitiva: no se trata de extender la superficie cultivada o regada; al contrario, se trata de modernizar la producción y las estructuras agrarias, así como de proteger el medio ambiente. ¿Será exigible una reconversión del sector, como fue el caso de los sectores del carbón, siderúrgico o naval?

Por el sector neoliberal se introdujo en las creencias y en nuestra legislación de aguas de las ideas de los libres mercados y bancos del agua. Se trataba de capturar/conservar políticamente el campo por medio de la privatización de los derechos del uso del agua otorgados gratuitamente por el Estado. Después se quiso extender estas operaciones a las *cesiones intercuencas*, que no venían a ser otra cosa que trasvases encubiertos. Ahora, por fin, se trata de apropiarse

de las interconexiones de las desalinizadoras con el resto de la red, como primer paso para dominar –*también*– las aguas desalinizadas. Son prácticas que podrían tener sus antecedentes en Sicilia.

En cuanto al sector de los aprovechamientos hidroeléctricos deberá tenerse en cuenta su papel de garantía frente a contingencias de la red, así como su uso estratégico para compensar la componente aleatoria de las energías renovables. Por otra parte, ¿se puede seguir manteniendo –desde el punto de vista del interés general– la prioridad del uso del agua en regadío frente a los aprovechamientos energéticos, teniendo en cuenta el distinto valor del m^3 en los distintos usos? Se trata de una herencia del pasado, cuando la prioridad era la producción de alimentos, cosa que ahora no es el caso.

Obras hidráulicas: presas, trasvases, depuradoras, desalinizadoras. Aunque en el pasado han constituido el principal capítulo de un plan hidrológico que se prestara, deben ocupar su papel meramente instrumental en una política del agua. Su papel deberá ser el de no imponer las ideas de grupos ideológicos o profesionales. En el campo de construcción de presas, las actuaciones deberán orientarse hacia la conservación, el mantenimiento y la gestión del gran patrimonio construido. Nuevas actuaciones sobre la erección de presas deberán pasar por las pilas bautismales de la idoneidad de esa solución frente a posibles alternativas, la viabilidad técnica, la rentabilidad económico-social y la compatibilidad medioambiental. Respecto a las presas y diques en desuso, se debe distinguir entre las que se deban eliminar para dar continuidad a la vida fluvial de aquellas que hayan creado hábitats hídricos positivos, que deberían ser mantenidas.

Respecto a los trasvases, no debería abominarse –en principio– de los de pequeña cuantía, que representen solamente una pequeña fracción de los recursos en el punto de derivación, no perjudiquen usos aguas abajo y sean destinados a la atención

de usos prioritarios, sobre todo abastecimientos de población. En cambio, en los grandes trasvases destinados a riegos en distintos países se ha demostrado que su balance económico es negativo en todos los casos. Perjudican a la cuenca cedente en economía y empleo, hipotecando su futuro. Solo benefician a unos *lobbie*s, con capturas de rentas, que pueden alcanzar un gran poder económico, social y político, condicionando y perturbando las políticas regionales y nacionales. Se debe dar por cerrado definitivamente este capítulo en España.

Con frecuencia se pone mucho interés en las aguas regeneradas para su aplicación posterior en riegos y otros usos, pudiendo incluir en su tratamiento el paso a través del medio natural, como es la recarga artificial de acuíferos. Debe ponerse cuidado en el uso de estas aguas, pues en ocasiones se pretende incluso su utilización en usos en contacto con las personas. Debe profundizarse en el conocimiento de las sustancias que pueden contener estas aguas después de su tratamiento, aunque sean trazas (larvas, productos farmacéuticos, drogas, disruptores endocrinos, virus). En el caso de la recarga de acuíferos se deben vigilar los fenómenos de reacción con el medio natural y la creación de nuevos compuestos. Resulta aconsejable aplicar el principio de precaución y evitar que estos recursos puedan entrar en contacto con los humanos (parques y jardines, deportes, etc.). Insistimos: los abastecimientos de población deben ser prioritarios respecto a los otros usos, reservando para ellos recursos abundantes y de calidad, que eviten riesgos para la salud.

En cuanto a las desalinizadoras no se debe caer en el error de utilizarlas como una *infraestructuras de impulsión*, es decir llevar a cabo su construcción desde una posición de oferta, de manera que se deje en manos de los usuarios su uso únicamente cuando no dispongan de otros recursos más baratos. Antes de su construcción deben existir compromisos de adquisición de volúmenes a costes prefijados. Por no haber desarrollado estas

actuaciones con criterios racionales, ha surgido una *nueva estrella* en el firmamento de nuestra política del agua: se llama *treinta céntimos de euro por metro cúbico (0,30 €/m^3).* Tuvo una fugaz aparición cuando se proponía el trasvase del Ebro en el PHN de 2001: era el precio o tasa «política» para los beneficiarios de dicho trasvase. El resto lo pondría el Estado. Se torturaron las cifras económicas para hacerles confesar la cantidad fijada de antemano. Posteriormente, en recuerdo de esa fugaz aparición, la cifra se recordó cuando se terminó finalmente por aceptar el agua desalinizada, pasada la etapa en la que se intentaba *achatarrar* las desalinizadoras. Por ley —ni más ni menos— los beneficiarios sólo pagarán dicha cantidad. En esa tesitura, ¿quién tendrá interés en lograr un rendimiento eficiente de esta tecnología? Me parece que, como dirían los castizos, *aquí hay cuestión.*

Conservación, protección y recuperación del medio ambiente hídrico. Se trata simplemente de aplicar la Directiva Marco del Agua europea, que todavía no hemos leído bien. O no queremos enterarnos de su contenido. Porque se trata de dar la vuelta a los conceptos que *tiene interiorizados el establishment hidráulico*, consistentes en utilizar al máximo el agua para usos productivos. Así por ejemplo, se considera la gestión más eficiente la que lleva a cabo la cuenca del Segura debido a que su río principal no desemboca en el mar. Por el contrario, se clama contra el río Ebro porque sus caudales en avenidas *se desperdician en el mar.*

La Directiva Marco viene a darle la vuelta a estas creencias. En suma: se trata una Directiva de protección ambiental. Preceptúa la protección de las aguas superficiales, subterráneas, de transición y costeras, que deben tener un buen estado en los aspectos biológicos, fisicoquímicos e hidromorfológicos, aparte de limitar o prescribir las sustancias más contaminantes. Para la conservación de los ecosistemas ligados al agua establece que se deben establecer los flujos y niveles necesarios, lo que en nuestra normativa

se ha dado en llamar *caudales ecológicos.*

La trasposición de la Directiva a la legislación española ha sido penosa. En lugar de hacer una trasposición ajustada de su texto, se ha intentado un *mix* entreverando los nuevos conceptos con nuestras clásicas visiones de aprovechar hasta la penúltima gota para usos productivos, dejando a los ríos —como mucho— con hilillos de agua, sucios y maltrechos.

La nueva política —propia de un país europeo desarrollado— debe dar prioridad al mandato de la Directiva. Se trata de proteger los *Espacios del agua:* ríos con sus llanuras aluviales, humedales, desembocaduras, zonas costeras, surgencias de acuíferos, ecosistemas dependientes del agua. A estas áreas habrá que destinar los recursos necesarios, poniendo en marcha políticas para el bloqueo de los recursos que estén aún por asignar y para recuperar parte de los asignados legalmente y, por supuesto, los ilegales o alegales. Esta idea deberá convertirse en la línea fundamental de una nueva política del agua. A ella estarán supeditados los usos productivos. Sólo de esta manera se incorporará nuestra política del agua al siglo XXI. ¿Estaremos ante una situación de reconversión de los usos del agua que guarde analogía con las reconversiones de los sectores mineros, siderúrgicos o navales?

Sobreexplotación de acuíferos. Hasta la Ley de Aguas de 1985, *el stablishment hidráulico* prefirió ignorar el tema de las aguas subterráneas. Sólo se recurría al subsuelo cuando existían problemas que no se podían atender de inmediato con las aguas superficiales, con frecuencia como solución «puente». Constituyó una sorpresa a principios de la década de 1980 el «descubrimiento» por parte de la administración hidráulica de las grandes superficies puestas en riego con recursos subterráneos por parte de la iniciativa privada, así como los problemas de sobreexplotación que aparecieron en las cuencas del Júcar, Guadiana, Segura y Mallorca principalmente, con sus secuelas de declive económico, degradación ambiental y

desintegración social de las áreas afectadas. El problema que presenta la sobreexplotación se parece al del déficit público: a medio o largo plazo es insostenible, pero cuando aparece no es conveniente frenarlo en seco; se hace necesario ir reconduciendo gradualmente la situación hasta llegar a su reequilibrio; de otra forma puede ser peor el remedio que la enfermedad. Nada de esto se ha llevado a cabo, siguiendo una política errática y, en cuanto se produce una sequía, se vuelve a recurrir a las aguas subterráneas como «solución mágica», aumentando la sobreexplotación. Propuesta: seguir los dictados de la Directiva de Protección de las Aguas Subterráneas contra la contaminación y el deterioro (2006) «en serio», con planes de reversión de las situaciones indeseables. Se debe establecer el principio de que no se trata de aprovechar más las aguas subterráneas, sino de aprovecharlas mejor. Por ejemplo, de forma integrada con el resto de los recursos y con consideraciones estratégicas de cara a las sequías.

Pacto Nacional del Agua. Viene a constituir una obsesión (¿milenarismo?) de la élite tecnocrática hidráulico-administrativa. Se trata de sacar del debate público-político una serie de actuaciones «no confesables» como son los trasvases, intentando meterlos por la puerta de atrás. Pues para otro tipo de obras se podrían aprovechar los Decretos-leyes de sequía o las leyes de acompañamiento de los presupuestos. Desde el punto de vista filosófico, el diagnóstico de Ortega (1917) sobre este tipo de «componendas» entre los partidos políticos fue clara: *Es una puerilidad suponer que la norma de la vida es la ausencia de debate. Lo normal, lo que define a todas las sociedades, son las luchas de partidos, de agrupaciones, de ideas, de soluciones. Si las instituciones políticas no se aprestan a dirigir estas luchas, demuestran que se encuentran estancadas, sin pulso.*

Legislación de aguas. Cuando una legislación sectorial alcanza la farragosidad, la jungla, el copioso parcheo, la prolijidad,

la desorientación, las disposiciones para casos particulares (e.g. leyes *ad hoc* sobre el trasvase Tajo-Segura), la pérdida de rumbo, las contradicciones, el sometimiento del interés general a los intereses económicos de profesionales, políticos o de *lobbies*, el olvido de (o el «enroque» sobre) la Directiva Marco europea, etc., la solución parece clara: borrón y cuenta nueva: hay que comenzar de nuevo con una *ley de bases,* «por si hubiere mejor fortuna».

Régimen económico financiero. Se trata de otra de las grandes preocupaciones de la *intelligentsia hidráulica,* con el objetivo encubierto de seguir, por una parte, contando con grandes inversiones en obras hidráulicas desde el punto de vista de la oferta y, por otra parte, de seguir beneficiando a las élites del campo a través de un régimen económico financiero privilegiado. Hay que dirigir el foco sobre la conservación del patrimonio existente y las medidas de mejora de la gestión del agua. Las inversiones serán consecuencia de los programas de actuaciones que se incluyan en los planes de la gestión de cuencas, no apriorismos. Se debe ir a exigir el cumplimiento «descarado» de la Directiva Marco en cuanto a la recuperación íntegra de costes; solamente esta medida introducirá grandes dosis de racionalidad y prudencia en los aprovechamientos futuros, pero también de los aprovechamientos abusivos del pasado si se pone el contador a cero respecto a dichas situaciones.

Se debe abominar de –y erradicar– todo el repertorio de ayudas, subvenciones, bonificaciones, exenciones, condonaciones, deducciones, suspensión de tasas, primas, etc., relativas al agua. Como dijo un profesor: *Donde hay subvención, hay corrupción.* De esta forma se regularizará el mercado, eliminando posiciones dominantes, captura de rentas, etc., y se protegerá el recurso y el medio ambiente. Puede resultar paradójico que medidas de índole neoliberal vengan en ayuda de una mejor utilización social del agua y de la protección ambiental.

Las sociedades estatales para la construcción y explotación de infraestructuras hidráulicas, creadas al socaire de ideas neoliberales como huida del derecho administrativo, doblando las confederaciones, han demostrado una escasa virtualidad y una liberalidad en el manejo de fondos. Llevan camino de su inanición, primero, y su desaparición pronta.

En cuanto a la colaboración pública-privada para la ejecución y explotación de obras hidráulicas, que ahora se vuelve a pregonar (sin tener en cuenta su resultado en las autopistas radiales de Madrid), simplemente diremos que no se pueden volver a repetir pasados errores y no son necesarias.

La administración hidráulica. Se requiere su conservación/modificación. Debe centrarse en los cometidos de carácter público. Por una parte, gestión del dominio público hidráulico; custodia de los recursos, su calidad y el entorno ambiental; vigilancia del régimen concesional y de los usos; policía de aguas. Por otra parte, supervisión de la gestión del agua y desarrollo de la política de gestión del riesgo de inundación, supervisión de las infraestructuras de depuración (sobre todo en cuanto a fósforo y nitrógeno). La filosofía que debería presidir sus actuaciones es que el Estado no debe remar, sino llevar el timón. Como tercera componente, la planificación hidrológica, con los planes de gestión de cuenca ciñéndose a la Directiva Marco, así como el análisis de la compatibilidad de los usos nuevos –o los ya establecidos– con la conservación medioambiental. Deben proscribirse los planes de desarrollo público de usos productivos del agua, así como examinara en sus aspectos técnicos, sociales y ambientales las solicitudes privadas, evitando actuaciones especulativas. Por otra parte, se debe reconocer que el grado de aprovechamiento en la mayor parte de las cuencas hidrológicas sobrepasan su sostenibilidad económica, social y ambiental.

El mito de la participación pública. En analogía con los economistas, que crearon la figura del *homo economicus,* entelequia al servicio del cumplimiento de sus teorías

abstractas, se está creando la figura del *homo particeps,* persona que interviene en las cuestiones que se tenga a bien plantear sobre diversos temas del agua. Eso sí, debe de ser experto, conocedor del ciclo hidrológico, de las políticas del agua, de la legislación, etc, etc. Y esperamos que sus respuestas sean lógicas, sensatas, conocedoras, y aporten sugerencias y propuestas que a nadie se les haya ocurrido con anterioridad. Se trata de un campo sobre el que deberían reflexionar los sociólogos antes de implantarlo generando grandes expectativas. También merece reflexión la constitución de grupos de «expertos», talleres, etc. Pueden derivar en «capillitas» dirigidas, no inclusivas, manejadas por grupos de poder.

Concluisón. Es necesaria una nueva política del agua adaptada a las necesidades de la sociedad de nuestro tiempo, alineada con los países europeos de nuestro entorno (Directiva Marco) y no encerrada exclusivamente en nuestra tradición y en nuestras peculiaridades. Una vez más: *España es el problema; Europa, la solución.*