

# Sobre el futuro del agua en España

Juan Rodríguez de la Rúa Fernández

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Promoción 1970

**“Las Provincias, que tienen establecidos riegos, o las lluviosas, pueden llevar frutos, que no convienen a los terrenos secos. Es por lo mismo necesario variar la industria, de modo que nunca se emprenda la que sea repugnante al clima”.**

Conde de Campomanes (1774).

*“Discurso sobre el Fomento de la Industria Popular”. Capítulo XIX, en referencia a la agricultura.*

**E**n un artículo que publiqué en esta misma revista (ROP, Abril 1993), ponía de manifiesto que en materia hidráulica había cuestiones en las que la opinión de los especialistas difería sensiblemente, mientras que había otras cuestiones en las que las diferencias de opinión lo eran más de intensidad que de orientación.

Entre las segundas citaba, por ejemplo, la necesidad de actuaciones sostenidas para la prevención y defensa frente a las inundaciones, el obligado equilibrio en el aprovechamiento conjunto de las aguas superficiales y subterráneas, el establecimiento de programas de conservación y mantenimiento de las infraestructuras existentes, la atención específica a los problemas de calidad del recurso, la configuración de criterios para un plan de saneamiento y depuración de las aguas residuales, la fijación de obligadas garantías para el abastecimiento urbano y la coordinación con las actuaciones forestales.

Entre las primeras cuestiones, en las que por tanto cabían orientaciones muy divergentes, y que yo entonces denominaba cuestiones de fondo, me refería al grado deseable de expansión del regadío, al régimen económico-financiero de las aguas y a la cuestión de las grandes transferencias hidráulicas, o sea a los trasvases entre diferentes cuencas.

Expresaba yo en aquella ocasión que dicha categorización no implicaba una ordenación de la importancia o complejidad

de los problemas (de hecho las cuestiones ambientales implicaban entonces, como ahora, problemas de muy difícil solución teórica). Expresaba asimismo que, a la vista de la evolución de las cosas, todo hacía suponer que estábamos entrando en la fase final de la filosofía regeneracionista, que cumplía ya un siglo, y de que lo que se trataba era de rubricar brillantemente dicho ciclo secular de la política hidráulica, para dar paso e ir consolidando una nueva cultura del agua.

Hoy, seis años después de aquél artículo, y casi quince años después de la promulgación de la Ley de Aguas de 1985 (en la elaboración de cuyo texto, pero sobre todo en cuyo inicial desarrollo reglamentario, como consecuencia de mi responsabilidad institucional, tuve oportunidad de participar intensamente) sigo convencido de la conveniencia de consolidar una nueva política hidráulica –que ya se apuntaba en aquella Ley– pero he de confesar que alteraría matizadamente la categorización dual de los problemas.

## LOS CAMBIOS RECIENTES

Respecto a las cuestiones de fondo ha habido cambios de importancia. En efecto, en esta última década, quienes hemos venido manteniendo que frente a una filosofía expansiva del



regadío era preferible acometer una política rigurosa de modernización de las mejores zonas regables existentes, en paralelo con una muy selectiva ampliación de nuevas zonas para regadíos, hemos visto como no sólo la opinión de los especialistas, sino también la opinión pública, se han ido decantando en la dirección expresada.

En la cuestión del régimen económico-financiero, sin embargo, los cambios de opinión están siendo mucho más lentos. Bien es cierto que hay una percepción creciente de que el agua es un recurso escaso en el que, en teoría, habría que ir fijando progresivamente criterios de racionalidad económica para su gestión y conservación, mediante la internalización de todos los costes en el precio o tarifa, y así ocurrirá probablemente en el ámbito urbano. Pero en otros ámbitos, en la medida que la aplicación práctica de este principio –por más que en su día lo refleje la Directiva Marco– encontrará serias resistencias por parte de determinados usuarios favorecidos por el peso de la historia, y en la medida que no está tan claro que en el regadío, dada la baja elasticidad del consumo, el precio sea el mejor instrumento para favorecer el ahorro, la cuestión seguirá siendo motivo de debates profundos, tan profundos o más que la propia cuestión de los trasvases.

Respecto a las demás cuestiones, sigue habiendo un reconocimiento de la importancia de lo ambiental, gracias a cambios culturales que están calando lentamente en los medios políticos y profesionales, pero dicho reconocimiento no pasa de ser, en la mayoría de los casos, puramente testimonial. En consecuencia habrá debates, por ejemplo, cuando se contrapongan criterios ambientalistas frente a criterios productivistas al proceder a la ordenación de zonas inundables, como también los habrá cuando se perciba que las garantías del suministro para abastecimiento urbano no han mejorado sensiblemente desde las anteriores sequías, o cuando se replanteen cuestiones como la reordenación competencial o la reorganización administrativa. Pero en todos estos debates podremos seguir diciendo, seguramente, que a pesar de su importancia, las diferencias son más de intensidad que de orientación.

### **LA NUEVA POLÍTICA HIDRÁULICA**

¿Cómo podríamos resumir lo que ya, por muchos, se denomina la nueva cultura del agua o la nueva política hidráulica?. Como bien se expresa en el Libro Blanco del Agua, publicado este año 1999, la administración del agua en nuestro pa-

## **Puede preverse un cierto tiempo, o al menos así debería ser, en que convivan la gestión de la oferta y la gestión de la demanda, como paso hacia una nueva política hidráulica**

is, a lo largo de todo el siglo XX –y en especial a partir de la Ley Gasset de 1911– se ha hecho apoyándose en la gestión de la oferta, entendida ésta como un incremento de la disponibilidad del recurso, mediante la persistente construcción de infraestructuras de regulación y suministro, respondiendo al supuesto de crecimiento inevitablemente continuo de la demanda. Sin embargo un comportamiento más racional en términos económicos y más respetuoso con el medio ambiente no tendría que basarse necesariamente en un aumento continuo de dichas disponibilidades, sino que debería propiciar una utilización más eficiente del recurso.

Aparece así la idea de gestión de la demanda como eje central de la nueva política, basada tanto en el ahorro y la mejor gestión del recurso (mediante modernización de redes, tarificación volumétrica, equipamientos para la reducción de consumos, reutilización, reciclado, etc.) cuanto en la valoración de las repercusiones socioeconómicas y ambientales de su utilización.

Sin embargo, en tanto en cuanto nuestra dotación infraestructural en ciertas áreas, es aún manifiestamente insuficiente (por ejemplo en la culminación de determinadas regulaciones de cabecera, en la interconexión de sistemas dentro de la misma cuenca, en la implantación de aprovechamientos conjuntos de aguas superficiales y subterráneas, en desalación y reutilización y, en general, en infraestructuras de reforzamiento de garantías para los abastecimientos urbanos) puede preverse un cierto tiempo, o al menos así debería ser, en que convivan la gestión de la oferta y la gestión de la demanda, por lo que no asistiremos a un cambio drástico de la política en cuanto al tipo de actuaciones a desarrollar, aunque posiblemente asistamos –ya estamos asistiendo– a un cierto cambio en cuanto al modo de producción de estas infraestructuras.

### **LA PARTICIPACIÓN PRIVADA**

De modo similar a como ocurrirá en otros ámbitos, también es previsible en el ámbito hidráulico un aumento de la participación privada en la promoción y financiación de infraestructuras. Sin embargo dicha participación –además de en hidroelectricidad donde está consolidada– solo se incrementará apreciablemente en abastecimiento y saneamiento urbano, y específicamente en desalación costera. Las grandes obras de regulación de cuenca, con múltiples usuarios y beneficiarios, así como las obras necesarias para la prevención general de inundaciones y para protección del dominio público hidráulico (como bien explicita el proyecto de reforma de la Ley de

Aguas, actualmente en tramitación) seguirán siendo, como difícilmente podría ser de otra manera, obras públicas de interés general.

En cuanto a las transformaciones en regadío, es difícil prever la efectividad a medio plazo de las Sociedades de Cuenca (más allá de sus funciones en la financiación anticipada de operaciones urbanas) pero salvo excepciones, no pasarán seguramente de ser instrumentos para la cofinanciación a usuarios en modernizaciones y ampliaciones de sistemas existentes, sobre todo si se tiene en cuenta que es a las Comunidades Autónomas a quienes corresponde la promoción de nuevos regadíos de su interés.

En cuanto a la gestión, además de la que corresponda a las Confederaciones Hidrográficas, a las demás administraciones hidráulicas y a los propios concesionarios, es de esperar que se generalice la constitución de Comunidades de Usuarios y ello no solo en zonas regadas con aguas superficiales, donde ya hay una larga experiencia, sino también en las unidades hidrogeológicas y acuíferos de importancia.

### **SOBRE LA CALIDAD DEL RECURSO**

El buen ritmo con que se están desarrollando los planes de saneamiento y depuración de aguas, gracias en gran medida a la declaración de muchas actuaciones como de interés general, permite anticipar un satisfactorio nivel en el cumplimiento de los requerimientos de la Directiva 91/271. En consecuencia, en lo que se refiere a estricta calidad del recurso, teniendo en cuenta además la mejora que supondrá el nuevo canon de control de vertidos, cabe esperar en un plazo no lejano, un razonable grado en el estado de las aguas que fluyen por los cauces.

Distinta cuestión será el estado de nuestros ríos y nuestros humedales, y en sentido amplio de los sistemas hídricos como soportes de ecosistemas integrales. El proyecto de reforma de la Ley de Aguas, a este respecto, introduce una importante mejora al considerar los caudales ambientales como una restricción, con carácter de uso prioritario, que cabe imponer a los sistemas de explotación. Pero queda por ver si esa declaración legal de intenciones produce efectos prácticos a medio y largo plazo, frenando la tendencia histórica, muchas veces alentada por las propias municipalidades, de ocupación de márgenes, riberas y zonas ocasionalmente inundables. En otras palabras, es aquí donde, en las próximas décadas, se pondrá a prueba la preeminencia de la estricta concepción del agua como bien económico, frente a la concepción integrada del agua y su entorno como recurso natural y activo social.



## LA ASIGNACIÓN Y REASIGNACIÓN DE USOS

Me permito citar de nuevo mi propio artículo de abril de 1993, en el que expresaba literalmente lo siguiente "Deberíamos estar asistiendo 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".

Pues bien, la polémica ya está aquí. En efecto, la reforma de la Ley de Aguas contempla la posibilidad de cesión temporal de derechos de uso entre usuarios, como mecanismo de optimización para el aprovechamiento de los recursos disponibles en un territorio y en un momento dado. El conflicto, tal como está formulado, podría resumirse diciendo que lo que para unos sería privatización inaceptable, para los otros sería dese-

able mercado del agua y ello como superación de un obsoleto sistema de planificación centralizado.

El conflicto, sin embargo, está perversamente planteado, pues ni puede hablarse de privatización de las aguas (ya que se trataría –sin alterar el carácter público del recurso– de introducir deseables mecanismos para una tutelada flexibilidad de las concesiones en supuestos de sequía) y menos aún puede calificarse históricamente de planificación centralizada lo que simplemente fue un proceso de asignación sucesiva de usos, incluso con competencia de proyectos. Lo que cabe esperar por tanto, una vez superado este artificial conflicto, trufado de intereses políticos, es que el mecanismo previsto en la nueva legislación –que no es más que regulación conveniente de lo que ya venía haciéndose con dificultades administrativas en la práctica– posibilite realmente una mejor gestión del recurso.

Pero es que además, la polémica no está sino empezando, pues en opinión de algunos (entre los que me encuentro) sería imprescindible regular, ya no sólo la cesión temporal de dere-

chos de uso tal como contempla la reforma legislativa, sino también la posibilidad de revisión a la baja de dichos derechos e incluso su cesión permanente, y ello con las contrapartidas e indemnizaciones que, de acuerdo con los concesionarios interesados y en favor del interés público, fuera menester.

Dicho en términos jurídicos, y al objeto de cubrir una importante laguna legal, puede que en el futuro sea conveniente desarrollar una normativa, hoy muy imprecisa, sobre modulación y rescate concesional. De este modo, en zonas con déficit hídrico cabría liberar recursos marginales, lo que posibilitaría la formulación de estas trascendentales preguntas: ¿Permitiría esta liberación de recursos una mejora de garantías en zonas con déficit coyuntural?. ¿Llegaría a permitir esta liberación de recursos, para el caso de zonas con déficit estructural, no tener que plantear como inevitable la ejecución de trasvases entre cuencas, cuya rentabilidad económica y cuya viabilidad so-

cial y ambiental, van a ser más que dudosas?. ¿No vendría a ser este mecanismo, que en el fondo implica una transferencia de rentas, en vez de una mucho más costosa transferencia física de volúmenes de agua, la mejor forma de reconducir –en base de mercado– las ineficiencias que el mecanismo de asignación sucesiva del recurso haya podido generar, y de hecho ha generado, a lo largo de nuestra larga historia hidráulica?. ¿No sería ésta, en fin, la expresión máxima de la gestión de la demanda y por tanto de la nueva política hidráulica?

Sea lo que fuere, un nuevo debate está abierto, con motivo de la reforma de la Ley de Aguas, lo que no deja de ser apasionante como siempre ocurre con el agua. Pero en la medida en que, como tantas veces se ha oído en el ámbito hidráulico, hacer pronósticos es difícil “sobre todo cuando se refieren al futuro”, dejemos que los agentes sociales sigan escribiendo la historia. ●