

POLITICA HIDRAULICA

Por Juan Benet*

La expresión «política hidráulica» es de las que ha conocido fortuna; no me atrevo a afirmar que sea el origen pero sí una de las primeras asociaciones de dos actividades muy distintas —la política y la técnica— que con el progreso de la segunda nunca podrán dejar de estar hermanadas a partir de una cierta fecha. La expresión —engriscada hoy por su repetición y aplicación a cualquier otra actividad, sea o no industrial— se forjó a finales del siglo pasado, en tierras aragonesas, con una intención y significación mucho más limitadas que las que hoy suscita. Entonces la política hidráulica era entendida poco más que como el impulso necesario para la extensión de los regadíos, una iniciativa destinada a incrementar y mejorar la nutrición, la riqueza y el trabajo del país; era —por decirlo con una palabra muy de entonces y que siempre echo de menos— un aspecto más del fomento. De entonces acá han ocurrido muchas cosas y ya en el terreno de la política territorial —una expresión hija de aquella que se ocupará de un negocio mucho más vasto, que engloba al de su madre— el cambio del punto de vista respecto al agua no será el menor. De ser un factor de posibilidades ha pasado a ser un artículo de primera necesidad cuya dotación se halla seriamente comprometida; por paradoja el progreso ha obligado a cruzar la frontera hegeliana entre la necesidad y la libertad pero en el sentido inverso; la libertad decimonónica y ribereña derivada de la abundancia ha evolucionado en nuestro siglo hasta convertirse en la sujeción y aceptación de unos límites que exigen la más estricta administración del bien común.

Con el agua ya no se puede jugar y es tal vez el primer bien natural que, a causa del crecimiento demográfico y el desarrollo industrial, ha de verse sometido a una planificación global.

Sin embargo aquella visión del pasado tan alejada de un punto de vista actual que conoce los límites de ese bien —y por consiguiente antes que en el fomento ha de pensar en la conservación—, no de-

(*) Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.
— Ag. y Soc. n.º 32 (julio-sept. 1984)

jaba de tener atisbos muy acertados que intuían «avant la lettre» la necesidad de la planificación, poco menos que global. En mayo de 1880, en su discurso sobre la «Misión social de los riegos de España», escribía Joaquín Costa en tono abiertamente declamatorio: «Si los ingleses no disfrutaran de las ventajas del gulf-stream con el que el golfo mejicano les surte gratuitamente del calor que necesitan sus mieses para madurar y sus praderas para matizarse de flores, y les dijeran que por las montañas de Gales o Cumberland corrían varios gulf streams ¿creéis que se entretendrían en discutir recetas para paliar su clima frigidísimo y que no se apresurarían lo primero a horadar montañas, tender por los valles sifones y acueductos, encerrar en gigantescas redes de tuberías las provincias y convertir al Reino Unido en una estufa de infinitas proporciones, dotándole de un sistema arterial por donde circularan sin cesar las calientes emanaciones de aquel geiser inagotable, entibiasen su atmósfera, mudasen repentinamente la faz de su agricultura y vivificasen el cuerpo aletargado de la nación? Pues bien: eso que en los septentrionales nos parecería racional, nos parece indebido en nosotros, a juzgar por el olvido en que lo tenemos o por la indiferencia con que lo miramos».

La calenturienta y un tanto rocambolesca comparación de Costa, llevada por la vía del contraste, no tiene en el fondo otro objeto que hacer hincapié en la necesidad y urgencia de una conducta práctica —la que llevan a cabo los pueblos septentrionales— que debe prevalecer sobre la retórica en la que abundan los meridionales. Pero esa absurda hipótesis le sirve a Costa para soñar un país transformado de extremo a extremo por la planificación, con sus montañas horadadas, encerrado en una malla de conducciones capaz de colocar, en cualquier punto necesitado, el bien común que «gratuitamente» se produce en cualquier otro dotado de él con sobreabundancia. Es en cierto modo la traslación a una red hidráulica del esquema que prevalece para la distribución eléctrica, único servicio hoy por hoy que, aunque con algunas diferencias cualitativas, puede presumir de un reparto igualitario en todo el área de un país.

La política hidráulica en las postrimerías del siglo XX se puede definir, con menos retórica y tal vez ambición que en el pasado, con unas fórmulas sencillas derivadas de los conocimientos suministrados por la estadística en diversos campos de la auscultación. Una de esas fórmulas consiste en situar la planificación hidráulica global en la posibilidad de suministrar al ciudadano la cantidad de 1.000 metros cúbicos de agua potable o tratada al año; tal dotación constituye el límite superior, o si se quiere, la envolvente de la dotación pública por habitante para una sociedad plenamente desarrollada y con la que se cubren las necesidades de todo orden, domésticas, agrícolas e industriales. La diferencia de esa concepción con la que preva-

lecia en tiempos de Costa es notoria; entonces todo el énfasis de la política hidráulica recaía sobre el uso agrícola y la necesidad de implantar nuevos regadíos, en tanto los usos domésticos e industriales —excepto en unos pocos núcleos de población de creciente expansión y demanda— eran poco menos que satisfechos con la libertad ribereña y una histórica y heredada captación de aguas local. Esa simplificada envolvente, matizada de acuerdo con las características locales y extendida a la evolución demográfica derivada de la hipótesis de crecimiento y desarrollo, dará lugar por así decirlo a un plano de la demanda futura y a una planificación de la distribución de los recursos para cubrir esa demanda hasta una determinada fecha, más allá de la cual (situada sin duda en el siglo futuro) ningún político debe atreverse a intervenir sin caer en el riesgo de hipertrofiar su papel histórico.

Pongamos que hoy, como en los tiempos de Costa, las tres familias que determinan o hacen posible la política hidráulica (tres familias autónomas e independientes pero conectadas entre sí, que por supuesto no son las mismas —aunque conservan su apellido— en aquellos días) son: la técnica, la naturaleza y la política.

He empezado por la técnica no sólo por ser la más universal y comprensible sino porque, al menos en este ámbito ocupado por personas que un día u otro dirigirán tal vez su actividad hacia ella, es la que requiere menos explicación aun cuando sea la que con el tiempo más ha evolucionado. La técnica de hoy, macroscópicamente, no ha modificado la de hace un siglo pero sí la ha diversificado, complicado y completado. Hoy como entonces se trata de retener, controlar, aprovechar, conducir y repartir el agua pero a ese múltiple propósito se ha de sumar la necesidad de mantener su calidad, un aspecto más de la planificación integral surgido como consecuencia del incremento constante de la contaminación. Pero en definitiva la técnica que empleemos los españoles no será distinta de la usada por los franceses o por los chinos, pero dado que nuestro país presenta unos caracteres hidrológicos bastante peculiares, sospecho que en el futuro no tendrá otra opción que movilizar lo que se ha dado en llamar una tecnología de punta a fin de resolver unos problemas de una magnitud impropia de un país desarrollado.

No es sólo la naturaleza —que con la península se ha comportado como una madre temperamental y caprichosa— la que dicta la magnitud de esos problemas; por decirlo con una tautología la naturaleza se basta a sí misma y, como aquellos hospitales de campaña ingleses de la I Guerra Mundial que al decir de un informe «se hubieran demostrado perfectamente equipados de no haber sido por el número de heridos», estaría perfectamente equilibrada, diseñada y abastecida de no ser por el hombre. Pero el hombre altera ese equilibrio

y con su poco natural proceder hace inhabitable la naturaleza, transformando una «natura naturata» perfectamente estable y generativa en una «natura naturans» salpicada de dificultades para la supervivencia. Lo curioso es que en un espacio habitado y naturalmente afectado por buen número de problemas, el elemento menos corregible y dominable por el hombre es el propio hombre y su obra y de ahí que la función primaria de la técnica se dirija a corregir a la naturaleza, y no a la obra del hombre, para hacerla a la medida de éstos. El proceso que cabría pensar como más racional sería el inverso pero por una razón que no es fácil de explicar, o al menos condensar, en ningún rincón de la humanidad —salvo en las zonas desérticas— se ha practicado desde las edades nómadas.

La constitución física de la península se puede resumir en la existencia de dos grandes cuencas —la atlántica y la mediterránea— que vierten a los dos mares que la circundan. Territorial, geológica, edafológica, climatológica e hidrográficamente consideradas ambas cuencas son muy diferentes, tan diferentes que cabe decir que el sistema ibérico-bético no es otra cosa que el cordón de soldadura de dos países distintos: uno el que se extiende entre la cordillera cantábrica, el sistema ibérico y Sierra Morena; otro el comprendido entre los Pirineos y a levante y sur de las dos formaciones anteriores; en el primero abundan las mesetas, las rocas hipogénicas, las tierras ácidas, el cultivo de los cereales, la ganadería y la mentalidad jerárquica; en el segundo predominan las vegas bajas, las calizas, el olivar y la vid, la industria artesanal y una concepción más tribal de la existencia.

El total medio de los recursos hídricos del país se puede estimar en unos 110.000 hectómetros cúbicos de agua al año que si pudieran ser exhaustivamente aprovechados proporcionarían a un país de 50 millones de habitantes una dotación media de 2.200 metros cúbicos por habitante y año, más del doble del standard envolvente de una sociedad desarrollada. La realidad posible —esto es, lo máximo que se puede hacer para disponer de ese caudal— dista mucho de esa capacidad puramente numérica pues el plan más ambicioso y exhaustivo no será nunca capaz de disponer de más del 70% de la escorrentía peninsular. De esa escorrentía se puede decir que 80.000 hectómetros cúbicos vierten al Atlántico, en tanto 30.000 lo hacen al Mediterráneo, un índice más de la diferencia entre los dos países de que antes hablaba. Pero aún hay más, la demanda futura de ambas cuencas es del mismo orden y situada en torno a los 30.000 hectómetros cúbicos por año por lo que cotejadas con sus recursos disponibles en tanto la cuenca atlántica goza de un coeficiente de cobertura de 2.7, en la mediterránea el balance es absolutamente estricto. El balance previsto en el «El agua en España» (Madrid, 1977) es el siguiente para las diversas cuencas:

<i>Cuenca Atlántica:</i>	<i>Recursos</i>	<i>Demanda</i> <i>(Hm³/año)</i>
Norte	17.000	3.000
Duero	10.000	7.000
Tajo	8.000	6.000
Guadiana	3.000	4.000
Guadalquivir	5.000	7.000
<i>Cuenca mediterránea</i>		
Pirineo Oriental	2.000	3.000
Ebro	17.000	15.000
Júcar	4.000	5.000
Segura	1.000	2.000
Sur	1.000	2.000

A la vista de este cuadro de cifras gruesas se ve que esencialmente el exceso de recursos se sitúa en el cuadrante noroeste al tiempo que los defectos más cuantiosos y más necesitados de una modificación estructural del reparto, tanto por su lejanía cuanto por la imposibilidad de préstamos de cuencas vecinas, se localizan en el sureste. La gran reserva de agua se limita al sistema Norte-Duero-Ebro Tajo, estando el resto de la península necesitada del transporte de excedentes para cubrir su demanda. Y eso, inexorablemente, quiere decir que, antes incluso de quedar agotado el aprovechamiento de cada cuenca, en cuanto entidad hidrográfica independiente, la política hidráulica tendente a un reparto uniforme y equitativo del bien común exige la comunicación entre las cuencas, esto es, los trasvases.

Los grandes ríos españoles corren en sus más extensos tramos, y casi sin excepción, en sentido latitudinal; sus trayectorias son casi paralelas y en algunos casos, como en el Tajo-Turía o Guadalquivir-Segura, opuestas por el vértice. Creo que resulta fácil comprender, sin siquiera necesidad de gráficos, que el trasvase más fácil y posible es aquel que se realice entre dos trayectorias paralelas y del mismo sentido y, por lo mismo, el más difícil y comprometido será entre otras dos paralelas y de sentido opuesto, completamente divergentes desde su nacimiento. Por consiguiente, los trasvases más económicos en España serán, en primer lugar, los que por un lado enlacen la cuenca atlántica y por otro la mediterránea; en un segundo lugar, aquel —como el Tajo-Segura— o aquellos que enlacen ambas divisorias por sus pasos más favorables. La movilización de la cuenca atlántica hacia la mediterránea exige la previa conexión de ambas en el sentido Norte-Sur (por ser el sentido excedente-deficiente) para una

vez dado este paso establecer la conexión Oeste-Este en correspondencia con el mismo sentido. Desde este punto de vista y limitándome por el momento a la solución técnico-geográfica, creo que la política hidráulica futura se puede dividir en las siguientes etapas que ni mucho menos establecen un orden cronológico: en primer lugar, la etapa de las cuencas o de los embalses (que es la actual) en la que se procederá al aprovechamiento máximo de cada cuenca; en segundo, la etapa de las intercuenas o de los trasvases longitudinales entre cuencas vecinas y de la misma dirección; y en un tercer momento, la etapa de los trasvases latitudinales no ya entre cuencas sino entre conexiones de cuencas.

Por último está la política —es decir, la sociedad— que lo viene a complicar todo a fin de que sea ella la que lo facilite todo. La política hidráulica puede dar lugar al empeño más serio de los españoles —en toda su historia— para modificar, mejorar y enriquecer su territorio; un empeño que de emprenderse se medirá en décadas y en una movilización de capitales de cuya expresión numérica es imposible de prever el número de dígitos. La política hidráulica que se ha hecho en España desde los tiempos de Costa se ha apoyado en una Ley de Aguas que data de 1879 que sentó los principios básicos de la utilización racional del agua gracias en esencia a la declaración de las corrientes naturales como constituyentes de un bien público del Estado. A lo largo de un siglo de vigencia esa Ley ha permitido al Estado, entre otras cosas, regular al año 40.000 hectómetros cúbicos, cuatro veces la capacidad natural que el territorio ofrece a los habitantes para su consumo; crear las Confederaciones Hidrográficas; levantar más de 700 grandes presas; paliar en buena medida los estragos de las sequías y las avenidas e incrementar el regadío en casi 3 millones de hectáreas. Pero por así decirlo tanto la Ley como su campo de aplicación están hoy agotados y el paso siguiente hasta la disponibilidad de 60.000 hectómetros cúbicos de agua al año, la extensión del regadío a 5 millones de hectáreas y la conexión —en muchos casos reversible— de las diversas cuencas sólo será posible mediante esa nueva Ley de Aguas que recientemente a propuesta del Gobierno ha aprobado la Cámara de Diputados y que, es de esperar, ha de constituir la cobertura legal para este segundo desarrollo hidráulico de nuestro país. Las bases directrices y fundamentales de esa Ley son las siguientes: 1.— Las aguas continentales del territorio español, corrientes o estáticas, superficiales o subterráneas, constituyen un bien público y su aprovechamiento debe estar subordinado al interés general. 2.— El Estado, a través de sus organismos, administrará el agua con unidad de gestión. 3.— La cuenca hidrográfica, como unidad de gestión, se considera indivisible. 4.— La ordenación del dominio público hidráulico se llevará a cabo en obediencia al Plan

Hidrológico Nacional y a los planes hidrológicos de cuencas. 5.— Un Consejo Nacional del Agua revisará e informará sobre ambas clases de planes. 6.— El alumbramiento de fuentes subterráneas estará sujeto a la correspondiente autorización estatal: el propietario del terreno tendrá prioridad sobre cualquier otro usuario. 7.— Será responsabilidad de la Administración la conservación del buen estado y calidad de las aguas.

Creo que este es, en líneas generales, el estado de la cuestión hoy en día. Contra cierto sentir que estima que en materia de política hidráulica está todo hecho en nuestro país y que la «era de los embalses» pertenece al pasado, me atrevo a afirmar que lo que queda por delante, pongamos en el próximo siglo, es tanto o más que lo que se ha hecho.

RESUMEN

A partir del concepto que se tiene del término «política hidráulica» a finales del siglo pasado, como impulso necesario para la extensión de los regadíos, el autor va analizando la evolución de esta idea.

En nuestros días la regulación del agua va a ocuparse de sus utilidades con una proyección más amplia, más allá del valor agrícola de este recurso, en ámbitos cuantitativamente muy importantes como son sus usos domésticos e industriales. Los planteamientos sobre política hidráulica han de proyectarse a estas alturas sobre objetivos impensados en el pasado, como la preservación de su calidad frente a una nube de factores contaminantes.

A continuación el autor reflexiona sobre los recursos hídricos de la península, constatando el desequilibrio cuantitativo en el espacio, con dos extremos identificables, el exceso del cuadrante noroeste y las carencias del sureste. Abordar esta problemática con una política hidráulica proyectada a corregir en el futuro este desfase, podría dar lugar al empeño más serio de los españoles en toda su historia y a este fin el autor aporta ideas en el artículo.

RÉSUMÉ

A partir du concept que l'on a du terme «politique hydraulique» à la fin du siècle dernier, en tant qu'élan nécessaire pour l'extension des zones irriguées, l'auteur analyse l'évolution de cette idée.

De nos jours, la régulation des eaux s'occupe de ses usages avec une projection plus large, au delà de la valeur agricole de cette ressource, dans des domaines quantitativement très importants comme

le sont ses usages domestiques et industriels. Les problèmes posés par la politique hydraulique doivent, maintenant, se projeter vers des objectifs non envisagés dans le passé, comme la préservation de sa qualité face à une multitude de facteurs polluants.

Par la suite, l'auteur étudie les ressources hydriques de la péninsule et constate le déséquilibre quantitatif dans l'espace, avec deux extrêmes identifiables, l'excès du quart Nord-Est et les manques du Sud-Est. Aborder cette problématique avec une politique hydraulique prévue pour corriger ce déphasage pourrait engendrer l'un des efforts les plus sérieux des espagnols dans toute leur histoire, et dans ce but l'auteur de l'article donne des idées.

SUMMARY

The author studies the evolution of the «hydraulic policy» notion at the turn of the century as a driving force for the extension of irrigated areas.

At present, the new legislation about water resources in addition to the use of water for farm production will also regulate the household and industrial demands so significant form a quantitative point of view. The hydraulic policies must be based now on a number of different factors such as preserving the quality due to the many pollution threats.

Following, the author studies the hydraulic resources of the peninsula and finds the quantitative unbalance in the country, with two identifiable extremes: the excess in the northwest corner and the scarce rainfall in the southeast. To draw up a hydraulic policy that would correct in the future these differences could be the most decisive action of Spain throughout her history and in this connection the author contributes some ideas.

