

5. El esfuerzo, irreplicable y tan costoso en todos los órdenes, para enjugar insostenibles situaciones de déficit hídrico estructural y conseguir el indispensable reequilibrio hidrológico, podría resultar malogrado y vano si no se adoptan en las cuencas receptoras todas y cada una de las medidas para impedir la expansión del regadío, dotando a los organismos de cuenca de los medios necesarios. Éstos deberían comprender tanto los precisos para la inspección y control permanentes de las superficies de regadío como la existencia obligatoria de un catálogo o registro de las mismas radicado en las respectivas confederaciones hidrográficas.

6. El Plan Hidrológico Nacional debe ir acompañado de un Plan Nacional de Regadíos, máxime si se considera que el uso agrícola supone en torno el 80 por 100 de la demanda y 90 por 100 del consumo. Es de recordar, en este sentido, que el pleno del Congreso de los Diputados acordó, el 22 de marzo de 1994, instar al gobierno para que, entre otros documentos, remitiese "al Congreso de los Diputados, junto con el Plan Hidrológico Nacional, un Plan Agrario de Regadío donde se contemple con precisión la superficie de nuevos regadíos, la superficie de regadío actual a mejorar, el consumo y ahorro de agua, cultivos a establecer en concordancia con la reforma de la PAC y el acuerdo del GATT, los correspondientes estudios de rentabilidad y las posibles alternativas a los mismos, así como zonas a transformar en regadío por razones sociales". La armonización en esta materia no parece sencilla si se considera que la superficie de nuevos regadíos totalizada por los planes hidrológicos de cuenca sube a 1.172.285 hectáreas para el segundo horizonte; en abierto contraste, el Avance del Plan Nacional de Regadíos (Documento de Síntesis, 1999) tan sólo contempla la transformación de 242.791 hectáreas. La decisión prudente parece, mucho más que creación de nuevos regadíos, modernización de los existentes.

JOSÉ MANUEL NAREDO
Universidad Complutense

1. Creo que estamos ante un problema de deficiente gestión de ambas, y muy particularmente de la demanda. Está todavía pendiente de producirse el paso desde una política de fo-

mento de obras hidráulicas de oferta, realizada desde una "Dirección General de Obras Hidráulicas", hacia una política de gestión del agua en sí como recurso, no sólo económico, sino también ecológico y cultural, y, por ende, hacia una política de gestión de la demanda. El *water management* (que trata no sólo de promover ciertas obras de captación y abastecimiento, sino de considerar *conjuntamente* las posibilidades de desincentivar los usos más dispendiosos o inadecuados, de mejorar la eficiencia de otros más razonables, de fomentar el ahorro, la utilización sucesiva, el reciclaje e incluso de recurrir a la desalación del agua) es todavía una asignatura pendiente en nuestro país. *El Libro Blanco del Agua* apunta la necesidad de dar este paso, pero todavía no se han producido los cambios mentales e institucionales necesarios para hacerlo operativo.

Al promover un gran paquete de obras de oferta, el nuevo PHN 2000 tendrá un efecto dilatorio sobre la necesidad de acometer estas reformas, tal como había ocurrido en el pasado: el fomento de obras hidráulicas de oferta ha venido alejando momentáneamente el fantasma de la escasez para hacer que luego resurja con más fuerza, al fomentar, sin pretenderlo, usos cada vez más exigentes en agua e impropios de un territorio árido, a la vez que mantenía la fe en la omnipotencia de la técnica para solucionar cualquier problema presente o futuro de escasez, alejando con ello la necesidad de discutir en términos de costes, precios y demandas propios del razonamiento económico. Se ha retrasado con ello la toma de conciencia generalizada de una evidencia elemental: es imposible cubrir los territorios áridos de vegetación a base de regadíos o de otros usos igualmente consuntivos, porque no llueve lo suficiente para ello, como no sea desalando y bombeando el agua del mar hasta el lugar deseado, o trasvasando el agua de otros territorios, con elevados costes físicos, con sus reflejos monetarios y sus consecuencias de deterioro ecológico. Como la mayor parte del territorio español tiene problemas de aridez, no cabe aumentar indefinidamente los regadíos u otros usos muy consuntivos, que en su dimensión actual ocasionan ya serios problemas de sobrexplotación de las aguas subterráneas y deterioros ecológicos diversos.

2. El agua ya tiene precios distintos y discriminados por usos, zonas, etc. El problema es-

triba en que el enorme abanico de precios actual no responde a racionalidad económica alguna, ya que es fruto de la casuística de un marco institucional que, sostenido por ciertos grupos de presión, ha venido siendo impermeable a las consideraciones económicas de interés general. Los precios pueden oscilar desde cero, dos, ..., hasta 60 pesetas/m³ (1 m³=1.000 litros) en el agua para *riego*, para situarse en órdenes de 200, ..., 600 pesetas/m³ en *abastecimientos urbanos*, y culminar finalmente en precios que van desde 60.000 o 100.000 pesetas por m³ (60 ó 100 pesetas/litro) o más para el agua “*de mesa*” (icuya normativa escapa a la Ley de Aguas!). Y dentro de cada uno de estos tres grupos se produce también una dispersión de precios ajena a la prioridad u oportunidad de los usos o a las disponibilidades de cada zona. El mercado actual de agua es, así, altamente ineficiente, habida cuenta de que los precios se mueven al margen de las disponibilidades de agua en cantidad y calidad. Parece como si no se tratara en todos los casos de agua procedente del mismo ciclo hidrológico y cuyas diferencias de calidad o de escasez no explican en absoluto el abanico de precios mencionado, derivado de un marco institucional que establece concesiones finalistas que configuran compartimentos estanco de “aguatenientes” que no pueden intercambiar fácilmente entre ellos el agua de que disponen, originando así un ingente despilfarro.

Las restricciones que han padecido en momentos de sequía ciudades rodeadas de muchos miles de hectáreas de regadío, con escasísimos ingresos por litro de agua utilizado, son un exponente claro de la mala gestión: el enorme volumen de infraestructuras hidráulicas disponibles debería asegurar muy holgadamente los abastecimientos urbanos, sirviendo los usos agrarios de colchón de seguridad en el abastecimiento de éstos, pero ello exige una *flexibilidad* de la que carece el sistema de concesiones finalistas antes mencionado. Los propios regantes estarían interesadísimos en desempeñar este papel si pudieran ceder parte del agua de que disponen a los precios altamente remuneradores del agua de bastecimiento. El problema estriba en que la política y la normativa hidráulica vigente han dificultado las transferencias de agua entre usuarios próximos, a la vez que propiciaban las grandes obras hidráulicas de abastecimiento y de transporte de agua a larga distancia, impuestas des-

de el Estado. Cabe esperar que la reforma de la Ley de Aguas contribuya a flexibilizar el régimen concesional y a paliar estas irracionalidades, asegurando el abastecimiento de los usos prioritarios y generalmente más valorados. Porque cabe advertir que la rigidez del régimen concesional ha ocasionado, junto con la *inflexibilidad*, la *inseguridad* de los abastecimientos urbanos e incluso la de los agrarios, que podrían verse expropiados de la noche a la mañana por razones de emergencia.

Pero, en fin, no se trata de “redescubrir la pólvora”, sino de ver cómo otros países con clima árido o “mediterráneo” han conseguido tratar estos problemas practicando una “economía madura” del agua que parte de reconocer la escasez de fondo y la irregularidad de este recurso, con la que se ha de contar en estos climas, que la técnica sólo puede paliar incurriendo en costes económicos, sociales y ambientales cada vez más elevados. Por lo que hay que decidir si los usos justifican de verdad incurrir en tales costes. Los precios pueden ser de utilidad para ello, pero no una panacea para lograr soluciones siempre satisfactorias. En primer lugar, hay que recordar que el sistema de precios (y de costes monetarios) variará con el marco institucional que se establezca, por lo que son prioritarias las discusiones y las decisiones orientadas a diseñar ese marco. En segundo lugar, que la sensibilidad del usuario variará con el peso que tenga el agua en su presupuesto: si es casi despreciable, su decisión se mostrará muy poco sensible a las variaciones del precio, denotando que la simple política de precios es insuficiente para evitar el despilfarro o el daño contaminante ocasionado por ciertos usos que se revelan inadecuados en un territorio árido.

Por otra parte, hay que subrayar que el sistema de precios contribuye a redistribuir los costes, haciendo que el Estado acostumbre a recaudar con cargo al agua sólo cerca de la mitad del presupuesto anual (de gastos corrientes y de inversión) que maneja la administración hidráulica. Esta administración ha posibilitado la descentralización del gasto hacia las confederaciones hidrográficas y las asociaciones de usuarios, pero no la descentralización de la responsabilidad en la financiación y el pago de este gasto. En este contexto, la planificación hidrológica ha venido siendo una especie de “carta a los Reyes Magos” en la que los

beneficiarios potenciales de cada cuenca *piden* al Estado que promueva las obras necesarias para *concederles* nuevos caudales. Lograr el equilibrio presupuestario en este campo, responsabilizando del gasto a los potenciales usuarios, sigue siendo todavía una asignatura pendiente.

3. Cualquier gestión del agua implica la captación y la movilización o transferencia del recurso hacia determinados usos. El problema estriba en que la tradicional política de obras hidráulicas no ha fomentado las transferencias de agua voluntarias entre usuarios próximos, sino que ha forzado y financiado, desde el aparato del Estado, grandes operaciones de trasvase a larga distancia, con fuertes costes económicos, sociales y ecológicos. Operaciones que, como ha ejemplificado el trasvase Tajo-Segura, lejos de cubrir el déficit de abastecimiento de las zonas receptoras, contribuyeron a acentuarlo, al desatar en ellas nuevas expectativas de abundancia y multiplicar los usos consuntivos mucho más allá del agua trasvasable, ocasionando sobreexplotaciones y daños tanto en la cuenca cedente como en la teóricamente beneficiaria.

En todo caso, el que ahora se hable tanto de solidaridad para justificar los nuevos trasvases propuestos denota reconocer implícitamente que ha entrado en crisis el axioma que desde hace un siglo ha venido presidiendo la política hidráulica en nuestro país: el que reza que hay que tomar agua de donde sobra para llevarla a donde falta. Pero al mismo tiempo se mantiene la mitología de la existencia de amplios excedentes trasvasables que “se pierden en el mar” sin beneficio para nadie, replanteándose la meta de corregir el desequilibrio hidráulico entre la España húmeda y la España seca enunciado por los “regeneracionistas” hace un siglo. Creo que la polémica suscitada por el PHN 2000 no ha aclarado bien estos extremos.

Subrayemos que en las únicas cuencas en las que la precipitación excede anualmente a lo que sería capaz de gastar en ellas la vegetación son las del Norte y Galicia, como es propio de las zonas de clima húmedo: en todas las otras cuencas la precipitación media anual no permitiría abastecer el gasto de una vegetación permanente que cubriera todo su territorio, y la irregularidad estacional e interanual agrava esta situación deficitaria generalizada, aunque

unas sean más deficitarias que otras. En suma, que las únicas cuencas en las que puede decirse de verdad que sobra agua por razones climáticas son las del Norte y Galicia, pero nadie se refiere a ellas a la hora de hablar de trasvases: corregir con cargo a ellas el “desequilibrio hidrológico” de España es prácticamente inviable, debido a las dificultades que plantea una orografía poco propicia y a que son cuencas cortas y pendientes que desaguan enseguida en el mar. De ahí que los trasvases se planteen con cargo al resto de las cuencas, que son todas ellas deficitarias desde el punto de vista climático, es decir, insistimos, en todas ellas el agua es un factor limitante para el desarrollo de la vegetación y las actividades humanas. Y de ahí que los posibles trasvases intercuentas de agua alcancen normalmente una dimensión socioeconómica y no sólo técnica: no se trata de llevar los sobrantes de un territorio naturalmente excedentario a otro deficitario, sino de redistribuir la escasez de agua entre territorios deficitarios. Por ello, es un grave contrasentido prometer que se premiará a las cuencas cedentes con obras de puesta en regadío, cuando sus propios recursos no alcanzan para cubrir las de vegetación permanente: la cesión de caudales implica por fuerza renunciar en ellas al uso del agua, limitando sus repoblaciones y riegos o la implantación de usos del agua muy consuntivos o contaminantes.

Por otra parte, el objetivo de “evitar que se pierda una sola gota de agua en el mar” implica mantener la mitología de los “excedentes” con mala fe o desconocimiento de la evolución del ciclo hidrológico en calidad. Todas nuestras cuencas que desembocan al Mediterráneo (incluida la del Ebro) vierten un agua cuyo contenido en sales se sitúa por encima del límite de prepotabilidad. Si a esta evolución natural se añaden los problemas de contaminación y eutrofización que convierten en cloacas la mayor parte de los tramos bajos de nuestros ríos, sobre todo en época de estiaje, nos encontramos con que lo mejor que podemos hacer es dejar que salgan al mar, permitiendo que el “motor solar”, mediante la fase atmosférica del ciclo hidrológico, se encargue de sacarlas de este último sumidero para devolverles la calidad y la cota que habían perdido. La presión de las captaciones y usos actuales hace que las aportaciones de nuestros ríos se hayan reducido drásticamente en cantidad y empeorado en calidad durante el último cuarto de siglo. Incluso

el “caudaloso” río Ebro, candidato a trasvasar más de 1.000 Hm³, plantea ya serios problemas de deterioro con los usos actuales (tal y como acredita el libro de Ibáñez, Prat, Canicio y Curcó (1999): *El delta del Ebro un sistema amenazado*. Bilbao, Ed. Bakeaz). El fiasco de promover unas obras de trasvase claramente sobredimensionadas en el caso Tajo–Segura corre el riesgo de repetirse más de treinta años después con el Ebro (el travase Tajo–Segura se dimensionó para 1.000 Hm³ al año, pero en el último período de sequía tuvo que reunirse el Consejo de Ministros para forzar *manu militari* el trasvase de 50 Hm³, es decir, de sólo el 5% del caudal para el que había sido dimensionada la obra, y rebajar para ello todavía más el ya muy corto “caudal ecológico” otorgado a ese río teóricamente “excedentario”).

En resumidas cuentas, promover los *trasvases voluntarios entre usuarios próximos* parece un paso bastante más elemental que entrar en el terreno mucho más costoso y problemático de *forzar políticamente* grandes operaciones de *trasvase a larga distancia*. Lo primero revalorizaría el agua como recurso, promoviendo usos más ahorrativos y eficientes, al revés de lo segundo, que induce a su despilfarro. Pero también lo segundo responde a presiones de intereses singulares de constructores, agricultores, etc., que equívocamente se confunden con el interés general. Habría también que clarificar y revisar los intereses en juego si se quiere hacer una política hidráulica acorde con el nuevo sistema político democrático y descentralizado. Ya no es de recibo que un político o técnico carismático defina de *interés general* determinadas operaciones de trasvases u obras hidráulicas que afectan a varias cuencas: son los propios ciudadanos los que, bien informados, debieran acordar lo que entienden por tal. El problema estriba en que no se facilita un marco propicio para que la población discuta y se defina, con conocimiento de causa, sobre las reglas del juego y las grandes opciones que debieran guiar la gestión del agua. Y si ello no ocurre, las decisiones impuestas amenazan una vez más con desatar nuevas *guerras del agua*.

4. Insistimos en que ya no cabe imponer soluciones deterministas apoyadas en razones presuntamente técnicas sin reconocer y sopesar el abanico de soluciones posibles. Las preguntas de hasta dónde deben llegar y cómo se

deben abastecer las demandas de agua han de encontrar respuestas flexibles y consensuadas en el propio campo de lo económico, para lo cual se ha de establecer un marco propicio. Este marco debe de abordar al menos tres aspectos que han venido lastrando hasta ahora la buena gestión del agua. En primer lugar, tendrá que flexibilizar el régimen concesional sin atender traumáticamente contra el principio de equidad, además de facilitar determinados requisitos técnico–administrativos que permitan el buen funcionamiento de mercados de agua más o menos intervenidos por la Administración (como es la existencia de un registro de concesiones debidamente completo y actualizado, unido a estadísticas del agua disponible y del agua utilizada que aseguren el significado y la validez de dicho registro). En segundo lugar, tendrá que equilibrar el abultado déficit que para el Presupuesto del Estado supone el tema del agua. Y en tercer lugar, deberá de llenar el enorme vacío que genera la probada incapacidad de la Administración para ejercer las extensas competencias que la ley le confiere sobre el “dominio público hidráulico”, incentivando y responsabilizando en la nueva función gestora independiente a las organizaciones de abastecedores y usuarios que permanecían mediatizadas por el paternalismo hidráulico hasta ahora predominante. Sobre todo, habrá que incentivar por todos los medios no sólo la vocación gestora de los “organismos de cuenca”, sino, sobre todo, “de acuífero”, para poner coto a la sobreexplotación y la guerra de pozos, y velar así por el interés a medio plazo del colectivo de usuarios. Ninguno de estos puntos clave queda, a mi juicio, convenientemente tratado en el PHN 2000.

5. La información difundida se ve condicionada por el predominio del enfoque de promoción de obras hidráulicas arriba mencionado, dejando en un segundo plano lo referente a la gestión del agua como recurso. Lo cual viene a suponer “poner el carro delante de los bueyes”. La voluntad de corregir los entuertos de una política de obras hidráulicas que el *Libro Blanco de Agua* ya reconocía agotada debería haber presidido el documento, y no lo ha hecho. Se trata, por lo tanto, de un problema de enfoque, no de detalle. Bien es cierto que en esta política de obras los trasvases propuestos son más reducidos que los contemplados en el proyecto de PHN de 1993. Pero esta mayor moderación, que podría considerarse como un

éxito de las protestas que aquel Plan suscitó (paradójicamente suscritas por el PP desde la oposición), no lo es tanto si se recuerda la desmesura de ese punto de partida.

6. Quizá merezca la pena subrayar que el cálculo económico es, en la documentación del PHN 2000, un mero recurso ornamental al que ni siquiera se ha tomado en serio. Si se hubiera tomado en serio, podría haber sido utilizado al menos para justificar interesadamente unas obras preconcebidas. Pero, curiosamente, las cifras económicas aportadas no sólo están de espaldas a la realidad, sino que dejan sin sentido el propio trasvase propuesto, lo que denota una ineptitud o ignorancia extremas: se prevé que las zonas beneficiarias obtendrán en los regadíos unos ingresos brutos! medios de 318 pesetas por m³ de agua utilizada (con zonas inferiores a esta media, en las que el ingreso bruto apenas alcanza las 200 pesetas) que difícilmente podrán pagar la operación. Pero, sobre todo, si se tiene en cuenta que estos ingresos pueden obtenerlos los propios regadíos de Meseta, con cultivos en ocasiones subvencionados, cabe concluir que “para ese viaje no se necesitan alforjas”: a la luz de la documentación aportada, el trasvase propuesto no tiene sentido económico.

Sin duda, habría otras muchas cosas a considerar, pero creo que ya me he extendido bastante con lo dicho hasta ahora. Tal vez debería recordar al lector interesado que puede encontrar numerosos ejemplos de las posibilidades que brinda la diversificación de la oferta, la gestión de la demanda, el ahorro y la flexibilización del régimen concesional, así como cifras sobre el uso del agua, los rendimientos, los ingresos por ha. y por m³, etc., en Naredo, J.M. (ed.) (1996), *La economía del agua en España*; en López-Gálvez, J. y J.M. Naredo (1996), *Sistemas de producción e incidencia ambiental del cultivo enarenado y en sustratos,...*, o en López Gálvez, J. y J.M. Naredo (eds.) (1997), *La gestión del agua de riego*, editados en Madrid, Col. “Economía y Naturaleza”, Fund. Argentaria y Visor Distribuciones.

MARTÍN SEVILLA

Universidad de Alicante

1. A mi parecer, conviene diferenciar ambas cuestiones. Respecto a las cuestiones relacio-

nadas con la oferta y la demanda, no cabe ninguna duda de que, si hablamos en términos físicos, los desequilibrios son notables entre la España húmeda y la España seca (en términos generales). A esta situación motivada por las condiciones naturales, se le une en la actualidad el notable crecimiento económico y urbano de las zonas más deficitarias de España, especialmente las ubicadas en el Sureste español, que añaden nuevas demandas a los ya citados desequilibrios naturales e históricos. En términos económicos, estos desequilibrios entre oferta y demanda deberían originar variaciones de los precios, pero al ser el agua considerada como un bien de dominio público y no tener “precio”, el cálculo de los déficit se hace en función de las tarifas puestas por la Administración, mucho más bajas que los costes reales de este recurso escaso, por lo que la demanda suele ser muy superior a la que indicaría un sistema de precios ajustados a sus costes. Un ejemplo de esta situación sería la subvención de 400.000 millones de pesetas a las obras del Trasvase Ebro-Júcar-Segura-Sur, de un coste total de 700.000 millones de pesetas.

En lo referente a la gestión, al igual que en lo referente a la determinación de los déficit, la carencia de indicadores económicos de aprovechamiento provoca que no exista una búsqueda de mayor eficiencia en su utilización, por lo que muchos de los usos y sistemas de aprovechamiento que se utilizan no son lo eficientes que deberían de ser respecto a este bien escaso. Lo anterior no es óbice para destacar los esfuerzos que se están realizando en los últimos años, especialmente en las zonas más áridas, para rentabilizar al máximo los escasos recursos de que disponen (riego por goteo y localizado, reutilización de las aguas, etcétera).

2. En los momentos actuales, a pesar de ser el agua un recurso escaso, no tiene un precio asignado en términos generales. Tras la aprobación de la Ley de Aguas de 1985, todos los recursos de este bien público, tanto superficiales como subterráneos, tienen el carácter de bienes de dominio público y, a través de concesión, son utilizados por las comunidades de usuarios pagando un canon que difiere notablemente del concepto económico de precio.

Una aproximación al concepto de precio re-