

Política del agua, desarrollo sostenible y retos para la democracia

Josu Mezo*

En este trabajo me propongo reflexionar, al hilo de la agitada historia de la política del agua en España en los últimos veinte años, sobre algunos de los retos a los que se enfrentan las democracias contemporáneas, y la española en particular, que se hacen especialmente visibles en relación a grandes proyectos de carácter medioambiental, por su complejidad y su largo alcance temporal y espacial. Las dos primeras secciones revisan brevemente la historia de la planificación hidrológica desde 1985 y en la tercera tomo ese relato como punto de partida para una reflexión abierta sobre los límites y las capacidades de nuestra democracia.

1. El primer proyecto de PHN

En 1985 se aprobó la Ley de Aguas, que en su artículo 43 preveía que, también por ley, las Cortes deberían aprobar un Plan Hidrológico Nacional (PHN). Poco después, el Ministerio de Obras Públicas comenzó los trabajos preparatorios para la elaboración del plan. En cada confederación hidrográfica se fueron realizando estudios técnicos sobre la situación de partida (demandas y disponibilidades de agua, problemas de contaminación de ríos y acuíferos) y sobre las perspectivas de futuro (posibles crecimientos de la demanda y de la oferta, situaciones de escasez y soluciones a los problemas de contaminación). A partir de esos estudios, en cada confederación se elaboraría un plan de cuenca, con la participación de expertos, autoridades locales y regionales, usuarios de agua (en particular regantes) y otros grupos, como ecologistas y consumidores.

* Universidad de Castilla-La Mancha, Área de Sociología, Facultad de Ciencias del Medio Ambiente (josu.mezo@uclm.es).

Tras las elecciones de 1993 el ministerio presentó un borrador de PHN que contenía, entre otras cosas, una larga lista de obras públicas (embalses y canales de regadío) y una ambiciosa propuesta para un sistema nacional de transferencias de agua que conectaría la mayor parte de España y permitiría el trasvase de agua desde el norte húmedo al seco sureste. El proyecto fue recibido con mucha polémica y nunca llegó al parlamento, porque, contra el deseo del gobierno, las Cortes aprobaron dos resoluciones que exigían al gobierno que, antes de presentar el proyecto de PHN, debían presentarse ante las Cortes un Plan Nacional de Regadíos y las versiones definitivas de los planes de cuenca. El gobierno no pudo cumplir ninguno de ambos requisitos antes de su derrota electoral de 1996.

En el libro *Política y economía del agua en España*, publicado por aquellas fechas¹, los autores describíamos la situación de la política del agua como una parálisis y proponíamos una doble explicación de la misma. Por un lado, había una serie de factores coyunturales que habían contribuido, sin duda, a las dificultades del proyecto. Varios años de sequía habían exacerbado e incrementado la visibilidad de los conflictos en torno al agua. Además, el gobierno socialista de aquellos años era extremadamente débil, tras ganar por estrecho margen las elecciones de 1993, y enfrentado a serias acusaciones de corrupción por parte del principal partido de la oposición y algunos medios de comunicación.

Pero, según nuestra interpretación, había un segundo grupo de factores más profundos, que constituían lo que

¹ PÉREZ-DÍAZ, Víctor; MEZO, Josu y ÁLVAREZ-MIRANDA, Berta (1996): *Política y economía del agua en España. Criterios, alternativas y procesos de aprendizaje*. Madrid: Círculo de Empresarios. Disponible en <http://asp-research.com/pdf/pol%EDtica%20y%20econom%EDa%20del%20agua%20en%20Espa%F1a.pdf>.

denominamos una crisis estructural de la política del agua, que afectaría a las perspectivas de cualquier proyecto hidráulico de gran escala, incluso cuando terminara la sequía y el gobierno fuera reemplazado. En efecto, desde por lo menos el fin del siglo XIX, y a través de varios regímenes políticos distintos, la política del agua había mostrado una notable continuidad. Durante varias generaciones, una alianza de políticos, funcionarios, juristas, ingenieros, y agricultores, entre otros, había estado de acuerdo en una política de oferta, basada en el incremento continuado de los recursos hidráulicos, mediante obras públicas.

El resultado de esa política fue una transformación profunda del paisaje español: la capacidad de los embalses multiplicada por 500 y el área de riego por 3,5 entre 1900 y 1992. Pero en los años noventa esa política del agua tradicional ya no tenía apoyos tan unánimes. Los grupos de interés, como las constructoras y los agricultores, estaban divididos o comprometidos sólo parcialmente. Los ministerios de Agricultura y Hacienda albergaban dudas crecientes sobre los resultados económicos de las nuevas obras. Incluso los ingenieros de caminos, la profesión paradigmáticamente favorable al enfoque clásico, empezaba a estar dividida.

Todo esto se relacionaba con el hecho de que la *comunidad de política* se estaba convirtiendo en una más extensa y menos integrada *red de política*, con nuevos agentes que operaban en un espacio público más amplio. Dentro de la administración, el poder sobre el agua se había difuminado entre diferentes secciones del ministerio y entre las comunidades autónomas. Y fuera de la administración, los cambios eran incluso más profundos: España se había convertido en una democracia liberal, con el correspondiente desarrollo de los partidos políticos, la activación de la opinión pública y los medios de comunicación, y la devolución de poderes a los ayuntamientos y las comunidades autónomas. Así, la red de política del agua incluía ahora a movimientos sociales (como los ecologistas y los consumidores), a representantes de los sentimientos e intereses locales y regionales y, por supuesto, a los partidos políticos.

Los nuevos agentes traían consigo nuevos argumentos y puntos de vista que erosionaban las premisas culturales de la comunidad de política del agua tradicional. Los círculos técnicos y académicos presentaban argumentos económicos cuestionando la presunción de que la rentabilidad económica de cualquier aumento de la oferta de agua justificaría el coste de las obras públicas necesarias para producirla. En particular, las perspectivas de los nuevos proyectos de irrigación se veían amenazadas por los cambios en la política agrícola común y las reglas de la OMC.

También se subrayaban los impactos ambientales de la política tradicional, ya que muchas de las nuevas obras previstas se situarían en zonas remotas y poco explotadas, a menudo con altos valores ecológicos o paisajísticos. Un tercer bloque de "nuevos" argumentos se refería a las rivalidades entre regiones. La competición sobre el agua dio prominencia en el debate público a las comunidades autónomas y otras autoridades locales, así como a las ramas locales de los partidos políticos, y el gobierno central se encontraba con dificultades para articular un argumento aceptable de solidaridad interregional.

Así, pensábamos en 1996, la política del agua estaba bloqueada porque la comunidad de política del agua tradicional, discreta y acogedora había evolucionado hacia una red de política del agua con nuevos agentes y tipos de argumentos, que se discutían abiertamente en los medios, pero no se reflejaban aún en las propuestas políticas.

2. La política del agua diez años después ¿todavía en crisis?

Los resultados de las elecciones de 1996 trajeron de nuevo una victoria muy estrecha, esta vez del Partido Popular. La ministra de Medio Ambiente (nuevo departamento que recibió la competencia de aguas) anunció que su departamento prepararía un Libro Blanco del Agua y que sólo después de un largo debate público sobre el mismo se presentaría un nuevo borrador de PHN. El ministerio tardó algo más de dos años en preparar el libro blanco, en el que era posible identificar claramente la tensión entre el consenso tradicional sobre las políticas de oferta, probablemente todavía dominante entre el personal técnico de la administración, y los nuevos argumentos económicos, ambientales y territoriales que empujaban hacia un modelo de gestión de la demanda y a los que el Partido Popular se había adherido más o menos explícitamente en su período de oposición al proyecto de PHN de 1993.

Mientras tanto, los organismos de cuenca habían ido aprobando sus planes que, aparentemente ajenos a toda la polémica despertada por el anteproyecto de PHN, predecían grandes incrementos de la demanda de agua y, en lógica consecuencia, proponían una larga lista de obras públicas y, en algunos casos, trasvases desde fuera de la cuenca, para compensar por lo que llamaban "déficit hidráulico estructural".

La primera legislatura del PP terminó a comienzos del año 2000 sin que se publicara el borrador de PHN

anunciado en 1996, lo que parecía confirmar la hipótesis de que estábamos ante un bloqueo de la política del agua causado por la disputa no resuelta entre el viejo paradigma y los argumentos aportados por los nuevos agentes. Pero, después de la victoria por mayoría absoluta del PP en el año 2000, las cosas comenzaron a moverse rápidamente. El nuevo ministro de Medio Ambiente presentó un borrador del plan en septiembre de 2000, que fue aprobado por el Consejo Nacional del Agua en enero de 2001, aunque con la oposición de varias comunidades autónomas, dos sindicatos agrarios, cuatro expertos técnicos y todos los grupos ecologistas. Para finales de junio, las Cortes ya habían aprobado la ley. El PHN-2001 aceptaba básicamente las propuestas de los planes de cuenca y les añadía una versión a escala reducida del gran sistema de trasvases propuesto en 1993, de forma que el trasvase principal sería el de la cuenca del Ebro hacia varias zonas costeras del Mediterráneo al norte (básicamente Barcelona) y al sur (cuencas del Júcar, Segura e Internas de Andalucía, esto es, Comunidad Valenciana, Murcia y Almería), que recibirían en su conjunto un máximo anual de 1.100 Hm³. Curiosamente, el partido socialista se oponía ahora al plan por las mismas razones que en 1993 el PP se oponía a su borrador: lo acusaba de ser anticuado, de ignorar las cuestiones ambientales, de ser desarrollista a la antigua, de no contabilizar adecuadamente los costes de un proyecto faraónico y de menospreciar formas más baratas y eficientes de resolver los problemas del agua desde el punto de vista de la gestión de la demanda (mejora de los regadíos, básicamente) y, en su caso, la desalación allá donde fuera estrictamente necesaria. El plan fue muy contestado también en la Comunidad Autónoma de Aragón, que se consideraba la principal perjudicada, y en algunas zonas de Cataluña.

Entre 2001 y 2004 el gobierno comenzó los trámites para la ejecución del PHN y, en particular, respecto al trasvase del Ebro se llegaron a poner las primeras piedras de algunas obras en los últimos días del mandato del gobierno popular, prácticamente durante la campaña electoral. La victoria electoral del PSOE en marzo de 2004, sin embargo, cambió radicalmente el curso de los acontecimientos. Poco más de dos meses después de tomar posesión, el nuevo gobierno aprobó en junio de 2004 un decreto ley que derogaba los artículos del PHN relativos al trasvase del Ebro y añadía varios apéndices con una larga lista de nuevas actuaciones que el gobierno englobó en el llamado programa AGUA y que respondían a las demandas de las regiones mediterráneas con una combinación de aumento de la oferta y de mejor gestión de la existente (mejora de regadíos, reciclaje, etc.). En su conjunto, las obras previstas por el programa AGUA aportarían, teóricamente, a estas cuencas la misma cantidad de agua que la prevista por el trasvase del Ebro. El decreto ley,

tramitado por el procedimiento de urgencia, fue convalidado por el Congreso once días después de su aprobación por el Consejo de Ministros. Esta vez fueron las comunidades autónomas del sureste, principalmente la Comunidad Valenciana y Murcia, las que expresaron masivamente su malestar.

Los acontecimientos de 2000 a 2004 resultan un poco embarazosos para los que decíamos que la crisis estructural de la política del agua hacía inevitable una parálisis de la misma. Retrospectivamente, parece que en la indecisión de los años noventa pesaban más los factores políticos contingentes (la debilidad de los gobiernos) que los factores estructurales. Ahora bien, al superarse esa dificultad temporal, hemos caído en un extremo contrario de hiperactividad. El gobierno del PP aprobó en nueve meses (y un trámite parlamentario de unos cinco) un PHN, que sólo tres años después fue sustancialmente reformado, por vía de decreto ley tramitado con urgencia. Tras quince años sin aprobar ningún PHN, en cuatro años se han aprobado dos, con prisas, con el rechazo del principal grupo de la oposición y fuertes críticas en grandes partes del país.

Como es obvio, además, no sabemos si el vigente PHN, modificado por el programa AGUA será ejecutado sin sobresaltos. Es necesario recordar que el PHN, más que un mandato para que se realicen todas las obras que en él se contienen, es una autorización. Por tanto, cada una de las piezas del plan necesita luego un conjunto de decisiones para realizarlas, teniendo en cuenta cuestiones políticas, técnicas y presupuestarias. Cada una necesitará su evaluación de impacto ambiental. Muchas de ellas pueden encontrarse con resistencias recurridas ante los tribunales, y retrasadas por la oposición de grupos de interés o, de las autoridades locales o regionales, o por grupos ecologistas. Y, por supuesto, en los aproximadamente veinte años de vigencia del plan, es previsible que haya varios cambios de gobierno, lo que no augura, dadas las posiciones actuales, una gran estabilidad de las políticas. Por tanto, no parece muy arriesgado anunciar que la ejecución del PHN y el programa AGUA será fragmentaria, lenta, y accidentada.

Desde luego, ya no podemos hablar de parálisis. Pero sí de crisis de la política del agua, ya que ni la parálisis ni los bandazos son deseables para una política de gran importancia para el bienestar del país, con profundas implicaciones para el equilibrio territorial, impactos muy relevantes sobre el modelo de desarrollo de amplias zonas, posibles efectos medioambientales de gran calado, resultados a muy largo plazo, a 20 ó 40 años vista, y que puede implicar la construcción de grandes y muy costosas infraestructuras.

3. Medio ambiente, desarrollo sostenible, democracia participativa y calidad de la democracia

Las peripecias del Plan Hidrológico Nacional pueden servir de pie para reflexionar sobre las dificultades que tienen todas las democracias modernas, y la nuestra en particular, para deliberar y tomar decisiones sobre algunos de los grandes problemas de nuestro tiempo, como los medioambientales, que reúnen ciertas características peculiares.

Una primera reflexión, que parecería casi obvia pero que casi nunca se plantea, es qué nos dice toda esta historia sobre el concepto mismo de planificación, con su fuerte componente de tecnocracia y racionalismo. Recuérdese que estamos hablando de un plan concebido con un horizonte de veinte años, y que transcurridos 16 antes de que se aprobara su primera versión, sólo tres años después fue sustancialmente modificado. Quizá esto debería servir, una vez más, para recordarnos el escepticismo con el que se debe contemplar la idea de que el estado (o en realidad cualquier agente) sea capaz de examinar a escala nacional una realidad tan compleja como la del agua, con sus dimensiones ambientales, sociales, territoriales, económicas y políticas, predecir la evolución de todas ellas a veinte años vista e instrumentar las soluciones adecuadas.

La experiencia del PHN nos muestra las tremendas, casi insalvables, dificultades a las que se enfrenta ese modelo de planificación. Son tan numerosas las variables que pueden influir en las necesidades de agua de las diferentes partes del país dentro de un período de veinte años, que es prácticamente imposible formar una opinión común entre los expertos sobre el asunto. Piénsese, simplemente en las necesidades de agua urbana (y no es la más compleja): en los últimos años hemos visto saltar por los aires todas las previsiones demográficas realizadas para la primera mitad del siglo XXI en España, debido al fenómeno de la inmigración; ha habido también rápidos cambios en el modelo residencial, con una expansión considerable del urbanismo de baja densidad; en las zonas costeras la demanda de segundas viviendas por parte de extranjeros también ha aumentado por encima de lo esperado y la demanda nacional sigue siendo fortísima. Cada una de esas dinámicas, a su vez, depende de otros múltiples factores, de manera que es extraordinariamente difícil elaborar un pronóstico sobre si la actual tendencia continuará durante los próximos 10-20 años, o si se modificará en una dirección u otra. No sólo se trata, además, de un problema de incertidumbre académica, sino que precisamente

la evolución futura de todas esas tendencias dependerá, a su vez, y al menos en parte, de decisiones políticas que pueden tratar de frenar las tendencias que se consideren poco deseables o favorecer las ya aprobadas.

Así que no es sorprendente que no haya consenso académico en torno a un plan de las dimensiones y complejidad del PHN. Incluso si fuera posible llegar a un acuerdo tecnocrático sobre todas esas predicciones, hay que recordar que la ciencia nos puede ayudar a explicar y entender, dentro de un margen de incertidumbre, cuáles pueden ser las consecuencias futuras de nuestros actos, pero los científicos y los académicos no pueden darnos respuestas a cuestiones políticas ni morales. Pensemos, por ejemplo, en una de las cuestiones ambientales más debatidas en torno al PHN de 2001, que se refería a los posibles efectos del trasvase sobre el Delta del Ebro. En el mejor de los casos, los académicos podrían llegar a un consenso sobre los efectos más probables de la ejecución del trasvase para el Delta, podrían estimar la pérdida de superficie más probable, la reducción de humedales consiguiente, sus efectos para el hábitat de tales o cuales especies valiosas. Pero los científicos no nos podrían dar respuestas a la cuestión moral o política sobre si ese daño potencialmente causado sería o no demasiado grave para incurrir en él, teniendo en cuenta los beneficios de otro tipo, y en otros lugares, que el trasvase traería. En efecto, en cuestiones de esta complejidad y dimensión los bienes en juego son extraordinariamente heterogéneos: un paisaje, la supervivencia de una especie animal o vegetal, cambios en el bienestar económico de personas pertenecientes a generaciones presentes y futuras. Ponderar el valor de cada uno de esos bienes y estimar en qué medida estamos dispuestos a sacrificar unos en beneficio de otros no es una cuestión científica, sino política.

Y es por eso que, aparte de que se produzcan o no los consensos académicos, de expertos, o de burócratas, en última instancia las decisiones a tomar son políticas y los procesos de decisión han de ser procesos políticos. Ahora bien, ¿cómo pueden nuestros sistemas políticos contemporáneos procesar, discutir y aprobar un gran proyecto de estas características? Las modernas democracias representativas se basan en un equilibrio entre el ideal de respeto a la voluntad popular y el reconocimiento de que en sus quehaceres diarios los representantes elegidos toman cientos de decisiones de las que los votantes ni siquiera son conscientes. Incluso para decisiones políticas importantes, la mayoría de los votantes y en la mayor parte de las veces no pueden, y probablemente tampoco quieren, hacer el esfuerzo de formarse un juicio propio y, simplemente, confían en que sus representantes voten de acuerdo a un mandato vago pero generalmente claro, relacionado con sus promesas electorales y su ideología general.

Esto ha sido así desde que existen las democracias de masas, pero en las últimas décadas surge una amplia corriente de preocupación por el mal funcionamiento de esa delegación tácita de los ciudadanos en los políticos electos. Una manifestación de los problemas la encontraríamos en la decreciente participación en las elecciones en casi todas las democracias avanzadas. Es igualmente revelador el alto número de referendos relacionados con la construcción de la Unión Europea en los que las elites políticas (y económicas) de los respectivos países se han encontrado, casi unánimemente, con respuestas negativas de los ciudadanos (Francia y Holanda en 2005, pero también Suecia en 2003, Irlanda en 2001, y Dinamarca en 2000 y 1992).

Frente a la debilidad de la democracia representativa que estos hechos sugieren, es muy frecuente encontrar argumentos en favor de la renovación o reforma de nuestros sistemas democráticos con propuestas más o menos precisas en las que se habla de hacerlos más participativos, más transparentes, de acercar la política a los ciudadanos, etc. Precisamente, casi desde sus orígenes, la idea de desarrollo sostenible se ha unido a la idea de unos sistemas políticos más participativos. Y así, en el principio décimo de la Declaración de Río, en 1992, se decía lo siguiente:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones.

El vínculo entre desarrollo sostenible y participación aparece prácticamente en todo documento oficial sobre el asunto. Así, la Unión Europea, en su Estrategia de Desarrollo Sostenible hablaba de la necesidad de contrarrestar la desconfianza del público hacia la política con un proceso político más abierto, que ampliase las consultas públicas, especialmente de los grupos de consumidores y otros ciudadanos². Se anunciaba ya que el tema de la participación sería especialmente tratado en el Libro Blanco sobre *La Gobernanza Europea*, publicado por la comisión en 2002, que efectivamente lo recogió como uno de sus cinco principios fundamentales de la buena gobernanza³.

² Comunicación de la Comisión. Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible. Bruselas, 15.5.2001. COM (2001) 264 final.

³ La Gobernanza Europea. Un libro blanco. Bruselas, 25.7.2001. COM (2001) 428 final.

También la nonata Estrategia Española de Desarrollo Sostenible repetía estas ideas en su borrador de 2002:

La participación activa de la sociedad es una cuestión clave para el desarrollo sostenible. Es necesario promover la participación pública en la toma de decisiones para el desarrollo sostenible y potenciar un comportamiento responsable de la sociedad. En una sociedad abierta y plural como la española es preciso diseñar programas de participación ajustados a las condiciones específicas de las diferentes instituciones y sectores sociales con el objetivo de ir implicando progresivamente a la población en la aplicación y enriquecimiento de la estrategia.

Ahora bien, ¿qué se quiere decir cuándo se habla de participación pública? Y ¿hasta qué punto es razonable afirmar que las políticas que afectan a la sostenibilidad son especialmente aptas para basarlas en la participación pública? Para responder a estas preguntas hay que recordar por qué vivimos en democracias representativas, y por qué no es nada sorprendente que la mayor parte de los ciudadanos, la mayor parte del tiempo, tengan una noción muy vaga de las políticas en discusión, no hagan grandes esfuerzos por conocerlas y no sean, por tanto, *buenos ciudadanos*. La razón principal para que vivamos en democracias representativas y no asamblearias no es la imposibilidad material de reunir a millones de ciudadanos para que deliberen y emitan su voto. Hasta cierto punto, este problema sería soluble actualmente gracias a las tecnologías de la comunicación, que permitirían crear una asamblea virtual en la que todos pudiéramos debatir y luego votar. Tampoco es el problema de la escala, aunque este también es muy importante, ya que en cuanto el número de miembros crece, incluso en una asamblea virtual, la mayoría de las personas no podrían hacer otra cosa que escuchar (o leer), pensar y votar.

Con ser esas dificultades importantes, hay otra aún más relevante. Como se deriva de las obras entre otros, de Dahl, Downs, y Olson⁴ el ideal de una posible democracia asamblearia se enfrenta a un problema mucho mayor: para poder funcionar correctamente requeriría un *buen ciudadano* informado, activo y participativo, un ideal de muy difícil realización por razones que tienen poco que ver con la desigualdad en el reparto de recursos o de experiencias educativas. Puede argumentarse que el principal obstáculo para la realización práctica de dicho ideal tiene que ver con el recurso repartido de la manera más radicalmente igualitaria: el tiempo de nuestras vidas. Todos los huma-

⁴ DOWNS, Anthony (1973): *Teoría económica de la democracia*. Madrid: Aguilar. DAHL, Robert A. (1992): *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós. OLSON, Mancur (1992): *La lógica de la acción colectiva*. México: Limusa.

nos, ricos y pobres, disponemos de días de 24 horas en los que todos nosotros queremos normalmente hacer más cosas de las que realmente podemos. De manera consciente, o inconsciente, nos vemos obligados a hacer constantes elecciones sobre la utilización de ese bien, el máspreciado y escaso, el que todos tenemos por igual, sin posibilidad de transferirlo, almacenarlo, comprarlo o venderlo. Y por ese tiempo compiten en nuestro día a día múltiples objetivos, personales y colectivos.

En esa competición, las actividades de carácter público o político parten con una importante desventaja: precisamente por tratarse de conseguir decisiones políticas, todos sabemos que la aportación de cada individuo al resultado es muy pequeña (casi inapreciable), mientras que el esfuerzo de la participación puede ser considerable (en términos por lo menos de tiempo), resultando además que si finalmente las instancias correspondientes toman la decisión política “correcta”, la disfrutan todos, tanto los que contribuyeron a ella como los que no lo hicieron (a los que se suele llamar *free-riders* o gorriones), y si la decisión política buscada no se obtiene, aquellos que han dedicado un gran esfuerzo a luchar por ella, habrán “derrochado” ese tiempo. No es de extrañar, entonces, que ante las infinitas posibilidades de uso de nuestro tiempo, la mayoría de nosotros, la mayor parte de la veces, lo usemos para actividades de carácter “privado” (en un sentido amplio, que puede incluir el apoyo a la familia) o de carácter social no dirigidas a conseguir una decisión política sino directamente a un resultado (por ejemplo, realizando tareas de voluntariado).

Si añadimos además que en las sociedades contemporáneas los problemas en discusión suelen ser de extrema complejidad, requiriendo, por tanto, una enorme cantidad de esfuerzo (y tiempo) para hacerse un juicio sobre ellos, no es sorprendente, de nuevo, que la mayor parte de los ciudadanos, la mayoría del tiempo, se mantengan notablemente ignorantes de los detalles, ramificaciones, alternativas y potenciales efectos de las muchas políticas que están simultáneamente en discusión en cada país. Lo contrario sería en realidad imposible: ni siquiera los políticos profesionales están al tanto de los detalles más que de unos pocos temas, confiando en su toma de posiciones sobre los demás en sus compañeros de partido. Por tanto, simplemente no es imaginable una sociedad de ciudadanos suficientemente informados sobre todos los asuntos políticos de importancia y con criterio propio sobre ellos.

Estos razonamientos se aplican aún más, si cabe, a cuestiones que tengan que ver con la sostenibilidad, que por su propia definición se refieren a asuntos con implicaciones en tres esferas (económica, ambiental, y social), que ponen en relación lo local con lo global y que pueden

tener efectos muy dilatados en el tiempo, que afecten a varias generaciones. ¿Cómo podría un ciudadano ordinario formarse una opinión *propia* sobre si era más conveniente el PHN de 2001 o su versión reformada en 2004 (excluyendo, por lo tanto, todas las otras posibles alternativas)? Tendría que elaborar un juicio, a largo plazo, y teniendo en cuenta su impacto global, sobre, entre otras cosas:

– Aspectos ambientales: ¿Cuál sería el impacto ambiental del trasvase del Ebro? ¿Qué pasaría en el Delta? ¿Qué daños causarían las obras? ¿Y los nuevos embalses? ¿Qué efectos beneficiosos podría tener el trasvase sobre los acuíferos sobre-explotados del sureste? ¿Cómo afectaría al Mediterráneo la menor aportación de agua dulce del Ebro? ¿Qué daños causan las desaladoras? ¿Puede haber un problema de contaminación por las salmueras? ¿Qué tipo de energía las haría funcionar? ¿Pueden contribuir sus consumos al cambio climático?

– Cuestiones económicas: ¿Cuánto costarían realmente ambas alternativas? ¿Cuál es el efecto económico del trasvase sobre las cuencas cedentes? ¿Y sobre las receptoras? ¿Existen mejores cosas en la que invertir ese dinero, que produzcan una mayor rentabilidad económico-social? ¿Cuál sería el coste real por metro cúbico de ambas alternativas, en el largo plazo? ¿Cómo se verían afectadas las cuentas en el caso del trasvase, si hubiera, por efecto del cambio climático, una reducción del agua disponible para ser trasvasada? ¿Y las cuentas de la desalación por un fuerte aumento de los precios de la energía?

– Cuestiones sociales: ¿Qué modelo de desarrollo fomentan una y otra alternativa? ¿Cómo afectan ambas a la distribución de la población, al modelo de urbanismo, a la distribución de la riqueza, entre territorios y grupos sociales? ¿Cómo reparten la carga de costes y beneficios entre diferentes partes de la sociedad? ¿Qué efectos demográficos pueden tener?

Es obvio que el ciudadano común no puede formarse una opinión autónoma sobre tantas y tantas cuestiones, de forma que, si se viera obligado a opinar o a votar, lo haría en la inmensa mayoría de los casos siguiendo mecanismos sencillos de simplificación de esta enorme complejidad. Lo más probable es que delegara la tarea de informarse y formarse una opinión en personas de su confianza (en líderes políticos de su simpatía, con los que comparte valores o detecta sintonía en las cuestiones ideológicas sobre las que sí tiene ideas básicamente formadas) y básicamente adoptara la postura que estos le aconsejaran.

En definitiva, en las condiciones actuales de entidades políticas como los estados modernos, y para cuestiones de la magnitud y complejidad de asuntos como el PHN, no

son posibles, ni deseables, ni un modelo de decisión tecnocrático ni otro de decisión plenamente participativo. El modelo al que podemos razonablemente aspirar es el de democracia necesariamente representativa, donde la mayor parte del tiempo, la mayoría de la gente ve, escucha (limitadamente), y no participa en las decisiones más que a través de las elecciones cada cuatro años, pero en el que el debate público es abierto y flexible, y en él no sólo se acepta sino que se invita a la participación de todo tipo de voces. Se trata de un modelo de democracia liberal que incluye una genuina esfera pública, en la que los políticos elegidos son los que controlan el proceso de decisión, pero no controlan ni monopolizan el debate público, de forma que en él participen todo tipo de agentes, representantes de ideologías políticas, sindicatos, empresarios, periodistas, grupos religiosos, ecologistas, consumidores, expertos académicos y también, en su caso, ciudadanos individuales o agrupados *ad hoc* para la defensa de un interés o un punto de vista específico.

Este modelo no debe entenderse como un compromiso pragmático o una solución de segunda clase, ante la imposibilidad de conseguir una verdadera democracia participativa. Se trata, por el contrario, de una propuesta que puede defenderse por sus propios méritos. En particular, teniendo en cuenta, como hemos visto más arriba, la imposibilidad, ante cuestiones de esta magnitud y complejidad, de averiguar cuál es la mejor política por una vía racional-tecnocrática, puede argumentarse que un sistema de decisión política en el que representantes elegidos toman las decisiones tras un proceso de deliberación pública, abierto, transparente y flexible, con discusiones simultáneas sobre los valores a perseguir y los medios para conseguirlos, producirá un resultado *óptimo*, no en el sentido técnico-científico, que en realidad está seguramente más allá de lo posible, sino en el sentido político, porque integra, a través de procesos múltiples de discusión, información, persuasión, negociación e intercambio, el conocimiento local y particular de los agentes participantes, sus valores y preferencias normativas, y sus intereses, llegando a una solución que es, precisamente por haberse generado en torno a ella suficiente acuerdo político, la mejor de las posibles. Es también en este sentido, según mi interpretación, en el que deben comprenderse las llamadas al incremento de la participación en los documentos internacionales sobre desarrollo sostenible, al menos cuando se trata de procesos políticos de nivel superior al meramente local.

Y desde este modelo de deliberación pública ¿cómo cabe evaluar la experiencia de este largo proceso de elaboración del PHN? Por un lado, es evidente que durante estos largos años ha habido un considerable debate público sobre el asunto, que se ha manifestado sobre todo en múl-

tiples noticias y artículos en prensa⁵. Pero, por otro lado, puede argumentarse que el sistema político, que naturalmente ha de convivir con ese debate en los medios, no es lo suficientemente *poroso* a las opiniones y debates que suceden en la esfera pública y que las decisiones se toman en círculos bastante reducidos de personas pertenecientes a la elite política y burocrática. Eso explicaría, entre otras cosas, que con sólo tres años de diferencia se hayan aprobado dos planes opuestos (en algunos sentidos).

En efecto, nuestro sistema político y parlamentario tiene un conjunto muy débil de equilibrios y contrapesos del poder del ejecutivo cuando éste tiene mayoría suficiente en el parlamento, como ilustran los rápidos procesos de aprobación del PHN en el año 2001, y aún más de su reforma en 2004. Una conjunción de normas legales y costumbres ha creado un sistema en el que el número de partidos en el parlamento es relativamente pequeño, y todos ellos son muy centralizados y disciplinados, controlados por sus respectivas elites. Los parlamentarios individuales prácticamente jamás rompen la disciplina del partido, que no es el producto de un debate y votación entre los parlamentarios, en cuyo caso podría tal vez estar justificada, sino que deriva de una decisión tomada por una pequeña minoría directiva del partido y el grupo.

En consonancia, en nuestro sistema político es habitual que las propuestas de política pública se negocien de manera más o menos reservada dentro del partido del gobierno, o entre éste y sus socios, y en su caso, quizá, grupos de interés especialmente afectados, pero una vez que se alcanza ese acuerdo y se anuncia un borrador o proyecto de ley, ni el gobierno, ni el parlamento están demasiado abiertos a la influencia del debate social, ni, desde luego, buscan activamente el consejo o la opinión externas. La tradición de la discusión dentro de un marco del proceso administrativo, que es controlada y predecible, tiende a imponerse al deseo de llevar a cabo deliberaciones verdaderamente públicas. Esto resulta especialmente llamativo cuando el asunto que se debate no es estrictamente ideológico, ni concierne a los principios esenciales que definen las alternativas políticas, y tiene además, como en este

⁵ A título de ejemplo, entre 1992 y 2006 el periódico *El País*, el más leído de los de información general, ha publicado más de 3.800 textos conteniendo la expresión "plan hidrológico", lo que hace una media de algo más de 260 al año (se trata de un número agregado de todas sus ediciones, por lo que el lector común, que accede sólo a una de ellas, sólo recibiría una parte de ese caudal informativo). Lamentablemente, no es posible calcular fácilmente cuántos de ellos eran noticias en sentido estricto sobre acontecimientos y cuántos artículos de opinión o noticias que recogían expresiones de opinión (manifestaciones, ruedas de prensa, publicaciones de informes, debates parlamentarios...). En todo caso, puede decirse que la información publicada sobre el asunto ha sido enorme.

caso, un fuerte componente de redistribución territorial, en la que tendría toda la lógica del mundo que diputados del mismo partido pero de diferentes comunidades autónomas pudieran discrepar, al representar intereses territoriales al menos parcialmente contradictorios.

En el caso concreto del plan hidrológico, ha sido visible la tensión entre las reglas de la discusión pública en una sociedad abierta y los procedimientos de puerta cerrada más propios de tiempos pasados. Todos los gobiernos han hecho referencias retóricas más o menos vehementes a la necesidad de un debate público amplio, la búsqueda de acuerdos, la participación de los interesados... Pero en la práctica, todos ellos redujeron la discusión formal de sus respectivos proyectos a la mínima expresión, requerida por la ley. Tanto el proyecto de PHN de 1993 como el que sería aprobado en 2001 fueron debatidos, por mandato legal, por el Consejo Nacional del Agua (la reforma de 2004 ni siquiera fue llevada al consejo, debido a su carácter urgente). Estas discusiones fueron a puerta cerrada, admitiendo que el público o grupos no presentes en el consejo presentaran alegaciones exclusivamente por escrito. No hubo audiencias públicas, ni testimonios de expertos o grupos de interés, ni por supuesto debates públicos. Otro ejemplo llamativo de esta ambivalencia lo aporta el famoso y controvertido episodio protagonizado por el gobierno del Partido Popular a finales de 2000, cuando invitó a una amplia lista de expertos académicos, muchos de ellos conocidos por su oposición previa al proyecto de PHN de 1993, a emitir informes sobre su nuevo proyecto de PHN. Se trataba de un gesto prometedor de apertura de miras y disposición a la interacción con agentes no directamente concernidos como grupos de interés. Pero la promesa se malogró cuando el ministerio decidió que los informes (en su mayoría más bien críticos) no se hicieran públicos, impidiendo así que un gran esfuerzo colectivo de estudio y examen de la propuesta fuera puesto a disposición de la prensa, el público en general, el Consejo Nacional del Agua y los propios parlamentarios que debían aprobar la ley⁶.

Por otra parte, para hacer un balance equilibrado de esta cuestión, debe ponderarse el hecho de que entre 1993 y 2004 el partido socialista haya cambiado considerablemente su perspectiva sobre la política del agua, pasando de defender un gigantesco sistema de trasvases entre todas las cuencas españolas, a suprimir incluso el más

modesto trasvase del Ebro aprobado por el Partido Popular y sustituirlo por un conjunto de medidas de mejora de la gestión y desalación. Podría argumentarse que este cambio de postura del PSOE se debe, al menos en parte, al efecto de persuasión de puntos de vista contrarios a la idea de los trasvases, que han sido defendidos con ardor por múltiples grupos y voces, especialmente ecologistas y académicas, durante estos años. Estaríamos así, aparentemente, ante un ejemplo de una situación en la que partes importantes de la sociedad civil, mediante un proceso de deliberación pública prolongado, habrían persuadido a un grupo político mayoritario para que cambiase su opinión, un éxito de la deliberación pública. No obstante, cabe hacer algunas matizaciones a esta apreciación optimista, sobre todo porque de ser cierta esta interpretación, los agentes sociales y académicos defensores de estas posturas sólo habrían logrado persuadir a una de las grandes fuerzas políticas, lo que indica que quizá el diálogo no ha sido lo suficientemente abierto como para producir un acuerdo más amplio, una decisión política *óptima* en el sentido político mencionado más arriba. En la misma línea, hay que destacar que, según las encuestas realizadas en el momento de la decisión, la paralización del trasvase del Ebro no contaba con el apoyo de la mayoría de los votantes⁷.

En definitiva, vista la experiencia de estos años, cabe preguntarse si quienes incluyeron en la Ley de Aguas el mandato de elaborar el PHN no se habrán arrepentido alguna vez. El contraste entre el tipo ideal del estado/gobierno como agente racional, omnisciente y desapasionado, que es capaz de elaborar un plan como este y la realidad observada, debería hacernos meditar sobre si no sería mejor que el estado, en lugar de gastar tantas energías en elaborar un plan que, como piedra de sísifo, nunca acaba de llegar a su realización, se dedicara más bien a organizar un sistema de reglas flexibles y adaptables que permitiera que los diferentes agentes implicados en problemas distintos, en lugares distintos y situaciones diferentes, tomen decisiones sensatas y responsables (esto es, haciéndose cargo de los costes y beneficios de las mismas) de acuerdo a la realidad del tiempo y lugar, siempre con la supervisión, a distancia, del estado, más bien como protector de los intereses de terceros que como autoridad sobre lo que sea o no el interés general, a veinte años vista. Esa era la línea por la que nos inclinábamos en nuestras recomendaciones sobre política del agua en 1996, y en vista de lo sucedido desde entonces, sigue pareciendo un camino mucho más fructífero.

⁶ Los informes fueron publicados tras el cambio de gobierno y están ahora disponibles en <http://www.mma.es/secciones/agua/informes.htm>.

⁷ *El Mundo*, 7 de junio de 2004.