

## Política hidráulica: reflexiones previas y orientaciones para el futuro

Adrián BALTANÁS GARCÍA

Director General de Obras Hidráulicas.

La Ordenación del Territorio, con mayúsculas y *lato sensu*, adquiere en boca de algunos ordenadores vocacionales la intención de abarcar la totalidad sensible. Considerada, como no puede ser de otra manera, como ordenación de la actividad humana sobre el territorio, puede entenderse de maneras tan diametralmente opuestas como el *Gos-plan* del integrismo soviético y el *laissez faire, laissez passer* del integrismo liberal. En cualquier caso, e inevitablemente, es un vector de doble sentido. Las condiciones naturales del territorio orientan las actividades y los asentamientos humanos a los que dan soporte y, a su vez, el hombre tiene capacidad para modificar, al menos en parte, esas condiciones

previas, acomodándolas en lo posible a su conveniencia. La historia de la especie humana es, en gran medida, la de su esfuerzo para superar su debilidad frente a un medio hostil, para *civilizar* la naturaleza

Esa capacidad del hombre para modificar las condiciones naturales en su beneficio, aunque ciertamente limitada, es con mucho superior a la de cualquier otra especie, y es hoy con mucho superior a la de cualquier otro momento de la historia. Hasta tal punto que ahora podemos llevar a cabo acciones sobre el medio natural que lo hagan, al menos para las generaciones futuras, más hostil para el hombre de lo que inicialmente era.

Las sociedades con mayor capacidad tecnológica para modificar y ordenar el entorno, el territorio, tienen resuelto –o deben tener resuelto, ya que esa capacidad se lo permite, y aquí ya aparece en escena la

Recibido: 28-11-95.

política– el acceso de todos sus ciudadanos a los bienes básicos. Y en muchos casos han regulado su crecimiento demográfico. Es precisamente esa disponibilidad generalizada de los bienes básicos lo que permite a la sociedad superar la actitud meramente depredadora frente al medio y abordar sus indeclinables actividades modificadoras de la naturaleza de forma ordenada –ordenación del territorio–, previsor y civilizada, en el marco de los principios que se definen como desarrollo sostenible. Lejos de cualquier integrismo, incluso del panteísta que Fernando Savater denomina, certeramente, ecolatría.

Entre las condiciones naturales que más peso han mostrado a lo largo de la historia en la ordenación, o en el desarrollo, de las actividades humanas sobre el territorio, la disponibilidad de agua dulce ocupa sin duda el primer lugar. Digamos simplemente que esa disponibilidad es absolutamente indispensable para la vida. Y cuando, en sentido inverso, el hombre ha planificado actividades sobre el territorio, o bien ha contado con esa disponibilidad natural de agua dulce, o bien ha necesitado prever y realizar las actuaciones precisas para acceder a ella.

Los valles de los grandes ríos chinos, el Indo, el Tigris y el Eufrates y el Nilo, dieron soporte a las primeras grandes civilizaciones agrarias; fuentes, oasis, acuíferos y ríos siguen siendo la base de los asentamientos humanos. Y, también desde el principio de esas civilizaciones, los hombres emprenden en su territorio la construcción de obras hidráulicas para abasto, para riego y para paliar los efectos de las inundaciones. Política, legislación y obras hidráulicas aparecen ya en los albores de la civilización; hay de ello múltiples testimonios en la Biblia, el Rigveda, el código de Hammurabi...

En la actualidad, el explosivo crecimiento demográfico de los últimos cien años –con la necesidad de multiplicar la producción de alimentos que conlleva– y la industrialización han aumentado la demanda de agua dulce en tales magnitudes que la consecución de las adecuadas garantías de suministro empieza a plantear dificultades, y a requerir soluciones cada vez más costosas, incluso en regiones

que anteriormente no habían tenido apenas problemas. Por supuesto, esos problemas son mucho más agudos en las zonas naturalmente caracterizadas por la escasez del recurso, y adquieren caracteres dramáticos en un período de sequía excepcional como el que actualmente padecen la mitad meridional de la Península y nuestros archipiélagos.

España, situada en el borde sur de la zona de circulación de las borrascas atlánticas y en el extremo occidental del Mediterráneo, y con una cordillera que recorre de este a oeste –de Creus a Finisterre– el norte peninsular dificultando la penetración de los frentes de lluvia hacia las mesetas y valles interiores, no presenta en gran parte de su territorio las condiciones naturales adecuadas para disponer de recursos hídricos suficientes y garantizados. Las lluvias se concentran en los Pirineos, la cordillera Cantábrica, el macizo galaico y algunos sistemas montañosos del interior.

Como consecuencia, la agricultura de secano se ha caracterizado desde siempre por sus bajos rendimientos y por el carácter aleatorio de las cosechas, ligadas a las por desgracia frecuentes sequías. En extensas zonas de nuestra geografía, no sólo la agricultura de secano es prácticamente inviable –a excepción de algunos cultivos leñosos–, sino que el propio abastecimiento a la población sería imposible en condiciones naturales. La disponibilidad de agua dulce ha tenido que conseguirse en España, desde los comienzos de las civilizaciones agrarias, mediante actuaciones humanas sobre el territorio para modificar esas adversas condiciones naturales.

Esa tarea se ha desarrollado a lo largo de los siglos y ha representado un esfuerzo importante para superar la desventaja en que la geografía nos ha situado con respecto al resto de Europa. Porque al problema de la agricultura hay que añadir la dificultad que para el desarrollo del transporte y el comercio interior representó la falta de vías navegables, que jugaron un papel importante en Europa al comienzo de la era industrial, hasta el desarrollo del ferrocarril. Y que aún siguen funcionando.

Conviene citar, como ejemplos, la ingente –para su época– e inacabada –llegó antes el

ferrocarril- tarea de construir una vía navegable, el Canal de Castilla, para transportar por ella el trigo de la Meseta al puerto de Santander. O el intento de Felipe II, a raíz de la incorporación de Portugal a la Corona española, de hacer navegable el Tajo hasta Aranjuez; intento, por cierto, rechazado por el Santo Oficio con el argumento de que no podía el Rey enmendar la obra creadora de Dios -que, al parecer, había puesto de manifiesto en ella su voluntad de que el Tajo no fuera navegable-. O el hecho de que, en el entorno de 1850 y antes de que se trajeran las aguas del Lozoya, la dotación del abastecimiento a Madrid era de siete litros por habitante y día.

Esta búsqueda de garantías en la disponibilidad de agua dulce ha exigido un esfuerzo inversor continuado, generación tras generación, para modificar las condiciones hídricas naturales y adecuarlas a nuestras necesidades. Esas actuaciones se han ido intensificando de acuerdo con las posibilidades económicas y técnicas de la sociedad y con la presión de la demanda. Por supuesto, y hasta hace relativamente pocos años, sin excesiva atención al medio ambiente ni al carácter sostenible del desarrollo, valor y concepto que, aunque aparecieran esporádicamente, ni se habían concretado ni habían sido asumidos por la sociedad. Baste señalar que la desecación de zonas húmedas era un objetivo de salud pública, la extracción de aguas subterráneas estaba muy limitada por razones técnicas y el concepto de caudal mínimo ambiental ni siquiera se había hecho explícito; la aves migratorias eran un objetivo para los cazadores.

El aprovechamiento de aguas superficiales, el número de presas y la capacidad de embalse, ha crecido exponencialmente en España a lo largo de este siglo, hasta 1970, en clara correlación con el crecimiento de la población, su concentración urbana, la extensión del regadío -indispensable para aumentar y garantizar la producción agraria- y la aparición y desarrollo de la energía hidroeléctrica.

Así, en los primeros treinta años del siglo la capacidad de embalse pasa de 100 hm<sup>3</sup> a 1.750 hm<sup>3</sup> y crece en el siguiente quinquenio, los años de la República, en 2.300 hm<sup>3</sup>. Se

produce un estancamiento en los siguientes veinte años, no recuperándose el ritmo hasta mediados los años cincuenta, impulsado por los planes de colonización agraria y por la iniciativa privada -las empresas hidroeléctricas, que añaden por sí solas 15.000 hm<sup>3</sup> de capacidad de embalse entre 1955 y 1970-.

En paralelo, con un cierto retraso, y generalmente por iniciativa privada -no hay que olvidar que las aguas subterráneas no se incorporan al dominio público hasta la Ley de Aguas de 1985- se desarrolla la explotación de los acuíferos, que pasan de 100 hm<sup>3</sup>/año en 1.900 a 4.200 en 1980 y a cerca de 6.000 en la actualidad.

Tras un relativo estancamiento entre 1970 y 1985, la capacidad de embalse ha vuelto a crecer a buen ritmo en los últimos diez años, en parte para recuperar el déficit acumulado en los quince anteriores. Por lo que se refiere a los embalses del Estado, su capacidad ha aumentado en un 40% entre 1985 y la actualidad.

A medio plazo, y desde luego a largo, hay sólidas razones para esperar una importante moderación en el incremento de las demandas y, por tanto, en la necesidad de aumentar la oferta de recursos garantizados. Varias razones avalan esta hipótesis, que ya viene siendo realidad en los últimos años. El bajo, o incluso nulo, crecimiento demográfico; la relativamente escasa -al menos en relación con etapas anteriores- actividad prevista en la construcción de embalses con fines hidroeléctricos; el hecho de haber conseguido ya dotaciones correctas en el abastecimiento; la importante cifra alcanzada de superficie regable, que permite esperar y programar crecimientos relativamente modestos, y, finalmente, la posibilidad de obtener importantes ahorros sobre los consumos actuales, fundamentalmente en el regadío.

Así, los crecimientos que se prevén en el texto revisado del PHN, en función del dictamen del Consejo Nacional del Agua, son del 12,8% en 20 años para el conjunto de usos consuntivos -abastecimiento y usos agrarios e industriales- y del 11,6 para el total de demandas no hidroeléctricas. Para los usos agrarios, en concreto, se prevé un crecimiento máximo del 10%, que probablemente no

llegará a alcanzarse. En cualquier caso, no parece prudente bajar de este nivel previsorio claramente moderado, ya que sería más fácil, en función de la evolución de la demanda, retrasar actuaciones previstas que improvisar soluciones nuevas. Debe quedar claro que las previsiones a largo plazo son revisables y no implican necesariamente programaciones rígidas a medio plazo.

La situación actual en cuanto a demandas de agua y recursos disponibles se caracteriza por un notable desequilibrio hídrico entre unas y otras cuencas hidrográficas paralelo a sus diferentes condiciones naturales. Si bien las actuaciones territoriales han conseguido, en general, niveles correctos de garantía para la satisfacción de las demandas en las cuencas con suficientes recursos naturales, la evolución de la oferta no ha podido acompañar al crecimiento de la demanda en las cuencas atlánticas del sur, en la orla mediterránea y en las islas. Es decir, en las cuencas cuyos recursos naturales están prácticamente agotados, en las que tanto la regulación de los ríos como los aprovechamientos de aguas subterráneas han sobrepasado los límites de sostenibilidad y, pese a ello, persisten demandas insatisfechas.

Habrà que seguir profundizando en actuaciones, obras y medidas de gestión, encaminadas a mejorar la eficiencia en el uso del agua, ahorrar, evitar el abuso siempre, aumentar la reutilización donde y cuando sea conveniente, coordinar la explotación de los aprovechamientos superficiales y subterráneos, optimizar la explotación de los sistemas y, puntualmente –dado su alto coste y la escasa coherencia de obtener un recurso renovable quemando recursos fósiles no renovables, emitiendo a la atmósfera anhídrido carbónico y al mar salmuera– recurrir, a falta de otras alternativas, a la desalación.

Pero, por mucho que se intente forzarlas, estas medidas no bastan para resolver los problemas de déficit actuales y futuros, ni siquiera en la hipótesis de crecimiento nulo del regadío en las cuencas deficitarias. Los Planes Hidrológicos de las cuencas hidrográficas, contrastados con otras fuentes, ponen de manifiesto un déficit actual de 3.100 hm<sup>3</sup>, de los que más de 1.000

corresponden a sobreexplotación de acuíferos y el resto a demandas insatisfechas por insuficiencia de dotación o de garantía de suministro.

En los próximos 20 años, prácticamente la mitad de las acciones que se acometan tendrán por finalidad suprimir esos déficit actuales, destinándose otro tanto a atender el crecimiento previsto para las demandas.

La única fuente de recursos capaz de resolver los déficit, hoy y en el futuro, es abordar seriamente la transferencia de recursos entre cuencas hidrográficas: los trasvases. Se trata de corregir, en realidad muy ligeramente, los fuertes desequilibrios hídricos de la España peninsular; solución no apta, obviamente, para las islas, en las que habrá que recurrir a la desalación.

Es éste de los trasvases, sin duda, el tema más polémico de entre todos los contenidos del Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional. Porque así como en otras materias las discusiones son cuantitativas y con frecuencia de matiz, en lo referente a los trasvases hay sobre la mesa posturas radicalmente contrapuestas. La primera pregunta a la que hay que contestar, al parecer, es la siguiente: ¿está el hombre autorizado a modificar las condiciones naturales de su medio? si la respuesta es *no* –la respuesta que dió la Inquisición a Felipe II y que hoy, sin duda poco reflexivamente, dan algunos ecólatras e incluso algunos políticos aprendices de ecologistas– y la humanidad la acepta, la consecuencia es que hay que suprimir toda la civilización, y no sólo las modificaciones más evidentes de la geografía: los canales de Suez y Panamá, los polder holandeses, el túnel bajo el Canal de la Mancha –y todos los demás– y todos los puentes y... Si al contrario, como no puede ser de otra manera, la respuesta es que *evidentemente sí*, la vía para el diálogo racional y constructivo queda abierta. La tozuda realidad de los hechos nos obligará a buscar una solución a problemas contrastados que nadie puede seguir fingiendo que ignora.

Los estudios disponibles, cuya exposición detallada escapa a las posibilidades de este artículo, nos permiten asegurar su viabilidad hídrica, técnica, social y económica. Ninguna expectativa de crecimiento de las demandas

en las cuencas hipotéticamente cedentes se vería afectada. El impacto ambiental de las obras sería inferior al de una carretera normal. El consumo energético, del orden de la cuarta parte que la desalación. Y el precio resultante para el agua a su llegada a las cuencas receptoras, del orden de treinta o treinta y cinco pesetas por metro cúbico, como término medio.

En resumen, aunque retóricamente se afirme... y, en último lugar los trasvases, y aunque realmente sólo se opte racionalmente por ellos en último lugar –desechando como solución global la desalación masiva mediante la instalación de diez centrales nucleares o treinta térmicas de carbón a lo largo de la costa mediterránea para obtener agua a ciento cincuenta pesetas cada metro cúbico–, entre el abanico de actuaciones que hay que abordar, y que ya se están abordando –explotación conjunta de aguas superficiales y subterráneas, ahorro, aumento de la reutilización, tarifas disuasorias del abuso, desalación, aumento de los recursos convencionales cuando los haya y trasvases–, si se prescinde de estos últimos será necesario desafectar, eliminar, una de cada seis hectáreas regables del Sur y el Este peninsular, nuestros regadíos más rentables. Y con ellos, una parte de la industria alimentaria y de la exportación agraria. No parece esta última la mejor opción, que acarrearía, además, graves riesgos de aceleración en los procesos de desertificación que ya están presentes en esas cuencas deficitarias. Ni parece que la planificación hidrológica pueda proponerse como objetivo la no satisfacción de las demandas de agua consolidadas.

La otra alternativa implica acometer una gran operación de ordenación o, mejor, de estructuración territorial de la España

Peninsular, cuyos efectos económicos, sociales, ambientales e incluso políticos arrojan sin duda un balance positivo para nosotros y para las generaciones venideras. Representa una redistribución de recursos naturales cuyos beneficios deben alcanzar a todos los españoles mediante los mecanismos establecidos de redistribución regional y social de las rentas monetarias, en un ejercicio de solidaridad de ida y vuelta. Su realización exige un gran acuerdo nacional que va más allá de la simple aprobación por mayoría de una Ley en las Cortes. Requiere el consenso más amplio posible de las instituciones del Estado –Gobierno y oposición, grupos parlamentarios, comunidades autónomas, entidades locales– y del conjunto de la sociedad. Indudablemente, una información veraz y sólidamente fundada y un diálogo abierto y sustentado en la razón son condiciones básicas para que podamos superar entre todos los escollos que dificultan la solución a un problema de suma gravedad, capaz de estrangular el desarrollo económico y la calidad de vida de buena parte de España y de los ciudadanos que en ella habitan. Tenemos por delante una importante tarea cuyo mérito, si somos capaces de acometerla con éxito, debe ser por todos compartido. Mientras llega el acuerdo sobre este punto, el Gobierno seguirá adoptando las medidas que están a su alcance para la mejor satisfacción de las demandas, para mejorar la calidad del agua y de su entorno espacial y para conseguir una utilización racional de un recurso vital, escaso y cada vez de consecución más costosa. Características éstas que la dura sequía que padecemos ha puesto dramáticamente de manifiesto, pero que seguirán siendo ciertas cuando volvamos, esperemos que sea pronto, a condiciones meteorológicas e hídricas normales.