

Agua, gobierno y planificación del territorio. Una cuestión de Estado

Juan Romero. Cátedra de Geografía Humana e Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local. Universidad de Valencia.

España es un Estado compuesto que carece de mecanismos eficaces de coordinación y cooperación. Es una de nuestras principales debilidades y esta circunstancia condiciona muchas políticas públicas y resta eficacia y eficiencia a las mismas. La política de gestión del agua en España es uno de los ámbitos en los que mejor se evidencia esa ausencia de mecanismos de coordinación efectivos, de cultura política de cooperación y de instancias formales de codecisión. Más allá de las formas y de la ausencia de diálogo, la situación reclama pleno desarrollo de las competencias atribuidas en cada caso a los diferentes niveles del Estado y el establecimiento de espacios de cooperación.

El proceso ha evidenciado desde 1993 un profundo desencuentro institucional acompañado de importantes tensiones sociales. Sin embargo, no debiera olvidarse que se trata de un problema muy complejo que pone a prueba la capacidad de resolución que pueda demostrar un Estado compuesto en el que la geografía del poder político obliga necesariamente a dialogar, a coordinar políticas públicas y a cooperar, aunque sólo sea por la necesidad de poner en común las competencias que tiene encomendadas cada una de las partes que son Estado, es decir, Gobierno central, Comunidades Autónomas y Administración local. Ninguna de las dos propuestas hasta ahora elaboradas lo garantizaba. En ambos casos el desencuentro institucional ha bloqueado la iniciativa. Sin embargo, en ausencia de marco global consensuado, la situación es ahora peor que hace diez años porque no existen compromisos claros entre administraciones que garanticen el equilibrio de los sistemas en su conjunto, ni garantía de escenarios sostenibles a medio plazo.

La derogación de dos Planes Hidrológicos *non natos* desde 1993 y el método de elaboración de la alternativa a dicho Plan (Programa Agua) adolecen de idénticos defectos. El debate social que, de nuevo, planteaba el recientemente derogado Plan Hidrológico se hacía en condiciones mucho más críticas que cuando hace diez años se proponía el anterior Plan Hidrológico para la misma región geográfica del Sureste. La intención que animó la decisión de derogarlo por parte de un gobierno central de distinto signo pareció inspirarse en aquellos enfoques que guardan mayor sintonía con la necesidad de inaugurar una nueva cultura del agua en España. El gobierno propuso una alternativa basada fundamentalmente en una gestión del agua más eficiente y en el establecimiento de plantas desaladoras y desalobradoras en el litoral. Aunque es pronto para valorar su impacto económico, social y medioambiental, la propuesta incorpora concepciones y modelos de gestión más acordes con el actual contexto y con las Directivas que a todos nos obligan. Pero el propio texto derogatorio incorporaba contradicciones internas tan inexplicables como insostenibles, tanto en el fondo

como en la forma, derivadas de compromisos políticos de ampliación desmesurada de regadíos en unas regiones y de supresión en otras. Las previsiones de ampliación futura de regadíos en algunas partes de España no guardan coherencia alguna con las razones de fondo que supuestamente inspiraban la decisión política de derogar el Plan Hidrológico Nacional.

Un proceso de esta importancia estratégica requiere, de una parte, incorporar de forma decidida concepciones y modelos de gestión acordes con el actual contexto postproductivista, con el marco restrictivo previsto en la Agenda 2000 y con las Directivas y reglamentos comunitarios, en especial la Directiva Marco de Aguas y otros acuerdos posteriores referidos a trasvases. Pero, sobre todo, obliga a afrontar la situación en su conjunto y acordar las decisiones estratégicas entre todas las partes, circunstancia ésta que no ha sido atendida. Como consecuencia, persiste el riesgo de que el resultado no sea más que un agregado de decisiones unilaterales y contradictorias, con gran impacto territorial y resultado final negativo, que acentuarán la posibilidad de avanzar hacia escenarios de desencuentro institucional entre las diversas partes que son Estado y, como ya ha ocurrido en dos ocasiones, de hacer depender una decisión estratégica de ámbito estatal de mayorías coyunturales en las Cortes Generales.

Persisten además interrogantes relacionados con la viabilidad y suficiencia de las propuestas (tal vez no debiera haberse descartado la posibilidad de algún acuerdo sobre minitransvases), con el calendario de realización y con el impacto medioambiental de algunas medidas. Persiste igualmente la gran duda acerca de si la nueva política hidráulica propuesta por el gobierno central servirá para moderar en un futuro nuevos procesos de urbanización descontrolada de espacios litorales y postlitorales mediterráneos (hasta ahora los datos indican lo contrario). Sigue pendiente un gran debate y acuerdo de ámbito estatal sobre política agraria, política de regadíos y mapa y rentabilidad de cultivos. Se continúan impulsando y subvencionando, a veces desde un mismo departamento, políticas y actuaciones contradictorias. Siguen pospuestos debates de ámbito estatal y de amplio alcance sobre la contaminación difusa de acuíferos por actividad agrícola y ganadera, sobre la relación agua-energía, sobre precios del agua, sobre financiación de grandes obras hidráulicas...

Convendría poder saber de qué estamos hablando y de cuánto estamos hablando cuando de extensión, ordenación y financiación de regadíos en España se trata. Y hasta ahora no parece que haya sido posible. Por no disponer, no se dispone de una información fiable, homogénea y detallada de necesidades reales de agua en los distintos espacios. Basta con referir un hecho: desde hace décadas se habla de necesidades urgentes e imprescindibles de nuevos aportes externos de agua a determinados espacios irrigados; no se ha producido ningún trasvase y sin embargo en algunos de esos mismos espacios no se ha registrado contracción significativa de los perímetros regados. Un dato que prueba que las posibilidades de mejora de la eficiencia eran amplias sin necesidad de recurrir a trasvases masivos. Pero en determinadas áreas la situación es otra y requiere de acuerdos

políticos de ámbito estatal. La información disponible evidencia que una de las regiones más dinámicas y más exportadoras del sureste español siguen precisando de aportes en forma de trasvases, como el Tajo-Segura, hoy cuestionados por otros actores políticos.

En consecuencia, y a la vista de posiciones y discursos, bien podría decirse que la alternativa al Plan Hidrológico Nacional descansa en el mismo error de base que las dos iniciativas fallidas anteriores: en esta ocasión tampoco se trata de un acuerdo entre las partes que son Estado. Una política de gestión del agua de ámbito estatal siempre obliga a conciliar intereses y estrategias, y en un Estado complejo, como el español, mucho más. En caso contrario el conflicto puede bloquear cualquier iniciativa o, lo que sería aún peor, situarnos en un contexto de decisiones de futuro incierto o de riesgo de colapso en regiones exportadoras del sureste español, cuando la cuestión queda condicionada por el resultado de cada convocatoria electoral y de la composición del parlamento español. Un asunto de Estado, como el que aquí se considera, debe situarse por encima de estrategias partidarias y de mayorías parlamentarias -de ahí precisamente su dificultad y complejidad- y no puede hipotecar situaciones de futuro. Debiera ser posible que la urgencia actual no impidiera conducirse de modo que obligue a reabrir de nuevo estas cuestiones dentro de diez años, pero en condiciones mucho más dramáticas y de mayor alcance económico, social y medioambiental que en la actualidad, a tenor de los indicadores de disponibilidad de recursos a medio plazo en el contexto de cambio climático.

La segunda reforma de Estatutos de Autonomía ha venido a incorporar mayor grado de incertidumbre y, a la vez, a aumentar de forma muy significativa la tensión entre territorios y el grado de judicialización de la discrepancia. Ante la inexplicable inhibición política del gobierno central, las Comunidades Autónomas han aprovechado los procesos de negociación para incorporar en sus Estatutos (que tienen rango de ley orgánica y que han contado con el apoyo de los grandes partidos en cada uno de los parlamentos regionales) referencias a niveles de competencia exclusiva en materia de aguas sin que la AGE haya desarrollado previamente aspectos esenciales que la Constitución le encomienda y algunos de esos Estatutos le reservan para garantizar la gestión coherente de cuencas intercomunitarias. En consecuencia, el grado de complejidad e inseguridad jurídica actualmente existente en relación con aspectos esenciales de la gestión de recursos hídricos requiere de una revisión a fondo y urgente por parte de la AGE con el objetivo de superar una situación que puede devenir en insostenible en breve plazo.

Inseguridad que ya es manifiesta, por ejemplo, en el proceso de elaboración de los Planes Hidrológicos de Cuenca y de la delimitación de cuencas intra e intercomunitarias. Algunas sentencias recientes no son más que un ejemplo de otras situaciones que pueden reproducirse en el proceso de gestación de Planes hidrológicos de cuenca. Evidencian las graves carencias existentes en materia de coordinación, acentuadas tras la aprobación de diversos

Estatutos de Autonomía, sin disponer de una nueva redacción adaptada de la Ley de Aguas que ya ha quedado superada en parte, es inaplicable en otra y que además obliga a incorporar en toda su extensión la Directiva Marco de Aguas en la parte de la que esa directiva se ocupa. Sin embargo, cada Comunidad Autónoma pretende incorporar idéntico tratamiento en sus Estatutos pese a que la diversidad entre cuencas no lo hacía aconsejable. Por su parte, la Administración General del Estado no ha abordado hasta ahora ese capítulo esencial que es ámbito de sus competencias y que es imprescindible para garantizar seguridad, consistencia y coherencia al conjunto del sistema.

El Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas, nada resuelve. Otros reglamentos y anuncios posteriores tampoco podrán resolver la gran cuestión de fondo que la segunda reforma de Estatutos plantea: la ruptura de un modelo de gestión acrisolado y con tradición que ahora carece de alternativa. Porque el paisaje geopolítico posterior a las reformas estatutarias sugiere un escenario que ha dejado de responder a un modelo, ya inviable, de Estado unitario pero que tampoco responde a un modelo de administración y gestión de tipo federal. Esa indefinición, unido a la segmentación de los modelos de gestión y las tensiones y desencuentros políticos y entre territorios, ya se aprecian en diferentes niveles e instancias de la administración hidráulica.

La estrategia de confrontación política entre los dos grandes partidos ha sido tan eficaz que ha acabado por impregnar y “contaminar” a medios de comunicación y a sectores muy diferentes de la sociedad española, incluidos los pertenecientes al ámbito académico y profesional. Se ha llevado incluso al extremo de hacer uso cada administración en sus respectivas competencias para escenificar el desencuentro. Así, por ejemplo, desde la Administración General del Estado se apela a los tribunales de justicia por incumplimientos reiterados de otras administraciones regionales y locales de solicitar con carácter previo de las Confederaciones Hidrográficas informes favorables sobre la disponibilidad de agua para acometer procesos de urbanización. Las consecuencias de esta forma de entender la política y de desplegar las políticas serán tan duraderas como ineficaces.

Las últimas reformas de Estatutos de Autonomía han incorporado mayor nivel de fragmentación e inconsistencia al sistema. El modelo de administración y gestión del agua resultante no solo no respondía a las características propias de un Estado compuesto, sino que suponía la ruptura de un modelo sin alternativa, plagado de incoherencias e imposible de gestionar. El Tribunal Constitucional ha tenido que ocupar el espacio que abandonó la política, determinando acerca de la inconstitucionalidad de segmentar la gestión de una unidad natural que no conoce, por razones obvias, de competencias regionales. Se supone que las recientes sentencias (STC de 16 y 17 de marzo de 2011), declarando inconstitucionales los artículos de los Estatutos de Autonomía que establecían competencias exclusivas a las comunidades autónomas de Andalucía y de

Castilla y León, ayudará a delimitar y definir otras muchas competencias y aspiraciones que otros textos estatuarios, ya aprobados por las Cortes Generales o en tramitación en los parlamentos regionales (como en el caso de Castilla-La Mancha) han incorporado en su articulado. El recurso a la judicialización del conflicto habla bien a las claras del insuficiente nivel de gobernabilidad y de prácticas de buena gobernanza que la garanticen.

La política estatal de gestión del agua sintetiza muchos de los déficits de buena gobernanza antes referidos. Para los partidos políticos, en primer lugar, ha sido laboratorio de ensayo de una estrategia de crispación política que ha acabado por impregnar y dividir a amplios sectores de la sociedad, de la propia comunidad científica y de amplios sectores de técnicos responsables de la gestión. El agua, que remite a sentimientos y puede aglutinar y cohesionar por tanto a amplios sectores ciudadanos con independencia de clases e ideologías, ha sido utilizada por los partidos políticos como tema transversal por excelencia. En ocasiones la polarización política ha supuesto un obstáculo insalvable para alcanzar consensos imprescindibles. En otros casos, la pertenencia de gobierno central y gobiernos regionales a un mismo partido también ha propiciado decisiones tan apresuradas como perjudiciales para el buen funcionamiento del sistema y que nada tienen que ver con el modelo de inspiración federal del Estado. En ambos, la política del corto plazo, la búsqueda de rentabilidad electoral a cualquier precio o la tendencia a anteponer los intereses de partido al interés general, han sido parte sustancial del problema.

Para las administraciones públicas, en segundo lugar, es reflejo de su incapacidad para concertar una política de gestión del agua de ámbito estatal. Para los responsables de la administración hidráulica, en tercer lugar, que carecen de la seguridad y claridad imprescindibles, es motivo de desconcierto porque hay demasiada confusión e inconsistencia en muchas de las decisiones que se han tomado. Téngase en cuenta que el *tempo hidrológico*, que nada tienen que ver con el *tempo político*, requiere de acuerdos estables de amplio alcance y duración en el tiempo. Una buena ley estatal debe ser imaginada para que tenga al menos una vigencia temporal de no menos de medio siglo. Del mismo modo que un Plan Hidrológico de ámbito estatal debe ser concebido para un período de vigencia no inferior a treinta años. Sin embargo, en la etapa reciente de la política hidrológica en España se han conocido ya tres Planes distintos desde 1993. De ellos, dos han sido derogados antes de su entrada en vigor y el Plan vigente correrá la misma suerte de producirse una mayoría política distinta en la Cortes Generales.

En la política de gestión del agua, un bien escaso que no pertenece a ningún territorio, sigue habiendo muchas más preguntas que respuestas. Una cuestión tan relevante que integra la dimensión geopolítica, económica, ambiental, social y cultural, requiere soluciones complejas y consensos básicos que hasta ahora no han prosperado. Si es en la política donde hasta el momento hay que situar gran parte del problema, será desde la política desde donde deberán partir soluciones consensuadas en la defensa del interés general y para

consolidar un modelo de gestión a escala estatal. Por ahora, fracasada la política, sólo resta esperar futuras sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional. Triste balance geopolítico para un Estado que en materia de gestión del agua lo ha de fiar casi todo a sus tribunales de justicia.

A la vista de las sentencias del Tribunal Constitucional, declarando inconstitucionales las pretensiones de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de Castilla-León, sería deseable que la política tomara la iniciativa. La relevancia y la dimensión de lo que está en juego así lo aconsejan. Tal vez lo más razonable sería acometer la elaboración de una nueva legislación básica, precedida de un amplio acuerdo político, en el contexto de las Directivas Europeas y a la vista de la reforma de Estatutos de Autonomía, que procediera a revisar la actual administración del agua en España partiendo de un amplio consenso de alcance estatal. Una nueva legislación que partiendo de los principios básicos de calidad, claridad y permanencia de la norma, posibilitara una nueva administración del agua con un enfoque más federal, más transversal y menos corporativo, adecuada a unas nuevas demarcaciones hidrográficas y que no partiera de visiones uniformizadas puesto que la diversidad entre cuencas así lo aconseja. Una nueva Ley de Aguas cuya iniciativa hubiera debido de haberse acometido con anterioridad o de forma paralela a la revisión de Estatutos de Autonomía, puesto que ya se han incluido referencias y competencias en los nuevos textos que incorporan situaciones incomprensibles de hechos consumados. Al no haberse procedido de esta forma, se va a dificultar para la AGE el pleno ejercicio del principio de coordinación y la posibilidad de conferir la necesaria coherencia al conjunto del sistema.

Conclusiones

1. Soy partidario de grandes acuerdos de Estado. La política es conflicto en democracia, pero también es capacidad de alcanzar acuerdos cuando se trata de cuestiones complejas que requieren la coordinación y la cooperación entre diferentes niveles y esferas de gobierno.

La gestión del agua es uno de los campos en los que esos acuerdos son imprescindibles. La política estatal de gestión del agua sintetiza también muchos de los déficit de gobernanza territorial. Es reflejo de la incapacidad de los múltiples actores concernidos (públicos y privados) para concertar una política de gestión del agua de ámbito estatal. La organización del Estado obliga a conciliar legitimidades democráticas, modelos de desarrollo territorial y gestión integrada y sostenible de un recurso escaso. Requiere soluciones complejas y consensos básicos que hasta ahora no han prosperado. . Si cada uno modifica la gestión del agua desde cada uno de sus estatutos sin un modelo claro y sin una estrategia compartida por los actores políticos concernidos, el resultado, además de incoherente e inconsistente, será insostenible. Es necesario el acuerdo de Estado entre el Gobierno y los partidos con opción de Gobierno. No se trata una cuestión jurídica, y mucho menos judicial, sino de naturaleza estricta y genuinamente política.

2. Es necesaria una nueva ley marco básica acordada y con elevado grado de consenso. Sin esa nueva pieza esencial, la gestión del agua en España se resentirá. Es necesaria para incorporar claridad, estabilidad, seguridad y coherencia territorial a las políticas de gestión del agua en España. Ahora no está sucediendo ¿dentro de unos meses?, tengo mis dudas.

Desde el año 2000, siempre vengo reiterando cuatro propuestas :

- Debe de haber voluntad política de consenso básica
- Legislación básica revisada (deberían de ser capaces). La Ley Actual aporta dudas, no es compatible, está desbordada, será derogada por las autonomías.
- Acuerdo básico en materia trasvases, desalación, cultivos, contaminación de acuíferos, política de regadíos, aguas subterráneas, precios del agua, financiación de infraestructuras, de regadíos, mapa de la rentabilidad de los cultivos, relación agua-energía.
- Hay una gran cantidad de interrogantes que no deberían de quedar supeditados a la tiranía del ciclo político.

3. Las funciones de los territorios rurales en España son esenciales para la cohesión social y ambiental. Mantener los territorios rurales vivos debe ser un eje de actuación irrenunciable de los poderes públicos en Europa.

Vamos a un escenario de reducción de las precipitaciones tal como recoge el Informe Fabricio BARCA del año 2008. El escenario que nos plantea para el 2050 es de mayor escasez de recursos hídricos. (Comisaria Europea de Políticas Regionales sobre la desertificación).

Es el momento de que los políticos tomen la iniciativa, participando las comunidades de regantes, las confederaciones (cuyos técnicos y trabajos son de gran cualificación), la comunidad científica, los medios de comunicación que son muy relevantes en las democracias avanzadas a la hora de construir contextos culturales favorables. Estas son mis sensaciones a día de hoy y que no han variado en los últimos 15 años.

4. Las soluciones ante una cuestión como la gestión del agua son complejas. Ni son ni pueden ser sencillas, y nunca se pueden resolver con soluciones sencillas y simples. Las soluciones fragmentadas nos llevarían a una situación de difícil salida. Soluciones que ya no se encuentran en el plano de la técnica sino en el de la política. Ésta no es una cuestión técnica y mucho menos judicial. La política con visión de Estado debe volver a ocupar el lugar que abandonó y que, como es evidente, nunca podrá ser ocupado por los tribunales de justicia ni por el Tribunal Constitucional.

La gestión del agua descansa en cuatro pilares en España

1. Competitividad económica
2. Garantía de cohesión social de los territorios
3. Gestión sostenible del recurso
4. Desarrollo de buenos mecanismos de gobernanza multinivel.

El agua remite pasiones y es fácil movilizar al pueblo, culpar al vecino. Es fácil involucrase en la bandera regional. Pero no es el momento de las pasiones, sino que es el momento de las razones y de los grandes consensos.

Pero los consensos no se decretan, sino que se construyen cada día. De manera costosa y laboriosa entre los actores políticos, sociales, sindicales, profesionales y técnicos etc., entre todos. Ningún decreto, ningún reglamento puede solucionar por sí sólo y menos aún de forma unilateral o apelando a legítimas mayorías parlamentarias. Si no somos capaces de superar esta situación seguiremos arrastrando, como Sísifo, la pesada piedra hacia la cumbre para, caer de nuevo hasta el fondo del barranco y volver a iniciar el pesado e inacabable camino de arrastrarla de nuevo hasta la cima.