

La política del agua

Carlos Manuel Escartín Hernández

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Promoción 1976

Director General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas

Francisco Cabezas Calvo-Rubio

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Promoción 1981

Subdirector General de Planificación de la Dirección General de Obras Hidráulicas

Federico Estrada Lorenzo

Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Promoción 1984

Jefe de Estudios del Área de Planificación. Centro de Estudios Hidrográficos

INTRODUCCIÓN

En diciembre de 1998, y tras un largo e intenso periodo de trabajo, el Ministerio de Medio Ambiente presentó al Consejo Nacional del Agua el Libro Blanco del Agua en España, abriendo así un periodo de comentarios, discusiones y debates públicos que se ha prolongado durante meses, y aún hoy persiste.

En el Libro se exponen diversas ideas que podrían inspirar una nueva política del agua, orientada a la superación de los problemas e insuficiencias detectados y documentados en el propio Libro. Para ello se propone la consideración, de forma integrada y conjunta, de las distintas facetas jurídicas, ambientales, económicas, sociopolíticas y tecnológicas que concurren en el mundo del agua, y se ofrecen numerosos datos y criterios integradores de estas distintas vertientes del problema.

En este artículo se presentan de forma resumida algunas de estas ideas, comenzando por el propio concepto de política hidráulica y su reformulación hacia el más adecuado y global concepto de política del agua, destacando el carácter marcadamente institucional que siempre ha distinguido a estas políticas.

Se revisan los hitos que han señalado la evolución de nuestra historia hidráulica reciente y se identifican una serie de factores que han originado la crisis de lo que podría denominarse modelo de política hidráulica tradicional. Entre estos factores se mencionan la emergencia de nuevos agentes sociales, la nueva percepción de los costes ambientales, las incertidumbres en la estimación de costes y beneficios, los nuevos objetivos económicos de la política hidráulica, las tensiones políticas

y territoriales o los actuales condicionantes del contexto internacional, para concluir, finalmente, en la necesidad de establecer nuevos fundamentos sobre los que basar sólidamente y con firmeza la política de aguas del siglo que comienza.

Es un motivo de especial e íntima satisfacción poder presentar estas ideas en este número especial y en una revista en la que, como el propio Libro Blanco recuerda, se publicaron, a finales del siglo XIX, los primeros debates técnicos sobre cuestiones relacionadas con el ciclo hidrológico y el aprovechamiento de las aguas en España.

EL CONCEPTO DE POLÍTICA HIDRÁULICA

Política hidráulica y política del agua

La expresión *política hidráulica* se acuñó entre nosotros a finales del siglo pasado, cuando el país era mayoritariamente agrario y estaba sumido en una fuerte crisis política, económica y social. Se ponía el acento en la intervención directa del Estado en la construcción de presas y canales con objeto de transformar en regadío la mayor cantidad posible de superficie agrícola, tras constatar la imposibilidad de que las empresas particulares y los propios agricultores pudieran llevar a cabo estas grandes realizaciones por sí mismos, aún con ayudas indirectas por parte del Estado.

Se produjo, así, una casi total vinculación entre el concepto de política hidráulica y la ejecución de obras hidráulicas (presas y canales) para desarrollar los regadíos, y esa vinculación, expli-

cable y deseable en aquel momento histórico, se ha mantenido a lo largo del tiempo, ensombreciendo la importancia de muchas otras actuaciones públicas que podrían ser incluidas dentro de este concepto, pero que siempre resultaron secundarias frente a éste otro gran objetivo.

En el momento actual, y por las razones que a continuación se exponen, se hace imprescindible ampliar el concepto de esta política, dando lugar a una nueva concepción que integre formas deseables de desarrollo con la conservación del medio ambiente en lo que ha dado en llamarse *desarrollo sostenible*. Este concepto requiere invertir, en buena medida, el sentido de las vinculaciones entre desarrollo y recursos naturales. Se trata de buscar una armonización y complementariedad de intereses, manteniendo el equilibrio entre el crecimiento económico y los límites y capacidades del propio entorno, a fin de posibilitar no los mayores rendimientos inmediatos, sino el bienestar de los ciudadanos en el medio y largo plazo.

Para acercarse a la consecución de estos complejos objetivos es preciso reformular el concepto tradicional de *política hidráulica* conduciéndolo hacia el más global de *política del agua*, entendiendo por tal política el conjunto de acciones de las administraciones públicas, a distintos niveles y en diversos ámbitos, que afectan al desarrollo, asignación, preservación y gestión de los recursos hídricos.

La naturaleza institucional de la política hidráulica

Generalmente, todas las cuestiones relacionadas con el agua han tenido un carácter marcadamente institucional. El agua ha sido un elemento sometido a fuerte regulación, en mayor medida que otros recursos y bienes, especialmente en las zonas en que no era abundante. Ello ha dado lugar a que las leyes, normas y estructuras administrativas hayan influido más que la iniciativa de los particulares o las fuerzas del mercado en el resultado final que ahora se observa en el aprovechamiento de los recursos hídricos.

La preocupación por regular el recurso puede explicarse por su carácter de bien absolutamente necesario para el desarrollo de la vida y, en particular, para el desarrollo humano, lo que le confiere un valor simbólico y social que lo diferencia de otros bienes de consumo y factores de producción. Por otro lado, la ausencia de los elementos propios del mercado -con algunas muy interesantes excepciones históricas- puede justificarse por el hecho de que su renovación se produce de forma natural y periódica, y por la percepción de relativa abundancia o, al menos, de la existencia de caudales globales suficientes en comparación con las necesidades, si bien esta situación ha ido cuestionándose cada vez más a lo largo de este siglo, especialmente en las zonas áridas o semiáridas, a medida que la escasez ha ido haciéndose más palpable.

Quizá por ello, en la política hidráulica desarrollada bajo las premisas y circunstancias anteriormente citadas, se daba por supuesto que las actuaciones de fomento de infraestructuras hi-

dráulicas estaban justificadas desde el punto de vista económico, en el entendimiento -por otra parte correcto en la mayoría de los casos- de que el balance socioeconómico resultaría favorable. En un contexto de autarquía económica las demandas de incremento de regadíos se percibían como indudablemente deseables y la fijación desde los cincuenta del crecimiento económico como objetivo nacional no hizo sino reforzar esta percepción.

En España, la regulación legal de los usos del agua tiene, como se sabe, una muy larga tradición. El Estado moderno, como titular de las competencias relacionadas con el agua y como gestor del dominio público hidráulico, ha sido quien ha definido y administrado el derecho al uso del agua. Así, la Ley de Aguas de 1879 y su antecesora, la Ley de 1866, han sido las normas básicas del derecho de aguas en España. En ellas se declaraba el carácter público de las aguas superficiales cuyo uso se regulaba por el procedimiento de concesión administrativa. La vigente Ley de 1985 ha asumido estos conceptos clásicos, incluyendo también las aguas subterráneas en el dominio público hidráulico e introduciendo nuevos aspectos, especialmente los relativos a la planificación hidrológica, que persiguen racionalizar y sistematizar las decisiones de política hidráulica.

En lo que se refiere a la estructura administrativa, desde los años veinte existe en España una organización descentralizada basada en las Confederaciones Hidrográficas. En estos organismos territoriales, de modélica concepción, se delegaron las competencias del Estado en política hidráulica, con objeto de adaptar la organización administrativa a la realidad que demandaba la gestión unitaria y funcional del agua, respetando para ello la cuenca hidrográfica como ámbito espacial de actuación.

Por otra parte, la actual organización del Estado hace que existan importantes competencias repartidas entre la Administración Central y las Administraciones Autonómicas, aparte de otras propias de la Administración Local. Esta situación, relativamente nueva por cuanto deriva de la Constitución de 1978, introduce un elemento adicional a tener en cuenta en los planteamientos actuales de la política hidráulica y la orienta hacia una vía de participación y coordinación entre las distintas instancias territoriales. En efecto, algunas iniciativas de las Administraciones Autonómicas pueden tener una gran repercusión sobre la ordenación de los recursos hídricos y condicionar decisiones que corresponden al ámbito competencial del Estado y viceversa.

Este carácter fuertemente institucional exige una contemplación de la política del agua globalizadora y multifacética en la que tecnología, derecho, economía y sociología se entrecruzan y convergen.

Asimismo, abre la posibilidad de seguir distintas orientaciones conceptuales e ideológicas. En los actuales debates sobre la función de las instituciones en la política hidráulica se combinan posiciones de carácter más intervencionista, que defienden la extensión de la acción del Estado a nuevas áreas (por ejemplo, el control sobre la calidad del agua en los cauces o sobre la reserva efectiva de determinadas cantidades de agua como va-

lor medioambiental), con otras de carácter más liberal que consideran que el agua es sobre todo un bien productivo que debe, sin más, someterse al mercado. De ahí el interés que suscitan los aspectos económicos de las acciones incluidas en la política hidráulica, en temas tales como el perfeccionamiento de los análisis coste-beneficio de las inversiones públicas en obras hidráulicas, la búsqueda de procedimientos que aproximen tarifas y costes, el análisis sobre el papel de los precios y el mercado en el reparto del agua, etc. Los resultados de estos análisis cuestionan con frecuencia la racionalidad económica de determinadas actuaciones públicas, y abren el debate sobre la conveniencia de mantener ciertas regulaciones, hoy vigentes y arraigadas, pero de dudosa vigencia para el próximo futuro.

LA CRISIS DEL MODELO TRADICIONAL

Antecedentes y coyunturas históricas

Hasta principios de este siglo, y desde el punto de vista de lo que hoy entendemos por sistemas de explotación, la política hidráulica se desarrolló en una situación de precariedad y aprovechamiento inconexo, sin una percepción global y explotación coordinada de los recursos hídricos, en la que se trataba de dar soluciones individualizadas a problemas particulares, y movilizar recursos para contribuir al desarrollo económico del país a través del regadío. Este planteamiento parcial era debido, al menos en parte, al insuficiente conocimiento que se tenía de las características hidrológicas de los ríos -apenas existían inventarios y cartografía de detalle, que comienza a desarrollarse a finales del XIX- y a la escasa consideración que merecía la idea de cuenca hidrográfica como concepto operativo. En resumen, podría afirmarse que no existía aún una política hidráulica coherente, coordinada con otras actuaciones sectoriales del Estado y globalizadora en el sentido en que hoy debe ser entendida.

El progresivo incremento de la regulación de los cursos fluviales y de los aprovechamientos, tanto para riegos como para abastecimientos y producción hidroeléctrica, condujo a unos planteamientos de mayor racionalidad e integración en las actuaciones relacionadas con los recursos hídricos. Una muestra de este nuevo enfoque fue la creación en 1926 de la Confederación Hidrográfica Sindical del Ebro, uno de cuyos principales objetivos era obtener el mejor aprovechamiento de las aguas de manera que se rentabilizase la potencialidad económica de los territorios hidrográficos. Sin duda, la definitiva implantación del concepto de cuenca vertiente como unidad territorial básica para desarrollar la gestión del agua constituyó un original intento de aproximación integral al planteamiento de los problemas.

Otro hito importante en esta tendencia hacia el aprovechamiento integral del agua se produjo con el Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933, realizado por el Centro de Estudios Hidrográficos, entonces dirigido por Manuel Lorenzo Parado.

A partir de los años cuarenta -y especialmente en las décadas de los cincuenta y sesenta- se produjo un fuerte desarrollo en la construcción de obras hidráulicas, especialmente embalses, como consecuencia, por una parte, de la atención preferente del Estado a las obras de regulación para regadíos y, por otra, del fuerte incremento experimentado por los aprovechamientos hidroeléctricos, bajo la iniciativa privada. La política hidráulica siguió participando en buena medida de las ideas regeneracionistas y siendo básicamente un instrumento de política agraria: en la inmediata posguerra, con el objeto de aumentar la productividad y conseguir el abastecimiento nacional y, a partir de 1960, para diversificar la producción agraria y equilibrar la balanza comercial.

Como consecuencia de todo ello, el agua pasó a ser más un recurso regulado que un recurso natural, de modo que cuando a mitad de la década de los años sesenta se redacta el II Plan de Desarrollo, se plantea como necesidad el aprovechamiento integral de los recursos porque se considera que España ha entrado ya en una fase de madurez hídrica. Estas profundas transformaciones tecnológicas y socioeconómicas fueron posibilitadas por el advenimiento de lo que, por oposición a los modos de producción tradicionales, se ha llamado *la gran hidráulica*, es decir, la disponibilidad de medios técnicos para operar a gran escala, retener y movilizar grandes caudales a grandes distancias, y explotar masivamente las aguas subterráneas a profundidades vedadas hasta entonces.

La figura adjunta muestra, de forma muy expresiva, la evolución temporal conjunta, en este siglo, de varias series básicas que son bien indicativas del desarrollo de los recursos hidráulicos: la superficie de regadío existente, la potencia hidroeléctrica instalada, el volumen de embalse disponible, el volumen de agua subterránea bombeada, el número de estaciones de aforo en los ríos y la población española. Basta reparar en el extraordinario crecimiento registrado desde los años cincuenta -no de alguna fracción porcentual, sino de *órdenes de magnitud*- para comprender la enorme dimensión y celeridad de los procesos y transformaciones comentados, y percibir que la actual presión sobre los recursos hídricos es un fenómeno muy reciente, iniciado apenas hace 50 años.

Los resultados de estas transformaciones son evidentes: los paisajes agrarios, la geografía del agua, la vida rural, las formas de producción agrícola, el abastecimiento de las ciudades, la calidad de las aguas... han experimentado cambios sustanciales, que han resultado perceptibles en una sola generación.

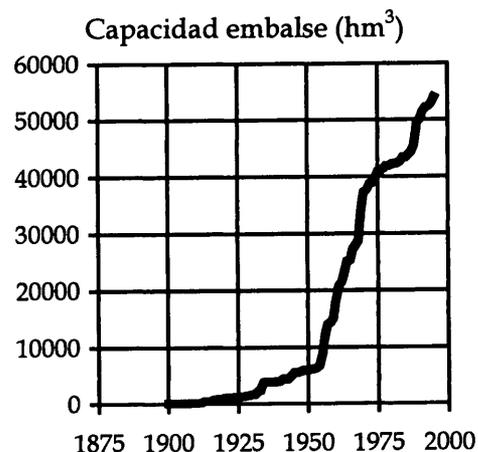
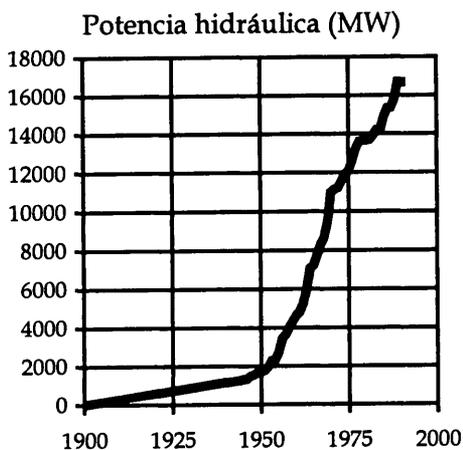
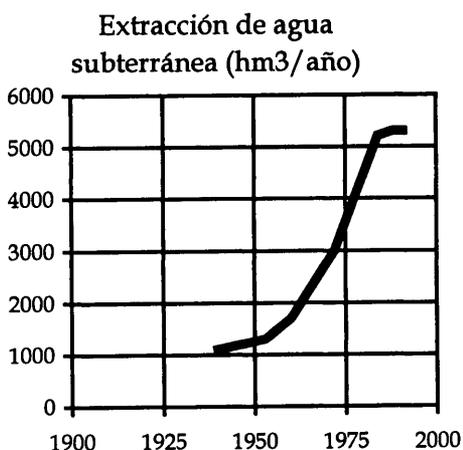
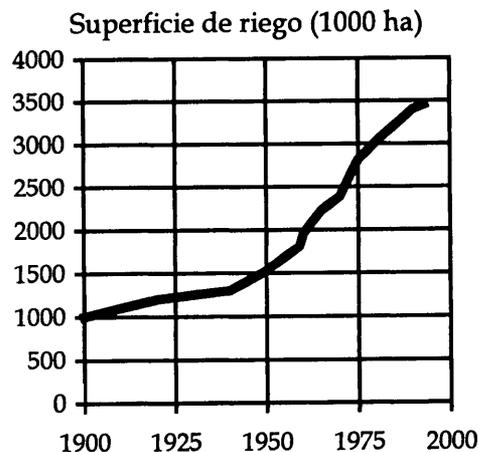
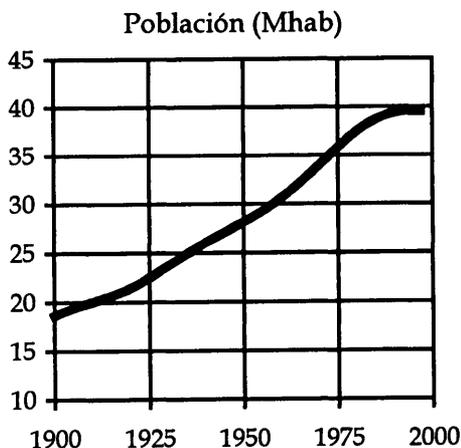
La emergencia de nuevos agentes sociales

Es dudoso que, aún dentro de la esfera administrativa, exista en el momento actual unanimidad de criterio en cuanto a lo que resulta conveniente y, por tanto, debe promoverse y ejecutarse. Los intereses y sensibilidades de organizaciones antes unidas en el común objetivo de la ampliación de regadíos (como la Dirección General de Obras Hidráulicas y el Instituto de Reforma y

Desarrollo Agrario, operando conjuntamente mediante los Planes Coordinados de obras) son hoy bien distintos, cuando no divergentes: ante las posibles ampliaciones de regadío futuro, la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas -ahora en el Ministerio de Medio Ambiente- ha de adoptar una posición de coordinación con otros intereses sectoriales en el seno de la planificación hidrológica, sin que deba tener en estos momentos interés singular alguno en la orientación que deban tomar estas políticas sectoriales más allá de su verdadero objetivo básico que no es sino procurar la utilización racional del agua, su adecuada protección y control, y la preservación del medio ambiente.

Además de estas diferencias dentro de los agentes clásicos, se ha producido una ampliación de éstos (nuevos movimientos sociales, representaciones políticas, líderes locales, grupos de presión, etc.) que han aumentado la complejidad del problema, han contribuido a redefinir los debates sociales y han influido apreciablemente sobre la opinión pública, a través de los medios de comunicación.

Es seguro que esta situación de emergencia de nuevos agentes sociales no se debe a ningún fenómeno coyuntural, sino que tenderá a mantenerse y extenderse en el futuro. Es deseable que así sea, pero ha de indicarse que la mayor participación requiere necesariamente que se lleve a cabo desde posiciones iniciales honestas, informadas y rigurosas. Los inmensos beneficios que re-



Evolución de algunas magnitudes básicas indicativas del desarrollo hidráulico

porta la diversidad de ideas y el contraste de puntos de vista pueden verse anulados y transformarse en negativos e inconvenientes cuando se sustituyen por triviales simplificaciones o tópicas falsedades.

Actitudes como éstas asoman con cierta frecuencia en el mundo del agua, tanto desde las administraciones como desde los movimientos políticos, las organizaciones sociales, los que podríamos calificar como líderes de opinión hidráulica y los medios de comunicación, con lo que el deseable debate pierde eficacia y se transforma en una suma de monólogos y una excusa para la tosca autoafirmación de cada cual con respecto a sus inamovibles y dogmáticas posiciones de partida.

Todo ello revela, en última instancia, una grave dificultad de fondo para llegar a soluciones globales compartidas, responsables y maduras -en definitiva, democráticas- sobre los conflictos del agua y sugiere la necesidad de un esfuerzo colectivo de prudencia, rigor y autocrítica.

Los crecientes costes ambientales

Como se ha puesto de manifiesto reiteradamente en las últimas décadas, los costes medioambientales de la política hidráulica tradicional son claramente crecientes, y en una tendencia nítida, no coyuntural, que previsiblemente no cambiará de sentido a corto y medio plazo. Las razones para ello son evidentes: un recurso cada vez más escaso, sometido a mayores presiones y con creciente competencia por su uso está obviamente abocado a una progresiva degradación que solo puede paliarse mediante ágiles y efectivos mecanismos de control, corresponsabilidad, regulación, incentivos privados, e intervención pública.

Se ha producido aquí también un sustancial cambio de escenario en relación al modelo tradicional, y nos encontramos ante un nuevo y complejo problema, de muy reciente formulación y virtualmente inexistente hace apenas unas décadas.

Instrumentos técnico-jurídicos como el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, de reciente implantación en nuestra práctica administrativa, pasan a ser decisivos en el desarrollo de las obras hidráulicas, configurando así un escenario de actuación sustantivamente nuevo y acaso aún no completamente consolidado y asimilado.

Las incertidumbres de costes y beneficios

En los últimos tiempos se han producido críticas que han puesto en duda las estimaciones oficiales sobre los costes de las obras, las estimaciones financieras de las grandes actuaciones y sus desviaciones respecto a los resultados finalmente liquidados.

Por otro lado, también se ha puesto recientemente en duda el beneficio generado por las grandes obras hidráulicas, sobre todo en el caso de las transformaciones en regadío. Son nume-

rosos los expertos en temas agrícolas que dudan, no ya de la rentabilidad, sino de la propia viabilidad económica de numerosos regadíos españoles, dadas las cada vez más exigentes condiciones de la competencia internacional, con costes básicos mucho más reducidos e inalcanzables en el contexto productivo español, aún en el supuesto de fuertes cuotas de subvención pública.

Todo ello pone de manifiesto la necesidad de perfeccionar y generalizar los procedimientos de evaluación de los proyectos de inversión (evaluación económica-impacto ambiental-análisis multicriterio), que deben constituir una práctica rutinaria y previa en el proceso de programación y priorización de actuaciones. Este proceso habrá de ser necesariamente más complejo en la medida en que la contención del gasto y las restricciones presupuestarias limiten las cuotas de inversión pública y se requiera, por tanto, un mayor rigor en su asignación.

Los nuevos objetivos económicos de la política hidráulica

Los objetivos de la política del agua no pueden dissociarse de los objetivos de las demás políticas. Los objetivos sectoriales están interrelacionados y han de ser sustantivamente coincidentes, por lo que las políticas que los desarrollan han de orientarse en una misma dirección.

En este sentido, las políticas del agua deben orientarse al establecimiento de los necesarios niveles de uso de recursos, a la movilidad y adaptabilidad de los sistemas productivos vinculados al agua y a impedir que las limitaciones de suministro sean una dificultad para el desarrollo de actividades sectoriales, que son las directamente productivas y contribuidoras al aumento de la renta nacional. Ello supone renunciar de forma expresa a perseguir las tradicionales opciones de desarrollo económico que maximizan la renta del país como resultado de un proceso de cálculo meramente especulativo y teórico.

Así, debe asumirse un papel de soporte en el que ha de velarse por la adecuada disponibilidad del recurso, en cantidad y calidad, para atender las necesidades de las distintas políticas sectoriales, por la integración de intereses y la eficiencia de gestión del agua y por la vigilancia y control de la calidad del recurso, impidiendo que la presión de los requerimientos sectoriales introduzca niveles de degradación o insostenibilidad inaceptables.

Las tensiones políticas y territoriales

Además de los profundos cambios de orientación a los que se ha aludido, el enorme incremento de los costes políticos asociados a las decisiones en materia de aguas constituye un hecho de trascendental importancia en la crisis de los modos de hacer tradicionales en la política hidráulica.

El nuevo ordenamiento constitucional ha producido una situación enteramente nueva de asunción de poderes políticos territoriales, que ha amplificado (y en ocasiones generado) las

históricas tensiones territoriales por la disponibilidad de los recursos hídricos. Casos como el de la rivalidad valenciano-manchega por el acceso a las aguas del Júcar, o el paradigmático conflicto del trasvase Tajo-Segura, ejemplifican bien esta tensión por la que los poderes políticos y sociales de las Comunidades Autónomas, buscando la defensa de sus territorios, han llegado a posiciones absolutamente enfrentadas y virulentas, y en las que el factor territorial tenía mucho más peso que el propiamente ideológico de los partidos políticos contendientes.

Estas lógicas tensiones pueden, no obstante, transformarse en verdaderas oportunidades de consenso y de mutuo aprendizaje. Los acuerdos logrados sobre los citados casos en la planificación hidrológica de las cuencas del Júcar, Tajo y Segura son buenos ejemplos de estas posibilidades de convergencia y de maduración política, y revelan -además de la evidente utilidad de la, en ocasiones, cuestionada planificación hidrológica- cómo es posible resolver graves contenciosos hidráulicos si se abordan con prudencia y rigor técnico, explicación a los agentes interesados, plena transparencia en el proceso de discusión y verdadera voluntad política de alcanzar acuerdos razonables y equitativos.

El contexto internacional

Otra circunstancia muy novedosa con respecto a las condiciones del pasado reciente es la de un contexto internacional sustancialmente distinto al de hace décadas, que, prescindiendo de criterios autárquicos, comporta, y comportará más en el futuro, compromisos y actuaciones globales en materia de aguas completamente nuevos con respecto a los tradicionales. La política de aguas adquiere, cada vez más, carácter supranacional, y este carácter exige nuevos modos, tanto de abordar los viejos problemas, como de desarrollar nuevas actitudes y capacidades no requeridas hasta ahora.

La creciente tendencia a la unificación transnacional de las políticas del agua y a la gestión compartida en ríos internacionales es un hecho evidente e imparable y trae como consecuencia inmediata una cierta disminución de la autonomía nacional en el establecimiento de políticas reguladoras, especialmente en el campo de la calidad y preservación del medio, autonomía que fue una de los soportes necesarios del modelo de política hidráulica tradicional. A la inviabilidad actual de esta política contribuye también la globalización de mercados, que conlleva obviamente el abandono de los objetivos autárquicos, otra de las características destacadas del modelo tradicional. Finalmente, la convergencia económica implica unas servidumbres en materia de programación presupuestaria pública y de mejora de la competitividad privada que, sumadas al cambio conceptual de objetivos económicos de la política hidráulica, hacen inviable el modelo tradicional y exigen replantearse cuestiones básicas como la financiación de inversiones públicas en obras hidráulicas, la eficiencia económica de las asig-

naciones de agua actuales y futuras, la opción de intensificar el desarrollo de medidas no estructurales como posible alternativa a las clásicas estructurales, las fórmulas de coparticipación en la gestión del agua, etc.

LA NECESIDAD DE NUEVOS FUNDAMENTOS

Como consecuencia de todo lo anterior debe apuntarse, en primer lugar, que la situación que debe afrontar la política del agua española en el futuro próximo ha de tener en consideración el rápido y elevado aumento experimentado por las demandas de agua en las últimas décadas, frente a unos recursos disponibles limitados, con los consiguientes efectos negativos que, en muchos casos, este hecho comporta sobre el medio ambiente. Entre estos efectos cabe señalar, en especial, el grave deterioro de la calidad del recurso y de los ecosistemas asociados. Este fenómeno de extraordinario crecimiento, propiciado por las modernas posibilidades tecnológicas, no tiene precedentes históricos comparables y nos sitúa en una posición completamente nueva en la que, en algunas zonas del país, se ha llegado a requerir más recursos de todos los existentes de forma natural.

Al mismo tiempo están apareciendo también nuevos elementos, de diversa índole, que la política del agua debe incorporar en sus planteamientos. Tales son la creciente valoración que la sociedad hace de la correcta conservación de los recursos naturales o las posibilidades que brindan las técnicas actuales para incrementar las disponibilidades de recursos (depuración para su posterior reutilización, desalación, empleo de tecnologías ahorradoras de agua, etc.).

Por otra parte, los asuntos relacionados con el agua están perdiendo su carácter local o regional y se plantean de forma creciente como cuestiones que afectan al conjunto del planeta, especialmente los que tienen relación con problemas medioambientales de ámbito global. La afección antrópica sobre el medio adquiere así una nueva dimensión a escala global, de la que esta dimensión planetaria constituye un segundo y nuevo nivel.

Otro elemento que añade complejidad a la política del agua es su carácter instrumental, ya que no debe olvidarse que, junto a objetivos que corresponde fijar a la propia política de aguas, hay otros que, como se dijo, vienen determinados por distintos planes sectoriales, inicialmente ajenos a esta política. Baste citar, en este sentido, aquellas infraestructuras hidráulicas destinadas a cubrir objetivos de política agraria o energética, políticas que, a su vez, deben estar informadas por el marco general en que se desenvuelve la economía. Por esta razón, resulta evidente la necesidad de entender la política de aguas no de forma totalmente autónoma e independiente, sino como elemento de coordinación y armonización de múltiples intereses afectados, máxime si se tiene en cuenta que este papel de coordinación debe ser desarrollado, en cualquier caso, desde el respeto a los recursos naturales y al medio ambiente.

Esta coordinación es especialmente necesaria en aquellas zonas del territorio nacional en que ya existen serios problemas de limitación del recurso. En estas zonas no es posible atender todos los requerimientos sectoriales manteniendo modelos del pasado basados fundamentalmente en el incremento de la oferta, pues en muchos casos ya no hay significativamente nuevos recursos hídricos que explotar. En ese marco de limitación de recursos los esfuerzos deben centrarse en la sostenibilidad de los usos actuales y la preservación del medio, impidiendo su degradación en un contexto de aprovechamiento integral y conjunto de las distintas fuentes de suministro, y en la permanente mejora de la gestión y procedimientos de registro (conocimiento de los usos) y medida (conocimiento de los recursos); registro y aforo ante los que, huelga decirlo, cualquier otra actuación queda en segundo plano.

Por otra parte, hay también zonas y cuencas en que existen abundantes recursos hídricos naturales pero se producen con frecuencia dificultades de suministro y el incremento de la regulación sigue siendo una evidente necesidad. El papel de la Administración hidráulica como organización que, al margen del fomento de los usos del agua, ha de detectar tales insuficiencias y abordar su solución, en un marco integrador de las distintas políticas sectoriales, queda así explícito y resaltado.

Las líneas de tendencia en lo que se refiere a los principales tipos de aprovechamientos van a girar, previsible y principalmente, en torno a los siguientes aspectos: en abastecimientos, los problemas de calidad y garantía del suministro; en riegos, eficiencia en el empleo del recurso, rentabilidad y economía del agua; y en energía hidroeléctrica, su papel en el conjunto de la política energética, garantía de caudales en las centrales ya instaladas y conveniencia de construcción de nuevas centrales, todo ello bajo la premisa de hacer compatibles los diferentes aprovechamientos y poder así minimizar los efectos negativos que sobre el medio natural tendrán las nuevas instalaciones.

El mantenimiento o recuperación de la calidad de las aguas, la protección de ecosistemas y las actuaciones de control administrativo y defensa del dominio público son, quizá, de todos los elementos que han de guiar la política del agua del futuro inmediato, los más importantes, tanto por las inversiones requeridas, como por el impacto que suponen para el bienestar y la salud humana, la utilización productiva del agua y la vida natural.

Graves problemas y ambiciosos desafíos para los que nuestra profesión siempre estuvo dispuesta, y a la que, nuevamente, debe exigirse la misma imaginación y audacia intelectual con que históricamente los abordó en el pasado. ●