

HACIA UN PACTO HIDROLÓGICO NACIONAL

José María Fluxá Ceva.

Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

Roque Gistau Gistau.

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

Bernardo López Camacho.

Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

José Alberto Herreras Espino.

Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

RESUMEN

En el artículo se analizan las divergencias entre los criterios básicos que han dirigido la política hidráulica a lo largo del siglo XX y los que se deducen de las circunstancias actuales. Se examinan seis paradigmas y se llega a la conclusión de que si bien los correspondientes a la unidad de las aguas, su demanialización y la definición del dominio público hidráulico deben conservarse, tanto la gestión del agua como la reglamentación de los derechos concesionales deberían modificarse para incrementar la eficacia y resolver problemas de suministro y déficit. Se insiste en la necesidad de que el agua sea un bien público -reglamentado y controlado por la Administración- pero se plantea la posibilidad de aumentar la eficiencia en base a incrementar la participación de la gestión privada. Finalmente se recomiendan tres líneas básicas de actuación para llegar rápidamente a un PACTO HIDROLÓGICO NACIONAL: a) alcanzar un acuerdo general sobre los regadíos que deben realizarse; b) orientar la gestión del agua en base a transferencias voluntarias de los derechos al uso privativo, y c) acordar las infraestructuras que son necesarias para garantizar las disponibilidades del recurso y su trasmisión entre diferentes zonas y usos para lo que, se plantea, es probable que hoy sea necesario acudir a la financiación privada en el marco de un sistema de mercado.

ABSTRACT

The article examines the divergences between the basic criteria that have guided hydraulics policy throughout the twentieth century and that may be imposed by present circumstances. Six models are examined, and the conclusion is that those that declare the unity of the waters and the definition of their concessional rights should be modified in the interest of greater efficiency and in order to solve the problems of supply and of shortages. The author insists on the need for water to be a public utility under governmental control, but they suggest that some increase in the share of private management might lead to greater efficiency. Finally three ways are proposed for a rapid adoption of a National Hydrological Pact: a) a general agreement on the irrigation to be carried out, b) the direction of water management towards voluntary transference of private rights, and c) agreement on the infrastructures required to guarantee both the availability of water and its transfer between different zones and uses. All this may require recourse to private funding in the framework of a market economy.

1. LA POLÍTICA HIDRÁULICA ESPAÑOLA

1.1. ANTECEDENTES

Tanto durante el siglo XIX como en los anteriores la construcción de infraestructuras hidráulicas estuvo basada en la premisa de que su ejecución, prácticamente íntegra, debería ser a riesgo y ventura de los concesionarios; por otra parte nunca pudo existir la más mínima incardinación o subordinación de estas obras en planes hidrológicos, o de obras hidráulicas, de índole general, o incluso meramente regional, por la irrefutable razón de que no existían éstos.

A principios del siglo XX, cuando cristalizan las ideas propugnadas por los regeneracionistas y especialmente por Joaquín Costa, se impone la evidencia de que –tanto por la cuantía de las inversiones como por la importancia de las infraestructuras para el interés general del país– es al Estado a quien compete y debe responsabilizarse, principalmente, de la construcción de este tipo de obras. Fruto de este giro copernicano es la promulgación del llamado PLAN DE OBRAS HIDRÁULICAS de 1902 –que realmente es, así se denominó, un PLAN DE CANALES Y PANTANOS ALIMENTADORES– y que vió la luz gracias al empuje y fervor hidráulico del ministro Rafael Gasset, aunque ya no lo fuera cuando se firmó el Decreto que lo aprobó.

El Plan de 1902 no era un plan vinculante para el Estado por cuanto a la realización de los aprovechamientos identificados se refiere, pero sí trataba de ordenarlos de forma que permitía a la Administración actuar de forma racional y objetiva respecto a las solicitudes de concesiones, reduciendo al mínimo la posible especulación sobre los derechos adquiridos mediante el acto concesional. Por cuanto se refiere al entonces deseado incremento de la participación pública en las inversiones en obras hidráulicas fue necesario promulgar una Ley –la famosa del 7 de Julio de 1911– que permitiera efectuar las obras, ya fuera por el Estado directamente o por los particulares con auxilios del Estado. Se trataba de todas formas de obras que se entendían de interés general; es decir, regadíos y defensas contra las inundaciones.

La generación de electricidad tiene, sin duda, unas características diferentes de las obras citadas que permiten calificarla como bien privado –según la terminología del Banco Mundial– y, por lo tanto, facilitan su desarrollo por la iniciativa privada. En efecto; es muy fácil identificar a los usuarios y, sobre todo, excluir de su utilización a los que no pagan; por otra parte, la existencia de un gran número de usuarios potenciales anima a intervenir a diferentes empresarios de forma que se crean las condiciones de competencia y de mercado. No es de extrañar, por lo tanto, que en su inmensa mayoría la generación de energía, y desde luego de la hidroeléctrica con sus correspondientes infraestructuras hidráulicas, haya sido promovida y desarrollada en nuestro país por la iniciativa privada.

El hecho de que nunca se aprobara el Reglamento de la Ley de Aguas de 1879 y, sobre todo, la aparición sucesiva de numerosas actividades que –además de no haber sido contempladas en dicha Ley– imponían un régimen de competencias cada vez más presionante sobre las aguas públicas impuso la aparición de una serie de disposiciones reguladoras para poder manejar la situación creada. Estas disposiciones configuraron unas concesiones de agua muy estrictas, ligadas a la tierra en el caso de los regadíos, con proyectos en competencia en el de las hidroeléctricas, con plazos sucesivamente más cortos, fácilmente cancelables, en teoría, por incumplimiento de los condicionantes, etc. En definitiva, formalizaron un sistema muy rígido en el proceso concesional.

Esta política hidráulica basada en la ejecución de las infraestructuras necesarias mediante la acción predominante de la iniciativa pública –con la excepción de las relativas a generación hidroeléctrica– y de concesiones muy reglamentadas se ha mantenido en España durante más de 80 años; en ese lapso de tiempo no ha aparecido la necesidad de planteamientos diferentes ya que la conjunción de intereses –de los legisladores, de los funcionarios encargados de la administración hidráulica y de los beneficiarios, principalmente regantes– ha contribuido poderosamente a su estabilidad.

Sin embargo, a finales de los años setenta la sociedad española se encontraba inmersa en un dinámico cambio social que también afectaba a la política del agua. Las principales cuestiones suscitadas –algunas de ellas muy debatidas– eran: a) incorporación de la totalidad de las aguas continentales al dominio público hidráulico, basada en la unidad del ciclo hidrológico y superando la consideración jurídica de aguas privadas que tenían hasta entonces las subterráneas; b) unidad de gestión de las aguas en el marco de la cuenca hidrográfica; c) preocupación por la contaminación y calidad del recurso; d) consideración de los usos ambientales del agua y e) participación democrática de los usuarios en la gestión de los sistemas necesarios para aprovechar los recursos. Al final todos estos principios fueron tenidos en cuenta e incorporados, en gran medida, a la nueva Ley de Aguas de 1985. No obstante, es preciso destacar que tanto la construcción y financiación con fondos públicos, principalmente, de infraestructuras hidráulicas como la rigidez de los términos concesionales permanecieron inalteradas.

1.2. SITUACIÓN ACTUAL

La Ley de Aguas de 1985 magnificó la planificación hidrológica como base y guía suprema de la política hidráulica. No en balde a la planificación hidrológica se le encarga, nada más y nada menos, que conseguir la mejor satisfacción de las demandas de agua, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, incrementar las disponibilidades del recurso, proteger su calidad, economizar su empleo y racionalizar sus

usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales.

Para lograr unos objetivos tan amplios y ambiciosos la propia Ley, y desde luego su Reglamento, detallaron

los procedimientos que debían emplearse a fin de redactar y aprobar los Planes Hidrológicos de cuenca y el Plan Hidrológico Nacional. Esta metodología exigió la obtención de numerosos datos básicos –que, contrariamente a lo que se suele suponer, no estaban disponibles– y, sobre todo, el debate entre los numerosos usuarios y agentes sociales de cada cuenca hidrográfica con el fin de alcanzar soluciones suficientemente válidas y aceptables para todos. Por cuanto se refiere al Plan Hidrológico Nacional es bien sabido que se basa en los datos y peticiones de las cuencas –que trata, respectivamente, de homogeneizar y compatibilizar– a la vez que propone soluciones para eliminar déficit y satisfacer demandas.

La etapa de redacción de planes hidrológicos finalizó hace ya bastante tiempo; en efecto, el Anteproyecto del Plan Nacional se entregó al Consejo Nacional del Agua en 1993 y los de cuenca estaban aprobados por sus propios Consejos del Agua –o terminados pendientes del debate final en dichos Consejos del Agua– en los últimos meses de 1995. Esto no quiere decir que no existan casos singulares –Júcar y Segura– que estén pendientes aún de dicha aprobación; puede aceptarse, sin embargo, que las modificaciones previsibles serán mínimas y, por otra parte, irrelevantes para los objetivos de este artículo.

Si la política hidráulica está basada por Ley en los planes hidrológicos y éstos están terminados en su mayoría, e incluso la mayor parte –comprendido el Plan Hidrológico Nacional– están aprobados por los Consejos del Agua implicados parece que aquella –la política hidráulica del futuro– debería estar claramente definida y podría ser implementada inmediatamente. Todos sabemos, sin embargo, que ésta no es la situación actual ya que el debate sobre el Plan Hidrológico Nacional está aplazado, desde Marzo de 1994, hasta que se disponga, en detalle, de otras planificaciones y especialmente de la agraria y de regadíos; mientras tanto es lógico que no se aprueben los Planes Hidrológicos de cuenca –al menos en las regiones deficitarias– sin conocer las soluciones aplicables que deben ser sancionadas por el Plan Hidrológico Nacional. Es decir la situación actual es claramente de bloqueo respecto al pasado y, consecuentemente, de expectación ante el futuro.

Tanto la obligada reflexión sobre los aspectos hidráulicos que ha propiciado la redacción de los planes hidrológicos como el análisis de los condicionantes actuales generado durante el período de espera de los últimos años –en el que se han

Esta política hidráulica basada en la ejecución de las infraestructuras necesarias mediante la acción predominante de la iniciativa pública y de concesiones muy reglamentadas se ha mantenido en España durante más de 80 años

producido situaciones extremas de sequías e inundaciones que han puesto de manifiesto el déficit de infraestructuras existentes y la insuficiencia de los fondos públicos para resolverlos– han permitido

identificar una serie de temas que influyen de manera importante la política hidráulica del futuro. No debe olvidarse, además, que en el último lustro la preocupación por los problemas del agua se ha hecho universal y con ella han proliferado nuevos puntos de vista y han surgido propuestas de nuevas soluciones, generando una serie de retos que exigen aclaración –con la mayor objetividad posible– para que los ciudadanos sepan, claramente, a qué atenerse.

2. LOS PRINCIPALES RETOS ACTUALES

Con el objetivo de facilitar el análisis es conveniente clasificar los retos que existen actualmente en relación con la definición de una futura política hidráulica. En nuestra opinión es suficiente con distinguir entre retos técnicos, retos socio-ambientales y problemas de gestión. Se enumeran a continuación los que en cada grupo parecen más importantes con el fin de centrar el discurso principal sobre los problemas de gestión y de qué forma, resolviéndolos, se puede alcanzar un, a todas luces necesario, PACTO HIDROLÓGICO NACIONAL.

Entre los retos técnicos pueden citarse, sin ánimo exclusivo, los siguientes: a) cuantificación de los usos actuales del agua y de las previsiones de demandas futuras, incluyendo las ambientales, para los distintos usos, horizontes y escenarios; b) posibilidades reales de cada uno de los procedimientos con que se cuenta en la actualidad para incrementar las disponibilidades hídricas en cada región: ahorro y reutilización, aprovechamiento de aguas superficiales y subterráneas, conexión de los sistemas hidráulicos y trasvases, desalación de aguas marinas y salobres, etc; c) evaluación de los costes de cada procedimiento y en cada lugar en función de la cuantía de disponibilidades adicionales que podrían proporcionar. La realidad es que estos aspectos y otros semejantes son relativamente fáciles de dilucidar y cuantificar de manera clara si se desprenden de la carga política con la que, desgraciadamente, han estado envueltos los problemas del agua durante los últimos años.

En el grupo socio-ambiental se pueden incluir, cuando menos, los siguientes aspectos: a) aparición de nuevos actores en la escena del agua que reclaman una participación de mayor intervención de la que les adjudica la Ley de Aguas y, por supuesto, de la que tenían en etapas anteriores: comunidades autónomas, grupos conservacionistas, asociaciones

de usuarios y consumidores; colectivos profesionales, etc; b) asunción de mayores responsabilidades por parte de los usuarios y mayor transparencia en la toma de decisiones; c) refuerzo de la consideración de los aspectos ambientales y de la conservación del recurso y de su calidad; d) preservación y recuperación de los ecosistemas asociados a los sistemas hidráulicos; e) internalización de las externalidades, ya sean positivas o negativas, en los análisis económicos y financieros; f) influencia de la DIRECTIVA sobre política hidráulica de la UNIÓN EUROPEA que se encuentra en pleno período de gestación. Aunque estos aspectos son mucho menos fáciles de cuantificar y ordenar que los puramente técnicos, y no cabe duda que deberán resolverse, no son, como ya se ha dicho, el objeto de este artículo.

Lo que aquí se pretende es identificar, definir, analizar y opinar sobre las nuevas facetas que se presentan en la actualidad sobre la gestión del agua por cuanto se considera que, aun dando por supuesto que se superarán los retos técnicos y socioambientales, sólo se abrirá una vía de solución duradera y sostenible a la crisis presente, de disponibilidad del recurso e ineficiencia de su uso, cambiando algunos procedimientos de la gestión actual. A este fin deben tenerse en cuenta, cuando menos, los siguientes condicionantes:

▼ i) El agua tiene la consideración plural de bien económico, social y medioambiental. Se da por sentado que las necesidades de tipo social y ambiental deben tener consideración prioritaria como bien público que es el agua. Pero en su aprovechamiento para usos productivos, incluidos los suntuarios, el agua debe tratarse como bien económico y escaso lo que implica la aplicación de criterios económicos para una mayor eficiencia en su asignación y uso.

▼ ii) En la globalización mundial de la economía que impera actualmente prevalece la liberalización, las reglas de mercado de oferta y demanda y la repercusión de los costes reales de los servicios sobre los usuarios, eliminando las subvenciones encubiertas. Simultáneamente, en una época de limitación de los presupuestos oficiales, es preciso contemplar el recurso a la financiación privada con el fin de aumentar la eficacia productiva del agua y poder afrontar las inversiones necesarias.

▼ iii) La cooperación y los acuerdos voluntarios entre los agentes implicados, con el fin de permitir la resolución de los problemas y eliminación de los déficit, precisan una regla-

En la globalización mundial de la economía que impera actualmente prevalece la liberalización, las reglas de mercado de oferta y demanda y la repercusión de los costes reales de los servicios sobre los usuarios, eliminando las subvenciones encubiertas

mentación mucho más flexible para facilitar las transacciones, de forma que –sin dejar de estar controladas públicamente– resulten convenientes y atractivas económicamente para ambas partes.

3. NUEVOS CRITERIOS DE GESTIÓN

3.1. ANÁLISIS DE PARADIGMAS

Ante la situación actual de bloqueo y expectativa, en definitiva crisis, en que se encuentra la política del agua es necesario establecer nuevas estrategias basadas en la revisión, y modificación en su caso, de los paradigmas existentes; se entiende aquí –aplicando a este caso particular la definición general de Thomas Kuhn– que paradigmas son los criterios básicos, de aceptación prevalente por la comunidad profesional hidráulica, sobre los que se fundamenta la gestión del agua. A tal fin se han analizado los seis siguientes: 1) Unidad de las aguas superficiales y subterráneas; 2) Demanialización de las aguas; 3) Dominio público hidráulico; 4) Gestión pública del agua; 5) Reglamentación de los derechos concesionales y 6) Solidaridad en la asignación de recursos.

Los tres primeros –consagrados por la vigente Ley de Aguas– están casi universalmente aceptados hoy día y son perfectamente compatibles con las modificaciones que se proponen posteriormente para los otros tres. Se podría matizar, únicamente, la necesidad de que se apliquen rápidamente y en su totalidad, de forma que, por ejemplo, una vez reconocida la unidad del ciclo hidrológico se proceda a ordenar los aprovechamientos de aguas subterráneas de forma sostenible y eliminando las sobreexplotaciones. A continuación se analizan los otros tres paradigmas que son los que se propone modificar.

3.2. GESTIÓN PÚBLICA DEL AGUA

La declaración del agua como bien demanial contenida en la Ley de Aguas comporta su titularidad pública, y la sujeta a las normas que se establezcan para su protección y a las reglas que se fijen para su uso y aprovechamiento. El ejercicio de esta normativa y reglamentación corresponde, como es lógico, a la administración hidráulica y de ahí se ha inferido que la gestión debe ser también pública. Sin embargo, con el fin de alentar una gestión orientada a la mayor eficacia del uso del recurso, dando entrada también a la gestión pri-

vada, es conveniente modificar este paradigma. Es preciso mantener claramente la diferencia entre la gestión propiamente dicha, que puede ser privada, y el control de la gestión que corresponde, únicamente, a la administración pública hidráulica.

Esta propuesta se basa en el hecho evidente de que el agua es soporte de un conjunto de actividades productivas tanto públicas como privadas. En cuanto que bien económico el agua se considera un factor intermedio y, en ocasiones, un consumo final. La pluralidad de aspectos del agua como recurso natural, imprescindible para la vida y la salud de las personas, escaso, renovable, deteriorable, medioambiental y a la vez factor imprescindible en un conjunto de actividades económicas, conduce a que puedan coexistir una gestión pública y una gestión privada de las aguas. De aquí se deduce que es perfectamente posible que coexistan también la financiación presupuestaria y la privada para la construcción y explotación de infraestructuras hidráulicas.

3.3. REGLAMENTACIÓN DE LOS DERECHOS CONCESIONALES

Como ya se ha indicado previamente, nuestro ordenamiento jurídico tradicional relativo a las aguas –que no ha sido modificado por la nueva Ley– establece como forma ordinaria de acceso al uso privativo de las aguas la concesión administrativa. El título concesional que se otorga no garantiza la disponibilidad de los caudales concedidos y tiene un plazo temporal. El agua concedida queda adscrita a los usos expresados en el título concesional, sin que pueda ser aplicado a otros diversos, ni a terrenos diferentes si se trata de agua para el riego. Por otra parte, la concesión puede declararse caducada por incumplimiento de alguna condición esencial o de los plazos previstos en la misma.

A partir de estos pronunciamientos legales se asume, en la práctica, que las concesiones no son transferibles. Esta costumbre y cultura ha conducido a ineficiencias en su uso, ya que si el agua no usada por el concesionario es agua perdida para el mismo no existen alicientes, en particular en los regadíos, para incrementar el esfuerzo ahorrador e introducir mejoras tecnológicas. Es bien conocido que en el caso de obras para regadíos realizadas por el Estado, sujetas a cánones y tarifas, la práctica más generalizada es utilizar como medida de tarificación las hectáreas de superficie y no el volumen de agua, lo que no impulsa a mejorar la eficiencia de su uso. Todo ello crea un clima que no favorece las inversiones en eficacia, con las que se podría conseguir, por otra parte, disminuir la presión sobre el uso de los recursos.

Sin embargo, en otros países con legislación semejante a la española se están constituyendo mercados de agua y bancos de agua que permiten una transferencia de derechos de agua a otros usuarios de forma total o parcial, e incluso a través de trasvases. Normalmente dicha transferencia de derechos se efectúa hacia usos de igual o mayor rango de priori-

dad. Los sistemas que se están estableciendo aseguran que los derechos del cedente no se pierdan, aunque se lleve a cabo la transferencia, y puedan ser recuperables. Se admite explícitamente que se puedan percibir beneficios económicos por la cesión. Algunas veces la autoridad controladora retiene una fracción de los volúmenes cedidos para su utilización en usos sociales o medioambientales. En todos los casos se refuerza el papel supervisor de la administración pública, respecto a la exigencia en los parámetros de calidad y ambientales que deben mantenerse, y en la regulación del mercado de transferencias, evitando el posible abuso de posiciones dominantes. Estas experiencias demuestran que es posible, y seguramente necesario, modificar la rigidez concesional a fin de facilitar las operaciones de mercado entre agentes interesados, como un procedimiento más para incrementar la eficacia y resolver problemas y déficit.

3.4. SOLIDARIDAD EN LA ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS

El precepto constitucional sobre la utilización racional de los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva, merece algún comentario al aplicarse a los usos del agua. Sobre todo en relación con la transferibilidad de los derechos de uso privativo recibidos a través de una concesión administrativa por cuanto, con la legislación actual, una vez otorgada la concesión se precisa de un indudable altruismo del concesionario para ofrecer todo o parte de su agua durante un cierto tiempo a otros usos o usuarios.

En efecto, aun cuando la inseguridad jurídica del cedente se hubiese resuelto con medidas legales –a fin de que no decayese en su derecho por la no aplicación a los usos determinados en la concesión– sin duda habría de hacer un esfuerzo profesional e incluso económico para mantener su propia producción, frecuentemente basado en inversiones para lograr mejoras tecnológicas. Por ello no debe sorprender que se produzca un legítimo interés económico en que la cesión se compense directamente por una retribución procedente del usuario receptor, que a su vez verá mejorada su producción con un nuevo valor añadido, parte del cual habrá podido retornar al cedente. Se produce así una auténtica cooperación muy acorde con el criterio constitucional. La modificación de este paradigma se refleja, también, en la reglamentación sobre derechos concesionales que se ha comentado previamente.

3.5. SÍNTESIS DE RESULTADOS

En conclusión a lo establecido *ut supra* sobre los criterios básicos o paradigmas de los usos de las aguas españolas se considera que deben mantenerse los de unidad de las aguas

y su gestión integrada en el marco de las cuencas hidrográficas, el carácter demanial del recurso y la actual definición del dominio público hidráulico. En cambio para resolver la actual crisis de la política hidráulica, con el fin de mejorar la eficiencia del uso y la gestión del recurso, se estima conveniente revisar los criterios acerca de la gestión del agua dando entrada a la iniciativa privada con nuevos instrumentos económicos, así como modificar las condiciones de transferencia de los derechos concesionales y de la asignación y reserva de los recursos que favorezcan la cooperación solidaria.

4. UNA POLÍTICA HIDRÁULICA ALTERNATIVA

Como se viene exponiendo, la actual política hidráulica se enfrenta a serias dificultades para resolver los problemas graves de insuficiencia de recursos, mantenimiento de su calidad y conservación del recurso y entorno. Se identifican problemas técnicos, socio-ambientales y de gestión. No cabe duda que acciones técnicas como son las medidas de ahorro, reuso, uso conjunto de aguas superficiales y subterráneas, desalación, mejoras en la conservación de las infraestructuras y en su gestión, etc, ayudarán a resolver muchos problemas. De la misma forma es posible y deseable encontrar soluciones relativamente rápidas a los problemas que plantean los retos socio-ambientales que en algunos casos se resuelven con soluciones técnicas y la mayor parte de las veces con voluntad política. Sin embargo, puede asegurarse, también, que estas medidas no serán suficientes y que no parece que la crisis actual pueda superarse mediante el simple procedimiento de hacer mejor las cosas.

Una de las razones para ello, seguramente la más importante, procede de que en la política seguida hasta la fecha subyace una rigidez inherente al sistema de adquisición de los derechos del uso del agua por vía de la concesión administrativa; una rigidez que tiende a inmovilizar el recurso e incita a la ineficiencia en su uso. El intento de resolver los problemas mediante apelaciones altruistas hacia un uso más eficiente, procurando la utilización del recurso donde resulte más conveniente, se enfrenta al temor de los concesionarios de perder todo o parte de sus derechos.

En consecuencia, una política alternativa del agua, que abra líneas para la resolución de los problemas existentes, debe cambiar algunos de los criterios fundamentales en los que se basa la actual gestión del agua. Los paradigmas que deben ser cambiados son aquellos que no se orientan hacia las inversiones en eficacia. A fin de incrementar éstas es pre-

***Alcanzar un acuerdo, entre todos,
sobre los nuevos regadíos que haya que hacer,
evitando nuevas transformaciones que resulten
inviabiles, económica y socialmente,
en las nuevas circunstancias de los mercados
nacional e internacional***

ciso que los derechos del uso del agua puedan ser transferidos mediante acuerdos voluntarios entre las partes con la supervisión de la administración; dichas transferencias deben hacerse dentro de un sistema de

mercado, con información y precios de mercado, lo que, por otra parte, proporcionará señales claras para la participación del sector privado en la financiación de las infraestructuras.

Conviene insistir que esta línea básica debe ir acompañada de otra serie de consideraciones derivadas del carácter de bien público, social y ambiental del agua, y que debe reforzarse el papel de la administración hidráulica en los aspectos de ordenación del recurso, garantía del sistema de transferencias, participación en las inversiones de infraestructuras de interés general y social, conservación del recurso y entorno, y como marco de la participación de los usuarios y de la transparencia de las decisiones en la línea que preconiza la UNION EUROPEA. Pero si no se acometen los cambios de paradigmas que se han expuesto anteriormente, en el sentido de orientar las acciones hacia la eficacia y eficiencia, no se habrá abierto una verdadera vía a la solución de la crisis actual.

5. HACIA UN PACTO HIDROLÓGICO NACIONAL

La política alternativa esbozada debe hacerse posible y las reformas de la gestión en el sentido indicado deben ir acompañadas de las actuaciones necesarias para conformar un auténtico y viable PACTO HIDROLÓGICO NACIONAL, en cuya discusión y acuerdo deben estar presentes los nuevos protagonistas, entre los que destacan las Autonomías. Corresponde a los responsables políticos construir esta política alternativa del agua, cuyos ingredientes fundamentales, a nuestro juicio, se resumen en tres líneas de actuación:

- ▼ a) Alcanzar un acuerdo, entre todos, sobre los nuevos regadíos que haya que hacer, evitando nuevas transformaciones que resulten inviables, económica y socialmente, en las nuevas circunstancias de los mercados nacional e internacional. Solamente la disponibilidad de las cifras de demanda correspondientes a la agricultura, y su localización geográfica, que son con mucha diferencia las más importantes en cantidad permitirá definir soluciones aceptables para todo el país. Se adelanta que la tarea no es fácil.
- ▼ b) Conseguir una mayor eficacia en el uso del recurso; a tal fin es necesario orientar la gestión del agua a condiciones más transparentes, eliminando subvenciones y permi-

tiendo las transferencias voluntarias de los derechos del uso del agua, conciliando la gestión pública con una gestión privada del recurso. Para ello será necesario revisar –y modificar en su caso– la actual legislación con el fin de eliminar inseguridades futuras a los posibles cedentes. La garantía de la protección de intereses sociales y necesidades ambientales, que están fuera del mercado, no sólo debe mantenerse sino que, en lo posible, debería reforzarse.

▼ c) Acordar las infraestructuras necesarias para posibilitar las disponibilidades del recurso hídrico y su movimiento, imprescindibles para hacer realidad las transferencias entre usos. Es importante definir cómo se van a repercutir las inversiones necesarias y los gastos de explotación y mantenimiento, pues los costes de transferencias, al entrar en la formación de precios de mercado, pueden influir negativamente en la viabilidad económica de las transacciones si resultasen excesivamente altos. También es ocasión para facilitar la inversión a largo plazo dando entrada a la financiación privada que tiene oportunidades claras si se funciona en un sistema de mercado. Asimismo,

parece conveniente que la inversión pública mantenga el sistema de repercusión económica en línea con su tradición histórica –ya que está financiada con el dinero de todos, incluso los fondos procedentes de la UNIÓN EUROPEA– y tendrá lógicamente aplicaciones de interés general.

Estas tres líneas de acuerdo; qué regadíos deben desarrollarse, la introducción de instrumentos económicos de mercado orientando las acciones a la eficacia, y la definición de las inversiones necesarias –públicas y privadas–, configuran un auténtico PACTO HIDROLÓGICO NACIONAL, alcanzable en la España de las Autonomías. La introducción de estos principales elementos, y su armonización con otros que se han expuesto a lo largo del artículo, requerirá una revisión de la legislación de la organización institucional, de la planificación y la gestión, así como de los sistemas de participación de los usuarios y de información a los ciudadanos, de manera que vengán a constituir un marco consistente para el desarrollo de un aprovechamiento eficaz y de una gestión eficiente del agua en las próximas décadas. ●