

ANTE EL DEBATE DEL PLAN HIDROLOGICO. IDEAS DE POLITICA HIDRAULICA

Mariano Palancar Penella
Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

1. Introducción

El tema del agua está de actualidad en nuestro país. La España Seca ha sufrido una sequía que preocupa de nuevo a los políticos y por otra parte, recientemente se han sometido, por fin, a información Pública en toda España, los documentos de Planificación Hidrológica, tras una década larga de preparación y desarrollo.

Parece pues momento oportuno para una reflexión crítica sobre la necesidad de modernizar nuestra Política Hidráulica, tema al que vengo dedicando artículos y conferencias desde hace algunos años.

Desarrollaré mi trabajo siguiendo el siguiente guión:

■ Una primera parte dedicada a recordar y resumir el «estado de la cuestión».

■ Una segunda parte en que expongo y justifico la necesidad de un cambio en la política hidráulica española.

■ Y finalmente una exposición de las ideas básicas que, a mi juicio, deberían sustentar una Política Hidráulica moderna para nuestro país.

2. Estado de la cuestión

En primer lugar vamos a recordar algunos datos básicos de la realidad hidráulica española haciendo referencia a los «recursos hidráulicos», a los «usos del agua», a la «organización» y a los «aspectos económicos».

2.1. Recursos Hidráulicos

No es necesario aportar muchos datos para recordar que España es un país seco en comparación con la mayoría de los países de la C.E.

España es un país seco en comparación con la mayoría de los países de la C.E.: nuestros competidores europeos disponen, de modo natural, de agua para sus cultivos y restantes necesidades, mientras que nosotros necesitamos crear una importante infraestructura para conseguirlo.

Nuestros competidores europeos disponen, de modo natural, de agua para sus cultivos y restantes necesidades, mientras que nosotros necesitamos crear una importante infraestructura para conseguirlo.

La precipitación media anual en nuestro país es de 650 mm. y la escorrentía media anual de aguas superficiales es de unos 110.000 Hm³.

La cifra que resulta de 2.800 m³ por habitante y año, que es satisfactoria, resulta engañosa porque todos conocemos la características negativas de nuestra hidrografía, su irregularidad en el tiempo y en el espacio.

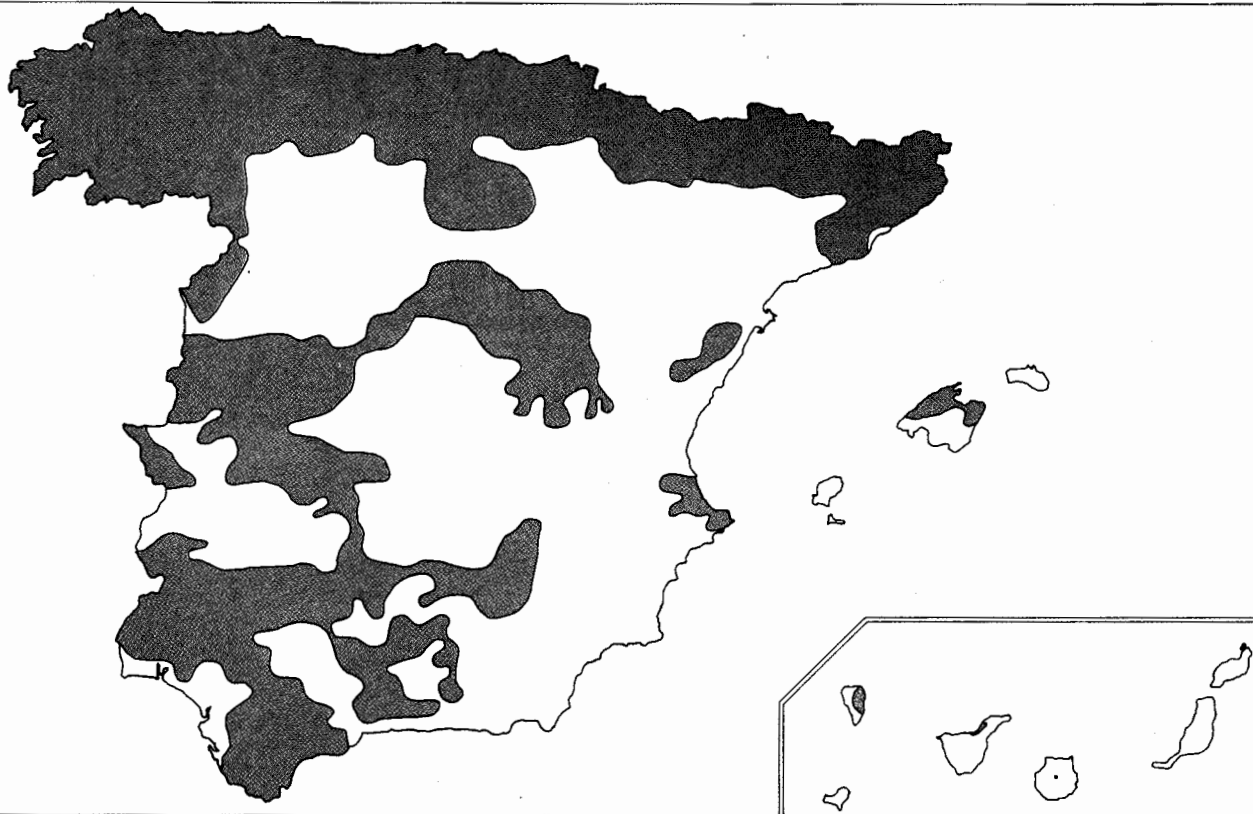
Nuestros ríos tienen carácter torrencial lo cual dificulta su aprovechamiento y por otra parte en nuestro país existe una España Húmeda con abundancia de recursos que en gran parte se siguen perdiendo en el mar, y una España Seca con acusado déficit de agua.

La política de embalses desarrollada a lo largo de éste siglo por diferentes Gobiernos ha sido un acierto continuado y la 1.000 presas existentes, en números redondos, con una capacidad de embalses de unos 50.000 Hm³ nos han permitido disponer de recursos hidráulicos para nuestras necesidades.

Durante algún tiempo ha existido en España una polémica entre los partidarios de las aguas superficiales reguladas en embalses y los defensores de las aguas subterráneas.

Afortunadamente hoy la mayoría de los responsables de la política hidráulica prestan atención a unas y otras, se sabe que el ciclo hidrológico es uno y que comprende todos los recursos hidráulicos —superficiales y subterráneos— y por otra parte se conocen y valoran las diferencias esenciales entre ambos recursos especialmente su diferente velocidad de transmisión, que permite utilizarlos coordinadamente.

El resumen de este comentario inicial podría ser la constancia de que la España Seca padece insu-



La España seca y la España húmeda separadas por la isoyeta de los 600 mm (Elaboración R.O.P.).

ficiencia de recursos hidráulicos especialmente en períodos de sequía.

2.2. Los usos del agua

■ En España es el regadío el uso que supone mayor consumo global de agua, con cifras del orden del 75 % del total.

En los regadíos estatales, que son mayoritarios, es bien sabido que se gasta agua en exceso y se viene manteniendo desde hace mucho tiempo una política paternalista:

- El Estado explota las infraestructuras de riego sin entregarlas a los usuarios.
- Las tarifas no son reales.
- Las infraestructuras ha quedado anticuadas en muchos casos.

■ Los usos hidroeléctricos son importantes y aunque no consumen agua condicionan la gestión global de los recursos hidráulicos.

■ Los usos para abastecimiento de poblaciones e industrias responden aceptablemente a las necesidades aunque existen casos con problemas no solo de cantidad sino también de calidad.

■ En cuanto a los usos recreativos y ambientales en España tienen un carácter secundario.

2.3. La Organización

Los temas del agua se enmarcan en la reciente Ley de Aguas de 1.985 que supone un esfuerzo

serio e importante aunque presenta algunas insuficiencias a nuestro juicio como por ejemplo:

■ No aborda las consecuencias del Estado de las Autonomías que sificultan una Política Hidráulica nacional, como lo prueba el hecho del retraso de más de diez años en redactar el Plan Hidrológico.

■ Recorta de algún modo el espíritu democrático de la antigua Ley de Aguas, potenciando excesivamente el papel de la Administración a costa de un menor protagonismo de los usuarios.

■ No aborda la modernización eficaz de los organismos de Cuenca, tema que propuse como objetivo importante durante los debates de la Ley, sin el menor éxito aunque hoy en día se vuelve a hablar de ello.

2.4. Aspectos Económicos

Aunque la nueva Ley de Aguas de 1.985 dedica un Título completo al «régimen económico financiero» estableciendo los conceptos de «canon de ocupación», «canon de vertido» y «canon de regulación» y «tarifas», hay que reconocer que este tratamiento económico ha resultado insuficiente.

De hecho en la actualidad las deudas de los usuarios con los Organismos de Cuenca son del orden de los 40.000 millones de pesetas, lo que prueba la inoperancia del sistema.

Por otra parte en la mayoría de las Directrices de Planificación Hidrológica se plantea la necesi-

dad de una nueva legislación de auxilios económicos para obras hidráulicas.

Y finalmente los responsables políticos del M.O.P.T anuncian un nuevo planteamiento económico de los problemas del agua que parece necesario pero en el que sería necesaria una mayor información y participación de los usuarios.

3. La necesidad del cambio

Vivimos a nivel mundial una época histórica caracterizada por el cambio; cambios políticos, económicos, sociales y tecnológicos que obligan a los países y a las empresas a abordar reestructuraciones de todo tipo.

Sorprendentemente la Política Hidráulica española responde con ligeros retoques, a las ideas de hace un siglo: «poner tierras en riego y hacer pantanos para tener agua con que regar».

Naturalmente esto es una caricatura pero como toda caricatura subraya la realidad.

■ En España es preciso modificar profundamente la política de regadíos. Como he subrayado en alguna ocasión en nuestro país no se ha celebrado un Congreso de Riegos desde antes de la guerra civil y ha faltado una reflexión rigurosa sobre este uso del agua.

Durante décadas nuestra Política Hidráulica se ha orientado a atender viejas aspiraciones de transformación de secanos en regadíos con objetivos meramente cuantitativos sin atender a la rentabilidad final. Mientras tanto en Israel valoraban sus inversiones en regadíos, en función del rendimiento del metro cúbico de agua en divisas procedentes de la producción agraria conseguida.

Por otra parte nuestra política de regadíos tradicional no es compatible con la P.A de la C.E, y este es otro motivo para justificar la necesidad del cambio.

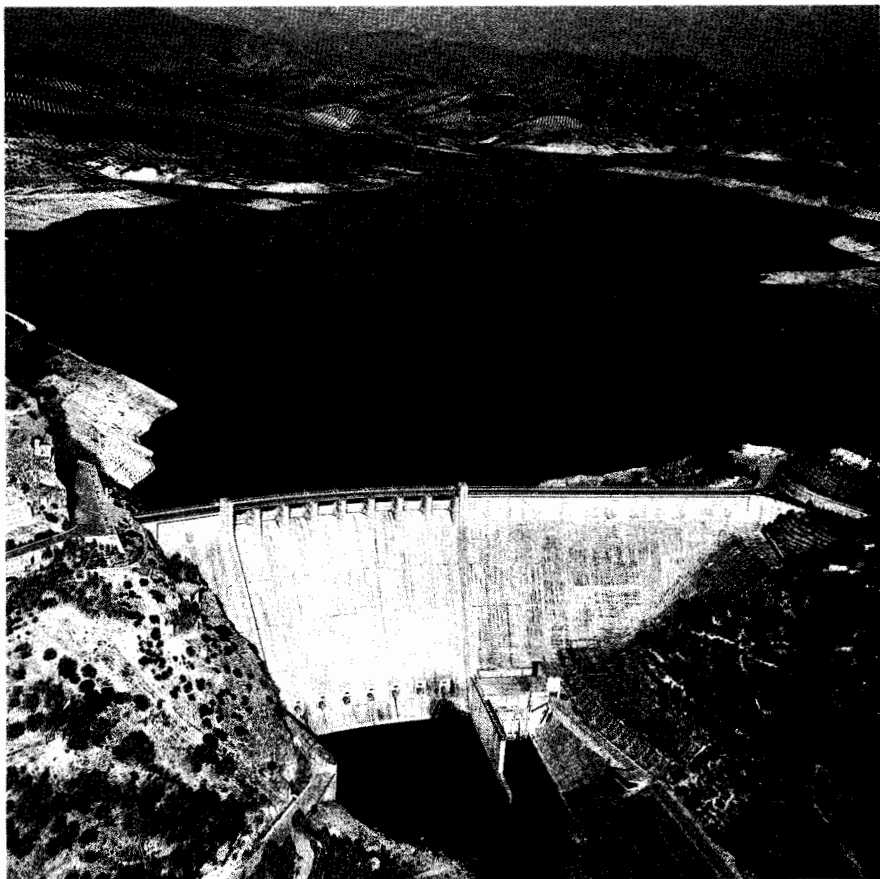
■ También en los usos energéticos convendría reflexionar sobre la necesidad de cambios. La energía hidráulica ya es minoritaria y lo será cada vez más; en cambio el agua sigue siendo un recurso escaso y estas sencillas verdades deberían tener consecuencias prácticas que representan un cambio necesario.

■ Por lo que se refiere al Abastecimiento de poblaciones que es un uso prioritario deberíamos empezar a preocuparnos por introducir en esta prioridad el aspecto de calidad pues no tiene mucho sentido que agua de buena calidad se dedique al riego mientras falta agua de calidad en poblaciones de la misma zona.

■ Otro aspecto que requiere cambio es el relativo a los usos ambientales y recreativos del agua que tanta importancia han alcanzado en los países más desarrollados y que lamentablemente siguen siendo una «asignatura pendiente» en nuestro país.

Y basta leer las recientes Directrices de los Planes Hidrológicos para comprobar que no avanzamos en este campo.

■ Finalmente queremos subrayar la necesidad de cambio en la «organización» tema al que tradicionalmente dedicamos escasa atención.



Las 1.000 presas existentes, con una capacidad de 50.000 Hm³ nos han permitido disponer de recursos hidráulicos para nuestras necesidades.

Este cambio es necesario en todos los ámbitos: estatal, autonómico, en los Organismos de Cuenca y en las propias Comunidades de Regantes.

A nivel estatal, a pesar de las importantes transferencias a las Autonomías el aparato de la Administración se mantiene pero burocratizado y sin abordar los grandes temas: el ahorro de agua, los necesarios trasvases, la mayor eficacia en la lucha contra la contaminación y el Organismo de estudio, el Centro de Estudios Hidrográficos ha perdido eficacia.

A nivel autonómico la organización hidráulica es heterogénea, es insuficiente la coordinación nacional y la integración en los Organismos de Cuenca, deja mucho que desear.

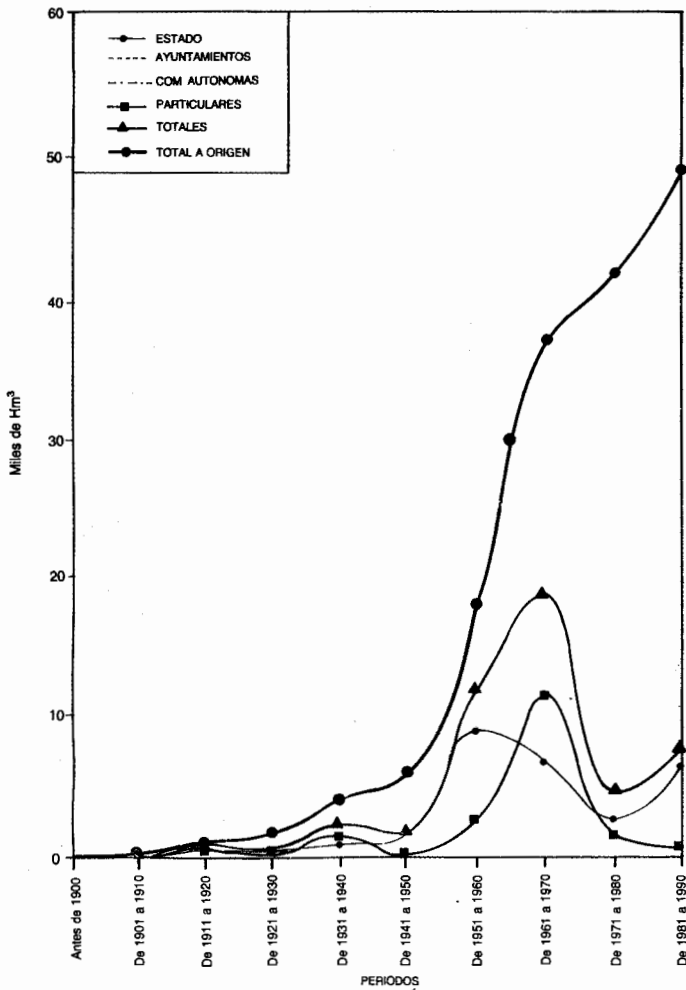
Los organismos de Cuenca sufren una destecnicificación producto de un exceso de politización y por otra parte tienen que hacer frente a nuevas responsabilidades con medios insuficientes y rígidos.

Finalmente las Comunidades de Regantes, con algunas excepciones se ha quedado anticuada, no se han tecnificado y no afrontan sus responsabilidades específicas, prefiriendo mantener un paternalismo estatal sin justificación y sin futuro.

4. Ideas para una nueva política hidráulica

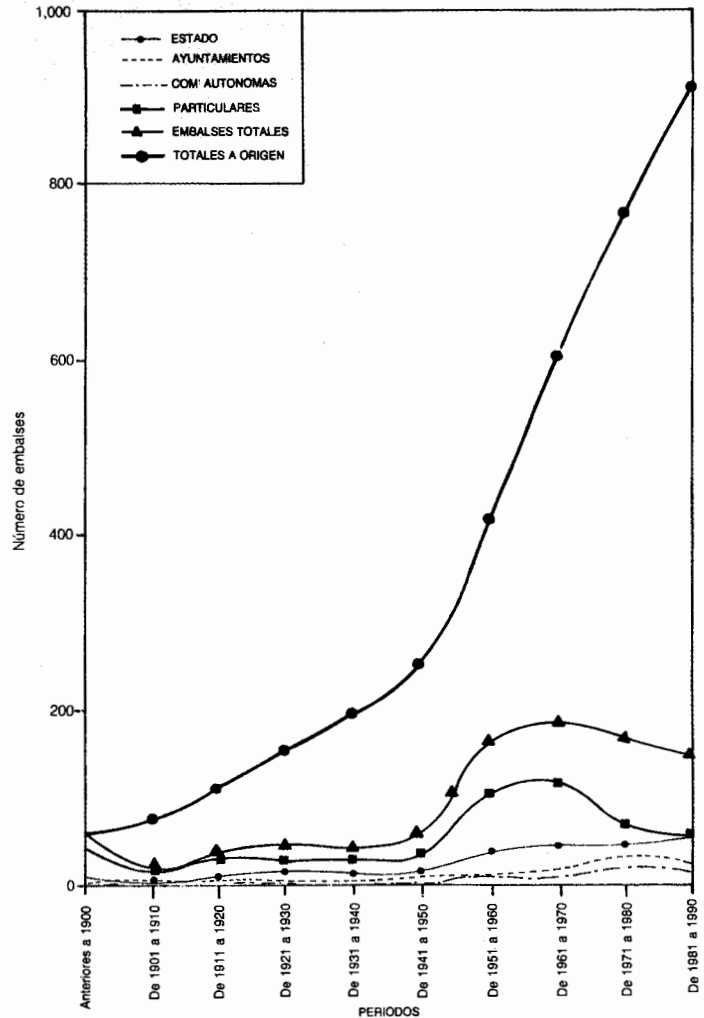
En base a lo anteriormente expuesto sugerimos ideas que, a nuestro parecer, deberían conformar nuestra Política Hidráulica.

EVOLUCION DE LA CAPACIDAD DE EMBALSE



10

EVOLUCION DEL N.º DE EMBALSES



8

Los embalses españoles según la Dirección General de Obras Hidráulicas del MOPT.

4.1. Organización

Desde hace años vengo reclamando una mayor atención a los aspectos organizativos que suelen estar bien atendidos en países anglosajones y descuidados entre nosotros.

■ A nivel nacional y a nivel autonómico la organización es confusa y ha llegado a ser calificada de «diabólica» por uno de los actuales responsables políticos.

Sería necesario mejorar notablemente en cuanto a coordinación y clarificación de competencias entre la Administración Central y las Autonómicas y por otra parte se debería intensificar la labor de investigación aplicada que por razones de escala solo puede abordarse eficazmente a nivel nacional, pero que requiere participación de las Autonomías.

En este sentido proponemos mejorar la eficacia del Centro de Estudios Hidrológicos cuyos planes deberían establecerse con la colaboración de las Confederaciones Hidrográficas.

■ Los organismos de Cuenca en la actualidad tienen que hacer frente a nuevas responsabilidades —aguas subterráneas, problemas de calidad— y carecen de la agilidad y autonomía precisas para hacer frente a sus cometidos.

Es necesaria su modernización recuperando el espíritu de las primitivas Confederaciones en cuanto a participación de los usuarios aspecto en el que se ha retrocedido.

Desde hace diez años he venido defendiendo la necesidad de esta modernización convirtiendo las Confederaciones en Organismos como las Autoridades inglesas o las Agencias francesas pero conviene subrayar que este objetivo no debe confundirse con la mera superación de controles financieros lo que podría ser incluso contraproducente si no va acompañado de la necesaria responsabilidad técnica, de los equipos directivos y de la participación real de los usuarios, algo que en la actualidad deja mucho que desear.

■ Finalmente las Comunidades de Regantes deberían modernizarse para hacer frente a las nuevas responsabilidades que deberán afrontar al

desaparecer el actual paternalismo estatal ya totalmente injustificado.

4.2. Aspectos Económicos

El agua es un recurso escaso, imprescindible para la mayor parte de las actividades del hombre y requiere un tratamiento económico que esté matizado por los condicionantes sociales.

En línea con este enfoque es preciso orientar la tarificación económica del agua hacia precios reales superando el actual paternalismo estatal. Según MARTIN MENDILUCE —Revista O.P. N.º 14. 1.989— con la única excepción de los usuarios del Trasvase Tajo-Segura en España se paga como media una tarifa de riego que no permite reintegrar más allá del 10 % del coste real de las obras.

Mientras no se aborde este tema seriamente la Política Hidráulica estará lastrada de ineficacia, pero queremos señalar el riesgo que supone querer convertir el agua en un medio de recaudación indiscriminada de las arcas estatales.

Para este tema fundamental es necesario transparencia y participación de los usuarios.

Por otra parte en la actualidad ha quedado anticuada la legislación de auxilios económicos estatales para obras hidráulicas y hay heterogeneidad en las normas autonómicas.

Es preciso abordar este tema como se pide en las mayor parte de las Directrices de Planificación Hidrológica de las diversas Cuencas Hidrográficas y en esta amplia asignatura pendiente queremos subrayar el interés y la necesidad de plantear fórmulas adecuadas para la financiación de las obras de modernización de los regadíos actuales ligando estas actuaciones a la consecución de objetivos concretos de ahorro de agua.

Una de las fórmulas que propuse incluir en la reciente Ley de Aguas es la de permitir a los concesionarios de riegos lucrarse del uso de la cesión de los ahorros de agua que puedan obtener.

4.3. Ahorro de agua

En un país como el nuestro con insuficientes recursos hidráulicos el uso eficaz del agua debería ser un objetivo fundamental de la Política Hidráulica.

Es necesario arbitrar fórmulas legales para incentivar la «economía del agua» un concepto que conseguimos se incluyera en la reciente Ley de Agua.

Siendo el regadío el uso que más agua consume y donde se dan mayores despilfarros de agua debería abordarse un Programa Nacional orientado a este objetivo.

Países como U.S.A., México han abordado programas de este tipo hace años y en España se inició hace tiempo el programa denominado S.A.R. (Servicios de Asesoramiento al Regante) que tras unos años de actuación interesante hoy prácticamente se ha abandonado.

Como es natural este objetivo de mejor utilización del recurso hidráulico es interesante en todos los usos pero hay que centrarse en los regadíos por razones de escala y de eficacia.

4.4. Los trasvases

En España a pesar de seguir padeciendo problemas graves de sequías e inundaciones se habla de los trasvase con escaso rigor.

Es evidente que estas obras requieren estudios serios, consideración de otras alternativas y respeto a los factores ambientales pero hay que reconocer que no está justificado que se pierdan caudales importantes en el mar mientras hay zonas que sufren escasez de agua.

Es sorprendente y lamentable que una obra de la importancia técnica y económica del Trasvase Tajo-Segura sea un tema tabú del que apenas se habla.

Tenemos que hablar de trasvase hidráulicos, tenemos que imaginar fórmulas originales por ejemplo de concesiones temporales y deberíamos abandonar los planteamientos viscerales, avanzando en la definición técnica de los posibles trasvases, en sus fórmulas financieras y en los planteamientos políticos.

En todo caso opino que sería preciso diferenciar claramente el enfoque según el destino del agua que se pretende trasvasar.

Cuando se trata de abastecimiento a poblaciones creo que debe primar el criterio de prioridad absoluta sin necesidad de compensación pero cuando se trata de regadíos debería lograrse previamente el acuerdo económico entre las partes.

Parece, por todo lo expuesto fundamental y necesario realizar programas de información y concienciación de la Sociedad en el interés de aprovechar los recursos hidráulicos que se pierden sin utilidad con el respeto ecológico y con las compensaciones económicas que sean necesarias.

4.5. Los regadíos

A mi juicio este Sector, que es el que más agua consume y donde el mal uso está bastante generalizado es el que requiere cambios más profundos.

En primer lugar creo que ya es hora de frenar las transformaciones en regadío, como característica fundamental de nuestra Política Hidráulica.

Las razones son claras:

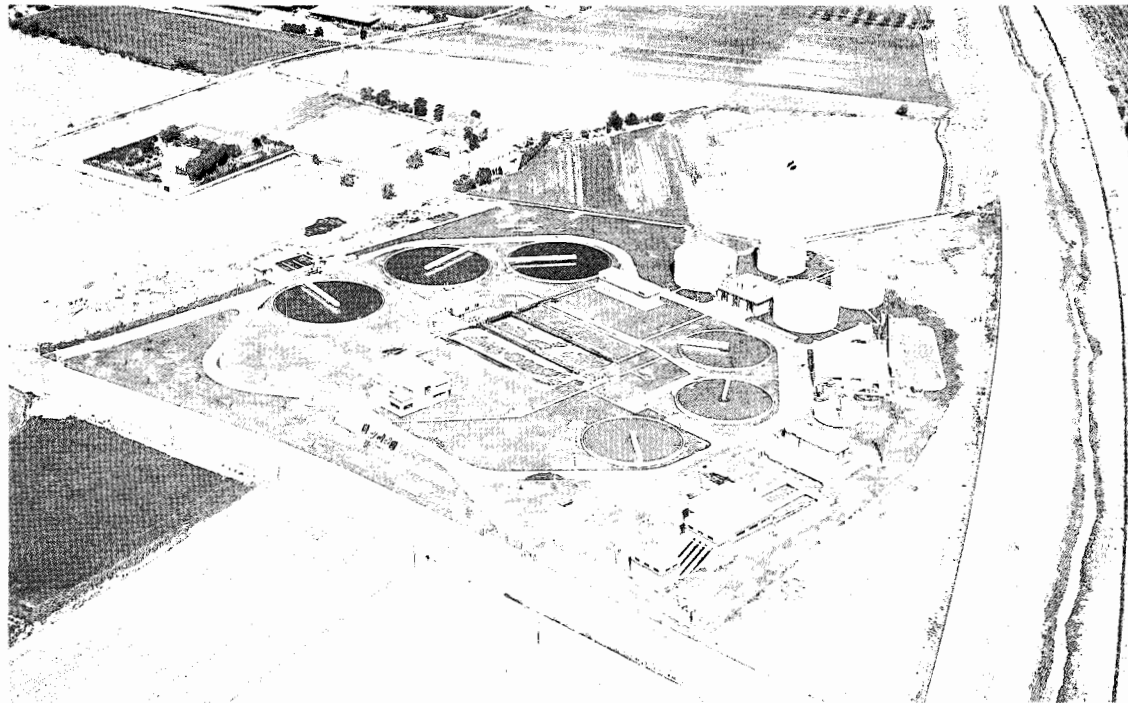
- La Política Agraria de la C.E.
- La insuficiencia de recursos hidráulicos.
- El uso ineficaz del agua en los regadíos estatales.
- El hecho de que se abordan modernamente regadíos marginales con tierras cada vez peores y recursos cada vez más caros.

En vez de poner el acento en nuevos regadíos, con objetivos cuantitativos, deberíamos ponerlo en mejorar la rentabilidad de los regadíos existentes con actuaciones del tipo siguiente:

- Aumentar la dimensión de las explotaciones mediante fórmulas imaginativas como la aplicada en los Riegos de Fuente Palmera (Córdoba).
- Responsabilizar a los regantes.
- Entregar las obras a los usuarios para su explotación y conservación, modernizando las infraestructuras obsoletas.
- Hacer posibles ampliaciones de sistemas de riego en base a las economías de agua que se obtengan.

El uso eficaz del agua debería ser objetivo fundamental de la Política Hidráulica, arbitrando fórmulas legales para incentivar la «economía del agua», concepto incluido en la reciente Ley de Agua.

El Saneamiento y Depuración de residuales representa todavía una asignatura pendiente que requiere atención creciente de todas las Administraciones.



- Fomentar la economía del agua en los regadíos.
- Ayudar a la modernización de las Comunidades de Regantes preparándolas para sus nuevas responsabilidades.

4.6. Abastecimiento y Saneamiento de agua

Los problemas de abastecimiento de agua a poblaciones que tienen carácter prioritario se deben enmarcar en el ciclo completo del agua comprendiendo abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas residuales.

En el aspecto de abastecimiento están aceptablemente resueltos los problemas de «cantidad» pero no así en muchos casos los de «calidad», lo que justificaría en nuestra opinión aplicar el criterio de prioridad en ambos parámetros para el uso de abastecimiento.

El Saneamiento y Depuración de residuales representa todavía una asignatura pendiente que requiere atención creciente de todas las Administraciones.

■ La investigación aplicada que es muy necesaria en este campo debería abordarse a nivel nacional.

■ La financiación debería estudiar a una nueva ley de auxilios económicos.

■ La gestión es fundamental y requiere organizaciones con cierta dimensión, y en los pequeños municipios sería preciso establecer sistemas de asesoramiento que podrían funcionar en la Confederación Hidrográfica.

4.7. Usos energéticos del agua

En España existe una amplia tradición hidroeléctrica con alto nivel técnico por lo que solo queremos apuntar dos ideas.

En primer lugar la conveniencia de analizar la posibilidad de modificar las concesiones importantes de nuestro país, en el sentido de mejorar la gestión del recurso agua, para introducir en los criterios actuales de explotación dos novedades históricas:

Por una parte la escasez creciente del recurso agua para todos los usos y por otra, la pérdida de peso de la energía hidroeléctrica en la energía global del país.

Y en segundo lugar la conveniencia de agilizar la tramitación burocrática de las minicentrales hidroeléctricas que supone en la actualidad un verdadero calvario nada coherente con la legislación vigente para promocionar estas actuaciones.

4.8. Usos recreativos

En España se presta una atención insuficiente a los usos recreativos del agua, que contraste con lo que vemos en otros países y que supone un importante componente de la «calidad de vida».

En las recientes Directrices de Planificación Hidrológica de la mayoría de las Cuencas hidrográficas, aunque se citan los usos recreativos no se proponen actuaciones.

Sugerimos que se aborde decididamente un Programa de actuaciones aunque sea con cierta modestia y recordemos que estas actuaciones no solo deben hacerse en los embalses sino en todo el campo del dominio público hidráulico, tan necesitado de atención ambiental.

Termino así este artículo en el que he pretendido solamente aportar ideas y críticas, fruto de una vida profesional dedicada a los problemas hidráulicos, y de una situación de independencia que permite juicios y opiniones técnicas sin ningún condicionante de otro tipo. ■