

5. LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

Examinados en capítulos anteriores la situación actual, los problemas existentes y previsibles, y los rasgos y posibilidades para la política del agua del próximo futuro, procede considerar ahora el principal instrumento técnico-jurídico mediante el que se expresa esta política del agua, y que no es otro que el de la planificación hidrológica.

Ciertamente que, como se ha reiterado, la planificación hidrológica no es una técnica nueva ni el único instrumento por el que se expresan estas políticas, pero la actual regulación jurídica de que ha sido objeto ha subrayado su carácter básico y preeminente, y ha otorgado a estas figuras una naturaleza normativa y una relevancia formal de la que, hasta el momento, habían carecido.

5.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PROCESO PLANIFICADOR

Aunque la *planificación* entendida como *racionalización* es tan antigua como el propio aprovechamiento del agua, los primeros intentos sistemáticos de formulación y anticipación de un problema hídrico, de análisis de alternativas, y de propuestas de actuación, se remiten en nuestro país a la segunda mitad del siglo XIX.

De esa época datan Planes como el de Gómez Ortega, Lizárraga y Churrua (1866), de defensas del Júcar, o el de García y Gaztelu (1886), de defensas del Segura, y en ella se desarrollan los primeros *Reconocimientos hidrológicos*, fundamentales trabajos pioneros en la sistematización de datos de las cuencas, cartografía fluvial e incipiente planificación hidráulica, llevados a cabo por las divisiones hidrológicas del Ministerio de Fomento (Mateu Bellés [1995] pp.69-105; MAPA-MAP-MOPU [1988] vol 1, pp 53-56).

Posteriormente, ya a comienzos del siglo XX, se formulan los primeros Planes de Obras, comenzando por el de Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1902 y sus sucesivas actualizaciones de 1906, 1909, 1916 y 1922, y siguiendo, de forma continuada en el tiempo, por el Plan de Obras Hidráulicas de 1933, el Plan General de Obras Públicas de 1940 y sus sucesivas adaptaciones, el Primero y Segundo Planes de Desarrollo Económico y Social de los años 60 y 70, ...

Así pues, continuidad histórica en la formulación de Planes, que se han mantenido en España a lo largo de muchos años, y en momentos económicos, políticos y sociales muy distintos.

En los epígrafes siguientes se repasarán brevemente algunos hitos significativos de esta evolución histórica.

5.1.1. El Plan Gasset o de 1902 y sus epígonos

Sin entrar en los antecedentes del XIX, y como ya se explicó, en los albores del siglo XX política hidráulica no significaba otra cosa para España que política agraria, y, dada la importancia que el sector agrícola ha tenido en la economía española, política económica. Esta es una de las ideas centrales, definitorias, que subyacen en la concepción del modelo tradicional, tal y como se expuso anteriormente.

Las ideas de Costa son, en parte, recogidas por el Gobierno al aprobar el Plan General de Canales de Riego y Pantanos, o plan Gasset, de 1902, primera propuesta sistemática de actuaciones hidráulicas a escala nacional (Ortega Cantero, 1995).

Aparte de las críticas técnicas, financieras etc. que se le puedan hacer, el principal defecto de dicho Plan, y de toda la política hidráulica de la época, es la ausencia de un concepto integrador de planificación hidrológica que relacione entre sí las diferentes necesidades existentes y las actuaciones necesarias para satisfacerlas, razón por la cual el citado Plan Gasset ha sido calificado con frecuencia como una mera lista de pantanos y canales, sin relaciones entre ellos, en el que faltan embalses reguladores, aprovechamiento hidroeléctricos y otros elementos importantes de la gestión del agua.

Esta crítica, que se origina por el propio Lorenzo Pardo en su Plan de 1933, debe, no obstante, ser muy matizada, tal y como revela el estudio de las posteriores realizaciones, y la controversia que se desarrolló en los ambientes técnicos de la época.

5.1.2. El Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933

El progresivo incremento de la regulación de los cursos fluviales y de los aprovechamientos, tanto para riegos, como para abastecimientos e incluso producción hidroeléctrica, conduce a unos planteamientos de cada vez mayor racionalidad e integración en las actuaciones relacionadas con los recursos hídricos. Una muestra de este nuevo enfoque es la creación, en 1926, de la Confederación Hidrográfica Sindical del Ebro, uno de cuyos principales objetivos es obtener el mejor aprovechamiento de las aguas de manera que se rentabilice la *potencialidad económica* de los territorios hidrográficos. Sin duda, la implantación del concepto de cuenca vertiente como unidad fundamental para desarrollar la gestión en sentido lato del recurso hídrico constituye un intento de aproximación integral al planteamiento de los problemas.

Ya no se trata de actuar de forma descoordinada, sino de favorecer la convivencia equilibrada de los diferen-

tes intereses sectoriales como son el riego, la producción hidroeléctrica, el abastecimiento o incluso el transporte fluvial, convergentes todos ellos en el aprovechamiento de las aguas. Asimismo, la regulación cada vez mayor de los ríos, especialmente a través de actuaciones promovidas por el Estado, aconseja buscar fórmulas de conciliación entre los intereses estatales y particulares, de los cuales un claro ejemplo es la organización inicial de las Confederaciones Hidrográficas, que se componen de una Asamblea (con representantes del Estado, de los aprovechamientos y de algunos organismos como Cámaras, Bancos, etc), una Junta de Gobierno, nombrada por aquella, y dos comités ejecutivos.

Un significativo avance en esta tendencia hacia el aprovechamiento integral del agua se produce en la década de los años treinta con el Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933, elaborado por Manuel Lorenzo Pardo, con la colaboración de Clemente Sáenz, Angel Arrué y Joaquín Ximénez de Embún. En este fundamental Plan - sobre el que se han realizado muy numerosos estudios y exégesis (v. p.e., Ortega Cantero [1992]; MOPTMA [1993]; Romero González [1995]) - se hace un planteamiento razonablemente conjunto y vertebrado de los problemas hidrológicos nacionales, pero que se basa en las cuencas hidrográficas con objeto de huir de tentaciones homogeneizadoras. Además, toma en consideración no sólo las cuestiones exclusivamente hidrológicas, sino también otras de tipo geográfico, climático, económico, etc. Estos planteamientos son posibles porque hay ya disponibles datos y estudios mucho más exactos y completos de los que se tenían a principio de siglo, tanto por la labor desarrollada por los servicios técnicos del propio Ministerio, como por la realización de algunos excelentes trabajos monográficos sobre geología, hidrología, etc. lo que permite conocer mucho mejor las aportaciones, demandas etc. de los ríos españoles.

Las conclusiones que Lorenzo Pardo, responsable de la redacción del Plan, obtiene del análisis de los datos es que en España existe una realidad geográfica y económica marcada por dos desequilibrios de signo contrario. El primer desequilibrio es hidrológico y consiste en la fuerte desigualdad de los volúmenes de agua disponibles en las zonas atlántica y mediterránea. El segundo indica que es precisamente la zona mediterránea, la que tiene menos agua, la que ofrece mejores posibilidades para el regadío, principal objetivo económico que subyace en sus consideraciones.

El corolario lógico que extraen los redactores del Plan, consecuencia del objetivo de maximización de la renta nacional que persigue el mismo, es que, dado

el déficit hídrico que padece la zona mediterránea y la mayor productividad potencial de sus regadíos, la solución consiste en transportar el agua desde las cuencas atlánticas a las mediterráneas para su uso en estas últimas, mediante obras planificadas y ejecutadas por el Estado como máximo representante del interés general.

Por otro lado, en el Plan de 1933 se considera, en la misma línea seguida al crear la Confederación Hidrográfica Sindical del Ebro, que la superación de la etapa de aprovechamiento desordenado de los ríos requiere que en cada cuenca *se conjuguen los intereses públicos y privados* aplicando criterios de racionalidad; ello dio origen a crear las restantes Confederaciones Hidrográficas inspirándose en el modelo administrativo definido al crear la del Ebro pero adaptándose, por otro lado, a las singularidades propias de cada territorio. Quedan así sentadas las bases para resolver la necesidad que se acrecienta en la medida en que, conseguido el objetivo de interesar materialmente al Estado en las obras hidráulicas, y siendo ya una realidad emergente la industria hidroeléctrica, es mayor la posibilidad de la aparición de situaciones de conflicto de intereses. Estos conflictos se concentran especialmente en los usos de las aguas superficiales para riego, que siguen teniendo carácter prioritario como forma de estímulo al aumento de la producción, pero también en los aprovechamientos para producción eléctrica, que adquieren ya un segundo y muy importante papel.

5.1.3. El Plan de Obras Públicas de 1940

Después de la guerra civil, se aprobó el Plan General de Obras Públicas de Alfonso Peña Boeuf, en el que se cita explícitamente, en lo que a obras hidráulicas se refiere, lo previsto y estudiado en el Plan de Lorenzo Pardo. Pero la situación económica y social de la España de 1940 volvió a recomendar acciones de carácter social con prioridad sobre lo económico. Es decir, el Estado invierte en obras hidráulicas aún a sabiendas de las dificultades que los futuros usuarios del agua regulada van a tener para colaborar no ya en su financiación, sino ni siquiera en cubrir los gastos de operación y mantenimiento.

Como se indicó al analizar la crisis del modelo tradicional, los incrementos de producción agrícola estaban justificados de antemano y eran absorbidos por el consumo interior de la nación. Al igual que en la época más cercana a Costa, se pensó que regar era doblemente rentable: primero desde el punto de vista social, pero también, sin ninguna duda ni necesidad de análisis, desde el punto de vista económico.