

Cronología de la Planificación Hidrográfica en España

ANTECEDENTES

El ordenamiento jurídico de que primeramente se tiene noticias es del siglo XII y se denomina Código de Aguas del Rey don Jaime, que tuvo su aplicación en el extenso territorio del entonces reino de Aragón. Así pues, desde hace más de 700 años, el Código de aguas del Reino de Aragón y el Tribunal de Aguas de Valencia consideraban que el agua no tenía propiedad, que pertenecía a la tierra y su gestión correspondía únicamente a los usuarios. Por tanto, el acceso a fuentes, manantiales y aljibes estaba permitido para personas y animales, aunque éstos se encontraran en terreno privado.

Durante el primer tercio del siglo XIX los continuos vaivenes de la política real, que oscilaba entre el conservadurismo del antiguo régimen y el liberalismo modernizador, no permitieron grandes avances en el mejor aprovechamiento del agua, cuyo régimen jurídico se vio necesario cambiar. Empieza aquí, finales del primer tercio del siglo XIX, la preocupación estatal por la gobernanza del agua y su necesaria institucionalización.

Ley de Aguas (1866)

El Derecho Romano, que tanta influencia tiene en nuestro ordenamiento jurídico, distinguía para todos los bienes, entre ellos el agua, entre “res communes” que pertenecen a todos y “res publicae” que están destinados al uso público. Es claro que un plan sistemático de aprovechamiento del agua exigía que ésta fuera “res publicae”. En consonancia, nuestro derecho de aguas ha ido evolucionando a favor de los “res publicae”, proceso que se acentúa en el periodo 1836 a 1866, año en que ve la luz la Ley de Aguas. La ley consideraba que todas las aguas superficiales, incluso las subterráneas bajo el álveo de los ríos eran bienes de dominio público. El resto de las aguas subterráneas se consideraban “res nullius”, de manera que podrían ser propiedad privada de quienes las alumbrasen.

Ley de aguas de 1866

Las Cortes españolas aprueban en 1866 una Ley de Aguas, reformada posteriormente en 1879, resulta ser una de las primeras compilaciones legales sobre la materia en el mundo. En dicha Ley se respeta el Código de Jaime I, es decir, el carácter de bien común del agua y su gestión a cargo de los usuarios agrupados en Síndicos, Juntas o Comunidades de Regantes. La gestión comunal del agua del riego queda bien reflejada en el articulado de la Ley; en la práctica, desaparecerá paulatinamente.

El texto legal establece la prioridad de usos, entre los distintos que pudieran solicitar caudales y las condiciones para el uso privativo de las aguas en ellos. Las dificultades para preparar un reglamento, así como la aprobación de una Ley de Obras Públicas, aconsejaron aprobar una nueva Ley en 1879, que conservaba todos los avances de la

anterior en materia estrictamente hídrica. La Ley de aguas de 1866 significaría, pues, la intervención declarada de la maquinaria del Estado en la gestión de los recursos hídricos. La calidad de esta Ley se refleja en el largo periodo de su vigencia, ya que ha estado en vigor hasta enero de 1986.

EL REGENERACIONISMO HIDRÁULICO

A finales del siglo XIX, casi permanentemente convulso social y políticamente, la gota que colma el vaso es la pérdida de las últimas colonias. Cobra entonces especial auge el regeneracionismo, movimiento de carácter filosófico-político, que se propone superar el decaimiento general del país, y trata de cambiar la situación, con planteamientos si se quiere simplistas y con lemas sencillos pero fácilmente comprensibles por toda la población.

El principal impulsor de lo que podríamos llamar el regeneracionismo hidráulico es Joaquín Costa, político aragonés que plantea la regulación de nuestros ríos mediante presas y la transformación de tierras de secano en regadío mediante los correspondientes canales. A este prócer aragonés se debe el término política hidráulica, usado por primera vez en 1880 en un Congreso Nacional de Agricultores y Ganaderos, y que el propio Costa definiría posteriormente como “medio global y orgánico para solucionar los problemas agrícolas e incluso para encauzar la cuestión social”.

Ley y Plan de Pantanos y Canales (1870 y 1899)

A la vez que se preparaba la Ley de Aguas, se crean las divisiones hidrológicas en las cuencas para atender las cuestiones de tal carácter; más tarde se suprimen, se establecen de nuevo en 1876 y en 1900 se crean ocho Divisiones de Trabajos Hidráulicos. Los anteriores vaivenes deben obedecer a la supremacía de la planificación o de la construcción, que se pretendió apoyar desde el Estado con la Ley de Pantanos y Canales de 1870.

Este marco de un decidido protagonismo estatal coincidía con los planteamientos e intereses del prestigioso e influyente Cuerpo de Ingenieros de Caminos. Baste señalar que en el editorial de la Revista de Obras Públicas de abril de 1899 se declaraba: “Ha llegado la hora de que vuelva a figurar el presupuesto de Fomento en primera línea. El país desea que se desarrollen sus fuentes de riqueza”. Fruto de esta actitud será la elaboración, inspirada por el ingeniero Saturnino Bellido, del Avance de un Plan General de Pantanos y Canales de Riego, entregado al ministro de Fomento marqués de Pidal en abril de 1899, con informe favorable de la Junta Consultiva y declarado apoyo de la Junta de Representación del cuerpo de ingenieros de Caminos, que presidía entonces Práxedes Mateo Sagasta. El citado Avance preconizaba el incremento y diversificación de la producción agrícola mediante la expansión del regadío, impedida, a su juicio, por los estiajes, lentitud de la implantación del riego y escasa efectividad del régimen de concesiones. Ocioso resulta encarecer que este Avance constituye el precedente obligado e inmediato del Plan General de Canales de

Riego y Pantanos, cuyo impulsor fue el ministro de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas Rafael Gasset.

Planes Gasset (1902-1919)

La incorporación al Gobierno de Sevilla de 1900, como Ministro de Agricultura, del periodista Rafael Gasset supuso la preparación de un Plan Hidráulico con el que empieza a concretarse la política de aguas de los regeneracionistas. El Plan requería financiación estatal, pues la iniciativa privada, ni directamente, ni estimulada por el Estado, había obtenido resultados aceptables a lo largo del siglo XIX. Las obras incluidas eran 204 y necesitaban una inversión de 417 millones de ptas. para regar 118300 ha. Las obras se clasificaban atendiendo a su utilidad, si bien se pusieron de manifiesto enseguida las dificultades financieras para llevar adelante el Plan, que necesitaba la implicación directa del Estado.

Este Plan, concluido en 1901, fue aprobado, siendo ministro del ramo José Canalejas el 25 de abril de 1902. A pesar de su carácter provisional, el Plan estuvo vigente hasta que el Real Decreto de marzo de 1926, con la creación de las Confederaciones Sindicales Hidrográficas, marcó un significativo cambio de rumbo en la política hidráulica española.

Primer Plan General de Canales de Riego y Pantanos de 1902, "Plan Gasset".

Este primer Plan de Obras Hidráulicas se limitaba a ser un catálogo de canales y embalses sin ajustarse a presupuesto alguno, cuya realización hubiera creado contradicciones entre ellos mismos, al tiempo que olvidaba cualquier orientación tendente a lograr incrementos de la productividad.

Segundo Plan General de Canales de Riego y Pantanos de 1909.

Mientras tanto el Plan se desarrollaba con gran lentitud, por ello en 1909 se aprobó un nuevo Plan que destinaba 123 millones de ptas. para obras hidráulicas. Incluía la construcción de 12 pantanos y la transformación de 331.405 hectáreas. Este segundo Plan era simplemente una continuación del anterior que no fue más que un intento de acelerar determinadas obras incluidas en el de 1902. Ni este ni el anterior pudieron ser finalizados con éxito ni dieron los resultados que se esperaban.

Tercer Plan General de Canales de Riego y Pantanos de 1916, “Segundo Plan Gasset”.

En 1916 se presenta un presupuesto de Reconstrucción Nacional, que incluía una inversión hidráulica de 357,18 millones de pta., para construir 88 obras del grupo pantanos y canales que transformarían 571.440 ha. Este tercer Plan del Obras Hidráulicas de la época de Alfonso XII trató de superar las deficiencias de los anteriores, aunque su corta vida (tres años) demuestra que tampoco lo consiguió.

Cuarto Plan General de Canales de Riego y Pantanos de 1919.

Coincidiendo con el ocaso político de la Restauración se aprobaron dos nuevos planes para “Fomento de la riqueza nacional”, en 1919 y 1923, que incluían grandes acciones hidráulicas. El de 1919 disminuía la inversión en obras hidráulicas, si bien las hectáreas a transformar se incrementaban en un 4% sobre las de 1916.

El último Plan de este periodo era más ambicioso que los anteriores, incluyendo zonas regables en el Duero y el Ebro. De esta época (1926) data la creación de las Confederaciones Hidrográficas (CH). Ello supondrá una nueva concepción en la gestión del recurso hidráulico y también marcará un hito en la planificación hidrológica, ya que estos organismos de la administración, autónomos y democráticos y representativos, tenían entre otras la función de “formación de planes de aprovechamiento general de las aguas de las cuencas, la ejecución de las obras, la regulación de las explotaciones y la prestación de servicios de acuerdo con el Estado”.

Confederaciones Hidrográficas (1926)

El incremento de regadíos en España, mediante la construcción de grandes embalses, fue una apuesta del regeneracionismo encabezada por Joaquín Costa que obtiene sus frutos en 1926, año en que se constituyen las Confederaciones Hidrográficas con el objetivo de impulsar la construcción de infraestructuras hidráulicas y de centralizar por cuencas de asignación y gestión de los recursos hídricos. El sistema hidráulico para la alimentación permanente de los regadíos de estas regulaciones, pasaba por la construcción masiva de pantanos y canales fluviales de abastecimiento, gestionados desde los organismos estatales en materia hídrica, que representaban las Confederaciones Hidrográficas. Con la creación de estas Confederaciones, la nacionalización del agua y la construcción de obras públicas, quedaba inaugurada la era del «fordismo» agrario en el estado español, o lo que es lo mismo, la era de la producción de mercancías en serie y del consumo de masas.

Ciertamente durante el indicado intervalo no existió más Plan que el promulgado en 1902, ya que el de 1909, el Plan Extraordinario de Obras Públicas de 1916 y la parte correspondiente de la Ley de Fomento de la Riqueza Nacional de 1919, meros complementos y adiciones del primero, no revistieron entidad de tales.

Los resultados obtenidos se pueden deducir de la crítica al Plan que hizo Lorenzo Pardo. Hasta 1926 se habían realizado 19 obras que afectaban a 212.300 ha., y estaban

en ejecución 20 más, que supondrían la transformación en regadío de otras 326.000 ha. Pese a todo, el Plan Gasset fue positivamente valorado por Vicens Vives, que en su obra "Historia social de España y América" le dedicaba el párrafo siguiente "con su ambicioso empeño de de transformar 1.470.000 ha. constituyó una base de partida y una llamada a la colectividad española para una obra de conjunto que subsanara parte de los defectos de infraestructura de la economía del país".

Plan Nacional de Obras Hidráulicas "Lorenzo Pardo" (1934)

Entre 1926 y 1934 acontecerán una serie de hechos capitales para reconducir el mercado del agua en los abastecimientos urbanos. Ocho años después de la creación de las Confederaciones Hidrográficas, en la línea de construir infraestructuras hidráulicas y de centralizar por cuencas de asignación y gestión de los recursos hídricos, se aprobaba en 1934 el **Plan Nacional de Obras Hidráulicas** de Lorenzo Pardo, encaminado a la reestructuración y modernización del capitalismo agrario. Se trata del único plan hidrológico del siglo XX. En este plan destacaba el Trasvase Tajo-Segura: agua del Tajo se vende en la cuenca del río Segura no sólo a las comunidades de regantes, sino también a los abastecimientos urbanos. Los recursos trasvasados se venden a un precio determinado (en forma de canon) a los usuarios. Es un paso importante para la mercantilización del agua. Por primera vez, el mercado rompe las fronteras de las cuencas y el comportamiento estanco de la asignación de usos.

Plan Nacional de Obras Hidráulicas de Lorenzo Pardo (1934)

El Plan establece unas directrices y unas normas básicas, a la vez que establece unos objetivos generales, la corrección de los desequilibrios hidrográfico y económico y otros locales para las zonas atlántica y mediterránea. Se planteaban mejorar 77,230 ha., y transformar 1,044,270. La producción de 318,940 ha. se dedicaría a la exportación y el resto al consumo interno. El coste se valoraba en 1,896 millones de pesetas y el plazo total de ejecución de 25 años, en la primera fase de diez años de duración se pretendía actuar sobre 787,610 ha.

Este Plan es, en propiedad, un verdadero plan de obras hidráulicas, con una clara tendencia hacia el aprovechamiento integral del territorio. Los principios generales que se contemplan son de índole agraria. Como principal característica cabe destacar que este Plan fue el primer antecedente del actual trasvase entre el Tajo y el Segura. Efectivamente, en él se observó que la zona mediterránea no tiene recursos suficientes, pero que era posible solucionarlo gracias a los excedentes del Tajo, el cual está a cota superior, estableciéndose que los caudales a derivar del Tajo serían como mucho el 12% del total.

Plan Nacional de Obras Hidráulicas "Félix de los Ríos" (1940)

En la línea regeneracionista de los anteriores, se trata de una política basada en la construcción de grandes obras de regulación que también fue incorporada al ideario franquista. Lo más novedoso de este Plan en materia de gestión del agua es que el ingeniero Félix de los Ríos, director de la CH del Ebro, coincidió con las tesis de Lorenzo Pardo al identificar futuros déficits en las cuencas mediterráneas, si bien propuso

como solución a dichos problemas utilizar los excedentes del Ebro en vez de los del Tajo. Pasados los años, resulta llamativo que el primer antecedente a la idea de conducir agua desde la cuenca del Ebro a las cuencas del Júcar, Segura y Sur tuviera su origen, precisamente, en la propia cuenca del Ebro.

Planes de Desarrollo Económico Social (años 60)

En el marco del II Plan de Desarrollo Económico y Social, se crea la Comisión de Recursos Hídricos, la cual estudia en profundidad las dos posibles soluciones planteadas hasta la fecha para solucionar el futuro déficit hídrico mediterráneo (trasvase con origen en la cuenca del Tajo o en la del Ebro), concluyendo con que lo más deseable era acometer el trasvase Tajo-Segura, tal como se hizo en los años posteriores. Esta idea constituirá la base esencial del modelo desarrollista impulsado por el franquismo a partir de la década de 1960 y pasará a presentar a los grandes trasvases (caso del Tajo-Segura) como la nueva panacea para resolver los problemas de agua del país.

Resumiendo... época regeneracionista

España no ha conocido durante el siglo XX sino planes hidráulicos, y, salvo uno, todos eran acordes con sus respectivos contextos. Tal ocurrió, luego del Avance de un Plan General de Pantanos y Canales de Riego de 1899, con el Plan General de Canales de Riego y Pantanos de 1902 O "Plan Gasset", sus aditamentos de 1909, 1916, 1919 y 1922, las actuaciones de las Confederaciones Sindicales Hidrográficas, y, a tenor de sus propias denominaciones, con el magno I Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933 y el Plan General de Obras Hidráulicas incluido en el Nacional de Obras Públicas de 1940; todos ellos tienen en común, además del carácter estrictamente hidráulico, la fidelidad al ideario regeneracionista y su elaboración en el marco jurídico de la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879, vigente por más de un siglo, hasta 31 de diciembre de 1985.

Todas las legislaciones y las planificaciones estatales sobre agua posteriores a 1926 continúan, sin duda, la estela regeneracionista de construcción de grandes obras hidráulicas, reforzándose la planificación hídrica a medida que se desarrollaba el siglo XX con la entrada de las teorías neoliberales y las estrategias de gestión empresarial aplicadas al agua. El Estado se convertirá, en las décadas siguientes, bajo la dictadura o bajo la democracia, en constructor de obras hidráulicas y en el suministrador de todos los recursos hídricos. La hacienda pública correrá con el gasto, con los beneficios, las empresas hidroeléctricas, los regantes y las compañías de abastecimientos urbanos. La historia de la política hidráulica en el siglo XX es la historia del dominio de la economía sobre el agua.

Los planes hidráulicos regeneracionistas tuvieron un desarrollo azaroso, con resultados poco brillantes debido a tres razones principales: la falta de recursos de la Hacienda Pública para cumplir el compromiso político de implicación del Estado en las grandes obras hidráulicas; el poco rigor en la selección de las obras a realizar, las numerosas incompatibilidades entre obras de riego y aprovechamientos hidroeléctricos.

LA REFORMA Y AMPLIACIÓN DE LOS ÁMBITOS DE REGULACIÓN DEL AGUA

Tras un relativo declive en la realización de obras hidráulicas en los años 70, la creciente demanda de agua y los cíclicos períodos de sequía llevaron a que la cuestión del agua volviese a plantearse en los años 80. A finales de los años ochenta y los primeros noventa las obras hidráulicas conocerán un nuevo auge, pero sin ajustarse a plan específico y en un contexto poco favorable, en el que los proyectos comienzan a ser cada vez más discutidos tanto desde una perspectiva económica como ecológica.

Ley de Aguas (1985)

En el año 1985 entra en vigor la nueva Ley de Aguas (LA), aprobada en las Cortes con la mayoría absoluta socialista. Esta LA introduce el principio de planificación hidrológica basada en el desarrollo de los planes hidrológicos propios de cada cuenca. El agua a partir de la aplicación de esta ley, deja de ser un bien comunal para convertirse en un bien de dominio público (gestionado teóricamente por el estado). También se consideran de dominio público las aguas subterráneas (las aguas subterráneas cubren en la actualidad aproximadamente el 35% de las demandas de regadío y el 25% de los abastecimientos urbanos), pero no así los pozos que captan agua de los acuíferos que tradicionalmente se consideran como privados. Esta ley socialista, en realidad, abre las puertas a la privatización del agua, deja manos libres a particulares y empresas para que gestionen el mercado de agua subterránea y abre la vía de las concesiones del abastecimiento urbano a empresas privadas.

Ley de Aguas de 1985

La LA de 1985 vino a cubrir una importante laguna en nuestra planificación hidrológica y se constituye como el principal instrumento de ésta en España. Sustituye a la anterior LA de 1879 y tiene como objetivos y principios básicos de actuación los siguientes: La LA tiene como objeto la regulación del Dominio Público Hidráulico (DPH) y del uso del agua, declarándose como la competencia estatal la planificación hidrológica; Unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios, y; Respeto de la unidad de la cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico.

Una de las principales novedades de esta Ley es, precisamente, la *unidad de gestión*, según la cual se consideran públicas tanto las aguas superficiales como las aguas subterráneas, rompiendo así con la legislación anterior que consideraba las subterráneas como privativas del dueño del predio sobre el que afloraban.

En 1999, el PP presenta una Reforma de la ley de Aguas de 1985. Esta reforma privatiza, desregula y liberaliza el negocio del agua en el único sector que aún no había sido liberalizado: los regadíos. Por otro lado, da rienda suelta a la privatización del sector, ya que facilita la compra-venta de agua a todos los niveles dejando, en manos del mercado, la tradicional gestión hídrica por parte de las administraciones del Estado.

Reforma de 1999 de la ley de Aguas de 1985

Esta reforma sienta definitivamente las bases de la liberalización del mercado del agua, ya que permite a grandes empresas y multinacionales obtener concesiones de construcción de obras hidráulicas, así como de gestión de desaladoras y depuradoras para la reutilización de aguas. La mercantilización es un hecho consumado y las mafias multinacionales del agua (Aguas de Barcelona-ABGAR) se hacen cargo de la gestión de las «fronteras» en el flujo de agua, compuertas, tuberías, llaves de paso, contadores, recibos... Se disparan las tarifas de agua, todo el proceso de descontaminación, potabilización de agua y reparación de tuberías queda «externalizado» por parte de Aguas de Barcelona en el Levante, lo que quiere decir que todo el ciclo de descontaminación, depuración y mejora de tuberías lo pagan los usuarios mensualmente a través de un «impuesto revolucionario» obligatorio reflejado en los recibos de agua. Se impone la lógica del mercado como solución al «fracaso» del Estado.

Tras la reforma de la Ley de Aguas, el gobierno popular no esperó a la aprobación del Plan Hidrológico Nacional (PHN) para privatizar la gestión, mediante la creación de empresas mixtas (una por cuenca), a la que se les cede la mayor parte de los servicios que hasta hace poco presentaban las Confederaciones Hidrográficas. Éstas son las responsables de definir la calidad del agua para usos que están directamente relacionados con la salud de la población: abastecimientos urbanos, regadíos o baño.

Sociedades Estatales de Agua (1997)

Aprovechándose de la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado de 1997, el gobierno popular, en su primer año de mandato, autoriza la constitución de las Sociedades Estatales de Agua (SAE). Tienen por objetivos: “la construcción, conservación y explotación de las obras e infraestructuras vinculadas a la regulación de los recursos hidráulicos, su conducción, potabilización y desalinización, y el saneamiento y depuración de las aguas residuales”.

La Ley de Acompañamiento sirve para que el mercado entre, aunque sea a hurtadillas, en la explotación de las infraestructuras de regulación y las redes de distribución en Alta, que hasta la fecha eran exclusivas de las Confederaciones Hidrográficas. Desde ahora en adelante, lo podrán hacer estas empresas públicas con participación privada y gestión empresarial.

Así pues, en lo que a la planificación hidrológica se refiere, es importante destacar que la LA de 1985 supuso un revulsivo importante respecto a la anterior de 1879, al conferir carácter legal a la propia planificación hidrológica. De esta manera, los Planes Hidrológicos de Cuenca (PHC) y el Plan Hidrológico Nacional (PHN), resultado del proceso de planificación previsto en la LA, tendrán carácter de Ley y serán de obligado cumplimiento (a diferencia de los Planes enumerados anteriormente, que no eran más que el resultado de la iniciativa particular de determinados Gobiernos). La Ley, así, define con precisión el alcance que la planificación deba tener, los agentes que deben realizarla, su marco jurídico, etc. Por ello, la planificación hidrológica en España desde

1985, cuenta con un fuerte respaldo administrativo que la hace independiente de la voluntad del agente encargado de ella.

Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional (1993)

En 1993 el entonces Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente (MOPTMA), con el trasvase Tajo-Segura ya en funcionamiento, elaboró un anteproyecto de PHN, finalmente desestimando en el parlamento y en el seno del Consejo Nacional del Agua (CNA), articulando como solución al desequilibrio que no era sino una ambiciosa red de trasvases encaminados a resolver el déficit de Cataluña, Levante y Sur aportando recursos hídricos procedentes del Ebro y, como novedad importante, del Duero, los cuales se conducirían hasta su destino a través del actual Traspase Tajo Segura, oportunamente ampliado.

Este Anteproyecto recogía en el texto articulado (propuesta de ley) de forma muy cautelosa, la legalización de bancos de agua, reduciéndolos a un sistema de explotación en casos deficitarios, asegurándose un periodo de información pública previa y reservando a la administración hidráulica la reasignación de recursos.

El PHN, los PHC y el Libro Blanco del Agua

Son los documentos que materializan las directrices en materia de planificación hidrológica previstas en la LA, tanto para cada una de las cuencas hidrográficas españolas (PHC) como para el conjunto de la península (PHN). Dan un mandato de dicha Ley y con ellos se culmina el proceso de la actual planificación hidrológica en España.

Sobre el PHN, es importante destacar como antecedente del mismo, la presentación por parte del Ministerio de Medio Ambiente (MIMAM) en diciembre de 1998 (cuya publicación fue definitiva en 2000) del *Libro Blanco del Agua en España*, el cual supone una recopilación de los datos básicos del agua en nuestro país, una estimación de la evolución previsible del uso del agua y un diagnóstico de los principales problemas, por lo que dicho *Libro* se entendió como un excelente documento de directrices para la redacción del PHN.

A continuación, se procedió a la realización de los planes hidrológicos propiamente dichos, hasta que, una vez finalizados, el 14 de Octubre de 1997, el Ministerio de Medio Ambiente los remitió al Consejo Nacional del Agua, para la emisión del informe preceptivo que fue aprobado por el Pleno del Consejo el 27 de Abril de 1998. Pese a las numerosas dificultades detectadas en el análisis de los Planes que se informaban, y valorando todas las circunstancias, el Consejo consideró que habían dado cumplimiento general a lo establecido en la Ley de Aguas, al menos en sus contenidos básicos. En consecuencia, sugirió al Gobierno que, bajo las condiciones que se estimase oportuno, podía procederse a la aprobación de los Planes Hidrológicos de Cuenca. De otro modo, y una vez puesto de manifiesto que el desarrollo y aplicación de la Ley no puede ser entendido sin el complemento de los Planes Hidrológicos, existía el riesgo de que la precariedad e inseguridad jurídica acarreada por la ausencia

de Planes condujese a una profunda quiebra del régimen jurídico-administrativo de las aguas en España.

En definitiva, actualmente se dispone ya de unos Planes Hidrológicos de Cuenca (todos los intercomunitarios y alguno intracomunitario), aprobados por el Consejo de Ministros mediante el Real Decreto de 24 de Julio de 1998. Este acto supone una aprobación global de la diversa documentación que comprenden los planes y deja pendiente la publicación oficial de un texto refundido en el que se extraigan, de entre la documentación disponible de cada Plan, los contenidos preceptivos, de carácter normativo (Libro Blanco del Agua en España, 1998).

Directiva marco del agua de la UE (2000)

En junio de 2000 fue aprobada la DMA de la UE (Directiva 2000/60/CE) -Código penal de agua-, la cual fue elaborada a partir de la petición realizada en junio de 1995 por la Comisión de Medio Ambiente al Parlamento Europeo y tiene por objeto establecer un marco global para la gestión del agua en los países de la UE. Es, pues, un documento de extraordinaria importancia que condicionará la política del agua de los distintos países en el futuro.

Directiva marco del agua de la UE (2000)

Entre sus principales objetivos cabe destacarse los siguientes:

Introducción del concepto “demarcación hidrográfica” como elemento unitario básico de gestión. Constituidas por una o más cuencas hidrográficas, y pudiendo tener carácter internacional, los Estados miembros velarán para que se elabore un plan hidrológico para cada demarcación hidrográfica que se encuentre integrante dentro de su territorio o, cuando se trate de una demarcación internacional, garantizarán la coordinación para elaborar un único plan hidrológico. Si este último objetivo no se alcanza, cada Estado elaborará un plan hidrológico para la parte de la demarcación hidrográfica que se encuentre en su territorio. En las demarcaciones hidrográficas se incluyen no sólo las aguas continentales, sino también las aguas costeras y el mar territorial, lo cual supone una novedad importante respecto al actual marco legislativo español.

Introducción del concepto de “buen estado de las aguas”, entendiéndose por éste en las aguas superficiales “el buen estado ecológico y químico” de éstas y en las subterráneas “el buen estado cuantitativo (equilibrio entre extracción y alimentación) y químico”. Estos objetivos ambientales, “buenos estados”, se concretan en el cumplimiento de determinados parámetros.

Aplicación, en la medida de lo posible, “del principio de recuperación de los costes”. A los Estados miembro se les pide que los precios que cobren por el agua reflejen en la mayor medida posible los costes reales. Esta medida ha sido muy discutida durante la elaboración de la Directiva, pues países como Grecia o Irlanda no contemplan este principio en su legislación de aguas. En España, aunque sí se contempla este principio, el grado de cumplimiento del mismo aún es escaso, lo que, de haberse incluido como obligatorio habría podido crear distorsiones importantes.

Otras medidas destacables de la DMA son, por ejemplo, el reconocimiento del derecho al acceso a la información en materia de aguas por parte de los ciudadanos, la consideración de la dificultad de cumplimiento de los objetivos previstos en las situaciones hidrológicas extremas (inundaciones y sequías) tan característicos de los países mediterráneos, etc.

Esta directiva supone la aplicación del principio «quien contamina paga», lo que quiere decir que las empresas que contaminen cursos fluviales, deberán pagar sanciones equivalentes al daño causado. En la práctica las sanciones son irrisorias y no incluyen la mayor parte de los aspectos del desastre ambiental y dependen mucho de la empresa a la que se sancione (ahí queda el ejemplo de Boliden y el desastre ecológico que desató en Aznarcóllar-Huelva...). Una de las realidades de la aplicación del principio «quien contamina paga», fue el impulso para el gran mercado de la descontaminación, desarrollado por empresas privadas que fabrican tecnología para tal fin, financiada con dinero público (AA. de Murcia).

Son incalculables los costes económicos de cualquier desastre ambiental, hay pérdidas que no se pueden traducir en dinero y elementos de un ecosistema imposibles de reponer, por lo que la Directiva Marco parece que lo que quiere imponer es el principio de paga quien contamina una cantidad que siempre será arbitraria, dependiendo de muchas variables, entre ellas, la importancia de la empresa a sancionar. El auténtico objetivo del famoso principio, tan importante para la Directiva, es el impulso al gran mercado de la descontaminación, un negocio de fábula para las industrias que se dedican a fabricar tecnologías “descontaminantes” que pagarán los fondos públicos.

Plan Hidrológico Nacional en el siglo XXI

Previamente a la aprobación del PHN, el gobierno debía elaborar y enviar al Congreso un Plan Nacional de Regadíos, para cuantificar, entre otras cosas, la superficie regable y así poder calcular las demandas futuras del mayor consumidor de recursos hídricos. Pero ninguno de los gobiernos cumplió con el compromiso de presentar el Plan Nacional de Regadíos.

El Plan Hidrológico Nacional fue aprobado por Ley 10/2001 de 5 de Julio. El PHN es un instrumento jurídico de planificación. Esto significa la regulación y coordinación de acciones necesarias para la gestión de un recurso natural tan importante como es el agua. Esta primera versión del PHN establecía, entre otras medidas de actuación, el trasvase del agua de las cuencas del Norte al Sur. Esto implica la construcción de grandes infraestructuras hidráulicas como canalizaciones y embalses.

Plan Hidrológico Nacional de 2001 (PP)

El Plan Hidrológico Nacional impulsado por el gobierno del Partido Popular (Ley 10/2001, de 5 de Julio, del Plan Hidrológico Nacional) sostenía que sólo mediante trasvases entre las cuencas hidrográficas podían solventarse los problemas estructurales de agua detectados. La principal actuación contemplada era un

trasvase desde el río Ebro, que implicaba la cesión de 1.050 hm³ anuales de agua a las cuencas del Segura (450 hm³), Júcar (315 hm³), Sur (95 hm³) y a las cuencas internas de Cataluña (190 hm³). El destino previsto era tanto satisfacer la demanda de los regadíos (56%) como el abastecimiento urbano e industrial (44%). (Ponce Alifonso, 2007). Junto a las grandes infraestructuras, este PHN propone que se comience a «controlar» la demanda a través de la aplicación de una política de los precios adecuada, para lograr una gestión más efectiva los recursos hídricos.

A la luz de las propuestas del PHN del 2001, caemos rápidamente en la cuenta de que los planes hidrológicos de finales del siglo XX y principios del XXI, son continuistas con la política «pantenera» franquista, que se basaba en la construcción masiva de infraestructuras, con la salvedad de que durante el franquismo la planificación se limitaba a cubrir las necesidades de los planes económicos del Estado, y en esto que llaman democracia, los PHN se dedican a cubrir las necesidades de las empresas del agronegocio y el «holding» turístico-inmobiliario. El PHN del PP está especialmente diseñado para favorecer los intereses de los grupos empresariales, pero costeando el proyecto de construcción de trasvases con dinero publico. No es casualidad, que el Estado Español ostente el triste record de ser el país del mundo con mayor cantidad de embalses por Km. cuadrado y habitante, en el que 1300 presas embalsan el 50 % del agua de todos los ríos.

Estas medidas de actuación no gustan a la gran mayoría de los sectores implicados y ecologistas que plantean otras alternativas supuestamente más viables desde un punto de vista técnico- económico, y menos dañinas para el medio ambiente, como es el caso de la desalinización. En consecuencia, el nuevo Gobierno socialista modifica el Plan Hidrológico Nacional mediante Real Decreto Ley 2/2004 con nuevas medidas relacionadas con la gestión de la demanda, reutilización de los recursos y sobre todo, un mayor desarrollo de tecnologías para la obtención de recursos hídricos como la desalinización. Así, el gobierno socialista modificó parcialmente este Plan Hidrológico Nacional (Real Decreto 2/2004, de 18 de Junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de Julio, del Plan Hidrológico Nacional), paralizando el trasvase del Ebro y proponiendo como principal alternativa la construcción de desaladoras.

Una nueva revisión del Plan Hidrológico Nacional fue aprobada por el Congreso en 2005, modificando el Plan del 2001, y sustituyendo el trasvase del Ebro por el proyecto AGUA. El principal proyecto del Plan del 2001 era el trasvase del Ebro, un proyecto para transferir agua desde la cuenca del Ebro a Castellón, Valencia, Alicante, región de Murcia, Almería y Barcelona, que fue aprobado por el Parlamento en la legislatura 2000-2004. Ante la imposibilidad de trasvasar aguas del Ebro y ante la necesidad de limitar o poner fin al trasvase Tajo-Segura debido a los graves problemas medioambientales y económicos que la meta sequía esta provocando el la cabecera del Tajo, desde 2.008 es está planteando un trasvase del Tajo desde Extremadura al Este de Castilla la Mancha y la cuenca del Segura.

Programa AGUA

El programa A.G.U.A. del Plan actual prevé asegurar la disponibilidad de 928 hm³/año en las 5 provincias a las que el Trasvase del Ebro les debía aportar (teóricamente) 1.050 hm³/año, además de otros 135 nuevos hm³ para las provincias de Málaga y Gerona y de inversiones en las provincias de Tarragona y Albacete, de estos 1.163 hm³/año, 448 hm³ procederán de inversiones realizadas en mejoras en la gestión, ahorro, renovación de infraestructuras y reutilización, algo inexistente en el anterior PHN, mientras que los otros 715 hm³ procederán de la desalación.

La inversión estimada del programa AGUA en Levante es de 3.900 millones de euros de los que se espera que 1.200 mill. sean aportados por la UE a través de los fondos FEDER, frente al Trasvase del Ebro que preveía una inversión cercana a los 4.300 millones de euros[3] sin posibilidad de disponer de fondos europeos.

Lo interesante del Programa Agua antes mencionado, es que se alimenta de varias de las propuestas que fórmula la denominada Nueva Cultura del Agua. El enfoque de la Nueva cultura del agua se basa fundamentalmente en la paradoja de la Sostenibilidad o del desarrollo sostenible, y entre sus propuestas de gestión hídrica y economía ambiental podemos destacar los siguientes aspectos: Generalización de la desalación como alternativa a los trasvases; Gestionar el agua con políticas de control de la demanda y no de aumento de la oferta; Generalizar la depuración y reutilización de aguas residuales; Reducción de la contaminación de aguas superficiales y subterráneas.

Resumiendo...

El desarrollo del principio de planificación (iniciado con la Ley de Aguas de 1985) dio sus primeros frutos con las propuestas de planes hidrológicos de cuencas, aprobados por Decreto en 1998, el Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional (PHN) de 1993 (socialista) y el último proyecto de PHN (popular) presentado en 2000 y finalmente aprobado con rango de ley en el año 2001. En ellos destaca el programa de obras hidráulicas: se trata de incrementar la oferta de agua, un bien de dominio público, según la Ley, para satisfacer unas demandas fomentadas en un 80% por la demanda privada de los regantes.

NUEVA CULTURA DEL AGUA

La aparición de nuevos usos y valores asociados al agua ha motivado un cambio en el enfoque de la política hidráulica. Se están sustituyendo las tradicionales políticas del agua, basadas en un modelo de oferta y orientadas hacia el aumento de las disponibilidades de recursos hídricos, por unas políticas más equilibradas que inciden en el control de los usos. Un modelo de demanda que trata de compatibilizar la eficiencia económica con la atención a la dimensión ambiental, las señales de escasez del mercado con los valores sociales del agua. Es decir, un nuevo planteamiento muy crítico con el modelo tradicional de oferta de agua, con el excesivo énfasis que

habitualmente se ha dado a las soluciones basadas en la ingeniería del suministro de agua y con la escasa relevancia concedida a los aspectos económicos.

La Unión Europea también está inmersa en este proceso de cambio. La Directiva Marco del Agua estipula que la gestión del agua debe tener por objeto “promover la explotación sostenible de los recursos hídricos, de modo que se satisfagan las necesidades del presente sin poner en peligro el suministro para las generaciones futuras”. Se trata de un modelo de uso sostenible del agua, que modifica tanto la concepción que se tiene de la naturaleza del agua como los objetivos de la política hidráulica (Genovés, 2001).

Los planteamientos de la Nueva cultura del agua, diagnostican acertadamente la crisis, pero se despreocupan de los elementos causales que originan realmente la crisis, por considerarlos inevitables. Se rehúye, en cierto modo, el debate social de fondo en aspectos fundamentales como el modelo territorial insostenible, la producción agrícola sucia y contaminante, la conversión del agua en un producto industrial, precio o gratuidad de un recurso imprescindible para la vida.... Es curioso apreciar como a través del concepto de «desarrollo sostenible», tanto gobierno y patronal como colectivos sociales ecologistas han conseguido hablar el mismo lenguaje y utilizar los mismos mecanismos a la hora de establecer sus propuestas entorno a la gestión y conservación del agua. Entre estos mecanismos podemos destacar, la reducción del consumo del agua, mejora de las técnicas de riego, rehabilitación y reemplazo de redes, reutilización o reciclaje de aguas residuales, tarificación de los consumos medidos por contador y, por supuesto, la política de gravámenes monetarios para quien contamine (quien contamina paga).

En realidad todas estas propuestas de «Sostenibilidad» entorno al recurso hídrico se centran en 2 cuestiones fundamentales:

- a. Forzar la tecnificación de las empresas para que sean más «eficientes» en la actividad que desarrollan, contaminando menos. Se trata de materializar ese término, que los planes de gestión de calidad empresariales llaman «mejora continua», que tiene como objetivo el aumento de la competitividad y del volumen de negocio. Por ese motivo, el desarrollo sostenible es un invento ecologista fabuloso para los empresarios, ya que da buena imagen cara a la sociedad, abre nuevas perspectivas de marketing como empresa «limpia» y les posibilita obtener concesiones de la administración si respetan el código del desarrollo sostenible. El ecocapitalismo vende y se impone como estrategia moderna de «autovalorización» capitalista. Para los ecologistas oficiales el desarrollo sostenible también es un buen invento, ya que les convierte en interlocutores válidos en los conflictos ambientales y les consolida como fracción especializada que vela por las buenas prácticas ambientales de ayuntamientos y empresas. Las bases para el desarrollo de un cuerpo de policía ambiental están creadas.
- b. La aplicación del principio «quien contamina paga» (eje del concepto de desarrollo sostenible) se traduce a fin de cuentas, en una batería de impuestos finales en las tarifas de agua para destinar lo recaudado al medioambiente

(ecotasas, aplicación de tecnologías de desalación, depuración, desinfección, retirada de basuras, mejora de redes...) Es decir, se carga sobre el salario de los trabajadores todo el peso del desarrollo sostenible, en lugar de cargarlo sobre la plusvalía de los empresarios. (Recordamos que el volumen de agua asignado a uso urbano es un 10% del total de agua que se consume, el 90% restante es consumido por la agricultura y la industria).

Ecocracia (o lobby ecologista)

El discurso de la "ecocracia" es fruto de la conjunción entre el ambiente y el desarrollo, que se sustenta sobre la base de la teoría de ecosistemas, a la vez que apunta a nuevos niveles de monitoreo y control administrativo. La "ecocracia" no hace sino tomar a la ecología como un conjunto de estrategias administrativas con las cuales se pueda hallar la eficiencia en el uso de los recursos y el manejo adecuado de los riesgos. En esencia el objetivo es hallar la manera de justificar la noción occidentalista de que la maquinaria industrial se mantenga en movimiento siempre en un nivel creciente, pero, por lo menos con la intención de que se salvaguardará al mismo tiempo la biósfera del planeta. Como podrá notarse a simple vista la eventual contradicción es notoria, y la puesta en práctica para conseguir el objetivo señalado requeriría la toma de medidas extremas y muy duras que pocas sociedades podrían cumplir. Por este motivo "la percepción ecocrática permanece ciega a la diversidad fuera de la sociedad económica de Occidente".

Sostenibilidad y Ecocracia

Se denomina como Ecocracia (o lobby ecologista) al sistema político basado en la sustentabilidad absoluta de toda actividad humana. O dicho de otra manera, la Ecocracia es el establecimiento de un orden de cosas, basado en la proyección de la vida humana en total armonía con la naturaleza. Este movimiento utiliza como pensamiento rector que "los derechos humanos terminan donde comienzan los derechos de la naturaleza".

Desde que en el año 1972 en la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano en la que se trató por primera vez, en los ámbitos de la política internacional, la problemática socioambiental como resultado de las interacciones entre las actividades humanas y la biosfera, y especialmente de la sociedad urbano-industrial, se ha afianzado en la retórica política la necesidad de compatibilizar los deseos de crecimiento económico con los de la conservación del medio natural dando lugar al término conocido como desarrollo sostenible, protagonista de las conferencias de Naciones Unidas de Río de Janeiro (1992) y Johannesburgo (2002).

Este concepto ha sido definido como un oxymoron al pretender casar dos cuestiones antagónicas, ya que el desarrollo económico es a todas luces la principal causa de deterioro ecológico. Asimismo, cabe tener presente que el modelo económico industrial no es generalizable ni extrapolable en el tiempo ni en el espacio, siendo los conflictos espaciotemporales una de las grandes contradicciones de nuestra sociedad (Naredo y Valero, 1999; Riechmann, 2003).

De esta manera, el desarrollo sostenible se ha convertido en el nuevo abracadabra enunciado para abrir de nuevo las puertas del desarrollo, quedando el sustantivo en posición aventajada, mientras que el adjetivo queda en una posición subordinada y decorativa de la primera.

A pesar de la fuerza con la que han emergido estos nuevos planteamientos, en España siguen existiendo reticencias a modificar la estrategia basada en un crecimiento continuo de las disponibilidades de agua. Un hecho que ha generado una enconada controversia en los últimos años y ha reintroducido la cuestión del agua en el debate político.

BIBLIOGRAFÍA SOBRE EL TEMA

Acsehrad, Henri. 1999. *Sustentabilidad y ciudad*. En: Revista EURE, vol. XXV, nº 74. Pp. 35-48. Santiago de Chile.

Ariño Ortiz, Gaspar. 1995. *Regulación y gestión del agua en España. Problemas pendientes*. Working paper nº 19.

Autónomos de Murcia. *Agua. Especulación urbanística y conflictividad social en el mediterráneo*.

Balairón Pérez, Luis. 2002. *Gestión de recursos hídricos*. Edicions UPC, 2002 - 492 páginas. En:
[http://books.google.es/books?id=wPe4Hay95wUC&pg=PA35&lpg=PA35&dq=Plan+Nacional+de+Aprovechamientos+Hidr%C3%A1ulicos+de+1902+\(Plan+Gasset\)&source=bl&ots=02T01JYF8O&sig=O8_k_QTZkjKSaAnAKJJPpLKDOj0&hl=es&ei=A-HHTL_Igc-TjAeLxfw2&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=4&ved=0CCEQ6AEwAw#v=onepage&q&f=true](http://books.google.es/books?id=wPe4Hay95wUC&pg=PA35&lpg=PA35&dq=Plan+Nacional+de+Aprovechamientos+Hidr%C3%A1ulicos+de+1902+(Plan+Gasset)&source=bl&ots=02T01JYF8O&sig=O8_k_QTZkjKSaAnAKJJPpLKDOj0&hl=es&ei=A-HHTL_Igc-TjAeLxfw2&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=4&ved=0CCEQ6AEwAw#v=onepage&q&f=true)

Germinal, Ramón. 2003. *Agua en la memoria*. En: "Agua ¿mercancía o bien común?. Barcelona".

Gil Olcina, Antonio. *Perduración de los planes hidráulicos en España*. Instituto Universitario de Geografía, Universidad de Alicante.

López Martos, Juan. 2008. *La gobernanza del agua*. Ingeniero de Caminos Canales y Puertos. Granada.

Murray, Iván. 2005. *El pisotón ecológico (y empresarial) en las Islas Baleares*. En: Medio Ambiente y Comportamiento Humano. 6(2), 123-166. ISSN 1576-6462

Ordoñez, Carmina; Bru Lluís. 2003. Análisis de la privatización y regulación del servicio de abastecimiento de agua en Málaga. En: Cuadernos de CC. EE. y EE., Nº 44-45, 2003, pp. 81-98.

Ponce Alifonso, Xavier. 2007. La política del agua en España: formación e incentivos para su uso eficiente en la agricultura. ISBN: 978-84-690-7616-3 / DL: T.1277-2007

Ramos Gorostiza, José Luis. *La formulación de la política hidrológica en el siglo xx: ideas e intereses, 'actores' y proceso político.*

Sastre Beceiro, M., 2009. *Aspectos jurídicos de la recarga artificial de acuíferos: regulación actual y retos.* Boletín Geológico y Minero, 120 (2): 279-288. ISSN: 0366-0176

Sevilla, Martín; Torregrosa, Teresa. La cuestión de la regulación del sector del agua potable y saneamiento en España. Dpto. Análisis Económico Aplicado. Universidad de Alicante.

VV. AA. 1998. *Libro blanco del agua en España* [documento de síntesis]. Madrid, 4 de Diciembre.

VV. AA. *Informes sobre el PHN* (84 informes). En: Programa AGUA. Consultar página web: <http://www.mma.es/secciones/agua/informes.htm>

NOTA: Todos estos documentos (y más) pueden ser encontrados en la web.
