

Evolución y tendencia de la política hidráulica⁽¹⁾

Juan Rodríguez de la Rúa
Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos*

EL concepto de política hidráulica, en España, se consolida prácticamente con el movimiento ilustrado del siglo XVIII, pero no se acuña terminológicamente hasta finales del Siglo XIX, a la sombra de las ideas regeneracionistas. En sus comienzos, por política hidráulica, se entendía el conjunto de actuaciones —complementarias a las de abastecimiento urbano— orientadas a favorecer el desarrollo del regadío, como medio para superar la endémica pobreza del campo español. Sin embargo, el concepto fue evolucionando hasta nuestros días, incorporando sucesivamente, además de las actuaciones en regadío, las de aprovechamiento energético, las de colonización, las de ordenación territorial y desarrollo regional, así como las de protección ambiental y calidad de vida; es justamente esa multidimensionalidad, en la que discurren los conflictos de intereses, la que pone de manifiesto su actual complejidad.

Hoy en día, la política hidráulica desborda ampliamente lo que sería una estricta política de obras, y se consolida como una política de primer orden, sustantiva y general, —dentro del abanico de las grandes políticas sectoriales—, configurando un concepto amplio, que incorpora en su seno el conjunto de actuaciones relacionadas

por un lado con la mejor utilización del recurso, en su doble faceta de bien de consumo y de factor de producción, y por otro con la mejor gestión del dominio público hidráulico.

Debido a la progresiva escasez del recurso y a la creciente degradación del medio, puede hablarse actualmente de un renacimiento de la preocupación por la política hidráulica, que pasará así a convertirse, en los próximos años, en uno de los ejes fuertes de controversia entre las distintas fuerzas económicas y sociales de nuestro país, o si se quiere, uno de los ejes en que habrá de

Debido a la progresiva escasez del recurso y a la creciente degradación del medio, puede hablarse actualmente de un renacimiento de la preocupación por la política hidráulica

ponerse a prueba la capacidad de coordinación institucional y de pacto social. Los debates habidos al tramitarse la Ley de Aguas y los que hayan de producirse con motivo de la presentación del Plan Hidrológico Nacional y de los Planes Hidrológicos de las distintas cuencas, vendrán a formalizar dicho renacimiento, del que se derivará sin duda alguna una nueva política hidráulica.

De los ilustrados a los regeneracionistas

El concepto de política hidráulica ha venido repitiéndose insistentemente y evolucionando, también insistentemente, desde hace más de dos siglos. De hecho ya en el siglo XVIII, no había arbitrista o ilustrado que no aconsejara a su gobierno sobre la necesidad de desarrollar el regadío; la política hidráulica, como concepto o como aspiración, venía a convertirse en una especie de panacea que habría de solucionar tanto la pobreza nacional como la penuria de nuestra hacienda pública. Desde Ensenada y Jovellanos se venía clamando por tales actuaciones, que habrían de plasmarse en obras concretas en los periodos de Carlos III y Carlos IV, y que tendrían su mayor reflejo formal en la promesa de exención impositiva, dictada por Fernando VII, para quienes a sus expensas construyesen obras de almacenamiento y conducción.

Durante el reinado absolutista, sin embargo, tanto las actividades de

*Ex-director general de Obras Hidráulicas.

⁽¹⁾ Este artículo es reformulación de una lección, dictada en diciembre de 1992, en el Colegio de Ingenieros de Caminos, dentro del Curso de Dirección de Inversiones Públicas, por lo que se reproduce en su integridad. Con posterioridad a su entrada en imprenta, se ha hecho pública (concretamente el pasado día 27 de abril) el Proyecto Oficial del Plan Hidrológico Nacional, en el que se han atemperado los planteamientos iniciales, conocidos en los avances relativos a la posible modificación del régimen económico-financiero del dominio público hidrológico. En consecuencia, no serían hoy de aplicación determinadas consideraciones, que se hacen en el artículo, respecto a la eventual modificación del título VI de la vigente Ley de Aguas.

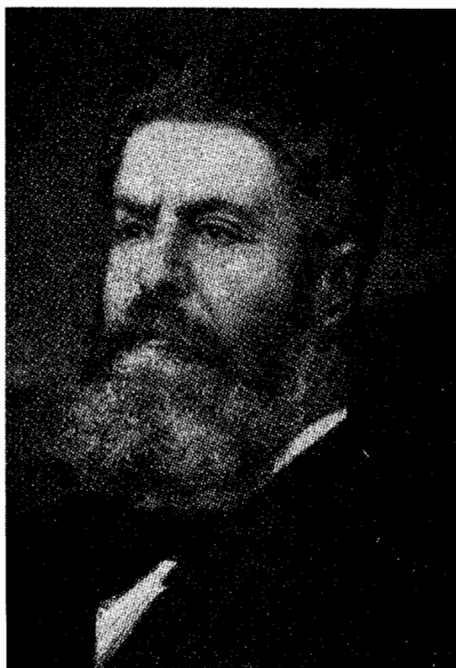
obras públicas —camino y puertos— como las que se suponía debían de iniciar los particulares —en canales— se encuentran, lamentablemente, en perfecta correlación con el desarrollo económico. Superada con dificultades la bancarrota de la hacienda pública, a finales de la década de los veinte, se producen entre 1830 y 1833 importantes modificaciones legislativas, que al propiciar la acumulación de capital, sientan las bases para un potencial desarrollo del país.

Al mes siguiente de la muerte del Rey, concretamente el 23 de octubre de 1833, y a propuesta de D. Javier de Burgos, rubrica la regente mano de María Cristina, un Real Decreto mandando «que en adelante sólo haya un director de Correos y otro de Caminos». Confluyen así en esa fecha un incipiente soporte científico, heredando el espíritu de Bethancourt, y una organización administrativa, por lo que es en ese momento cuando convenientemente puede considerarse que se inicia una formalizada, aunque aún implícita, política de las obras públicas en España.

La cuestión hidráulica, en esos años, sigue sometida a los postulados liberales, por lo que la obsesión de los sucesivos gobiernos, como en tantos otros asuntos, era la remoción de obstáculos que impidieran las libres iniciativas de los particulares. En el caso del regadío, en particular, los avances durante el siglo XIX fueron tan escasos, que se fue poniendo de manifiesto la necesidad de transformar los planteamientos políticos dominantes, desde una postura de estricta subsidiariedad hacia otra claramente intervencionista. Las Leyes de Aguas de 1866 y 1879, a pesar de su inspiración liberal, consolidan la doctrina del dominio público de las aguas superficiales, lo que habría de servir de soporte a una nueva filosofía que se avecinaba como inevitable.

El impulso regeneracionista

La crisis agraria de fines del siglo pasado y la situación creada con el desastre colonial fueron, sin embargo, los dos factores determinantes de que se empezara a conceder una nueva significación a las posibilidades de aprovechamiento de las aguas públicas con



Joaquín Costa.

La demanda de una intervención directa del Estado en la construcción de las obras, iba configurándose así como el eje básico de una anhelada política hidráulica, tal como venían reclamando los regeneracionistas en la voz de Joaquín Costa, hasta convertir la misma, por su función potencialmente redentora, en un mito colectivo al servicio del interés nacional

destino al riego. La demanda de una intervención directa del Estado en la construcción de las obras, iba configurándose así como el eje básico de una anhelada política hidráulica, tal como venían reclamando los regeneracionistas en la voz de Joaquín Costa, hasta convertir la misma, por su función potencialmente redentora, en un mito colectivo al servicio del interés nacional.

Por otra parte, a principios de nuestro siglo, la utilización de la corriente alterna y las oportunidades del transporte en alta tensión, supusieron una verdadera revolución tecnológica, que posibilitó el desarrollo de centrales alejadas de los centros urbanos. La generación hidroeléctrica resultó con mucho, la más económica de las producciones energéticas de la época, lo que propició un importante desarrollo de aquella sobre la base de regímenes concesionales, que ansiaban asimismo una modificación de la legislación. El concepto de política hidráulica, en consecuencia, empezó a ampliarse, desde una concepción eminentemente agraria, a otra más global, que incluía la necesidad de garantizar los suministros de abastecimiento y la conveniencia de impulsar los aprovechamientos energéticos.

La circunstancial confluencia de intereses, agrarios y energéticos, configuró así la base para el fundamental cambio que se produce en el primer decenio, con el apoyo reiterado del Ministro Gasset y que acaba suponiendo la aprobación de la Ley de Julio de 1911, —conocida entonces como Ley de Grandes Regadíos— en la que se consolida la calificación de la obra hidráulica como obra pública y se formaliza el papel tutelar y promotor, del Estado.

El debate hidráulico

La política hidráulica, así concebida, empieza a ser objeto de grandes debates públicos, entre liberales y conservadores, entre ingenieros y hacendistas, entre defensores y detractores de las grandes regulaciones superficiales y, sobre todo, entre quienes veían en el desarrollo hidráulico la base de la reconstitución nacional y quienes consideraban que para tal objetivo eran más prioritarios los programas de comuni-

caciones interiores y otras acciones de fomento.

Por su parte, los Congresos Nacionales de Riegos (el primero se celebró en Zaragoza en 1913) eran oportunidad para profundizar en el debate respecto a la pertinencia y contenido de lo que por naturaleza, se denominaba ya política hidráulica. Así, el término colonización, en relación con la propiedad de las tierras y sus efectos redistributivos, venía a incorporarse a la cuestión, asignando a la política hidráulica un valor más social, que puramente técnico y económico. La creación, a partir de 1926, de las Confederaciones Hidrográficas, supuso finalmente la institucionalización del marco administrativo para tales debates.

El advenimiento de la República vuelve a ser ocasión para un replanteamiento profundo de la cuestión hidráulica. A pesar del marco legislativo existente, las transformaciones en regadío, en los veinte años transcurridos desde la Ley del 11, habían sido muy limitadas, lo que podría explicarse no sólo por las dificultades técnicas o el aumento de los gastos de explotación, sino también por la inercia a modificar las técnicas tradicionales de cultivo y la conformidad con las rentas del secano. Sea lo que fuere, el hecho cierto es que entre la población agraria empieza a generalizarse una progresiva inquietud, causada por la lenta transformación en regadío de las tierras dominadas por las grandes obras hidráulicas, poniendo de manifiesto por otra parte, un cierto desajuste entre ambos tipos de actuaciones. El resultado de tal preocupación propicia finalmente la aprobación de dos leyes que acabarán teniendo gran trascendencia en las actuaciones posteriores, la Ley de Obras de Puesta en Riego de 1932 (que puede ser considerada el origen inmediato de la política de colonización) y el Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933.

Los gobiernos de la República recogieron y reorientaron, de este modo, el impulso regeneracionista, configurando un nuevo discurso hidráulico, cuyos ecos habrían de seguir sonando muchos años. El Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933, a pesar de las críticas que contiene a los planes anteriores (de 1902, 1909, 1916 y 1919) debe ser considerado más bien un perfeccio-

El Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933, a pesar de las críticas que contiene a los planes anteriores (de 1902, 1909, 1916 y 1919) debe ser considerado más bien un perfeccionamiento de aquellos, aunque tiene el gran mérito de pretender abordar con carácter global la problemática hidráulica

namiento de aquellos, aunque tiene el gran mérito de pretender abordar con carácter global la problemática hidráulica, incorporando valoraciones estratégicas de las producciones agrarias; sus efectos, por las circunstancias históricas, sólo se dejarán sentir con el nuevo régimen resultante del conflicto.

Al servicio de la reconstrucción nacional

En 1940 se aprueba el denominado Plan General de Obras Públicas, con una sección dedicada a las obras hidráulicas y con una formulación eminentemente pragmática, que posibilita que, durante los años 40 y 50, se aban-

En el ámbito de la política agraria, la Ley de Colonización de Grandes Zonas de 1939 refuerza el papel del sector público, ya que le venía a corresponder también al Estado la construcción de todas las obras de infraestructura de riego

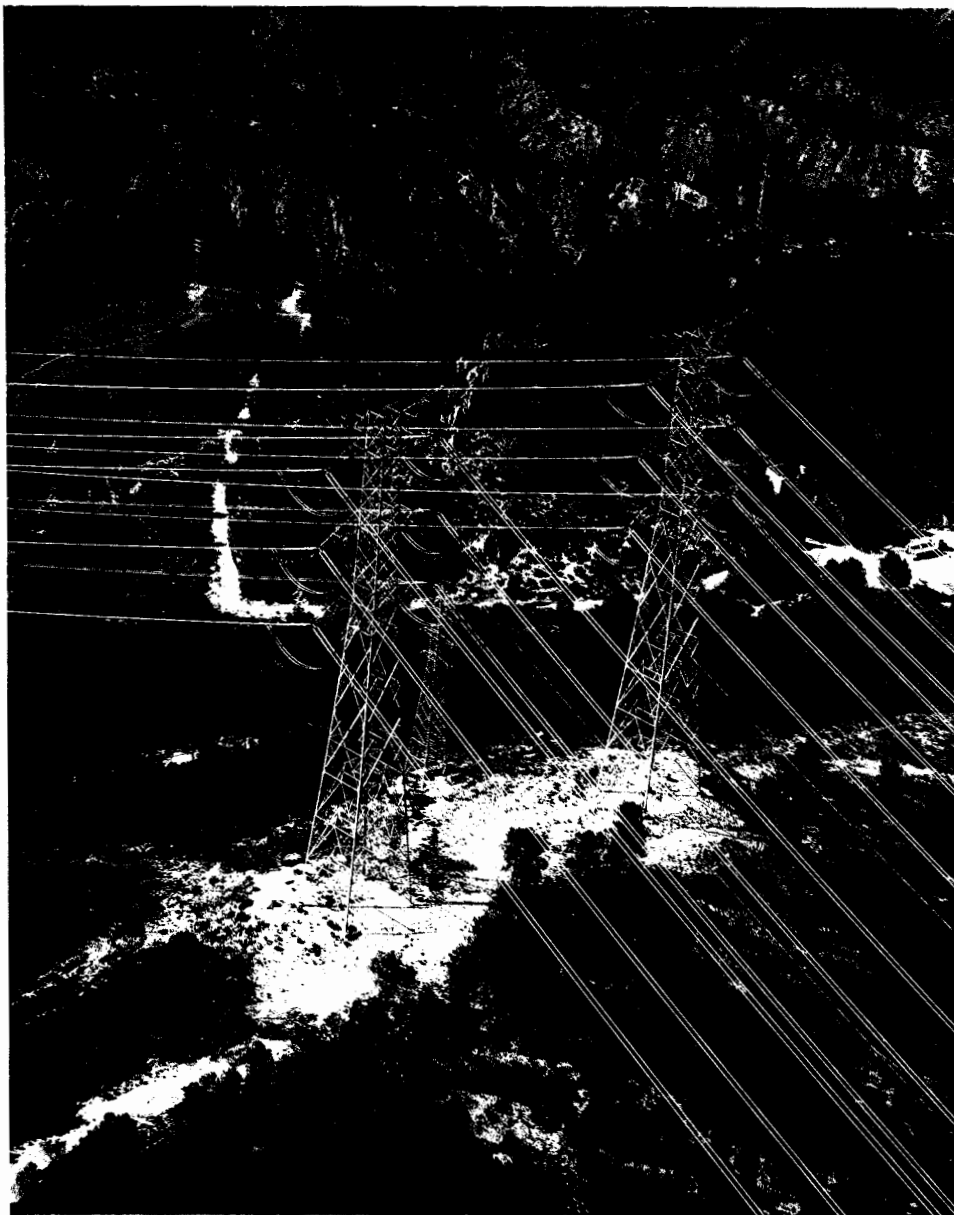
done en gran medida el debate teórico y se acometa lo que podría calificarse como una política de hechos. Durante este período el papel tutelar del Estado no sólo perdura, sino que se refuerza, al amparo de los objetivos de la reconstrucción nacional e impulsada por el aislacionismo; se propicia así una decisiva acción pública que supone que en veinte años, puedan darse por cumplidos los objetivos que se habían planificado.

En el ámbito de la política agraria, la Ley de Colonización de Grandes Zonas de 1939 refuerza aún más el papel del sector público, ya que le venía a corresponder también al Estado la construcción de las obras de infraestructura de riego, incluyendo canales y acequias, dejando a la iniciativa privada exclusivamente el cuidado de transformar y cultivar las tierras. El Instituto Nacional de Colonización, creado en el mismo año, es el instrumento que posibilita así una insistente política de transformación, que acabaría suponiendo que en los treinta años de vida de ese organismo la superficie total regada pasara de 1,0 millón a 2,6 millones de hectáreas.

A mediados de los años 50, y como consecuencia de haberse realizado la gran mayoría de las obras incluidas en el Plan de 1940, se inicia una práctica que habría de tener gran repercusión en la mecánica administrativa de los años subsiguientes; esta práctica —vigente prácticamente hasta la actualidad— consistía en la incorporación, caso a caso, de nuevas actuaciones, mediante su declaración de interés general en las correspondientes Leyes de Presupuestos. De este modo, año a año, se iban incorporando actuaciones aisladas, fuera del contexto de un plan general, lo que debilitaba así la coherencia de la política hidráulica ante presiones sucesivas de carácter regional o sectorial.

La transformación industrial

La modificación estructural del país tiene unos antecedentes claros en el sector energético; en 1945 había empezado ya un espectacular despegue de los aprovechamientos hidroeléctricos, hasta el punto que, en 1965, la poten-



cia hidroeléctrica instalada era de 7.200 Mw, lo que suponía un 70% de la potencia total. A partir de mediados de los 60 el citado porcentaje va decreciendo, a medida que va adquiriendo importancia la potencia instalada de origen térmico, del mismo modo que empieza a decrecer el papel de la política hidráulica en el sector energético, que ha de encontrar su interlocutor administrativo en otros ámbitos.

La transformación industrial va a suponer, por tanto, no sólo la restricción del ámbito de la política hidráulica, sino que a partir de esos momentos habrá de establecer un cuerpo a cuerpo con la política agraria, que se-

La cuestión hidráulica renace, sin embargo, con virulencia especial, con motivo de las actuaciones del trasvase Tajo-Segura. El debate derivado de las mismas, acaba alterando los ejes de referencia, y en consecuencia, la propia concepción de las posibilidades que ofrece la política hidráulica

guía reclamando machaconamente un impulso decidido para la transformación del secano a regadío. Esta posición militante, que tanto habría de condicionar la política hidráulica, descansaba en determinados principios esenciales —mejora de la productividad, potencial diversificación de cultivos, generación de empleo rural— que no siempre, sin embargo, habrían de producir los deseados efectos, y ello a pesar de la creación, en 1971, del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario.

La cuestión hidráulica renace, sin embargo, con virulencia especial, con motivo de las actuaciones del trasvase Tajo-Segura. El debate derivado de las mismas, acaba alterando los ejes de referencia, y en consecuencia, la propia concepción de las posibilidades que ofrece la política hidráulica. En efecto, empieza a percibirse el agua como un bien genuinamente escaso, y por tanto económico, susceptible de apropiación patrimonial colectiva, en base regional o comarcal, e incluso en base municipal, lo que dificulta la adopción de decisiones técnicamente irreprochables pero de imposible viabilidad social. El «nudo de intereses» que en 1933 Lorenzo Pardo pretendía deshacer con sus proyectados trasvases, se convertiría cuarenta años después en una reflexión orteguiana.

Internacionalización y nueva organización territorial

La crisis del petróleo, de 1973, produce en el ámbito económico la percepción inmediata de nuestra dependencia de lo internacional, y en el ámbito administrativo, un período de severas restricciones presupuestarias, que habrían de durar más de un decenio, todo lo cual empieza a generar efectos múltiples que se dejan sentir no sólo en la industria, sino también en la agricultura y los servicios. En lo que incide en la política hidráulica, se producen en consecuencia diversos fenómenos, tales como una nueva incertidumbre sobre el desarrollo hidroeléctrico, un incremento notable de los aprovechamientos subterráneos para regadíos competitivos y un debilitamiento de la demanda para regadíos tradicionales, todo ello en un lábil

marco de posibilidades presupuestarias. A finales de los 70 se empiezan a poner claramente de manifiesto, tanto la necesidad de una aproximación planificada a la cuestión hidráulica, como la urgencia de una revisión legislativa, cuestiones que venían reclamando, por otra parte, quienes desde una preocupación ambiental habían denunciado las grandes deficiencias en materia de saneamiento, depuración y protección del medio ambiente hidráulico.

Complementariamente, las nuevas exigencias de estructuración administrativa derivadas del proceso autonómico, van a introducir un nuevo elemento condicionante en la evolución de la política hidráulica, que termina

El margen de maniobra de la política hidráulica se ve muy condicionado, por la propia realidad histórica: la corriente intervencionista propició una política positiva de fomento orientada a la promoción del sector agrario

plasmándose en la consolidación de las competencias municipales en materia de abastecimiento y saneamiento —con motivo de la renovación legislativa de régimen local— así como en la asignación a las Comunidades Autónomas de las competencias que les correspondían en base a su desarrollo estatutario.

Habrán de ser así, finalmente, tanto la imperiosa necesidad de la revisión legislativa, que se inicia con la Ley de Aguas de 1985, como una renovada competitividad territorial, los factores que propicien el renacimiento de la preocupación por la política hidráulica, en los términos que se vive en la actualidad, y que tendrá su mejor expresión en la presentación, ya próxima, de los planes hidrológicos.

Las líneas de tendencia

La política hidráulica descansa en la actualidad sobre determinados principios legales que la condicionan, y que podrían sintetizarse en la persistencia del modelo intervencionista, una mayor capacidad de control administrativo derivado de la publicación de las aguas, la complejidad de la estructura competencial, la formalización normativa de las exigencias ambientales y la remisión a la planificación hidrológica como elemento regulador de las actuaciones.

El margen de maniobra de la política hidráulica se ve muy condicionado, asimismo, por la propia realidad histórica: como es sabido, la corriente intervencionista propició una política positiva de fomento, teóricamente orientada a la promoción del sector agrario, lo que implicó una toma de posición decidida por parte del sector público en la financiación de las obras hidráulicas. Esta intensa política de oferta, en regadío, ha supuesto la creación de una importantísima red de infraestructuras sobre una superficie de más de tres millones de hectáreas, y ello además de las infraestructuras para abastecimiento urbano y las correspondientes a las instalaciones de la tercera parte de la potencia eléctrica nacional; tan fuertes solicitudes hacen que el sistema se encuentre ya, en su conjunto, en una fase próxima a la saturación, en especial en los ámbitos



costeros mediterráneos. El sistema actual de infraestructuras, resultado de una opción histórica, actúa por tanto como modelo fuertemente condicionante de la política futura, de tal modo que el aprovechamiento de lo que en su día eran oportunidades para el desarrollo, se ha convertido hoy en un complejo sistema de problemas, que es necesario resolver.

La política hidráulica, por fin, estará también interrelacionada con el régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hidráulico. Conviene recordar que en las discusiones parlamentarias de la Ley de Aguas se abandonó el objetivo de incorporar un canon de uso, de aplicación a todo usuario de concesión, y se configuraron por contra cuatro diferentes tributos, a saber, el canon de ocupación o utilización de cauces y lechos, el canon de vertido, el canon de regulación y las tarifas asociadas. La pretensión de los entonces redactores del texto legal era ir avanzando en la línea de autofinanciación, pero sin caer en un tratamiento excesivamente economicista, por lo que el sistema concebido se situaba voluntariamente en un término medio, que con todo, fue parcialmente recortado al no incorporar el canon de uso. Pues bien, por lo que se conoce de avance de los planes hidrológicos, se está planteando una intensificación, que supondría no sólo la reintroducción del canon de uso (bajo una nueva denominación, como canon de utilización de agua), sino una nueva reformulación de los cánones y tarifas existentes, a lo que se vendría a añadir un denominado canon de transferencias, para compensar el coste de los posibles trasvases intercuenas. Se está planteando, por tanto, una verdadera modificación del Título VI de la Ley de Aguas, en una línea de autofinanciación dura, sobre la base teórica de que sea el usuario más que el contribuyente, quien soporte los costes de la futura política hidráulica. La cuestión, como es fácil adivinar, es de una extraordinaria importancia, no sólo por la carga administrativa que resultaría de una aplicación generalizada del hecho tributario, sino por las tensiones sociales que habrán de derivarse de un planteamiento que pudiese llegar a atenuar los efectos redistributivos del sistema impositivo general, base de la financiación actual de la transformación

El sistema actual de infraestructuras, resultado de una opción histórica, actúa por tanto como modelo fuertemente condicionante de la política futura

en regadíos, y por los debates sectoriales, entre los distintos usos, para fijar las diferentes aportaciones al nuevo modelo de financiación.

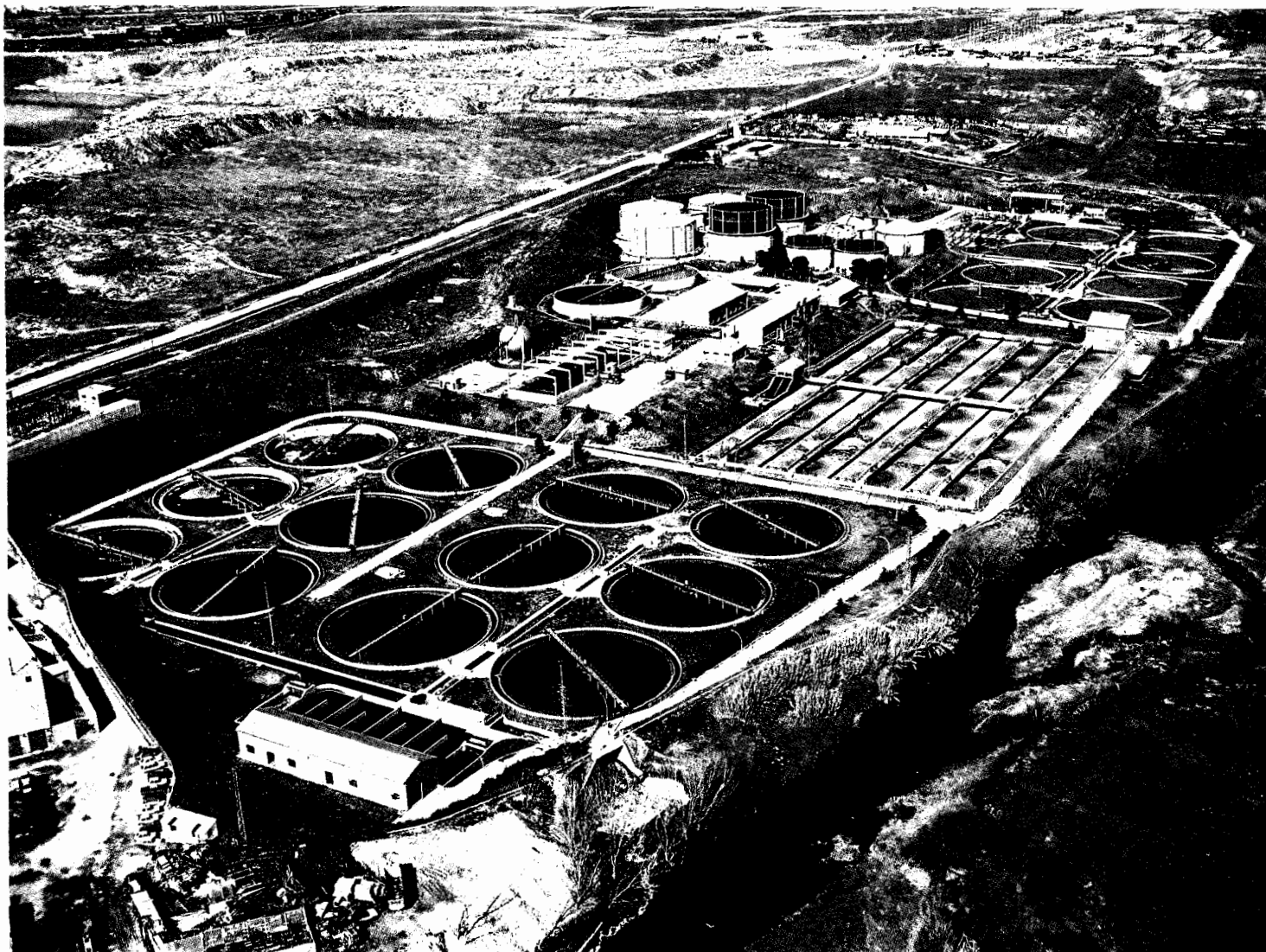
Así las cosas, cabe preguntarse, ante la inminencia de los planes hidrológicos, cuales podrán ser las líneas de tendencia de futuro. En lo que se refiere al regadío, cuestionándose si ha llegado el momento de replantear los dos principios básicos de la doctrina costista, es decir política de oferta y financiación en base a los presupuestos públicos. En la cuestión urbana, por contra, cuestionándose las razones por las que no se han satisfecho adecuadamente todas las demandas de abastecimiento y saneamiento. En hidroelectricidad, por su parte, planteándose las incertidumbres para la utilización y ampliación del parque existente.

Empecemos por la cuestión hidroeléctrica, en la que es necesario distinguir distintos planos. Efectivamente, por un lado, se plantea el problema del mejor aprovechamiento del parque existente, que podría verse afectado no sólo por la reducción de aportaciones de recursos hidráulicos a los tramos bajos de los ríos, como consecuencia de una excesiva expansión de los usos consuntivos, sino también por las mayores restricciones que en el futuro pudiesen introducirse en la explotación; por otro lado, están las incertidumbres relativas al posible crecimiento del parque, tanto por los criterios de valoración intrasectorial de este tipo de energía, como por las dificultades sociales para la construcción de nuevos embalses. Aquí, las citadas incertidumbres habrán de ser resueltas, en parte desde la propia política energética, pero fundamentalmente desde la política hidráulica, a través de meca-

nismos de posible inclusión en los planes hidrológicos, del tipo de renovación de concesiones preferentes, rescate de las concesiones marginales y prioridad de uso a determinados aprovechamientos hidroeléctricos, ya que sólo de ese modo será posible, en beneficio del interés general, la mejor utilización y ampliación, en su caso, del parque existente. Con todo, y sobre la base de una persistencia de los regímenes concesionales, el debate que aquí vendrá a suscitarse será esencialmente de carácter económico, ya que la modificación del régimen tributario que contemplan los avances de los planes hidrológicos, deberá precisar la parte de la futura política hidráulica que debe ser financiada por las empresas concesionarias, que tratarán de cuestionar, por tanto, no sólo el grado de repercusión de tales costes en su estructura tarifaria, sino también el modelo en su conjunto.

En la cuestión urbana, la política hidráulica incide en dos ámbitos muy precisos, a saber, los de abastecimiento y saneamiento y los de planeamiento urbanístico. En materia de abastecimiento, por la propia realidad de las cosas, tiende a existir conciencia municipal de la necesidad de establecer sistemas de suministro con la suficiente garantía; con todo, sorprende la deficiente situación en que aún se encuentran algunos núcleos, incluso capitales de provincia, como consecuencia, normalmente, del retraso en el desarrollo de soluciones, que suelen estar técnicamente identificadas, pero que no se aplican, bien por desidia administrativa, bien por el rechazo que produciría, en municipios vecinos, la construcción de las infraestructuras requeridas. A este respecto, resultará muy pertinente el establecimiento de obligados criterios de garantía, como probablemente establecerán los planes hidrológicos, para cuyo cumplimiento habrá de ser fundamental el papel armonizador de las Comunidades Autónomas.

Muy distinto es el panorama que ofrece la cuestión del saneamiento, que de acuerdo con la vigente legislación de régimen local, se sigue considerando un servicio esencial reservado a las entidades municipales. Esta rígida caracterización opera con efectos contrapuestos a los del abastecimiento, ya que, salvo si acaso en los muni-



cipios costeros de carácter turístico o en las grandes aglomeraciones, no tiende a existir conciencia municipal de la necesidad de establecer intensos sistemas de tratamiento, por la sencilla razón de que los efectos nocivos se dejan sentir aguas abajo y no afectan directamente, por tanto, a los núcleos básicos del municipio actuante. De ahí la importancia de garantizar el efectivo cumplimiento de los planes de saneamiento que pueden formularse, y ello bien a través de los mecanismos de auxilio de que disponen las Comunidades Autónomas, bien a través de la declaración de las actuaciones como de interés general, por parte de la Administración Central. Con todo, las exigencias de la Comunidad Europea, en particular las derivadas de la Directiva 91/271 habrán de imponer sustan-

Las exigencias de la Comunidad Europea, en particular las derivadas de la Directiva 91/271 habrán de imponer sustanciales cambios en la concepción administrativa de la cuestión del saneamiento

ciales cambios en la concepción administrativa de la cuestión del saneamiento, que justificarían la elaboración de un plan coordinado entre distintas administraciones —como al parecer, se está preparando —y que pudiesen llegar a plantear, incluso, la conveniencia de una total reformulación de las competencias en la materia.

El finicostismo

La pregunta básica que tenderá a surgir, con todo, será la de la política hidráulica en su relación con la expansión del regadío. Ya se ha comentado como, desde la política agraria, durante decenios, se ha venido reclamando con insistencia una política hidráulica

que favoreciera e impulsara decididamente la transformación del secano en regadío. La importancia de esta política agraria ha querido resaltarse en base a estrictas comparaciones internas entre regadío y secano (los 3,1 millones de hectáreas regadas, representando el 15% de las tierras de cultivo, contribuyen al 60% de la producción agrícola, con lo que la productividad del regadío sería seis veces superior a la del secano) pero ha recibido también fuertes críticas en base a la larga y costosa inmovilización de los capitales invertidos, la dudosa rentabilidad social de algunas inversiones y los débiles porcentajes de redistribución de las tierras transformadas. A ello debe añadirse que una política de transformación expansiva, significaría una realimentación de las demandas de recursos hídricos, de coste marginal creciente, lo que haría cada vez más dificultosa la coordinación entre tan fuertes solicitudes y la adecuada programación de otras inversiones. La progresiva internacionalización de nuestra economía, y en particular nuestra integración en el ámbito comunitario, están afectando asimismo las posibilidades de los regadíos de meseta e incluso algunos de zonas cálidas, lo que ha venido a añadir otro factor condicionante de primera naturaleza, a cuestión tan debatida y compleja.

Todo hacer suponer, así, que deberíamos estar entrando en la fase final de la filosofía regeneracionista, es decir, en el finicostismo. De lo que se trataría por tanto sería de rubricar brillantemente este ciclo secular de la política hidráulica, mediante una rigurosa política de modernización de las mejores zonas regables hoy existentes y ampliación muy selectiva de nuevas zonas para regadíos, ello en base a una financiación pública similar a la que ha caracterizado el pasado. El contenido de los planes hidrológicos, sin embargo, no parece ir exactamente en esa línea, sino que estaría planteando una filosofía relativamente expansiva de los regadíos (el proyecto de Plan Hidrológico Nacional contempla la transformación de 600.000 Has en veinte años, y ello a pesar de haber reducido en más de la mitad las expectativas contempladas en las Directrices de los Planes Hidrológicos a nivel de cuenca), con modificación del régimen económico de su desarrollo y con apoyatura en un

La política hidráulica será cada vez más una política amplia y global, expresión asimismo de una política económica, de una política territorial y de una política social

sistema generalizado de trasvases entre cuencas. La filosofía de los planes, por tanto, sería la de alterar la base económica, y además mantener por un tiempo (¿veinte años más?) el impulso tradicional para el desarrollo de nuevos regadíos, reintroduciendo un debate, el de las grandes transferencias hidráulicas, que vendrá no sólo a reavivar las viejas polémicas de los desequilibrios territoriales, sino también a plantear con crudeza la necesidad de analizar la rentabilidad económica y social de todos y cada uno de los identificados trasvases.

Hacia una nueva política hidráulica

Las verdaderas cuestiones de fondo, por tanto, estarán sobre la mesa, y es justo reconocer que los redactores de las propuestas han tenido la valentía de plantearlas todas abiertamente. Precisamente por ello, es difícil hoy imaginar cuál será el resultado final de los debates parlamentarios de los planes hidrológicos, y en particular por lo que se refiere al Plan Hidrológico Nacional, en su relación con los trasvases, los regadíos y el modelo de financiación; pero lo que es seguro es que deberíamos estar asistiendo al final de la tradicional política hidráulica (es decir, política de oferta, con generación

irrefrenable de nuevos recursos) y al principio de una nueva política hidráulica (que podría denominarse política de demanda, con énfasis no sólo en los programas de ahorro y conservación, sino sobre todo y cada día en mayor medida en los programas de reasignación de usos dentro de cada cuenca), por lo que será sobre dicho dilema, donde algún día se acabarán planteando las grandes polémicas de la cuestión.

El proceso de la planificación hidrológica (Plan Hidrológico Nacional y Planes Hidrológicos de las cuencas), en cuanto desarrollo del mandato de la Ley de Aguas, se configura así, como la gran ocasión para formalizar una nueva política hidráulica.

En este difícil proceso de renovación, más acá de las cuestiones de fondo, muchas de las diferencias de opinión, lo son más de intensidad que de orientación; efectivamente, hay un amplio acuerdo en que determinados aspectos, tales como la prioridad programática concedida a las cuestiones medioambientales, la atención a los problemas de la calidad del recurso, la programación estable en actuaciones de defensa de inundaciones, el anunciado equilibrio en el aprovechamiento de las aguas superficiales y subterráneas, el establecimiento de programas específicos de conservación y mantenimiento de las infraestructuras existentes, la configuración de criterios para un plan de saneamiento y depuración de las aguas residuales, la fijación de obligadas garantías para el abastecimiento urbano, la coordinación con las actuaciones forestales, y en fin, la formulación de documentos de referencia para las actuaciones en el medio y largo plazo, son otros tantos activos que quedarán reflejados, en los documentos de planificación hidrológica y que vendrán a consolidar, así, el camino hacia esa nueva cultura del agua.

Como se decía al principio, la política hidráulica será cada vez más una política amplia y global, expresión asimismo de una política económica, de una política territorial y de una política social. La política hidráulica será, por tanto, una de las más difíciles combinaciones de técnica y política y en consecuencia un verdadero examen para nuestro acceso al siglo XXI.■