

---

## ***Introducción***

**T**radicionalmente, la planificación y gestión del agua en España se ha realizado haciendo hincapié en el carácter productivo del agua. Desde finales del siglo XIX, la construcción de grandes infraestructuras públicas para el almacenamiento y transferencia de agua hacia zonas áridas se ha justificado por el incremento de rendimientos que ello generaría en la agricultura, al pasar de secano a regadío. Este argumento, que en el contexto de un país eminentemente agrícola y atrasado como la España de aquella época se presentaba contundente, en la actualidad ha perdido fuerza tanto económica como social. A finales del siglo XX, sin embargo, tanto las administraciones públicas como diversos sectores políticos y empresariales seguían considerando el agua principalmente como un *input* productivo, no sólo para la agricultura sino como la condición *sine qua non* para incrementar el crecimiento económico ligado al turismo y la construcción, especialmente en áreas con climas áridos.

El siglo XX ha sido el siglo de la regulación artificial de los cursos superficiales de agua y de la extracción masiva de aguas subterráneas para usos consuntivos, lo que ha redundado en una alteración masiva del ciclo del agua. A la postre, la estrategia de incremento de oferta de agua mediante obras faraónicas, puesta en práctica con intensidad en los últimos cincuenta años, ha redundado en una reducción de las aportaciones hídricas disponi-

bles y en un empeoramiento de la calidad de las aguas y del estado de los ecosistemas acuáticos en general.

Esta estrategia ligada al fomento de obra pública subvencionada, basada en la interconexión de cuencas y en la retención de caudales, responde a una visión tecnocrática y reduccionista, que considera el agua como un elemento aislado de la naturaleza que la contiene y que es contenida por ella. Esta visión tuvo su punto culminante en España con la propuesta del Plan Hidrológico Nacional de 1993,<sup>1</sup> que pretendía interconectar las grandes cuencas hidrológicas peninsulares de manera que se pudieran gestionar como un sistema unificado, incrementando los caudales trasvasables en alrededor de 3.000 hm<sup>3</sup>/año. En palabras de Estevan y Naredo (2004: 80),

Este Plan puede considerarse certeramente la culminación del legado regeneracionista del siglo XIX, que buscaba *equilibrar* España con el apoyo de las obras hidráulicas, para redimir a sus habitantes de las *deformidades* geográficas características de su territorio.  
(Cursivas en el original)

Debido especialmente a la ausencia de fondos presupuestarios para costear todo el conjunto de obras previstas, y a la creciente contestación de este macroplan desde diversos ámbitos, esta propuesta fue desestimada. Sin embargo, su inercia ha permanecido y se ha materializado en el Plan Hidrológico Nacional aprobado en 2001, menos ambicioso que el de 1993 y articulado en torno a un gran proyecto de trasvase de más de 1.000 hm<sup>3</sup>/año desde el río Ebro hacia las cuencas del sureste español.

Al mismo tiempo que el Gobierno español aprobaba el Plan Hidrológico Nacional, a escala europea se aprobaba la Directiva Marco del Agua, que partía de un enfoque sustancialmente distinto: la conservación y protección de las masas de agua y de los ecosistemas acuáticos a ellas asociados como elementos de garantía a largo plazo de disponibilidad de agua, en cantidad y calidad, para usos humanos. Es decir, que, frente al carácter

corrector o reequilibrador asumido por la ingeniería hidráulica en el contexto español, se proponía un enfoque integrador de las actividades humanas y el medio ambiente basado en la gestión sostenible del agua, teniendo en cuenta la complejidad de las múltiples relaciones (ecológicas, sociales, económicas, etc.) que en torno al agua se articulan. En este nuevo enfoque se reconocía la multiplicidad de valores asociados al agua, su carácter de activo ecosocial, y el valor insustituible de los ecosistemas acuáticos como fuente continua de servicios ambientales básicos para la vida y las actividades humanas. De hecho, el objetivo central de la Directiva Marco del Agua no sustenta la búsqueda de un equilibrio hidráulico para el desarrollo económico, sino que es un objetivo claramente ambiental: alcanzar un buen estado ecológico de todas las masas de agua en el horizonte del año 2015. Ello supone que la política del agua para el siglo XXI ha de inscribirse en el contexto de la política ambiental y adecuarse a los principios de sustentabilidad en torno a los que ésta se articula (precaución, prevención y corrección en la fuente, contaminador-pagador, participación ciudadana e integración).

Mediante el análisis del caso concreto del trasvase Júcar-Vinalopó, objeto central de este libro, se pretende mostrar las características centrales de la política hídrica española de finales del siglo XX y principios del siglo XXI, así como las contradicciones, conflictos e inercias del proceso de transición hacia la nueva política del agua, cuyo punto de inflexión puede situarse en la derogación, a mediados de 2004, del macrotrasvase del Ebro, columna vertebral del Plan Hidrológico Nacional de 2001. Para ello, se presenta en las páginas siguientes un análisis en profundidad, desde las perspectivas técnica, ambiental y social, del desarrollo del proyecto de trasvase Júcar-Vinalopó (aprobado en 1998) y su situación actual, cinco años después de la aprobación de la Directiva Marco del Agua.

En el capítulo I se describen brevemente las cuencas de los ríos Júcar y Vinalopó, de manera que el lector pueda situarse con facilidad en el ámbito geográfico objeto de estudio. A continuación se aborda el enfoque de la planificación hidráulica en el cual se inserta el trasvase Júcar-Vinalopó. En el capítulo III se analiza

1. Conocido coloquialmente como Plan Borrell, en honor del entonces ministro de Obras Públicas y Transporte, José Borrell.

el escenario descrito por el Plan Hidrológico de Cuenca del Júcar y el Plan Hidrológico Nacional en el que se inscribe esta obra, en contraposición a la situación real de la cuenca del Júcar. En el capítulo IV se expone el proyecto de obra para el trasvase Júcar-Vinalopó aprobado en 1999 y se argumentan las irregularidades encontradas en su justificación técnica y el proceso de obtención de financiación europea para llevarlo a cabo. En el capítulo V se analiza el proceso social y técnico de reevaluación de este proyecto, ya en fase de ejecución de las obras, que ha culminado en el anuncio por parte de la ministra de Medio Ambiente, Cristina Narbona, de una modificación sustancial del proyecto inicial (cambio del punto de toma de agua para el trasvase, situándolo a 3 kilómetros de la desembocadura, que inicialmente estaba a 100 kilómetros aguas arriba). Finalmente, en el capítulo VI se presenta una serie de reflexiones en torno a este conflicto, a modo de conclusión general en el contexto de transición hacia una nueva política del agua.