

Agua y territorio

Cuando se trata de analizar el tema del agua en España surgen al instante un aluvión de juicios previos sobre los distintos aspectos que en él concurren. Todos ellos no son más que diferentes formas de aproximarse al mismo problema, lícitas muchas de ellas, pero fruto de consideraciones parciales derivadas de los diferentes intereses que convergen en torno al recurso hídrico. Esto hace que se extraigan, a menudo, conclusiones contradictorias que inducen a radicalizar posturas y a complicar las soluciones posibles.

Probablemente sea el del agua un caso singular en este sentido, puesto que a su característica básica de recurso natural imprescindible para la vida, se le añaden connotaciones emocionales, sociales, económicas y territoriales cuyas raíces se pierden en la historia. Por ello, aunque el agua ha tenido la consideración de bien libre, en consonancia con su relativa abundancia, el aprovechamiento de los recursos hídricos ha sido desde muy antiguo objeto de regulación pública, a causa de los múltiples intereses y actividades que suelen verse afectados. En la persistencia de criterios colectivos para su ordenación y gestión debe encontrarse la raíz que ha contribuido a moldear una cultura en torno al agua, que ha sido incorporada por la sociedad junto a sus más profundos valores.

Sin embargo, el escenario de abundancia, en el que se ha desenvuelto en el pasado el aprovechamiento de los recursos hídricos está sometido a profundas interrogantes en la actualidad. España se enfrenta al reto de encarar y superar el punto de inflexión histórica en el que, sin duda, se encuentra.

Varios son los factores que están contribuyendo a delimitar un nuevo escenario hacia el futuro: la interrogante sobre la oportunidad de continuar impulsando desarrollos agrarios en los territorios que cuentan con recursos hídricos; la existencia de déficits estructurales que se muestran como factores limitativos para el desarrollo de los territorios que los padecen, que en coyunturas de sequía adquieren tintes dramáticos; la creciente demanda social de los valores ambientales del agua, que requieren tanto la corrección de los niveles de contaminación como la reserva de una parte de los recursos naturales, allí donde resultan determinantes para la persistencia de los ecosistemas propios de las zonas húmedas y de los cursos fluviales.

Siendo cierta la gran irregularidad de nuestros recursos hídricos, tanto desde el punto de vista temporal como espacial, no es ésta la única irregularidad destacable puesto que similar conclusión puede extraerse al analizar la caracterización espacial de la productividad del agua en los distintos sectores y territorios. Esta circunstancia resulta de las diferencias existentes en las ventajas comparativas que se establecen por razón del diferente grado de dinamismo de los agentes económicos en cada territorio y, principalmente por las diferencias de tipo climático, mucho más favorables en este aspecto para la España meridional y levantina que para el resto. Más relevante que la propia irregularidad, es que en lo que se refiere al agua, el binomio disponibilidad/productividad se distribuye en el territorio peninsular con escasa armonía.

No es preciso apelar a situaciones coyunturales de sequía para comprobar que el agua es, en muchas zonas de nuestro país, un recurso estructuralmente escaso, hasta tal punto que se muestra

como un factor limitativo para el desarrollo sostenible. Su utilización está sometida a elevados costes, entre los que el componente financiero no es necesariamente el mayor de todos. Son las externalidades medioambientales y los costes de oportunidad los que se están mostrando más relevantes, y su tendencia es a aumentar de una manera significativa a expensas de las tensiones crecientes que depara el marco de escasez en los territorios deficitarios.

A esta nueva dimensión territorial del problema del agua se oponen las concepciones localistas que establecen a priori un principio de territorialidad del recurso, según el cual la escorrentía es un atributo endógeno a un territorio. Pero este principio es cuando menos dudoso e impreciso, incluso a nivel de cuenca vertiente, y puede y debe ser revisado si se tiene en cuenta que la integración, que a través del entramado económico y social de un país se produce entre todos los demandantes de agua, exige un enfoque territorial amplio también para los recursos hídricos.

Por otra parte, las limitaciones del recurso hacen difícil identificar en él un instrumento eficaz para practicar reequilibrio o cohesión territorial. Pretender corregir las diferencias territoriales mediante la aplicación intensiva de los recursos hídricos, por ejemplo en el sector agrario, sólo por el mero hecho de disfrutar de excedentes hídricos internos, puede constituir, desde el punto de vista del interés nacional, un grave error estratégico no sólo por razón de la hipoteca y los costes de oportunidad que dicha estrategia podría comportar para los propios recursos hídricos sino, también y principalmente, por razón de los cuantiosos recursos financieros que estos desarrollos agrarios exigen. Sin duda existen otros instrumentos más eficientes para conseguir este objetivo de cohesión territorial, que son igualmente elegibles puesto que en cualquier caso se trata de recursos públicos no afectados a priori. Al igual que sucede con otros recursos naturales escasos, la mejor estrategia posible con los recursos hídricos es la de utilizarlos de la forma más eficiente posible.

España, como es sabido, se está enfrentando en estos momentos al reto de poner solución a dichos problemas en el horizonte de las próximas dos décadas y, como consecuencia, la Administración del Estado se encuentra inmersa en un proceso de planificación hidrológica, derivado no sólo de las exigencias de la vigente Ley de Aguas sino también de las competencias que le otorga la Constitución al incluir los recursos hídricos dentro del dominio público estatal. Los planteamientos básicos, aunque con revisiones posteriores, cristalizaron en el Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional de 1993. Superados los trámites previos y tras incorporar las modificaciones exigidas por el Consejo Nacional del Agua, este Plan está pendiente de ser completado con un Plan de Regadíos y a la espera de que se aprueben los Planes Hidrológicos de Cuenca, por razón de los requerimientos previos establecidos por el Congreso y el Senado, respectivamente.

Este proceso planificador trata de establecer las bases para la asignación del agua en el futuro, entendiendo la planificación de los recursos hídricos, no como un fin en sí mismo sino como un instrumento al servicio de objetivos sectoriales o territoriales más amplios, de manera que el interés general prevalezca sobre cualquier otro. Culminar este proceso planificador no era tarea fácil y ha requerido grandes dosis de reflexión y análisis desapasionados, puesto que hay sectores de la sociedad (urbanos, agrarios, conservacionistas, etc) y territorios muy diferentes que compiten fuertemente por el derecho a utilizar el agua.

Las decisiones y mecanismos de asignación que finalmente se adopten, tanto de tipo infraestructural como económico, la discriminación sectorial y/o territorial con que sean aplicados, así como el grado de intensidad de los mismos son determinantes para el resultado de la distribución final del recurso y constituyen por tanto el eje central de la controversia.

Aún siendo el de la planificación un escenario complicado, en el que la cuestión de fondo es la asignación sectorial, espacial y funcional de los limitados recursos hídricos, cabe explicitar un cierto optimismo, ya que por fortuna existen posibilidades reales para establecer soluciones alternativas que no impliquen supuestos rupturistas hacia el futuro. Pero estas soluciones sólo

podrán evidenciarse y adoptarse si se superan algunas posturas preconcebidas, que a veces rayan el fundamentalismo. La incorporación de hipotecas a la planificación, gratuitas por no objetivadas, sólo podrían contribuir a disminuir el conjunto de instrumentos o acciones elegibles, elevando el costo de las mismas o retardando su puesta en escena.

Son cuando menos difíciles de comprender las posturas apriorísticas que se están instalando en algunos segmentos de la sociedad española. En la medida en que su presencia debe estar justificada por causa de la complejidad de comprensión que conllevan los temas hidráulicos y de sus interrelaciones espaciales y sectoriales, todos los esfuerzos que contribuyan a superar este tipo de barreras estarán bien empleados. A este objetivo responde este número de **CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales**, que aborda el tema del agua con un criterio menos hidráulico de lo que hasta ahora ha venido siendo habitual. Por ello, el número presenta un conjunto de temas que convergen en la base en la que cabe situar los parámetros del problema de los recursos hídricos españoles.