

1. INTRODUCCIÓN

1.1. ¿POR QUÉ UN LIBRO BLANCO DEL AGUA?

El agua constituye un elemento esencial para la vida y para las actividades económicas. Esta frase tópica, insistentemente repetida, y arranque de libros, conferencias y publicaciones sin número desde que se formuló en 1968 en la Carta del Agua del Consejo de Europa, encierra, pese al hastío de su reiteración, una verdad que el tópico no ha podido ensombrecer. Nadie duda, en efecto, a estas alturas del siglo y ante el panorama que se vislumbra en el mundo y, específicamente, en las sociedades modernas y desarrolladas, que las cuestiones relacionadas con la disponibilidad de agua, su acceso, preservación y protección, constituyen uno de los principales desafíos de la humanidad para el siglo próximo, y una de sus más graves fuentes latentes de conflictos regionales e internacionales.

En todo este problemático contexto global, España se enfrenta a dificultades similares pero en un marco de experiencias y situaciones peculiares propias y distintas, con frecuencia de difícil extrapolación. País avalado por una riquísima historia en el uso y aprovechamiento de las aguas, en la organización de sus modélicas instituciones y regulaciones hidráulicas, en el desarrollo de las infraestructuras, de feraces y ejemplares regadíos..., se enfrenta al desafío de los tiempos modernos con la pesantez de una historia intensa y muy antigua, y la perplejidad ante los nuevos retos, las profundas y aceleradas transformaciones sociales, los cambios de usos y modos tradicionales, la perceptible degradación de sus paisajes hídricos, la vertiginosa emergencia de las tecnologías, las profundas inflexiones económicas, la transformación del campo, las incertidumbres ante los cambios climáticos ...

No se trata, desde luego, de una cuestión nueva, que requiera de nuestra atención por vez primera. Antes bien, la reflexión sobre los problemas y los valores del agua se inscribe en una vieja tradición que, al menos desde finales del XIX, ha sido incluso formulada explícitamente, como objeto relevante de atención intelectual, considerándola, empleando el terso lenguaje de la época, un fundamental problema patrio.

Cuestión, pues, muy vieja y debatida, y nunca definitivamente resuelta, en la que con frecuencia se han entremezclado realidades con voluntarismos, rigor con banalidad, intereses generales con apetencias espurias, insatisfacciones con logros, ignorancias mutuas con malos entendidos. Se ha hablado tanto, se ha propagado tanto, y, con frecuencia, se ha abusado tanto del tópico y del localismo que, así parece advertirse, las cuestiones del agua han desembocado en una verdadera ceremonia de la confusión.

En esta ceremonia concurren muy distintos oficiantes, pero, sustantivamente, su principal motor y causa es la crisis de lo que, para entendernos, podría calificarse como el modelo tradicional de la política hidráulica española. Un modelo persistente durante décadas, y que, enraizado en las ideas regeneracionistas del XIX -a su vez heredadas de experiencias seculares previas, y a las que intentó superar-, sobrevivió a mutaciones sociales y a regímenes políticos, y se convirtió en buena medida en un elemento impulsor de primer orden de la economía y modernización de España.

El desarrollo de las grandes obras hidráulicas para el fomento de las transformaciones en regadío y de la producción hidroeléctrica han tenido históricamente efectos multiplicadores sobre el empleo, el asentamiento de las poblaciones, el desarrollo de las industrias, la producción de alimentos, la autosuficiencia. Objetivos todos deseables e indiscutidos, y a los que los gobiernos, las empresas, los agricultores y la organización administrativa se adecuaron y prestaron a impulsar sin reticencia alguna, de forma decidida.

Son muchas y muy diversas las circunstancias concurrentes que han llevado a la crisis de tal modelo, y habrá ocasión de analizarlas con detalle en este Libro. Lo que debe subrayarse ya es la muy dudosa vigencia de sus inspiraciones básicas, y, en consecuencia, la inexcusable necesidad de una profunda reconsideración y replanteamiento.

Por otra parte, no se producen quiebras súbitas en estas trayectorias históricas, y más bien lo que se da es un progresivo deterioro de las cosas, una gradual adaptación a las mudables circunstancias, una creciente sensación de inadecuación ante nuevas realidades presentes o emergentes y para las que aún no se ha encontrado una respuesta eficaz, y el sentimiento de asistir al final de un trayecto, sin que se perfilen aún con entera nitidez los rasgos y los resortes del porvenir. Tal vez sea ésta nuestra actual coyuntura histórica en materia de aguas, y tal vez sea éste el momento de formular explícita y abiertamente esta situación desde las instancias más próximas y sensibles, las de la propia Administración pública hidráulica.

Desde luego este Libro Blanco no es el primer documento donde se plantean estas cuestiones, y las inquietudes expresadas han sido percibidas por la Administración hidráulica desde hace años. Además, en los últimos tiempos ha habido ocasión de asistir a una verdadera eclosión de innumerables reuniones, jornadas, foros, estudios, simposios, publicaciones ... en los que estas inquietudes se han mostrado reiteradamente, en muy distintas instancias, con niveles de conocimiento y rigor muy diversos, y desde sensibilidades también muy diferentes.

La propia Ley de Aguas de 1985, que recoge numerosas ideas y trabajos previos de una reflexión ininterrumpida desde los años 60, sin perjuicio de los frutos reales que haya cosechado en su aplicación, no es sino el intento -explícito en su exposición de motivos- de proporcionar una respuesta jurídica solvente al nuevo modelo técnico y social en torno a las aguas y a las nuevas exigencias de los tiempos, pero es evidente que dista aún un largo trecho para alcanzar los ambiciosos objetivos que la inspiraron, y es más que dudoso que la mera disposición legal sea o pueda ser un instrumento suficiente para su consecución. Asimismo, existen numerosos y recientes trabajos de reflexión teórica, en el ámbito profesional de la investigación y de la Administración hidráulica, que se han planteado estos problemas y han aportado en ocasiones nuevas e interesantes perspectivas desde posiciones sectoriales tecnológicas, jurídicas, económicas, ambientales o sociológicas distintas y enriquecedoras.

La razón fundamental por la que se ha decidido elaborar este Libro es precisamente la constatación palmaria de que, en estos momentos, y tras las experiencias del pasado reciente, resulta necesario promover, desde la propia Administración hidráulica, un esfuerzo sosegado y colectivo de reflexión común, de unificación de vistas, de integración, que coadyuve a clarificar la confusión actual, y que, sin el carácter de un texto formal normativo o reglado, sino abierto y flexible, con voluntad de rigor, de diálogo y de acercamiento, proporcione elementos de juicio útiles a la colectividad, e informe con los datos técnicos más fiables y actualizados de situaciones, criterios y problemas del agua frecuentemente desconocidos o, al menos, no reunidos de forma sistemática y crítica en un texto para el debate, de amplia difusión pública.

Justo es decir también que, a diferencia de los últimos años, en que una muy grave sequía indujo extraordinarias tensiones sociales, territoriales y políticas en los sectores vinculados al uso del agua, la relativa normalidad actual permite llevar a cabo esta reflexión de forma sosegada, con una cierta perspectiva, y sin las lógicas crispaciones y desenfoces que conlleva la penuria hídrica, siempre exigente de la inmediatez de actuaciones más que de la discusión de los fundamentos para esta actuación.

También debe indicarse que tal discusión de fundamentos no debe contemplarse en modo alguno como un retraso temporal dilatorio de las necesarias actuaciones ni como un obstáculo para la acción. Bien al contrario, no hay acción eficaz sin sólidas y maduradas ideas subyacentes, y no hay verdaderos avances en la mera repetición y rutina insatisfactoria de las cosas. Todo tiempo empleado en información ciudadana, clarificación de

datos, exposición de ideas, y explicaciones y propuestas para las políticas públicas no es empleado sino en robustecer esas políticas, hacerlas visibles, propiciar grandes consensos sobre las cuestiones fundamentales, transformarlas en empeños colectivos, en definitiva, otorgarles verdadera legitimidad, verdadera eficacia.

1.2. LOS OBJETIVOS DEL LIBRO BLANCO

Las razones antedichas para la elaboración de este Libro ya apuntan básicamente cuáles son sus principales objetivos. Sin ánimo de exhaustividad, seguidamente se enuncian algunos de estos propósitos que se han perseguido explícitamente al elaborar el documento.

Así, y en primera instancia, es evidente la necesidad y utilidad de la recopilación de los datos básicos del agua en España. Estos datos básicos se encuentran en una situación de enorme dispersión en numerosas instancias administrativas y privadas, y su mera síntesis y unificación, ciertamente complicada, ya posee un gran interés intrínseco. Además, la ingente labor de recopilación y unificación desarrollada permite darles un tratamiento sistemático y uniforme, organizándolos y actualizándolos, creando archivos comunes consistentes, y permitiendo su integración en bancos de datos homogéneos. Un importante producto derivado de esta tarea será la edición electrónica de una base de datos de agua que, conteniendo esta información básica espacial y temporal, será puesta al libre acceso y disposición pública.

Otro objetivo del Libro es el de fundar las bases para, una vez descrita la situación actual, estimar la evolución previsible y el establecimiento de opciones y prioridades en el uso del agua. Es un sentimiento común que algunas de las recientes previsiones y actuaciones planteadas deben ser objeto de profunda reconsideración. Los cambios de intereses colectivos, las grandes tendencias socioeconómicas, y las irrenunciables exigencias medioambientales requieren una reorientación de las tradicionales políticas del fomento hidráulico hacia otras formulaciones de mayor utilidad social y sostenibilidad futura.

Asimismo, no existen documentos sobre el agua en España que incorporen de forma sistemática la fundamental experiencia de la última sequía. La necesidad de reevaluar los recursos conforme a esta significativa experiencia arroja nuevos resultados y genera nuevas inquietudes e incertidumbres que, por obvias razones cronológicas, no pudieron ser consideradas en los actuales Planes Hidrológicos. Como se verá, las implicaciones que esto tiene sobre la percepción de nuestros sistemas hídricos, su vulnerabilidad, y su dimensionamiento y posibilidades de expansión, distan mucho de ser banales.

Las polémicas y antiguas discusiones sobre el tratamiento de las aguas subterráneas, la valoración de su importancia, y la necesidad de su correcta consideración, pertenecen, en nuestra opinión, al pasado. El correcto tratamiento conceptual de la unidad del ciclo hidrológico es un problema muy sencillo desde el punto de vista técnico y, por supuesto, ha sido rigurosamente tratado en este documento. Igual sucede con las consideraciones sobre la cantidad y calidad de las aguas, y la necesidad de su tratamiento integrado. Distinta cuestión es la de la praxis histórica en torno a estas cuestiones, y las agrias polémicas y desencuentros en que, desde muy antiguo, y no sin razones por ambas partes, han desembocado.

Otro objetivo explícito ha sido el permanente esfuerzo por la consideración y enfoque de los problemas del agua desde posiciones múltiples, con ópticas distintas, a veces complementarias, en ocasiones divergentes, siempre enriquecedoras.

A la hora de abordar el problema del agua es esencial entender, desde el primer momento, que no existe tal problema del agua en abstracto, y lo que en realidad existe no es sino la suma de muchos y muy diferentes problemas parciales, distintos, que a veces se entrecruzan, que divergen, problemas antiguos que desaparecen, problemas nuevos que emergen.

Esta visión multifacética, poliédrica, relativista, es un imprescindible requisito intelectual para acercarse con alguna solvencia a los asuntos hídricos. Un río atraviesa un paisaje, y hay alguien que está viendo en su futuro unas huertas regadas, otro ve el recodo para la derivación de un salto, hay otro que se ve a sí mismo pescando mientras otro repara en los áridos de su lecho y planea su aprovechamiento, también alguien observa la ribera y las especies que la habitan, junto a quien imagina una casa en su orilla, y hay alguien que localiza el punto donde verter y diluir sus residuos, mientras otro contempla sensitivo el paisaje y el río de su infancia. Todos ellos están viendo cosas muy distintas, aunque todos están viendo el mismo paisaje, el mismo río.

Vistas distintas, todas verdaderas, distintos intereses, todos legítimos. Necesidad de equilibrios, de unificaciones, de prioridades, de acuerdos, de ponderaciones. Lo tecnológico, lo jurídico, lo económico, lo ambiental, lo antropológico: facetas del mismo objeto, caras del mismo poliedro. No hay otra posible aproximación que la que se hace por distintos caminos, no existe el camino único que recorra el territorio del agua.

En este Libro hay un deliberado esfuerzo por ser fiel a esta idea, y transmitirla al lector. Tarea desde luego compleja y que, es seguro, no se alcanzará plenamente, pero es la dirección a la que se apunta, en la que se tiene convencimiento: no yuxtapuesta multidisciplinariedad, sino esfuerzo de globalidad y de omnicomprensión.

Esta diversidad de vistas debe asimismo permitir que la discusión sobre la política hidráulica no caiga, como sucede con harta frecuencia, en la discusión sobre aspectos marginales, específicos, locales, sectoriales, a los que se otorga una relevancia desproporcionada. Es cierto que las ideas e intenciones se demuestran y ejecutan día a día, con actuaciones concretas (la ejecución de cierta obra, la resolución de un expediente, una determinada línea de investigación ...), pero no es menos cierto que tales cuestiones concretas no deben hacernos perder la perspectiva de conjunto, que su posible interés local no es necesariamente general, que puede incluso ser su contrario. Prudencia y rigor es, pues, lo que se solicita al lector, capacidad para percibir la vasta extensión y complejidad de la materia, la necesidad de una adecuada ponderación de contenidos, la relatividad de lo que parece importante, la importancia de lo que a veces se ignora o se subestima.

Desde el punto de vista de la opinión pública, este Libro pretende, como se ha indicado, proporcionar un soporte material ordenado, extenso y riguroso, para la discusión y el debate social. Los procesos de maduración interna y contraste de opiniones adquieren así la mayor transparencia, pues se fundamentan en bases documentales objetivas y explícitas. Obviamente, este documento encuentra entre sus principales destinatarios a las altas instancias de representación política y a los órganos consultivos de la Administración en materia de aguas, pero la discusión en esos fundamentales foros no agota plenamente las potencialidades del debate público sobre el agua en España. Este debate requiere una abierta audiencia pública, no reglada ni restringida, y unos plazos suficientes para el estudio de los datos, sugerencias y propuestas contenidas en el Libro.

Por último, es evidente que, una vez debatido, perfeccionado y razonablemente consensuado, este Libro expresará un común sentir mayoritario en lo que a las cuestiones de agua se refiere, y, en tal sentido, puede constituir un verdadero documento de directrices para el Plan Hidrológico Nacional, que otorgue a este Plan unas condiciones iniciales de madurez técnica, debate y consenso de extraordinaria importancia para su viabilidad sociopolítica.

1.3. ESTRUCTURA Y ALCANCE DEL DOCUMENTO

Es evidente que un documento que pretende abordar problemas tan complejos y desde perspectivas tan diversas se encuentra con la seria dificultad inicial, meramente formal, de su ordenación y estructura interna. Cualquier índice u orden expositivo es susceptible de distintas alternativas, y no hay una fórmula claramente preferible sobre otras.

Tras evaluar diferentes posibilidades se ha optado por vertebrar el Libro en cinco grandes partes básicas y bien diferenciadas.

La introducción inicial sería, como una exposición de motivos, la explicación de razones y objetivos que han llevado a la decisión de elaborar y presentar el documento.

Una segunda parte se ocupará de describir el contexto global, geográfico, en sus tres vertientes fisiográfica, socioeconómica e institucional, sobre el que operan las cuestiones del agua. Esta descripción ofrece los marcos de referencia básicos en los que se inscriben las situaciones y problemas, y permite comprender sus condicionantes de fondo.

Una tercera parte, de naturaleza básicamente técnica y expositiva, reflejará el estado del arte en lo referente a la situación actual de conocimientos en materia hídrica, incluyendo una descripción de los problemas básicos existentes y previsibles, e incorporando contribuciones documentales y perspectivas de diferentes órganos administrativos sectoriales. Tal estado del arte no se limita, como podrá comprobarse, a una mera recopilación y exposición documental, sino que incorpora desarrollos tecnológicos propios, específicamente realizados para este Libro. Lógicamente, esta tercera parte de descripción de datos, situaciones y problemas del agua en España se considera absolutamente esencial, y ocupará una importante extensión de este documento.

En la medida en que ello resulte posible, esta tercera parte del libro se limitará a la exposición de los hechos, entendiendo esta palabra en un sentido amplio (es decir, tanto datos físicos como situaciones jurídicas, o regulaciones administrativas y económicas existentes), refiriéndonos así a lo que puede comprobarse, y no debiera por tanto ser objeto de discusiones conceptuales o ideológicas.

A la luz de esta descripción técnica de hechos (situaciones y problemas), una cuarta parte se dedicará a los fundamentos que deben inspirar una futura política del agua, orientada a la superación de estos problemas e insuficiencias detectados. Para ello deben considerarse, de forma integrada, las distintas facetas jurídicas, ambientales, económicas, sociopolíticas y tecnológicas que concurren en el mundo del agua, y que, conforme a las ideas ya expresadas, han de contemplarse de forma global y unitaria. Por supuesto que la materia es tan extensa y de tal complejidad que necesariamente hemos de limitarnos a indicar algunas ideas básicas. La discusión pública permitirá identificar y desarrollar aquellos aspectos que se consideren más relevantes y que requieran de una mayor reflexión y desarrollo.

El deslinde entre estas partes tercera y cuarta obedece a una razón de sistemática que se ha considerado nece-

saria en un documento como este Libro, pues es obvio que tales posibles ideas o soluciones admiten por lo general orientaciones conceptuales y políticas distintas, y estas políticas no deben, como lamentablemente ocurre con frecuencia, confundirse con los hechos. Por poner un ejemplo muy simple, puede discutirse sobre el más conveniente destino que puede darse a las aguas de un río, y es una discusión legítima porque obedece a distintas interpretaciones o sensibilidades sociopolíticas, pero no debiera discutirse sobre cuanta agua aporta, pues este es un dato físico, no ideológico, que puede ser dilucidado por especialistas como consecuencia de un análisis estrictamente técnico.

Por último, una quinta parte se referirá a la planificación hidrológica como la principal -aunque no única- expresión material de la política del agua, e instrumento básico para su realización.

Obviamente, ante una materia tan compleja e interrelacionada como la que nos ocupa las superposiciones parciales, referencias cruzadas y ciertas redundancias marginales entre los distintos capítulos resultan inevitables, y es seguro que, a pesar del intento de mantener una sistemática rigurosa, persistirán situaciones de solape. Pese a estos posibles efectos puntuales, se estima que el documento presenta una buena coherencia global e integridad expositiva.

En cuanto al estilo y alcance de la presentación de las cosas, el Libro pretende alcanzar el equilibrio entre la vulgarización, que frente a la ventaja de su más fácil lectura lo haría poco penetrante en muchos aspectos, y un excesivo formalismo académico, que incurriría en los efectos contrarios. Se ha pretendido, en definitiva, mantener un tono general divulgativo, que permita la mayor difusión y participación pública entre no especialistas, pero sin renunciar al rigor técnico ni ocultar la complejidad de los problemas planteados y la dificultad de sus posibles soluciones. Determinados epígrafes pueden, en consecuencia, resultar muy áridos para lectores poco versados en la materia que se trata, mientras que otros pueden parecer triviales al lector especialista. El común de lectores juzgará finalmente el grado de acierto en la búsqueda del equilibrio.

Por último, ha de indicarse que, por su propia naturaleza, este es un Libro abierto, una obra colectiva. Como ya se ha dicho, el texto que se ofrece no constituye sino la base para un diálogo permanente sobre los problemas del agua -mudables y fluyentes como ella- que explicita e integre, honesta y rigurosamente, contribuciones formuladas desde muy distintas perspectivas. La colectividad social interesada y reflexiva habría de ser, en última instancia, su verdadero inspirador, y la Administración hidráulica su receptor y su soporte.