

Agua y Estado

Loyola DE PALACIO

Diputada del Partido Popular.

Los años secos han vuelto a manifestar con toda crudeza la funesta tendencia de nuestra hidrología para crear situaciones singularmente adversas que, por su amplitud e intensidad, se deben prever, en lo posible, por el Estado, al que corresponde en sus diferentes ámbitos: nacional, regional y local, adoptar las medidas convenientes.

Dentro de éstas se encuentra la adecuada gestión y mantenimiento del dominio público hidráulico y las infraestructuras correspondientes; la conservación de la calidad de nuestras aguas, tanto superficiales como subterráneas; la optimización del aprovechamiento de nuestros acuíferos mediante una explotación conjunta con las aguas superficiales.

No podemos olvidar la obtención de suministros alternativos provenientes de la desalación en zonas costeras, o de la reutilización de aguas residuales urbanas; el impulso de técnicas, hábitos y cultivos que contengan la demanda sin frenar el desarrollo; una lucha a brazo partido contra la deforestación y la desertización; y fundamentalmente una administración ágil, eficaz y rigurosa que en sintonía con los usuarios y contando con su participación, mantenga su indelegable función de dirección y de control.

Pero además resulta básico en un país como España el desarrollo de nuestra infraestructura hidráulica, superficial y subterránea que debe estar dotada de la suficiente cobertura para poder afrontar razonablemente cualquier desviación tanto de la demanda de agua como de la escasez de

Recibido: 28-11-95.

ésta. Se trata de un esfuerzo inversor continuado que tendría que evolucionar acorde con el nivel social y económico del país. Dentro de esa infraestructura se contempla no solo la construcción de nuevas presas, sino la de posibles trasvases, última solución cuando, a pesar de una explotación óptima de los recursos propios de una cuenca, el desarrollo de la misma se vea limitado por el factor agua. En todo caso ello presupone la existencia de excedentes en otras cuencas, y la rentabilidad socio-económica del proyecto concreto ha de estar acompañada, en su caso, por medidas en la cuenca cedente que eviten aumentar los desequilibrios territoriales que tiene nuestro país.

Este esfuerzo, iniciado a principio de siglo al agotarse los recursos hidráulicos regulados naturalmente y diseñarse una política hidráulica asociada al regadío como factor de desarrollo, financiado con fondos públicos y la instalación de grandes centrales hidroeléctricas con cargo al capital privado, recibió un gran impulso con la creación de las Confederaciones hidrográficas que, en cierto modo, fueron pioneras y modélicas como sistema de gestión hídrica. Así, en 50 años, se construyeron gran parte del millar de grandes presas que hoy tiene España.

La creación de esa infraestructura, en general, ha sido adecuada y constituye una obligación moral conservarla y mantenerla en perfecto uso, como un legado de las futuras generaciones, sin que ello excluya naturalmente cuantas mejoras o adaptaciones recomiende la tecnología moderna.

Se ha llegado a decir en estos últimos años que «hidrología es ideología» lo que podría implicar, en el peor de los casos, el peligro de una alternancia, o dispersión, de orientaciones en la actividad hidráulica, con la consiguiente falta de continuidad y pérdida de esfuerzos, que las diversas tendencias políticas deberíamos evitar asumiendo con la suficiente responsabilidad social el compromiso de mantener la eficiencia y el desarrollo de la infraestructura hidráulica básica y necesaria para garantizar a los ciudadanos la disponibilidad de los recursos hidráulicos precisos para conservar y mejorar los niveles de calidad de vida y de actividad económica alcanzados.

Dos peligros acechan al ejercicio de esta responsabilidad: la desviación presupuestaria de los fondos necesarios para mantenerla, quizás, pensando en consumir el margen de cobertura recibido con la presunción de contar con unos años húmedos en los que no sería necesario ni se pondría de manifiesto su ausencia y, otro, la creación de desarrollos ficticios, o insostenibles, mediante caudales destinados o reservados a otros aprovechamientos preexistentes cuando la aparición diferida de sus efectos negativos no entorpece los comienzos triunfalistas de estos desarrollos. Ejemplos frecuentes de esta última cuestión se dan en los acuíferos sobreexplotados y en las plantaciones de frutales con consumos iniciales muy bajos. Las transformaciones de extensas zonas en regadío, inducen a pensar en ellos cuando se declaran de interés general sin especificarse el origen de los caudales necesarios.

Estos procesos tienen hoy una relevancia singular pues los regadíos insostenibles, o ficticiamente sostenidos con unos costes sociales, económicos y ambientales inviables, no son los únicos pero sí los principales causantes del enorme déficit hidráulico que pesa sobre el país, valorado por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOPTMA) en 3.000 hm³/año de los cuales más de 1.000 hm³/año corresponden a sobreexplotación de acuíferos.

Entre los instrumentos legales disponibles actualmente para plasmar una política hidráulica nacional, el más idóneo podría ser el Plan Hidrológico Nacional (PHN), en cuyo núcleo deberían tener cabida unos principios básicos estables asumidos por todas las fuerzas políticas.

El PHN, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Aguas de 1985 (Art. 43), debe elaborarse por el MOPTMA junto con los demás departamentos relacionados con el uso del agua, y aprobarse por Ley.

Lamentablemente, los pasos dados en este sentido no se han orientado con aquel fin básico, pues el Anteproyecto de PHN se presentó, tal vez precipitadamente, en vísperas de las elecciones de 1993, tras un proceso de elaboración incompleto en el que se omitieron, entre otros, aspectos tan trascendentales como el estudio adecuado de

las demandas más importantes y la estimación de los costes de los nuevos recursos para atenderlas.

Es evidente, que todo plan debe afinar al definir las demandas futuras, por la peculiar dificultad que ello entraña y porque esta previsión condiciona los medios para atenderlas, que son los dos aspectos fundamentales de una planificación de este tipo.

La demanda agrícola, cuantitativamente la más importante (80% del uso y 90% del consumo), debió ser objeto de un detenido estudio, máxime ante las incertidumbres creadas por la Política Agraria Comunitaria y los acuerdos del GATT. El Plan Nacional de Obras Hidráulicas de Prieto (1933) –ministro de Obras Públicas socialista más recordado que imitado por sus sucesores en los Gobiernos del Sr. Gonzalez–, dedica uno de sus tres tomos al estudio de los regadíos, mientras que el Anteproyecto de PHN de Borrell (1993) apenas dedica unas páginas a esta cuestión.

Por otra parte, para resolver los fuertes déficit de agua, principalmente en el Levante y Sur peninsular, en el Anteproyecto de Borrell se trazan unos trasvases sumamente sugestivos que permitirían llevar el agua de la vertiente cantábrica hasta Almería, pero entre otras cuestiones se omite el coste del metro cúbico de agua así trasvasado, lo que impide enjuiciar a estas faraónicas obras y, por tanto, su comparación con otras alternativas, así como su utilidad social y económica para hacer viables los regadíos a que van destinadas sin que, además, quede nitidamente establecida la localización de los excedentes trasvasables.

Por estas razones, entre otras, el Grupo Parlamentario Popular hizo una interpelación al Ministro de Obras Públicas en el Congreso de los Diputados que sirvió para que el Pleno, el 22 de Marzo de 1994, adoptara por unanimidad, el acuerdo de encargar al Gobierno la elaboración de un Plan Nacional de Regadíos y los estudios de viabilidad técnica y económica de los distintos trasvases.

La adecuada definición de ese previsible 80% de la demanda, vinculada al Plan de Regadíos, es absolutamente imprescindible habiéndose adjudicado por el MAPA los estudios correspondientes este verano, los

cuales no estarán disponibles hasta dentro de un año aproximadamente. Por otro lado, según informes posteriores del propio MOPTMA, las definiciones de los trasvases no estarán listas hasta 1996 como pronto.

Por ello, el retraso en la elaboración del PHN solamente se puede atribuir a que el trabajo realizado hasta la fecha no ha seguido lo que establece la Ley de Aguas y el sentido común, ya que se debió trabajar desde el principio conjuntamente con los demás Departamentos ministeriales, especialmente con el MAPA, además del error que supone el haberlo elaborado sin una participación mucho más activa de las unidades más especializadas del MOPTMA como el Centro de Estudios Hidrográficos.

Es conveniente señalar, por la misma razón, que hablar ahora, como se hace desde algunos niveles gubernamentales, de un debate nacional sobre el agua o de un pacto político para acelerar la ejecución urgente del PHN es prematuro, porque en estos momentos no existe ningún documento seriamente elaborado, ni a nivel de Anteproyecto, que pueda servir de base para ello.

Mientras, merece claramente censurarse la actitud del MOPTMA que ha iniciado ya actuaciones basadas en el anteproyecto del PHN, y relacionadas con su aspecto más polémico, es decir, los trasvases.

Así, el 4 de agosto pasado el Consejo de Ministros aprobó sin proyecto público, y sin debate, el Tránsito Tajo-Guadiana por Decreto-Ley, instrumento a todas luces viciado de inconstitucionalidad. De esta manera se ha aprobado trasvasar recursos a la deficitaria Cuenca del Guadiana, a costa de los ya concedidos a la también deficitaria Cuenca del Segura, sin tomar la más mínima medida para reforzar la cabecera del Tajo, aprobando el trasvase de volúmenes medios y manteniendo el máximo total de la Ley del 81 de los 600 hm³. El texto del mismo es un monumento a la confusión, fuente inevitable de pleitos, enfrentamientos y desengaños en un futuro no muy lejano.

Pero por lamentable que sea el no disponer todavía de un PHN, a pesar de la urgencia, más lamentable resulta que se pretenda sacarlo a rebanadas, a trozos, burlando el mandato del Congreso y eludiendo el debate

público, utilizando la técnica extraordinaria del Decreto-Ley de manera abusiva e injustificada.

En lugar de este tipo de actuaciones, resulta hoy trascendental y urgente solventar la negligencia de los responsables del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente en afrontar problemas hidráulicos fundamentales que no necesitan para su solución la existencia del PHN.

Es más, los problemas más graves de carácter cuantitativo y cualitativo que pretende resolver el PHN, se han creado en gran parte por pura pasividad de una Administración que ha hecho, a menudo, dejación de sus funciones de control y policía, lo que ha dado lugar al asombroso déficit hidráulico de 3.000 hm³/año, a la sobreexplotación de nuestros acuíferos, y al actual nivel de contaminación de nuestra aguas, el más grave de los alcanzados en nuestros ríos, hasta el límite de que a alguno de ellos como el Segura ha sido necesario aplicarle oxígeno para que su paso por Murcia no haga el aire irrespirable.

Esta negligencia administrativa en la aplicación de la Ley de Aguas de 1985 está creando una situación hidrológica cada vez más propicia para que los efectos de la sequía se multipliquen y agraven, pues los importantes aprovechamientos ilegales se nutren de los escasos caudales destinados a los autorizados, y si la calidad de las aguas empeora por la menor dilución posible en los cursos del agua, principalmente se agrava por la mayor carga contaminante vertida en ellos indebidamente.

Tal situación no se va a solventar con la mera elaboración del PHN; la ley que lo apruebe, cabe pensar, que no arbitrará ninguna medida para exigir especialmente su aplicación, pues se sobreentenderá que habrá de regir en un Estado de derecho donde no se concibe la desaplicación continuada e impune de las normas.

Por ello, si todo siguiera como en este último decenio, cabría pensar que el PHN tendría un interés muy relativo, pues los problemas que pretenda resolver seguirían proliferando y a la situación actual seguiría otra análoga sin que llegara a desaparecer este tipo de problemas.

De aquí, que lo más urgente sea desplegar una actividad administrativa, en gran medida abandonada en estos últimos años, que restablezca en el ámbito hidráulico el estado de derecho regulado en las normas vigentes, lo que supone, fundamentalmente, controlar el crecimiento de las demandas de agua, orientándolas debidamente e impidiendo su desarrollo especulativo e ilegal para evitar que aumente el déficit hidráulico y, a su vez, corregir el creciente grado de contaminación de los cursos fluviales mediante la aplicación de las normas reguladoras y sancionadoras de los vertidos, apenas aplicadas.

Urge racionalizar la explotación de las aguas subterráneas cuyo valor estratégico ha quedado de manifiesto en las actuaciones llevadas a cabo por vía de urgencia este año para paliar los efectos de la sequía. Ello exige acometer el inventario de pozos legales e ilegales, cuantificar el volumen de extracciones y los recursos renovables de nuestros acuíferos, los márgenes de explotación, el problema de la contaminación, el aumento de su capacidad de regulación aplicando técnicas de recarga artificial, el impulso decidido a la creación de comunidades de usuarios de aguas subterráneas, como instrumentos claves para una adecuada gestión de los acuíferos y, sobre todo, la necesidad de establecer unas reservas en cantidad y calidad suficientes para garantizar el suministro urbano e industrial y en lo posible agrario en periodos de extrema sequía, como ha sucedido estos últimos tiempos, y que como todos sabemos son característicos de nuestra climatología.

La gravedad de la actual sequía debe ser aprovechada para favorecer una mentalización general de los ciudadanos en el sentido de que el agua es un recurso esencial y limitado, que no se debe despilfarrar, y cuya calidad condiciona sus usos; hay que recordarles que cuando se construye una presa se inunda un valle, cuando se contamina un acuífero es prácticamente irrecuperable, cuando se colmata un embalse se reduce de forma definitiva nuestra capacidad de regulación. No se puede seguir planteando los crecimientos de las demandas de agua de manera injustificada.

Se debe promover la modernización, por parte de las comunidades regantes, de la mayoría de nuestros regadíos, así como la adopción de cultivos poco demandantes de agua; en el terreno industrial, se deben impulsar las técnicas que reducen consumos, y, todo ello además de la necesaria modernización de gran parte de nuestras redes de conducción y distribución de regadíos y abastecimiento, no solo reduciendo las pérdidas escandalosas en algunos casos, sino sustituyendo técnicas superadas por el tiempo. Recordemos que este año por primera vez nuestros planes de I+D contemplan la investigación en esta materia.

Es necesario reflexionar sobre una articulación del actual sistema concesional, que permita aplicar con mayor agilidad los usos alternativos con indemnización al cedente temporal del derecho conforme contempla el artículo 53.2 de la Ley de Aguas, permitiendo una reasignación rápida del recurso que garantice su explotación más racional.

Por otro lado se impone coordinar las actuaciones de las Administraciones Central,

Autonómica y Municipal, todas ellas con competencias diversas sobre el recurso agua.

Así, pues, resulta tan indispensable para el país conservar, reponer y ampliar su infraestructura hidráulica, y coordinar las inversiones en esta materia lo que, al menos, no se ha hecho con oportunidad, como gestionar correctamente sus recursos hidráulicos disponibles, para asegurar la utilización de los mismos con el debido grado de garantía y calidad, lo que claramente ni se ha hecho ni se hace.

Por tanto, si contribuir proporcionadamente al desarrollo de nuestra infraestructura debe constituir un compromiso indeclinable para todas las generaciones, partidos políticos y gobiernos, más aún lo debe ser aplicar las normas hidráulicas que dimanar de nuestro Estado de derecho y conservar para las generaciones futuras el elemento agua, en calidad y cantidad tal que les permita un desarrollo pleno, vital, económico y social, que fomente los valores paisajísticos, recreativos, culturales y medio ambientales.