

## *Presentación*

### *Destapando la olla de la política hidráulica española*

---

**A**ntonio Estevan falleció la madrugada del 19 de septiembre del 2008. Durante los últimos años mantuve con él estrechas relaciones de amistad e intercambio intelectual, en buena parte relacionado con el agua. Y tras años de habituarme a compartir con él y a afinar con su ayuda mis elaboraciones y textos, me siento, de pronto, muy huérfano de sus sugerentes ideas y comentarios a la hora de escribir sobre el agua. Pero acepto la invitación de Leandro del Moral, presidente de la Fundación Nueva Cultura del Agua, y Josu Ugarte, presidente de Bakeaz, a introducir este libro porque coincido con ambos en que nuestra mejor manera de paliar su lamentable pérdida es darle la voz publicando dos textos suyos importantes y redoblando nuestra atención hacia sus palabras. Son dos de sus últimos textos que me parecen especialmente clarificadores de las herencias, los problemas y las tribulaciones de la política hidráulica española, cuyo conocimiento resulta esencial para apoyar con firmeza los avances hacia esa *nueva cultura del agua* por la que tanto había luchado Antonio.

Los dos textos publicados ponen el dedo en la llaga de problemas clave del panorama hidráulico español que, sintomáticamente, aparecen soslayados en los informes oficiales elaborados

para dar a conocer dicho panorama, en cumplimiento de las exigencias de la Directiva Marco del Agua (DMA). Y digo «sintomáticamente» porque su soslayo ayuda a perpetuar los que —según Antonio— han venido siendo los pilares de la tradicional política de promoción de obras hidráulicas en nuestro país: la sistemática sobrestimación de los recursos y las demandas y la también sistemática subestimación de los costes de los proyectos hidráulicos. La denuncia de estos pilares y de sus nefastas consecuencias es la que ofrece el principal nexo de unión entre los dos trabajos publicados, cuya temática y ámbito espacio-temporal son por lo demás bien diferentes.

El primero de los trabajos describe el desarrollo hidráulico en la España del siglo xx, enjuiciándolo críticamente y mostrando los graves problemas que ha generado y la ineludible necesidad de reconducirlos hacia horizontes social, ecológica y económicamente más razonables. El principal problema arranca de que la tendencia de esa política a sobrestimar los recursos se ha visto agravada por la tendencia de las aportaciones de las cuencas a menguar en cantidad y calidad. Tendencia en buena parte motivada por el aumento de los usos consuntivos del agua que la propia política de promoción de obras hidráulicas de oferta había propiciado. Y hace hincapié en que el conflicto resulta cada vez más explosivo porque la mencionada sobrestimación de recursos ha servido para dimensionar y otorgar unos derechos sobre el agua que se sitúan muy por encima de los caudales disponibles en régimen renovable.

El aumento de los usos consuntivos del agua que se observa en todo el territorio —ligado no sólo al aumento del regadío, sino también al mayor consumo vegetativo derivado de la reforestación y de la mejora en el rendimiento de los cultivos de secano— ha desencadenado procesos de sobreexplotación de las aguas superficiales y subterráneas que trajeron consigo la desaparición, reducción o contaminación de los caudales de numerosos pozos, fuentes y lagunas que venían siendo utilizados desde épocas inmemoriales para el abastecimiento de poblaciones y regadíos. Y esta pérdida de caudales con derechos preexistentes corrió paralela a la apertura y profundización de un

sinnúmero de captaciones, tanto legales como ilegales, en el marco de las actualmente denominadas «guerras del agua», observándose derechos sin caudal y extracciones de caudales sin derechos. Como consecuencia de esta «huida hacia delante», en las cuencas más problemáticas, los derechos se situaron muy por encima de los caudales medios renovables, que, para colmo, los planes hidrológicos acostumbran a sobrevalorar. Con ello tienden a hacerse crónicas las situaciones de escasez o —en palabras de Antonio— de «sequía construida» en las que la falta de caudales impide ejercitar los derechos, lo que resulta grave cuando estos derechos se refieren a abastecimientos urbanos.

El trabajo de Antonio relata este proceso con frases antológicas que subrayan problemas a veces tanto más elementales cuanto que son ignorados por una política complaciente con las lamentables tendencias en curso. Pues esta política ignora que, como el agua disponible en un territorio es limitada, de tanto forzar su explotación sobrevaluándola e incentivando sus usos para el regadío y los aprovechamientos hidroeléctricos, son las antiguas concesiones de agua para abastecimientos urbanos —teóricamente prioritarias— las que han acabado sufriendo las consecuencias. Los apartados finales del texto ejemplifican los casos de abastecimientos urbanos que han visto mermar o deteriorarse sus caudales, teniendo que recurrir a costosos tratamientos potabilizadores o a buscar otras fuentes de abastecimiento. Así, los reiterados episodios de desabastecimiento urbano de agua de calidad, lejos de ser fruto de las escaseces o sequías sustanciales a nuestro territorio, son sobre todo exponente de la mala gestión del agua en nuestro país.

Según Antonio, el desarrollo hidráulico del siglo xx, al forzar los usos hidroeléctricos y de regadío, además de dañar seriamente los ecosistemas acuáticos del país, tiene otro lado oscuro importante. Ha deteriorado la cantidad y, sobre todo, la calidad del agua para el abastecimiento de millones de personas. Esta situación se viene salvando a base de invertir ingentes cantidades de dinero público en plantas potabilizadoras y desaladoras que —a juicio de Antonio— en muy pocas zonas habrían sido necesarias, exceptuando las islas, si la gestión del agua hubiera

estado menos plegada a intereses económicos particulares y más al verdadero interés general del país, que se ha venido esgrimiendo como justificación de las actuaciones hidráulicas más absurdas en los planos económico y ecológico. Ni que decir tiene que esas enormes inversiones están haciendo el negocio de algunos, cuyos intereses siguen tirando del carro de ese *despilfarro interesado* que ha acabado siendo la política hidráulica en nuestro país.

En esta situación —advierte Antonio— la magnitud de los recursos públicos que habrá que invertir en los próximos años para paliar los deterioros ocasionados por la política histórica de obras hidráulicas «va a ser (lo está siendo ya) ingente. Pero aun así palidecerá ante el cómputo de los recursos económicos que serán necesarios para afrontar la reconversión del regadío español, que sólo se podrá acometer compensando económicamente los insostenibles derechos de riego que han sido distribuidos década tras década, antes, durante y después del franquismo, y todavía hoy mismo, por las sucesivas administraciones hidráulicas estatales».

Este primer texto se completa con un anexo que recoge un breve informe sobre los «Indicios de sobrevaloración de las disponibilidades de agua estimadas por la planificación hidrológica». Este informe lo hicimos Antonio y yo cuando se me invitó a una reunión informal en Bruselas con la entonces ministra de Medio Ambiente Cristina Narbona, para que algunas personas expertas le comunicáramos en confianza cuáles eran nuestros puntos de vista sobre los principales problemas ecológico-ambientales del país y sus posibles tratamientos. Tras comentar con Antonio esta oportunidad, decidimos de común acuerdo centrar la necesariamente breve y directa comunicación a la ministra en la tendencia habitual de la planificación hidrológica a sobrestimar los recursos y preparar un papel claro y escueto para que quedara constancia de ello. Este papel es el informe ahora reproducido, que tiene la virtud de sintetizar el que —a juicio de Antonio y mío— no sólo era un tema importante, sino también un tema perfectamente abordable por la ministra. Pues, si en el caso de determinados proyectos —como el descabellado

trasvase Tajo-La Mancha— los intereses político-económicos en juego podían imponer decisiones a la ministra dejándole sólo la libertad de dimitir, en temas meramente técnicos como el que planteábamos su capacidad para decidir sin interferencias parecía estar más asegurada.

Cuando hay claras evidencias de que las aportaciones de las cuencas han venido cayendo en cantidad y, más aún, en calidad, nuestro informe trató de evitar que la planificación hidrológica siguiera estimando las aportaciones de las cuencas a base de identificarlas con sus medias en largo periodo. Dado que, cuando una variable tiende a disminuir, está claro que sus valores futuros acostumbra a situarse muy por debajo de su media histórica: nuestro informe sugería, entre otras cosas, que la planificación atendiera más a las tendencias recientes que a las medias históricas de aportaciones. Sin embargo, nuestro desinteresado informe cayó, al parecer, en saco roto, porque meses después salió un proyecto con nuevas instrucciones para la planificación hidrológica en el que se volvía a reproducir el vicio criticado. Pese a que la enfermedad de Antonio seguía su desgraciado curso, tuvo todavía el empeño de promover, con Abel La Calle y conmigo, un nuevo papel con alegaciones al mencionado anteproyecto de reglamento, sobre «Las series hidrológicas en la Instrucción de Planificación Hidrológica (IPH)», que no es cosa de reproducir en este libro, máxime cuando está accesible en la página web de la Fundación Nueva Cultura del Agua (<http://www.unizar.es/fnca>). Como consecuencia de ello, la versión de la IPH finalmente aprobada y publicada el 10 de septiembre del 2008 acabó incluyendo, por fin, la obligación de tener en cuenta las aportaciones medias no sólo de las series históricas completas (de 1940-1941 a 2005-2006), sino también del periodo más reciente «comprendido entre los años hidrológicos 1980-1981 y 2005-2006». Valga este breve relato para subrayar las enormes dificultades que surgen a la hora de modificar las piezas del marco institucional y mental que ha sostenido, y sostiene todavía, la vieja cultura del agua.

El segundo de los textos de Antonio publicados en el presente libro es el que hizo sobre desalación, energía y medio ambien-

te para el Panel científico-técnico de seguimiento de la política de aguas (promovido por la Fundación Nueva Cultura del Agua) y que acudió a presentar en enero del 2008, en Sevilla, con su salud ya muy quebrantada. Así como el texto anterior recoge la historia y los problemas heredados de la política hidráulica desarrollada durante el siglo XX, este texto tiene la virtud de situar en su justa medida algunos de los problemas fundamentales de la gestión hidráulica del siglo XXI: los que plantea el notable desarrollo de las plantas desaladoras y su encaje con la gestión del agua en su conjunto. El texto, además de desmenuzar el panorama técnico-económico de la desalación, valorando sus realidades y sus posibilidades, subraya la conveniencia de razonar sobre el ciclo completo del agua para orientar bien su gestión, ya que si no, se corre el riesgo de afinar mucho en algunas fases del mismo, a la vez que se deja abierta la puerta a enormes despilfarros en otras. Pero como no es cosa de resumir aquí las aportaciones del texto, voy a señalar sólo algunos aspectos esenciales del mismo muy vinculados al enjuiciamiento de la política hidráulica española que dan continuidad al texto anterior.

Tras hacer una interesante exposición histórica de la desalación en España, Antonio empieza centrando su análisis en el Programa AGUA (Actuaciones para la Gestión y la Utilización del Agua), que vino a sustituir el vacío que dejó el aquelarre de inversiones vinculadas a la derogación del trasvase del Ebro, engañosamente propuesto como panacea capaz de solucionar los problemas hídricos de todo el litoral mediterráneo. Recordemos que el trasvase del Ebro se apoyaba en esa especie de muletas que eran los pilares de la política tradicional de promoción de obras hidráulicas antes mencionados: se justificaba sobrestimando manifiestamente en cantidad y calidad los recursos de la cuenca cedente y las demandas a servir, y subestimando todavía más, si cabe, los costes del proyecto.

Como constata Antonio, lamentablemente el Programa AGUA no empezó haciendo un análisis detallado de las necesidades de agua que el proyecto de trasvase del Ebro había inflado, hasta elevarlas por encima de los mil hectómetros cúbicos. Porque se postulaba que si se mantenía el *principio* de implan-

tar capacidad de oferta sólo con el compromiso fehaciente de compra por los futuros usuarios con plena recuperación de costes, la nueva oferta de agua se iría ajustando en cada momento a la demanda efectiva. Pero, como observa Antonio, la aplicación de este *principio* se fue debilitando a medida que «arreciaba la presión política y mediática y la irracionalización del debate del agua», y fue perdiendo, así, su carácter de mecanismo regulador del desarrollo de la desalación. Como consecuencia de ello, Antonio aprecia que la administración responsable «se vio forzada» a poner en marcha importantes proyectos de desalación sin haber podido establecer acuerdos previos de adquisición del agua con los futuros usuarios. También observa que, en contra de lo inicialmente previsto, los caudales ahorrados o no utilizados se han seguido usando para ampliar los regadíos o incluso para venderlos en dudosos mercados del agua, que «no se han podido establecer» unos mínimos de rendimiento de las redes como condición para ampliar la dotación de cualquier abastecimiento, etc. Y, para colmo, constata que se están implantando grandes capacidades de desalación en las mismas cuencas o en sistemas interconectados —o fácilmente interconectables— con otros en los que se siguen gastando cientos de hectómetros cúbicos anuales en regadíos extensivos subvencionados con productividades brutas comprendidas entre 8 y 10 céntimos de euro por metro cúbico, mientras que el coste del agua desalada multiplica por cinco esa cifra.

A juicio de Antonio, esta deriva del Programa AGUA hacia un planteamiento de oferta tradicional se proyecta hacia el futuro de modo especialmente visible en varias zonas del litoral en las que están previstos disparatados crecimientos urbanísticos. Las nuevas capacidades de desalación garantizan muy holgadamente los suministros futuros de agua que puedan requerir en su día estas actuaciones, si se llegan a ejecutar, pero ni siquiera se exige a los promotores urbanísticos o a las administraciones locales que los representan el compromiso formal de compra de la producción o la cofinanciación de las inversiones.

En este contexto, los objetivos iniciales más amplios del Programa AGUA acabaron siendo tenaz y sordamente recondu-

cidos hacia los ya reiterados pilares tradicionales de la política hidráulica tradicional: la sobrestimación de los recursos y las demandas, y la subestimación de los costes. Con el agravante —dice Antonio— de que en las plantas desaladoras las capacidades de suministro instaladas son reales al cien por cien, a diferencia de lo que ha ocurrido con frecuencia en las grandes obras hidráulicas tradicionales, que una vez ejecutadas no solían ofrecer los volúmenes de suministro previstos.

Con lo cual el fracaso del Programa AGUA para atender los objetivos que inicialmente se planteaba está asegurado, al haberse dimensionado enormes inversiones en desalación a partir de unas demandas a todas luces infladas. La ingente capacidad de desalación puesta en marcha con dinero público se está revelando ya claramente sobredimensionada, lo que lleva a infrautilizar las plantas y a elevar el coste del metro cúbico de agua desalada muy por encima de lo previsto, tal y como constata Antonio. Y es que el Programa AGUA se desarrolló contraviniendo una regla de gestión fundamental reiterada desde hace tiempo por Antonio: hay que invertir primero en ahorro y en gestión seria de la demanda antes de hacerlo en desalación, pues el coste del metro cúbico desalado sube exponencialmente con la infrautilización de las plantas.

Una vez más, vemos que en el siglo XXI la potente administración hidráulica sigue sin ocuparse de gestionar el agua y sí de promover inversiones lo más cuantiosas posible para satisfacer los lucros derivados de su construcción, generando con ello nuevos problemas y despropósitos. ¿Se vio forzada a ello esta administración por «la presión política y mediática y la irracionalización del debate del agua», como apuntaba Antonio? Sin duda, pero ¿es que de verdad pretendía otra cosa? No lo creo. Si la administración hidráulica hubiera querido hacer una buena gestión del agua, habría nombrado al frente del programa a una persona con el perfil de Antonio, es decir, con una competencia y una vocación aseguradas en este campo y con una honestidad a prueba de bomba, en vez de encomendárselo a otra vinculada desde siempre «al sector» de las obras hidráulicas tradicionales, que ha visto en la desalación el filón de un nuevo negocio.

No es que Antonio pecara de ingenuo, pero sí de buena persona que concedía siempre a sus oponentes el beneficio de la duda y trataba de convencerlos con datos y argumentos. Así, luchó como ingeniero contra los engaños de una ingeniería que operaba al servicio del negocio de los megaproyectos hidráulicos, apoyada con millonarios presupuestos públicos y empresariales. En su competentísimo manejo de la información descubrió, por ejemplo, que en seis de los últimos diez años el Ebro no aportaba la cantidad de agua prevista para el trasvase, que el agua a trasvasar no era potable y que el proyecto ignoraba la necesidad y los costes de desalarla y potabilizarla. Como también estudió y advirtió que las aportaciones del río Júcar —tras ser decapitado por los regadíos manchegos— habían caído muy por debajo de las medias históricas utilizadas para dimensionar el trasvase al Vinalopó. Creo que semejantes errores de bulto no eran tanto fruto de la incompetencia como de la corrupción técnica a la que estaba sometida una ingeniería hidráulica servil a negocios empeñados en facturar proyectos tanto más lucrativos como inflados e inconsistentes y de la irresponsabilidad de unos políticos acomodaticios, sólo pendientes de sus réditos electorales. Creo que Antonio ha dignificado, con su ejemplo, la ingeniería hidráulica y la política en nuestro país. Y espero que con este libro se ayude a restablecer una ética profesional y política más acorde con la que hemos venido llamando *nueva cultura del agua*.

*José Manuel Naredo*  
Madrid, 1 de noviembre del 2008