

Nuevos retos de la política del agua, integración y territorio.

Leandro del Moral Ituarte

Universidad de Sevilla

Fundación Nueva Cultura del Agua

Desde finales del siglo XIX hasta hace pocos años, la historia de la gestión del agua en España, como en otros países de similares características geofísicas, ha sido la crónica de una larga experiencia de protagonismo y poder institucional de la política hidráulica tradicional, basada en la idea de la prioridad de la generación de recursos por medio de grandes infraestructuras subvencionadas con fondos públicos. La prevalencia de la política hidráulica es uno de las realidades más fuertes y persistentes de la historia de la intervención sobre el territorio en España. Entre los factores que explican la persistencia de esta hegemonía destacan:

- La potente visión en la que se fundamenta: la necesidad de rehacer la geografía del país por medio de la transformación del sistema hidrológico natural, percibido como desequilibrado y descompensado. Esta visión combinaba una decidida estrategia de política territorial, una concepción científico-positivista del mundo natural y una base popular enraizada en la cultura rural tradicional y campesina.
- Los altos niveles de consenso social en torno a ella. El proyecto de transformación geográfica constituía una empresa común que unía a diversos sectores sociales y políticos (socialistas reformistas, populistas, elites del empresariado industrial y agrario ilustrado), dejando al margen a las fuerzas más radicales de la izquierda y a la derecha tradicionalista y reaccionaria. Esta alianza de reformistas, centrada en la reconstrucción de la hidrografía del país, sirvió al doble propósito de incorporar en una poderosa coalición a sectores políticos en otros aspectos distantes, al mismo tiempo que se abordaba el conflicto social tratando de amortiguar la radicalización.
- La progresiva construcción de una muy importante infraestructura que ha ido generando una red de beneficiados y estructuras técnicas y de gestión poderosas.
- La capacidad de adaptación del modelo a los diferentes regímenes políticos, con cambios importantes en algunas de sus características (cambiante distribución de beneficios sociales) pero permanencia de componentes fundamentales (transformación de la estructura territorial, de los sistemas hidrológico-hidráulico y productivo, del poblamiento, del viario, etc., a través de un estilo de intervención jerárquico-administrativista).

En esta trayectoria de gestión del agua considerada en sentido amplio (incluyendo las experiencias diversas de planificación a diferentes escalas que culminan en los planes hidrológicos previstos por la Ley de 1985) no sólo no existía tradición de sujeción a un marco territorial de referencia, sino que se acostumbraba a definir un proyecto territorial desde la propia lógica del agua. De hecho, hasta hace pocos años, la planificación hidráulica ha sido el principal instrumento de ordenación territorial y desarrollo regional en España.

La actualización del análisis sobre las raíces, los fundamentos y las persistencias de este modelo de relación entre la política de aguas y la construcción del territorio es imprescindible para entender las redes de actores y coaliciones sociales que sustentaron ese eje de política fundamental, cuya sustitución por una base social diferente sigue siendo la clave para la consolidación de un proyecto alternativo.

A mediados de la década de 1990, en torno al debate sobre el Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional, surgió la crítica al ‘déficit territorial’ de esta política hidráulica, a la ausencia de una reflexión general sobre el modelo territorial general en el que se justificaba. Esta nueva fase se explica por la escala que adquieren los proyectos hidráulicos (el Sistema de Equilibrio Hidrológico Nacional del Anteproyecto del Plan Hidrológico Nacional de 1993) en contraste con la nueva estructuración autonómica del Estado, conflicto que no hará más que crecer desde entonces, conduciendo a la actual situación de reforma de los Estatutos de autonomía. A este conflicto se añadía la emergencia del paradigma ambiental y el propio desarrollo disciplinar y político de la Ordenación del Territorio (OT).

A partir de esas fechas se produce una gran coincidencia sobre la necesidad de situar la gestión del agua en el marco de una estrategia territorial explícita. En aquel momento el principal contenido de las críticas por la ausencia de modelo territorial de referencia se centraron en la intensificación de los desequilibrios regionales que el proyecto (implícito) conllevaba. Esta era la idea, muchas veces repetida, que expresó con gran claridad Clemente Sanz Blanco, senador por Segovia durante el debate sobre el Anteproyecto de 1993: "Las transferencias hídricas... transfieren, junto con el agua, desarrollo, poder económico y, consiguientemente, poder político, lo que generará un nuevo modelo de articulación territorial más desigual y menos equilibrado y solidario aún que el que tenemos" (Sanz Blanco, 1993).

Desde entonces se ha intensificado la demanda de *integración* de la política del agua en las políticas sectoriales y en la ordenación del territorio, lo que implica nuevos mecanismos de decisión con cooperación interadministrativa, información, transparencia y participación de los agentes sociales. Pero a esto se añade ahora como tema central la reorientación del modelo de crecimiento: el diagnóstico y la evaluación crítica de las dinámicas de intensificación de presiones sobre los sistemas territoriales y la necesidad de avanzar hacia modelos "de desarrollo crecientemente sostenibles" (Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad), que impliquen reducción de presiones sobre dichos sistemas: desacoplar el desarrollo del consumo masivo de recursos (de agua, en este caso). Es la misma idea que se utilizó durante el debate sobre el PNH de 2001 (ausente durante el anterior debate sobre el Anteproyecto de PHN de 1993): en 2001 los argumentos territoriales fueron utilizados no sólo como herramientas de oposición desde las cuencas cedentes (denunciando el despoblamiento y los "desequilibrios territoriales") sino que comenzaron a manejarse en relación con la dinámica territorial de las regiones receptoras de los trasvases (superación de capacidad de carga, insostenibilidad). Este fue el rasgo más novedoso y con mayor proyección en el futuro si se comparan los argumentos empleados en los debates sobre los proyectos de 1993 y 2001.

Hoy sabemos que la clave de la nueva política de aguas es la reconducción de las dinámicas territoriales vigentes, lo que implica el impulso institucional y la extensión en la sociedad de nuevos valores y objetivos consistentes con modelos de desarrollo más adaptados a los límites de los recursos. En este marco -en el que los Informes del Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE) y la *Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa* (Documento de inicio, septiembre 2007) han desempeñado un papel significativo- se sitúa la valoración de las potencialidades de las nuevas políticas sectoriales (especialmente la nueva política de Desarrollo Rural, clave por su incidencia fundamental en el agua) que van incorporando valores, criterios y mecanismos concretos de *sostenibilidad* y haciendo suya la experiencia de la *integración*. Nuevas políticas que conllevan impulsos a mecanismos de cooperación interadministrativa, que constituyen uno de los déficits prácticos y concretos más notables para la implementación real de la integración de políticas.

A la reorientación de estas políticas sectoriales, hay que añadir las potencialidades de las nuevas experiencias en ordenación del territorio, con planes subregionales avanzando en la definición de criterios, límites y distribuciones. En relación con estas funciones, las Comunidades Autónomas deberán adoptar un papel más activo en el ejercicio de sus competencias en materia de ordenación del territorio a escala regional y sobre todo subregional, con fuerza normativa y directora, pero con mayor flexibilidad, incorporando la evaluación ambiental estratégica, mayor énfasis en el diálogo social y en la concertación institucional y más atención al seguimiento y a la evaluación de los resultados.

Pero complementariamente a todo esto, como sugerencia central desde la perspectiva del agua, hay que subrayar las potencialidades de la nueva política de aguas, en el contexto de la implementación de la Directiva Marco del Agua, que constituye un programa de gestión ambicioso, formalizado, con un calendario preciso, compartido en el conjunto de la Unión Europea y controlado por instancias a diferentes escalas. En un contexto de personalidad fuerte de la política de aguas -tradición de iniciativa y protagonismo, identificación y reconocimiento social de su función, estructuras administrativas implantadas en el territorio con una lógica de planificación física en el marco de las cuencas hidrográficas- emerge la nueva orientación a la que obliga la Directiva Marco: nuevos objetivos, nuevas metodologías y nuevos procedimientos (transparencia, información, participación social activa). Todo ello con etapas, resultados y criterios de evaluación definidos; enfoques proactivos y seguimiento externo. En estas condiciones, la combinación de esa trayectoria de protagonismo en la intervención en el territorio, en una atmósfera general de reflexión sobre la *nueva cultura del territorio* y en algunos casos de reorientación, convierten a la Directiva Marco en una de las agendas más concretas de avance hacia ese nuevo modelo de gobierno del territorio.

Los instrumentos y los principios de la planificación no pueden ser, en la España ya altamente desarrollada del siglo XXI, los mismos que se aplicaban en las épocas del desarrollo del siglo XX, o en etapas anteriores. El objetivo de la planificación no puede seguir siendo el "incremento de la disponibilidad de recursos" como todavía preconiza la legislación vigente, sino la estabilización o incluso la reducción de las extracciones en beneficio de la restauración ambiental.

Los balances de recursos y demandas a largo plazo carecen por completo de sentido en sociedades desarrolladas, que no deben perseguir el crecimiento en la utilización de recursos naturales, sino su estabilización y su perfeccionamiento. En el ámbito del agua, lo que necesitan las sociedades desarrolladas no es la planificación del crecimiento a largo plazo, sino la gestión continua orientada a mejorar la garantía, la calidad y la seguridad de los abastecimientos, con capacidad de respuesta rápida a las posibles oscilaciones de la demanda, que necesariamente han de ser limitadas en este tipo de sociedades.

Dado que la Directiva Marco establece como objetivo prioritario la necesidad de recuperar y mantener en buen estado los ecosistemas (como garantía de un flujo sostenible de agua indispensable para las actividades humanas), la caracterización y el control del “buen estado ecológico” es previa y externa a la disciplina económica. El consenso básico sobre el que se construye la Directiva Marco es la idea de que la mejor manera de asegurar una disponibilidad permanente del agua necesaria para la vida y las actividades humanas es el mantenimiento en buen estado de los ecosistemas acuáticos y los terrestres asociados. De este consenso básico se deriva el reparto de atribuciones: la fijación concreta de los objetivos corresponde al ámbito de las ciencias naturales, mientras las ciencias sociales contribuyen de manera destacada al diseño y elección de los instrumentos para alcanzar dichos objetivos.

El nuevo marco de decisión participativa plantea un conjunto de exigencias que no se daban en el antiguo modelo tecnocrático, aún vigente. El tipo de trabajo necesario para la identificación de la solución óptima, cocinada y evaluada en el ámbito de los iniciados, es muy distinto del que requiere la construcción y comunicación de unos elementos de decisión provenientes de diversas disciplinas que contribuyen a hallar el mejor medio de alcanzar los objetivos. Sobre todo, porque la noción de lo que es mejor, al abrirse a la interacción de agentes que, no sólo representan diversos intereses, sino que parten de sistemas de valores heterogéneos, se complica notablemente en comparación con la simplicidad del criterio tradicional de maximización del nivel de explotación del recurso en usos consuntivos.

La definición de coste desproporcionado, en los que se justifican las excepciones a los objetivos de conservación y restauración del buen estado ecológico; el establecimiento y la implementación de caudales ecológicos, con sus implicaciones socioeconómicas; y otros muchos aspectos que se derivan del nuevo planteamiento de la política de aguas, competen a la sociedad en su conjunto y se deben concretar a través de los procesos de participación pública. Para que estos procesos cumplan eficazmente su función, además de ser limpios y transparentes deben contar con la información aportada por las diversas disciplinas.

Pero al mismo tiempo, la irracionalidad económica que todavía impregna la práctica contable y económico-financiera de la gestión pública del agua y que conduce a justificar errores en detrimento del erario público, está siendo difícil de erradicar. En algunas de las grandes obras actualmente en ejecución se mantiene, ante los futuros usuarios, la expectativa de cánones y tarifas lejos de la recuperación de costes que demanda la Directiva Marco. En estos casos, se sigue

eludiendo el cálculo riguroso de costes que sin duda podría disuadir a los futuros usuarios sobre sus expectativas, o cuando menos contribuir a redefinirlas de forma más razonable. Los esfuerzos recientemente realizados por el Ministerio de Medio Ambiente para estimar el estado de la cuestión en materia de recuperación de costes de los servicios de agua en España han sido notables y deben ser reconocidos. Sin embargo, las conclusiones de los informes elaborados en cumplimiento del artículo 5º de la Directiva Marco, reiteradamente criticadas en foros y debates públicos, se mantienen y siguen dificultando la racionalización de las demandas de agua.

Sería particularmente útil calcular con rigor los costes de proyectos en tramitación o ejecución. Aunque los derechos adquiridos hacen difícil la aplicación del principio de la plena recuperación de costes mirando al pasado, no hay razones que justifiquen eludir dicho principio de cara al futuro. En este sentido, se debería establecer la obligación de asumir la estricta aplicación del principio de recuperación de costes de cara a cualquier nueva demanda en el futuro. Ello debería llevar, no sólo al cálculo riguroso de esos costes sino a informar sobre ellos a los futuros usuarios. Esta información debería acompañarse de la exigencia de compromisos de uso y pago por parte de dichos usuarios, como condición previa al desarrollo de los proyectos. El programa del futuro Gobierno debería incluir un compromiso claro en este sentido.

Finalmente, en el actual proceso de nueva redefinición de la estructura autonómica del Estado, hay que comprender la necesidad de alcanzar una presencia distinta y cuantitativamente superior de las Comunidades Autónomas en la gestión del agua. No se pueden ignorar las tendencias hacia el aumento de la capacidad de incidir en la definición de la política de aguas por parte de las Comunidades Autónoma, reforzando el principio básico de cooperación. Pero este debate no puede desviar la atención de los problemas reales de los ríos, ecosistemas acuáticos, del agua y de sus usos: la contaminación, la sobreexplotación, la falta de garantía y la ilegalidad. La discusión tiene que situarse en el contexto de la aplicación de la Directiva Marco que obliga a planificar y gestionar las aguas de forma integrada, para lo que establece como unidad de gestión la Demarcación hidrográfica, sean cuales sean las divisiones administrativas de este territorio.