

Los planes hidrológicos: la irresponsabilidad organizada

escrito por Gregorio Villegas | jueves, 12 de septiembre de 2019

□«Cuando tras un siglo de grandes obras hidráulicas promovidas por el Estado no se ha conseguido satisfacer las exigencias de agua de la población, ni erradicar los efectos nocivos de la sequía, pero sí deteriorar gravemente los ecosistemas acuáticos y la hidrología superficial y subterránea del país, deberíamos reflexionar sobre los efectos colaterales perversos que conlleva el camino de gestión adoptado, a fin de corregirlos en vez de persistir en ellos. El continuado empeño en resolver situaciones de carencia a golpe de obras (de oferta) contribuyó a expandir la escasez socialmente provocada, originando una espiral de insatisfacción y deterioro que todavía se encuentra en expansión. En efecto, al alimentar con cargo al presupuesto del Estado una política de obras hidráulicas de oferta de agua a bajo precio, se promovieron implícitamente prácticas de gestión y usos del agua muy dispendiosos, sin que las administraciones responsables de su gestión trataran de ponerle coto, ya que, dando por buenos estilos de vida y actividades cada vez más exigentes en agua, se generaban nuevas escaseces que justificaban a su vez nuevas inversiones, obras y negocios en su área de competencias.

(...) Este proceder irresponsable ha convertido los **planes hidrológicos** en un instrumento para que los usuarios potenciales de cada cuenca **pidan** al Estado que haga las obras necesarias para **concederles** nuevos caudales, sin el necesario freno de especificar su compromiso de pagar los costes de realización y de preocuparse por los daños sociales y ambientales que pudieran ocasionar. Esto ocurrió con el proyecto de Plan Hidrológico Nacional (PHN) propuesto en 1993 y ha seguido ocurriendo con el PHN 2000. Los planes de cuenca

*tendieron a inflar en ambos casos los horizontes de demanda y déficits consiguientes que resultaban de dar rienda suelta a los deseos emitidos por políticos y demás representantes de los beneficiarios locales, entrando en una negociación viciada desde el origen, en la que se mezclan confusamente límites presupuestarios, consideraciones técnicas y forcejeos políticos. En vez de iniciar su razonamiento tratando de adaptar los usos a las disponibilidades de agua que podrían desviarse del ciclo hidrológico sin ocasionar graves deterioros ecológicos y costes económicos, la **planificación** hidráulica ha venido razonando a partir de unas **demandas** cada vez más infladas, para proyectar después las inversiones necesarias para abastecerlas, sin reparar en costes ni consecuencias».*

Pensamos que la extensa cita, procedente del libro «Ideas y propuestas para una nueva política del agua en España» (2004), de Antonio Estevan y José Manuel Naredo (Fundación Nueva Cultura del Agua y Editorial Bakeaz), nos releva –con este texto claro y conciso– de explayarnos sobre el tema. Concluía Antonio Estevan, ya fallecido, que la política del agua en nuestro país podría resumirse en una magnificación de los recursos y las demandas y una minusvaloración de los costes.

Fruto de esta visión las instituciones del agua y sus órganos administrativos aparecen claramente inflados. Así por ejemplo nos encontramos con todo un Plan Hidrológico Nacional que tiene que ser aprobado por ley. ¿Acaso existen –pongamos por caso– un plan de autopistas, de ferrocarriles de alta velocidad, de energía o de telecomunicaciones aprobados por ley? No digamos un plan de desarrollo económico que, en las coordenadas de hoy, sería considerado como una herejía no solo por los neoliberales. Podríamos preguntarnos de dónde viene esta exigencia de tener que ser aprobado por ley un plan hidrológico nacional. La respuesta la rastreamos en la legislación hidráulica de hace más de un siglo: se trata de comprometer los presupuestos del Estado (parcial o

totalmente) en la realización de obras de interés general, sobre todo si se trata de los trasvases, tema tan querido por los terratenientes del Sureste y apoyados por los intereses tradicionales del mundo del agua. Como sostienen Estevan y Naredo (op. cit.): «...la figura del Plan Hidrológico Nacional debería ser eliminada de la legislación vigente y sustituida por directrices y mecanismos reglados para facilitar la colaboración entre las diferentes agencias de cuenca».

Otro tanto podría decirse del Consejo Nacional del Agua, areópago de los intereses políticos territoriales y oligárquicos, que intentan suplantar al Congreso de los diputados en los temas del agua. Y como no podía ser menos, al igual que cada autonomía tiene una Asamblea, reflejo del Congreso nacional, cada demarcación hidrográfica tiene su propio Consejo del Agua, areópaguillo a nivel de cuenca, donde se reclaman inversiones del Estado con agresividad y caradura. También se crearon posteriormente las sociedades estatales para la construcción de obras hidráulicas y gestión del agua, en huida de derecho administrativo, doblando a las confederaciones hidrográficas en estos menesteres, cuyo recorrido ha sido fuente de conflictos judiciales por privilegios injustificados, escasa transparencia y prácticas viciadas. En resumen todo un montaje institucional vetusto que está pidiendo una vasta empresa de demoliciones.

Solo dos palabras sobre el desafortunado tema de los grandes trasvases de agua entre diversas cuencas, tratando de llevar el agua desde donde hay poca a donde hay menos. Después del ridículo (a escala nacional y europea) del trasvase del Ebro, solo queda como cadáver insepulto el Trasvase Tajo-Segura, pendiente solo de su funeral con misa cantada, a pesar de los esfuerzos del Centro de Estudios Hidrográficos (auténtico *spin doctor* de la política del agua en España) para su supervivencia como fósil hidrológico, al modo del Canal de Castilla, otro monumental error de la política hidráulica española.

Por último nos queda referirnos al contenido de los planes hidrológicos de cuenca. Cuando se intentó transponer la Directiva Marco del Agua europea a nuestro ordenamiento jurídico, se hizo un mix entre lo que establecía la Directiva y nuestro tradicional derecho de aguas. Pero resultó el monstruo de Frankenstein, intentando aprovechar productivamente toda el agua de nuestros ríos y, a la vez, conservar sus ecosistemas hídricos asociados; es decir, sorber y soplar al mismo tiempo. La segunda parte ha resultado –como era de prever– una declaración meramente retórica.

Los técnicos de la dirección general del agua asistentes a las reuniones en Bruselas sobre la Directiva Marco, proclamaron pomposamente la experiencia española en planificación hidrológica, que era principal y casi exclusivamente una planificación de desarrollo de riego, pretendiendo epatar a los europeos y descafeinar los objetivos de la misma. Es decir, no se enteraron que la Directiva Marco tenía un enfoque ecológico. O sea, dicho pidiendo disculpas, no se enteraron de la misa la media, haciendo más bien el ridículo. El correspondiente despiste está declarado en las páginas del BOE que recogen la trasposición de la Directiva, entreverada entre la Ley de Aguas y los reglamentos que la desarrollan. Un auténtico galimatías.

Como sería fácil de prever, cuando los sufridos funcionarios de las oficinas de planificación de las confederaciones hidrográficas se pusieron manos a la obra para redactar los planes hidrológicos de cuenca, comenzaron a sudar tinta para casar los planes tradicionales de desarrollo de riego con la consecución de los objetivos ambientales, objeto principal de la Directiva. Y en esas se pasó sobradamente el tiempo límite para aprobar los planes hidrológicos de cuenca y presentarlos en Bruselas. La documentación crecía hasta miles de páginas en cada plan hidrológico entre esquemas de temas importantes, informaciones y participación pública, talleres, memorias, normativas, programas de medidas, memorias ambientales,

reuniones de comités, consejos, juntas, etc.

El retraso español (uno de los últimos países en presentar los planes en Bruselas) era bochornoso, después de haber presumido de nuestra tradición en la elaboración de planes hidrológicos. Ante la parálisis de los planes y haber superado las fechas de cumplimiento, encontrándose aún lejos de su finalización, en una reunión de los presidentes de las confederaciones con la directora general del agua de turno, uno de los presidentes (el del Tajo) propuso la elaboración de los planes de cuenca en dos fases: una primera ciñéndose a la Directiva Marco *ad pedem litterae*, es decir, atacando el objetivo de alcanzar el buen estado de las masas de agua y dejando para una segunda fase, más adelante, el aprovechamiento productivo del agua dentro del marco establecido por la primera fase. Resultado: fracaso absoluto de la propuesta, ningún presidente ni la directora general tomaron en serio la propuesta. La situación se repitió de forma idéntica en otra reunión de los jefes de los oficinas de planificación. Conclusión: enorme retraso de los planes de cuenca, estrábicos respecto a los objetivos de la Directiva.

«Uno de los conceptos más equívocos y oscuros de los muchos que sustentan la vieja política hidráulica es el de la **demanda de agua**. Se toma como demanda y se le otorga carta de naturaleza como justificación de las obras que se pretende realizar, lo que en muchas ocasiones no pasa de ser un cálculo especulativo sobre el agua que potencialmente se utilizaría en una zona determinada si se entregase de modo gratuito o a muy bajo precio. Semejantes cálculos se apoyan en **invenciones hidrológicas** sin fundamento alguno, tales como la unidad de demanda agraria (UDA) y otras similares. La demanda real de cualquier bien es la cantidad de ese bien que es adquirida a determinado precio y sobre esta base hay que revisar todas las **demandas ficticias** que se han ido introduciendo en la planificación hidrológica, tanto en el ámbito de la cuenca como a nivel estatal. (Estevan y Naredo, 2014, op. cit.).

En ese sentido y para finalizar estas líneas, podemos contar una anécdota. En el año 2014, Justo Mora y Bernardo López-Camacho publicaron en la Revista de Obras Públicas (nº 3551) un breve artículo que llevaba por nombre «Inversiones necesarias en España para el cumplimiento de la Directiva Marco del Agua». Los autores, recogiendo las inversiones que incluían los «Programas de medidas» de planes hidrológicos de cuenca para un periodo de 18 años, adelantaban un montante de 60 000 millones de euros, unos 3300 millones por años de media. Tuve oportunidad de hablar con uno de los autores, preguntándole cuál era el propósito de haber publicado dichas cifras. Me contestó que estaba perplejo. Que la intención de publicar dicha millonada era la de llamar la atención sobre la irresponsabilidad y la estulticia de tales planes, pues dichas cifras venían a representar un orden de magnitud superior a los presupuestos totales de las administraciones públicas en el campo del agua (dejando aparte los abastecimientos de población y los saltos de agua). Que representaba una de las prácticas viciadas que querían poner de manifiesto, pues se trataban de cartas a los Reyes Magos, pero que ahora tenían que viajar a Bruselas en solicitud de aprobación y que daba vergüenza enviar estas cifras. Máxime teniendo en cuenta que dichos programas de obras se confeccionaban incorporando el listado de obras y actuaciones que presentaban las direcciones técnicas procedentes de sus archivos, sin conexión alguna con los objetivos de la planificación hidrológica propiamente dicha. Que se trataba de papel mojado, pues los presupuestos del Estado de cada año, que eran los compromisos del Estado, no tenían nunca en cuenta lo que pudieran decir los planes hidrológicos. La perplejidad de los autores radicaba en la normalidad con que la (mal) llamada intelligentsia del agua había aceptado las cifras sin rechistar.

Posteriormente la dirección general del agua ha publicado las cifras revisadas del montante de los programas de medidas para el periodo 2016-2033 (18 años). Incluyen unas 10 000 medidas por un importe de unos 45 000 millones de euros. Los 6

primeros años del periodo (2016-2021) tenían prevista una inversión e 20 000 millones de euros (unos 3300 por año, lo que venía a coincidir con las cifras anteriores). Bajo la rúbrica de «incremento de recursos disponibles» (es decir, la vieja política sin disfrazar) se preveían 1000 medidas con unos 10 000 millones de euros. Al haber ya transcurrido la mitad del periodo, es fácil concluir que de la inversión prevista nasti de plasti. ¿Qué dirán en Bruselas sobre la seriedad de nuestro proceder? La planificación hidrológica hispana, con la irresponsabilidad con que está concebida, *¿delenda est?*