

El Plan Hidrológico Nacional: un enfoque neopluralista. Enrique Conejero Paz (UMH).

Resumen: El objetivo de esta ponencia es destacar el papel del modelo grupal de la Teoría Neopluralista en la fase de elaboración de políticas públicas. En este sentido, se pretende mostrar cómo el Plan Hidrológico Nacional ha reflejado la diferente correlación de fuerzas de los actores involucrados en su elaboración. Las diferentes “hechuras” del Plan Hidrológico Nacional pueden entenderse cómo el resultado del equilibrio intergrupar social en cada momento, constituyéndose en un *cleavage* relevante del sistema político en los últimos años. La ponencia analiza los diferentes grupos implicados en ésta política pública, sus estrategias y posicionamiento, así como resalta el peso del poder relativo de las coaliciones grupales en la toma de decisiones públicas.

Palabras clave: políticas públicas, neopluralismo, modelo grupal, grupos de presión.

Introducción

La elaboración y aprobación del Plan Hidrológico Nacional (PHN) por el Gobierno del Partido Popular (2001) y su posterior modificación por el Programa A.G.U.A. (Actuaciones para la Gestión y la Utilización del Agua, 2004) por el Gobierno encabezado por Partido Socialista Obrero Español, ha supuesto que la política de aguas se haya convertido recientemente en un nuevo *cleavage* de la política española. Y como eje de fractura, ha supuesto que los distintos actores de nuestra sociedad se hayan posicionado respecto a estos distintos proyectos de ordenación de los recursos hídricos de nuestro país.

En esta ponencia se pretende mostrar qué aspectos, tanto del Plan Hidrológico Nacional como del Programa AGUA, han resultado favorecedores a las expectativas y presiones de los distintos actores implicados en la solución de este problema público. Multiplicidad de actores que, atendiendo al *Modelo Grupal de la Teoría Pluralista*, son los principales autores de la configuración final de cualquier política pública, en nuestro caso, el PHN.

Para ello, y después de un desarrollo del marco teórico del modelo grupal, se analiza la política de aguas española como nuevo eje de fractura política. Con posterioridad se exponen los grupos involucrados en las políticas públicas del agua, a través de la exposición de estrategias y posiciones de cada grupo respecto al PHN y al Programa AGUA.

Sí bien no es el objetivo principal de esta ponencia realizar una exposición detallada del modelo grupal y mucho menos de la Teoría Pluralista, sí que hemos de perfilar los aspectos principales de este modelo que nos permite involucrarnos en el contexto teórico de este estudio.

Seguimos a Dye (2002: 45) cuando considera que “el modelo grupal se basa en el hecho de que la interacción grupal es el elemento fundamental de la configuración de las políticas”. De acuerdo a este enfoque, una política pública sería el resultado de un *equilibrio* resultante de la lucha grupal en las sociedades plurales. Por lo tanto, una de las funciones del sistema político es manejar o dirigir el conflicto grupal de acuerdo a cuatro criterios:

- Establecer las reglas del juego en la lucha grupal.
- Acordar compromisos y equilibrar intereses.
- Establecer compromisos que se conviertan en políticas públicas.
- Reforzar esos compromisos velando por su cumplimiento.

Esta dialéctica es enfatizada por Lowi cuando señala que la teoría de grupos ofrece no sólo una explicación de las debilidades de los partidos y del proceso electoral, sino que proporciona una explicación inmediata, en términos más o menos generalizables de la política dominante en cada decisión (Lowi, 2000). Por su parte, para Lindblom una pluralidad de grupos es algo más, según este autor este enfoque presupone un elenco de actores necesario para proporcionar información y análisis a los problemas de las políticas públicas, haciendo énfasis en que los grupos constituyen un marco indispensable para el ejercicio de libre pensamiento, expresión, petición y reunión. La perspectiva pluralista ha estado también presente por ejemplo en los teóricos de la racionalidad limitada. Según estos autores la existencia de una multiplicidad de actores impide a los decisores públicos tomar la mejor elección pública (en términos racionales) lo que constituye una restricción al enfoque idealista de la racionalidad absoluta (Forester, 2000).

Para analizar una política pública de acuerdo al modelo grupal podría señalar una multiplicidad de métodos, sin embargo vamos a subrayar dos que me parecen los más representativos: el primero

GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

destaca que la influencia de cada grupo está determinada por el número de su composición, el peso relativo, la organización, sus líderes, el acceso a los políticos y la cohesión interna (Dye, 2002). El segundo método subraya que “el análisis de una política pública de acuerdo al modelo grupal requiere simplemente, un inventario de los grupos participantes y de sus estrategias, generalmente de una forma cronológica, ya que la política es vista como un proceso. Siendo así cada grupo participante un dato, y estableciéndose el poder según las ventajas logradas en la decisión final” (Lowi, 2000: 78).

Aunque nuestra primera opción fue realizar un análisis del PHN de acuerdo a la metodología de Lowi, nos hemos centrado en señalar todos los grupos involucrados en la política pública (PHN) y concretar las estrategias y posiciones de cada grupo, determinando por tanto el poder relativo de cada grupo de acuerdo al resultado final del PHN.

1. LA POLÍTICA DE AGUAS: ¿NUEVO CLEAVEAGE EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA?

Al referirnos a la política de aguas española de los últimos cinco años no queda otra alternativa que reflexionar en torno al Plan Hidrológico Nacional aprobado en 2001 por el Partido Popular, y del Programa AGUA aprobado en 2005 por el Partido Socialista Obrero Español. Según Aguilar (1997: 45) una política medioambiental es “el conjunto de actividades públicas (y privadas) que persiguen corregir y prevenir la contaminación, restaurar y preservar el equilibrio de los ecosistemas, proteger la flora y fauna, y promover el uso equilibrado y eficiente de los recursos naturales”. Por tanto, si valoramos los objetivos de la Ley 10/2001, de 5 de Julio -que aprobaba el PHN- podemos incluir esta política dentro de la categoría de las políticas públicas medioambientales. También se ha de tener en cuenta que el PHN a pesar de ser una política medioambiental, afecta también a diversos ámbitos de desarrollo económico y social como son el agropecuario, el turístico, el eléctrico... todo lo cual va a determinar la dialéctica de relaciones intergrupales y la lucha por obtener una configuración final del Plan acorde a los aspiraciones y metas de las diversas coaliciones implicadas.

Va de suyo que la política pública de aguas en nuestro país refleja una permanente lucha de interés contrapuestos. Desde los comienzos de la última década del siglo pasado, se han presentado desde el Gobierno central distintos borradores de Plan Hidrológico. Ya en abril de 1993, el entonces Gobierno socialista había elaborado su propio Plan, que logró el visto bueno del Consejo de Ministros pero no el del Consejo Nacional del Agua (órgano consultivo que puso condiciones como la elaboración de planes de cuenca y de regadío). Por su parte, el Gobierno del Partido Popular presentó su proyecto el 14 de julio de 2000. La propuesta del *Plan Hidrológico Nacional* surgía con el fin de dar respuesta a los *problemas de déficit hídrico* detectados en el *Libro Blanco del Agua* en España publicado en 1998 por el Ministerio de Medio Ambiente. En este documento se hace una estimación sobre la existencia de excedentes susceptibles de ser trasvasados en determinadas cuencas para corregir los desequilibrios hídricos existentes. Así, en el PHN, para cada una de las situaciones deficitarias se presentan una serie de propuestas y soluciones, analizando en cada una de ellas las características del trazado, las inversiones que implican y las afecciones de todo tipo que generan, fundamentalmente ambientales y energéticas.

Uno de los temas más polémicos del Plan el derogado trasvase del Ebro a las cuencas mediterráneas de 1.050 hectómetros cúbicos anuales. Asimismo, se establecían medidas para reforzar la coordinación entre Comunidades autónomas y Corporaciones locales, estableciendo garantías de las cuencas cedentes, cautelas en las cuencas receptoras y planes especiales contra sequías e inundaciones, y de protección del Delta del Ebro o mejora de la calidad del Tajo.

Los Planes Hidrológicos de cuenca forman también parte del PHN, y son, junto a la *Ley de Aguas* y el *Libro Blanco del Agua*, el instrumento de planificación más importante de los usos del agua para lograr el equilibrio y la armonización en las distintas regiones. En general, incluyen, entre otros aspectos, el inventario de los recursos hidráulicos, usos y demandas existentes, criterios de prioridad de utilización de agua, características de calidad y ordenación de vertidos residuales, además de considerar el establecimiento de caudales ecológicos y la conservación y recuperación medioambiental.

El Procedimiento de aprobación del PHN ha seguido las siguientes fases, agrupadas de acuerdo al proceso en el Consejo Nacional del Agua y al trámite Parlamentario:

* De acuerdo al Consejo Nacional del Agua el proceso de aprobación del PHN tiene los siguientes hitos:

- Presentación el 5 de septiembre de 2000 el borrador de *Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional* al Pleno del Consejo Nacional del Agua, con objeto de iniciar su discusión pública.
- Incorporación a la Comisión Permanente del Consejo Nacional de Agua en calidad de invitados de un representante del Gobierno de Aragón, un representante de los usuarios de la cuenca del Ebro y un representante de las organizaciones ecologistas presentes en el Consejo.

GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

- Apertura de un proceso de recepción de alegaciones, comentarios, sugerencias al PHN por parte de cualquier interesado.
- Celebración de sesiones de trabajo por la Comisión permanente del Consejo nacional del Agua. En estas sesiones se procedió al examen de todos los documentos técnicos del Plan.
- Tras cinco meses de trabajos se produce la aprobación por el Pleno del Consejo Nacional del Agua de la propuesta de Informe al PHN elaborada por la Comisión Permanente por 69 votos a favor¹, 15 en contra² y una abstención³.
- Remisión del Informe al Gobierno conteniendo las propuestas de mejora del Plan resultantes de todo el proceso.

* En cuanto al trámite parlamentario los principales hechos han sido los siguientes:

- El 9 de febrero del 2001 se aprueba en el Consejo de Ministros el Anteproyecto de Ley, acordándose su remisión a las Cortes Generales.
- El texto fue remitido a las Cortes el 12 de febrero para su tramitación parlamentaria, tramitación cuyos hitos básicos han sido:
 - Congreso de los Diputados
 - a) Presentación de enmiendas, de ellas 7 lo fueron a la totalidad del Proyecto y 500 al articulado.
 - b) Comparecencia de personalidades al objeto de informar sobre el Proyecto de Ley (días 27 y 28 de marzo de 2000).
 - c) La Ponencia encargada de redactar el Informe sobre el Proyecto de Ley acuerda incorporar al texto del Proyecto de Ley 56 enmiendas, propuestas por diferentes Grupos Parlamentarios.
 - d) Aprobación por el Pleno del Congreso el 30 de abril de 2001.
 - Senado:
 - a) Presentación de 4 propuestas de veto, que resultaron rechazadas, y 559 enmiendas, en su práctica totalidad reproducción literal de las presentadas en el Congreso de los Diputados, que ya habían sido estudiadas y no fueron admitidas.
 - b) El 11 de junio de 2001 se presentó el informe de la Ponencia y el día 14 el dictamen de la Comisión de Medio Ambiente, con sus votos particulares.
 - c) El Proyecto se aprueba como Ley en el Pleno del Senado del día 20 de junio de 2001 y, tras la sanción y promulgación real, se publica en el Boletín Oficial del Estado del día 6 de julio, como Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional, habiendo entrado en vigor el día 25 de julio de 2001.

Tras su polémica aprobación el PHN se puso en marcha. No obstante, tres meses después de la victoria socialista del 14 marzo de 2004, se publicaba el *Real Decreto Ley 2/2004, de 18 de junio por la que se modificaba la Ley 10/2001 de 5 Julio, del Plan Hidrológico Nacional*. En cuanto al procedimiento de aprobación, tenemos que señalar que el proyecto de ley prosperó en el Congreso el pasado 21 de abril con 188 votos a favor, 135 en contra y 3 abstenciones.

Este Real Decreto Ley destaca entre sus motivaciones los siguientes argumentos:

- Argumentos económicos: Los costes del PHN estaban minusvalorados, no estaba claro si se aplicarían tarifas diferentes según los territorios a su vez se destacaba que la intervención crítica de la UE puede suponer la no financiación con Fondos de Cohesión.
- Argumentos medioambientales: no se habían analizado adecuadamente los efectos de una posible reducción de cantidades de agua a trasvasar, no se habían despejado las incertidumbres sobre el caudal del Ebro, no se ha protegido adecuadamente al Ebro, etc...
- Argumentos técnicos: el Real Decreto Ley 2/2004 a su vez destaca que el PHN sufre una ausencia de rigor en los estudios sobre la disponibilidad efectiva de agua para trasvasar.

En fin, el Programa AGUA supuso la reorientación de la política del agua, que incluye entre sus ejes básicos los siguientes:

¹ Entre los votos favorables figuraron los de Extremadura y Castilla-La Mancha, ambas comunidades gobernadas por el PSOE.

² Aragón, Baleares, Asturias, Andalucía, tres de grupos ecologistas, dos de organizaciones agrarias, cuatro expertos en hidrología y dos de usuarios de Andalucía.

³ Una experta en hidrogeología.

- El agua tiene un valor económico, social y ambiental. Por lo tanto toda actuación en este campo debe tener en cuenta esta triple dimensión.
- España forma parte de la UE, lo que comporta la posibilidad de obtener recursos económicos adicionales y obliga a cumplir las normas europeas.
- Aplicar la innovación tecnológica para conseguir más ahorro y eficiencia, calidad y preservación de ecosistemas.

Una de las novedades principales del Programa AGUA es que su implantación es modular, lo cual supone que las actuaciones se desarrollarán de forma independiente, a la vez que se subraya el carácter flexible de las soluciones previstas, lo que implica la posibilidad de adaptarse a las necesidades o prioridades de cada cuenca. El plan de aplicación del Programa AGUA a lo largo del período 2004-2008, es el siguiente:

- Se reformarán las Confederaciones Hidrográficas, incorporando a las CCAA al proceso de toma de decisiones y de control público del uso del agua y de su calidad y fomentando la participación de todos los ciudadanos en la gestión del agua.
- En cada cuenca hidrográfica se creará un Banco Público del Agua, que permitirá reasignar los derechos históricos al agua con criterios de equidad, eficiencia y sostenibilidad.
- Se establecerán tarifas del agua acordes con los costes reales de obtención y de tratamiento del agua, moduladas en función del beneficio económico generado por la utilización del agua, según lo exige la normativa europea.
- Se acometerán las actuaciones de mejora de la gestión y del suministro de agua de calidad, acordes con las necesidades existentes y, en particular las dirigidas a:
 - Optimización de las infraestructuras de almacenamiento y distribución existentes (tanto de regadío como de abastecimiento urbano).
 - Depuración y reutilización.
 - Desalación.

Si bien las cuencas mediterráneas eran las cuencas que en el PHN del PP supusieron más polémica, el Ministerio de Medio Ambiente destaca⁴ que las primeras actuaciones del Programa AGUA se llevarán a cabo en esta zona, a la vez que se recoge la idea de que el centenar de actuaciones que allí se van a llevar a cabo, se han diseñado en colaboración con los sectores implicados en la obtención y uso del agua: empresarios, regantes, consumidores.

2. ANÁLISIS DEL MODELO GRUPAL EN LA POLÍTICA DE AGUAS

Al estudiar todo el proceso de elaboración, análisis y crítica al antiguo PHN y al Programa AGUA en vigor, nos encontramos ante diversos grupos que han manifestado sus diversos posicionamientos respecto a estas políticas medioambientales, e incluso algunos de ellos se han visto involucrados en el proceso de elaboración de las mismas.

En el intento de sistematizar el estudio de los grupos de interés respecto a las dos políticas de aguas españolas en cuestión, vamos a hacer una clasificación que *a priori* va a distinguir entre aquellos grupos que se encontraban más cercanos al antiguo PHN y aquellos grupos que se encontraban más lejanos al mismo. Así realizaremos un análisis detallado en el que, tratando cada uno de los grupos, expondremos las posturas de los mismos a las dos alternativas de política hídrica señaladas con anterioridad. No obstante, no nos debemos dejar engañar por esta clasificación apriorística, porque como veremos, algunos de los grupos que en principio defendían el PHN del PP, no se van a oponer tan duramente al Programa AGUA, o viceversa.

3.1. GRUPOS A FAVOR DEL PHN

3.1.1 Consorcio Empresarial del Área Mediterránea (CEAM)

⁴ En <http://www.mma.es>.

El Consorcio Empresarial del Área Mediterránea (CEAM) está compuesto por:

- Cámaras Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Murcia,
- Confederación Regional de Organizaciones Empresariales de Murcia (CROEM),
- Confederación de Organizaciones Empresariales de la Comunidad Valenciana (CIERVAL),
- Confederación Empresarial de Valencia (CEV),
- Consejo de Cámaras Comercio, Industria y Navegación de la Comunidad Valenciana y de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Valencia;
- Confederación Empresarial de la Provincia de Almería (ASEMPAL);
- Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Almería;
- Confederación Empresarial de la Provincia de Alicante (COEPA);
- Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Alicante;
- Confederación de Empresarios de Castellón (CEC);
- Cámara Oficial de Comercio e Industria de Alcoy;
- Confederación Comarcal de Organizaciones Empresariales de Lorca (CECLOR);
- Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Castellón;
- Cámara Oficial de Comercio e Industria de Orihuela;
- Cámara Oficial de Comercio e Industria de Lorca;
- Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Cartagena,
- Confederación de Organizaciones Empresariales de Cartagena (COEC)

El CEAM defiende los intereses generales de los importantes colectivos económicos que representan, amparándose en el Artículo 7º de la Constitución Española⁵ y en la Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación. Este Consorcio está compuesto como hemos visto por Cámaras de Comercio y Organizaciones Empresariales, y el objetivo principal del mismo fue la defensa del PHN, una vez que éste estaba siendo analizado por la Unión Europea. Consideraban por tanto que el Plan era totalmente positivo en cuanto que representaba, según sus representantes, *una política activa y solidaria en la distribución del agua en España*.

En la defensa del PHN destacaban que es una imperiosa necesidad el disponer de transferencias procedentes de otras Cuencas para la supervivencia y mantenimiento de la riqueza creada en nuestra área geográfica; señalando que:

1. Existen unas suficientes garantías legales para los derechos adquiridos y las necesidades futuras del Área del Río Ebro, ya que solo se recibirán los caudales excedentes que en cada momento se registren.
2. El PHN manifiesta respeto al medio ambiente, con especial referencia al Delta del Ebro.
3. Es necesaria la transparencia en el control de los usos de los recursos objeto de trasvase.

Como se puede apreciar en esta exposición el CEAM estaba totalmente de acuerdo con el PHN. Es más, no hemos podido apreciar en ningún momento un punto de desacuerdo respecto al Plan, lo cual nos evidencia que los intereses del mundo empresarial del Mediterráneo se veían totalmente amparados por las propuestas del PHN. Con la aprobación del Programa AGUA, y a pesar de lo que se pudiera pensar, los grupos de empresarios de la construcción, del turismo, de la patronal autonómica Cierval, ASAJA (agricultores y regantes), miembros de Fecoval (federación de contratistas), muchos de los cuales formaban parte del CEAM, en una reunión con el Director General del Agua, Jaime Palop, no manifestaron su desacuerdo con el Programa AGUA e incluso animaron a la puesta en marcha de actuaciones urgentes que este programa tiene previstas para la zona mediterránea.⁶ El único aspecto que mantienen subrayando como diferencia es que no renuncian a la defensa del trasvase del Ebro.

No obstante, los empresarios integrados en la Asociación Provincial de Empresarios de Hostelería y Turismo de Castellón (Ashotur), tras una reunión con la Ministra del ramo Cristina Narbona, además de subrayar que las necesidades hídricas del sector turístico de Castellón han quedado garantizadas con el Programa AGUA, han manifestado su apoyo a las dos plantas desaladoras previstas para los municipios de Benicàssim y Oropesa.

⁵ **Artículo 7 de Constitución Española de 1978:** Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

⁶ El País, 3 de marzo de 2005.

Por su parte la Confederación Regional de Organizaciones Empresariales de Murcia (CROEM), miembro del CEAM, señala en un comunicado de prensa⁷ que las previsiones existentes para disponer de caudales a través del Programa AGUA, no son suficientes ni evitarán otros efectos socioeconómicos. De ahí que CROEM reitere la petición de que por el Gobierno de la Nación se recupere el proyecto de aportación de caudales procedentes de otras cuencas, con, señalan, las garantías necesarias para éstas. Consideran que los trasvases son la única fórmula capaz para eliminar incertidumbres y poder consolidar un plan estratégico para el desarrollo de la región.

3.1.1. Empresas beneficiadas por el Plan Hidrológico Nacional

Podríamos citar numerosas empresas y sectores económicos que se consideran beneficiados por el antiguo PHN, en nuestro estudio vamos a citar algunas de ellas. Entre los sectores económicos es conocido que el sector turístico mediterráneo podría dejar de lado los perjudiciales recortes de agua (de los 1.050 Hm.³ / año que quieren transferir, 190 Hm.³ irían a Cataluña, 315 a la Comunidad valenciana, 450 a Murcia y 95 a Almería), recurso que utilizan en cantidades ingentes para mantener sus negocios.

El sector inmobiliario encontraba también innumerables ventajas en la ausencia de necesidad del recurso básico; seremos conscientes de este hecho si tenemos en cuenta el dato de que el litoral de la Comunidad Valenciana soporta la mayor presión urbanística de toda la costa española, al tener urbanizado el 76% de su superficie, le sigue la región de Murcia, cuya ocupación se aproxima al 60% y Andalucía que se sitúa en un 57%⁸.

De igual manera el sector de la agricultura se va a ver favorecido por el trasvase del Ebro (Capítulo III del Plan), en especial los grandes latifundios. Puesto que para éstos es el agua el factor limitante en la maximización de su producción y no la disposición de las técnicas más desarrolladas tecnológicamente.

En cuanto al sector de la construcción, cabe destacar también que existen numerosas empresas muy potentes en el sector (ACS, LAIN, Construcciones Corellanas y Hormigones Asfálticos de la Ribera - HARINSA-...), a las que se les habían adjudicado las obras del Plan. Es evidente por tanto, el beneficio que les iba a reportar a estas empresas los embalses y trasvases previstos en el PHN.

Si atendemos a Carlos de Prada (Premio Nacional de Medio Ambiente y Premio Global 500, ONU) también se puede considerar el beneficio que los trasvases reportarían al sector eléctrico. En este sentido, hemos de destacar el caso de la empresa IBERDROLA que podría facturar la electricidad necesaria para bombear el agua de los trasvases, hecho que se complementa con que en casi todos los pantanos que se hacen suele ubicarse una central eléctrica a pie de presa.

A su vez por todos es conocido que en la actualidad se están buscando fórmulas de producción eléctrica más barata para las empresas eléctricas. Por lo tanto, el trasvase del Ebro, y los consecuentes embalses les permitirían poner en marcha estaciones *minieléctricas*, que permiten la producción de energía a un coste muy bajo y con un beneficio muy alto.

3.1.2. Organizaciones Agrarias: ASAJA

Las organizaciones de agricultores valencianas de ASAJA: *la Asociación Valenciana de Agricultores, la FEPAC de Castellón y Jóvenes Agricultores de Alicante* contemplan como imperiosamente necesario el trasvase de agua del Ebro (Capítulo III del Plan). Consideran que la sequía que padecen amplias zonas de la Comunidad Valenciana y de Murcia justifican el trasvase que vienen reivindicando desde hace 20 años. Se sienten molestos por que según éstos existe una “*excesiva politización electoralista de este tema por parte del PSOE, quien en su día, cuando tenía mayoría absoluta, fue incapaz de sacar adelante el PHN de Vicente Albero que nosotros apoyamos, nos hace dudar de su espíritu democrático, de escucha a la sociedad...*”⁹.

Como métodos de apoyo a este Plan ASAJA organizó manifestaciones, siendo notable la convocada en Valencia de apoyo al PHN como respuesta a la celebrada también en Valencia para mostrar el desacuerdo con el Plan (IU, CCOO, UGT, PSOE, Chunta Aragonesista, OSTA, Esquerra Republicana de Catalunya...). Como conclusión señalaremos que se sienten totalmente amparados por las medidas del Plan, especialmente por el Traspase del Ebro, aunque son conscientes de que la urgente necesidad de recursos hídricos en la Comunidad Valenciana no es sólo para el sector agrario, sino también para otros sectores económicos. Como no podría ser de otra forma, las organizaciones agrarias del arco mediterráneo sienten que la supresión del trasvase del Ebro les afecta negativamente.

⁷En <http://www.croem.es/Web/CroemWebPrensa.nsf/bfa10faeb10b0e5fc1256bd5002b7d2>

⁸Las Provincias, 13 de Septiembre de 2003.

⁹Las Provincias, 22 de Enero de 2003.

Por su parte, y desmarcándose de la posición anterior, la Unió de Llauradors y Ramders- Coag denunció en junio¹⁰ que la sequía sólo existe para el campo, mientras que señalan que al resto de sectores económicos les sobra el agua y se malgasta sin restricción ni control alguno. En este sentido, exigen a la Confederación Hidrográfica del Segura (CHS) y al Gobierno Valenciano inversiones urgentes para la creación de infraestructuras de depuración y de conducciones de agua de las depuradoras hasta el río Segura o sus sistemas de riego para poder reutilizarla; y ponen como ejemplo la depuradora de Torreveja que vierte miles de metros cúbicos a la mar todos los años. En este sentido, Coag exigió a la CHS que se corte sin más demora el agua que reciben miles de hectáreas de cultivos ilegales y que se controle la extracción de agua de motores y a los campos de golf que dicen, riegan sin concesión.

3.1.3. Partido Popular

Al margen de los grupos de presión mencionados con anterioridad, el Partido Popular fue el principal impulsor de la Ley del PHN de 2001. Por lo tanto, el Plan estaba elaborado de acuerdo a las líneas preferenciales de actuación del entonces partido de gobierno. De esta manera el tema más polémico, el trasvase del Ebro fue y es considerado por el Partido Popular como la única solución viable al problema hídrico en España. Por su parte, el Gobierno de la Generalitat Valenciana, también del mismo color político, mantiene las mismas directrices, desatancado como argumento en múltiples medios de comunicación que tienen la misma postura que la mayoría de ciudadanos de la Comunidad Valenciana y de la Región de Murcia.

Como no podía ser de otra manera, el PHN tiene por tanto para el PP un balance global claramente positivo, pues las ventajas que aporta superan con creces los posibles inconvenientes. La principal ventaja que señalan es la de cubrir de manera sólida un déficit estructural que no es producto de una mala gestión del agua, sino de unas condiciones climáticas y productivas muy particulares que podríamos calificar de únicas en Europa: la combinación de suelos de altísima productividad con un clima árido o semiárido. Por lo que respecta a nuevos recursos como las desaladoras, consideran que el precio del agua obtenido es muy superior al procedente del trasvase, al margen de su dependencia del coste de la energía y el impacto ambiental resultante de su utilización generalizada. Mantienen y mantuvieron que el PHN en sus documentos informativos y justificativos analiza las repercusiones ambientales y económicas del propio Plan, que no se puede simplificar con la referencia al trasvase del Ebro, ya que éste constituye una pequeña parte del total del caudal regulado por el PHN.

Remarcan que no se ha valorado suficientemente la importancia, desde el punto de vista ambiental, de este Plan para la Comunidad Valenciana, ya que destacan que el mismo va a suponer la mejora de los acuíferos, suelos, cursos fluviales y zonas húmedas, cuya salud ambiental se vería seriamente e irreversiblemente dañada en el caso de no disponer de los caudales que garantiza el PHN.

En la tramitación del PHN, de acuerdo al PP¹¹, se siguió un *extenso proceso de información y participación pública conforme al procedimiento establecido por la legislación española en materia de aguas (Informe Preceptivo del Consejo Nacional del Agua y Trámite parlamentario)*. Se señala además que la administración promotora del PHN incorporó una serie de iniciativas no regladas que se dijo por el Ministerio de Ambiente, enriquecen el proceso.

Las iniciativas no regladas de consulta que según el Ministerio de Medio Ambiente se llevaron a cabo son las siguientes:

- *Consultas a especialistas del ámbito universitario.* El Ministerio de Medio Ambiente realizó consultas personales sobre el Plan a más de cien especialistas pertenecientes al ámbito universitario, con carácter previo a la tramitación parlamentaria. Se solicitó un breve documento en el que se expusieran las perspectivas, conclusiones y recomendaciones respecto al anteproyecto del Plan. Los resultados de esta consulta se valoraron e incorporaron al Plan (siempre según el Ministerio), incluyéndose las mejoras en la Ley o en la versión final de los documentos técnicos anejos al Plan que se publicarían próximamente por el Ministerio.

Según el Ministerio la mayoría de los especialistas consultados ha mostrado una posición constructiva y favorable hacia el Plan, señalando aspectos en que éste podía mejorarse o que requerían de un mayor análisis y desarrollo. Sin embargo, hay multitud de especialistas (tanto biólogos como economistas) que muestran su reticencia y firme oposición a la ejecución del PHN. Por ejemplo, tenemos los casos de Francisco Javier Martínez Gil¹², Catedrático de Hidrogeología, Pedro Arrojo¹³ Profesor

¹⁰ *Diario Información*. 22 de junio de 2005.

¹¹ En http://www.mma.es/rec_hid/plan_hidro/6.pdf, 7 de Enero de 2003, 22:30 horas.

¹² Exigió la retirada del PHN de 2001. *El Mundo*, Febrero de 2001.

¹³ Señaló que: “No es exagerado decir que incurren en una prevaricación técnica, porque deforman deliberadamente la metodología coste-beneficio, y eso altera gravemente el resultado final. Su análisis estima el coste medio en 52 pesetas el metro cúbico, en vez de distribuirlo tramo por tramo del trasvase,

titular del Departamento de Análisis Económico de la Universidad de Zaragoza, o Narcís Prat, Catedrático de Ecología.

- Se realizaron muy numerosas consultas y reuniones informales con interesados, grupos políticos, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales y de usuarios, y otros colectivos sociales. Las profusas ideas y sugerencias planteadas se dijo se consideraron para el perfeccionamiento del Plan según el Ministerio de Medio Ambiente.
- Se celebraron en todo el país numerosos foros, simposios y reuniones técnicas para la presentación y pública discusión del Plan, cuyas conclusiones también serían valoradas en el proceso de su perfeccionamiento.

Por tanto observamos como es continua la justificación de la necesidad del Plan, considerado como ventajoso en todos sus preceptos y siendo a su vez reiterado que en el proceso de elaboración del Plan se han tenido en cuenta numerosos colectivos sociales, económicos y ambientales. No obstante, y como no podría ser de otra manera, el Partido Popular se opone visceralmente a la supresión del trasvase del agua y al resto de cambios que ha supuesto la modificación de la Ley del PHN, como son las desalinizadoras. El enfrentamiento con el PSOE en este punto es tal, que el PP ha llegado a abandonar la Comisión del Agua de Aragón y descalificar el proceso de diálogo.¹⁴ En este sentido, son continuos los enfrentamientos, por ejemplo la actual Ministra de Medio Ambiente, Cristina Carbona haya llegado a declarar que confía en que los gobiernos de Valencia y Murcia no pongan obstáculos “injustificados” a las actuaciones en las plantas desalinizadoras de Alicante y Murcia.¹⁵ Mientras que el PP considera a su vez que el Programa AGUA carece de evaluación de impacto ambiental.

La oposición tan “dura” que realiza el PP al nuevo PHN impulsado por el actual Gobierno supuso que a principios de este año, el partido de la oposición anunciara movilizaciones en las comunidades y ciudades del arco mediterráneo gobernadas por los populares y afectadas por la paralización del trasvase del Ebro, que anunciaron podría ampliarse a otros puntos de España, reclamando el restablecimiento del PHN.¹⁶ Y, hacen responsable¹⁷ al mismo Presidente del Gobierno del posible “fracaso de este gobierno para solucionar un problema nacional que supone el mejor ejemplo de solidaridad entre las comunidades”. La multitudinaria manifestación en Murcia el pasado 14 de julio confirma la postura expresada con anterioridad.

3.2. GRUPOS EN CONTRA DEL PHN

3.2.1. CREA: Confederación de Empresarios Aragoneses.

La Confederación de Empresarios Aragoneses¹⁸ (integrada entre otros por SAICA, IBERCAJA, CAI, OPEL España, CEFA,...) se manifestó en contra del PHN, y lo hace a través de las siguientes argumentaciones:¹⁹

- a. Califica el PHN de “ambicioso en sus pretensiones” lo que induce a pensar que se trata de una “nueva promesa”, mostrando desconfianza en su cumplimiento.
- b. Señalan que el PHN “no obedece a una política de ordenación del territorio, sino a pura distribución de recursos hídricos”.
- c. Afirman que el PHN “antepone distribuir recursos hídricos a vertebrar y equilibrar territorialmente España”.
- d. Señalaban el hecho de la “sobreexplotación” en las Cuencas receptoras.
- e. Argumentan que el proyectado PHN se justifica en “mejorar rendimientos agrícolas...”; y en que “la cuantiosa inversión tendrá su repercusión en la economía española...”. A lo que CREA defiende que “debería dedicarse a promover nuevos regadíos y producciones... en el despoblado entorno natural del agua en el Ebro medio”.

porque en ese caso el agua le costaría al agricultor murciano y almeriense más de 150 pesetas el metro cúbico”. El Mundo, Febrero de 2001.

¹⁴ Heraldo de Aragón. 7 de junio de 2005

¹⁵ www.xarxadelaguaclara.org/PXV/Prensa/Periodicos/El%20Pais_20050125b.pdf

¹⁶ La verdad. 28 de febrero de 2005.

¹⁷ La verdad. 28 de febrero de 2005

¹⁸ A partir de ahora CREA.

¹⁹ <http://www.agua-debate.org/> y <http://www.crea.es>, 6 de Enero de 2004, 21:30 horas.

GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

- f. Señalan que el Pacto del Agua de 1992 se respeta, pero sólo parcialmente, ya que según CREA se ignoran las "reservas estratégicas de Aragón, los calendarios de obras y las actuaciones de nuevos regadíos"
- g. Destacan que hablar de agua excedentaria del Ebro para el futuro inmediato es incierto.
- h. Afirman que el PHN no presenta un verdadero estudio económico, y basa su viabilidad en que el abastecimiento de ciudades subvencione el coste del agua en los regadíos.

Como no podía ser de otra forma, respecto a la modificación del PHN y al Programa AGUA, sabemos que la CREA está a favor de la modificación del PHN y de aspectos concretos del Programa AGUA como es la supresión del trasvase del EBRO.

3.2.2. Comisiones Obreras

Comisiones Obreras mantiene que el modelo de uso y gestión de los recursos hídricos por parte de las autoridades es obsoleto e insostenible, pero se mantiene sólo porque defiende unos intereses económicos ajenos al bienestar social. Además, señalan que se aplican políticas destinadas a reducir el papel de las administraciones públicas, a privatizar áreas de gestión y mercantilizar los recursos hídricos. De este modo, según CCOO los problemas relacionados con la cantidad y la calidad de las aguas, junto a los conflictos respecto al uso se multiplican.

Destacan que las políticas de agua orientadas a la protección ambiental han de basarse en: gestión de la demanda, ahorro, eficiencia en la captación y distribución, adaptación de instalaciones ya existentes, aplicación de tecnologías de reutilización y desalación. Además, señalan que se deben tomar en cuenta los avances científicos y técnicos que facilitan este cambio, y que la participación democrática se debe tomar en cuenta en la toma de decisiones.

La posición de Comisiones Obreras en relación al PHN del PP se maduró durante varios meses con la participación de todas las organizaciones de Comisiones Obreras afectadas y cuenta con la aprobación de todas ellas, salvo de las Comisiones Obreras de Murcia que, en cualquier caso, respetan las decisiones mayoritarias y obran dentro de la autonomía que los Estatutos de CCOO le conceden.

Como Fruto de este Consenso se editó en Abril del año 2001 el Cuaderno de Información Sindical nº 17 " *El Plan Hidrológico Nacional y los nuevos desafíos en la gestión sostenible del agua*".²⁰

En este documento se describe el PHN como la combinación de dos tipos de actuaciones:

- Las intracuenas con un monto total de 3.135.278 millones de pesetas y sobre las que se dice " *significan, con la excepción del apartado de regadíos y de regulación, un paso importante en la modernización y eficiencia de la gestión del agua en España...*"
- Y una única actuación intercuenas, que es el muy controvertido Trasvase Ebro- Segura.

En la opinión de CCOO²¹ este es el único objetivo real del PHN y el resto, las actuaciones dentro de las cuencas, ya estaban aprobadas y diseñadas y se han incluido dentro del PHN con carácter instrumental.

De igual manera, consideran que el PHN del PP no contemplaba mejoras en la red de aprovisionamiento de ciudades e industrias en las cuales se pierde por fugas un 50% del agua.

Por lo tanto, CCOO considera que los intereses españoles han resultado vulnerados con los artículos del Capítulo II: PREVISIÓN Y CONDICIONES DE LAS TRANSFERENCIAS, referentes al *Trasvase del Ebro* (especialmente artículos 13 y 16), mientras que los artículos referentes a las actuaciones intercuenas son beneficiosos para el interés general de la sociedad española. En este sentido, el Programa AGUA se ha entendido como la solución al problema principal que generaba el PHN: el trasvase del Ebro.

3.2.3 Unión General de Trabajadores (UGT)

Por su parte, UGT sostiene respecto al PHN una posición similar a sus colegas de Comisiones Obreras. Ambos entendieron por ejemplo que la Comisión Permanente del Consejo Nacional del Agua hizo caso omiso a las alegaciones presentadas por los sindicatos. Consideran por tanto, que este hecho es

²⁰ <http://www.istas.ccoo.es>, 6 de enero, 22:30 horas.

²¹ Ángel Muñoz, del Departamento de Medio Ambiente de CCOO, Madrid.

una expresión más de su falta de representatividad.²² Señalan que su composición no es representativa del conjunto de intereses sociales, sino que predominan los intereses tradicionales en detrimento de los más generales. Ambas organizaciones sindicales pidieron la modificación del Plan Hidrológico presentado porque señalaban que supone la continuidad de una política hidráulica basada en un crecimiento continuo de la oferta, sólo viable si el agua fuera un recurso prácticamente ilimitado. En concreto consideraban que es especialmente gravoso el trasvase desde el Bajo Ebro a las cuencas de Cataluña, Júcar, Segura y Sur. Las razones que argumentaron las siguientes:²³

- La progresiva reducción de los caudales medios en el Bajo Ebro, proceso que se agravará como consecuencia del cambio climático, hace imposible garantizar la transferencia anual de 1050 Hm³. En áreas con una severa escasez de recursos hídricos se fomentará una demanda que no podrá satisfacerse, creando así graves problemas sociales a medio y largo plazo.
- Profundizará el proceso de deterioro que vienen sufriendo el Delta del Ebro y áreas costeras, haciendo irreversible la degradación de numerosos ecosistemas acuáticos y afectando a algunas especies y espacios naturales protegidos.
- El texto del proyecto significa la renuncia del gobierno, en contra de lo señalado en la legislación y en la Directiva Marco europea, a recuperar la totalidad de la inversión pública realizada en el trasvase.

Por todo ello, UGT (al igual que Comisiones Obreras) creyó en la necesaria modificación en profundidad del proyecto de Plan Hidrológico Nacional y en la reorientación de la Política Hidrológica. De esta manera solicitaron al Consejo Nacional del Agua que atendiese las alegaciones que van en ese sentido y, en particular:

- La democratización de los órganos de gestión y planificación del agua, desde las Confederaciones Hidrográficas hasta el Consejo Nacional del Agua y la participación de los agentes sociales en los mismos, empezando por las organizaciones sindicales, que representando al colectivo social más numeroso de nuestro país, siguen sin estar en el Consejo nacional del Agua.
- La revisión completa de las cuentas del Trasvase Ebro-Júcar-Segura. Unas cuentas que no son técnicamente aceptables ya que los costes reales sobrepasarán, con mucho, la previsión del precio del m³ trasvasado. Según sus estudios, el coste real del m³ de agua trasvasada superará ampliamente las 52 ptas. presupuestadas, llegando a las 101,86 ptas/m³ de media; lo que haría inviable económicamente el proyecto.

Por lo tanto nos encontramos en la misma situación que con CCOO, donde el Programa AGUA²⁴ ha suprimido al modificar el PHN el trasvase del Ebro (del Capítulo III del PHN), tema que más directamente se enfrenta a las opiniones e intereses defendidos por UGT.

3.2.4. Partido Socialista Obrero Español

Desde sus inicios la posición del PSOE hacia el PHN del PP fue de plena oposición, aunque se observaron ambigüedades en el posicionamiento del Partido en la campaña electoral de las Autonómicas

²² Componen la Comisión permanente del Consejo Nacional del Agua el presidente, los vicepresidentes y el secretario general del mismo; el director general de obras hidráulicas, el director general de calidad de las aguas, el director general de política ambiental, el director general de infraestructuras y cooperación del instituto nacional de reforma y desarrollo agrario, el director del instituto nacional para la conservación de la naturaleza, el director general de la energía, el director general del Instituto Tecnológico Geominero de España y el representante del ministerio de sanidad y consumo incluido en el apartado c) del artículo 16.1; un presidente de organismo de cuenca designado por el ministro de obras públicas y transportes; dos representantes del grupo a) y tres representantes del grupo d) de los definidos en el artículo 16.1, debiendo estos últimos ser representantes, respectivamente, de organizaciones que agrupen usuarios del agua para abastecimiento de población, regadío y usos industriales, y un representante de los vocales electivos, elegidos dentro de cada grupo por sus componentes.

²³ <http://www.ugt.es/medioambiente/>, 7 de enero de 2004, 23:14 horas.

²⁴ Al igual que con CCOO nos falta saber el planteamiento de UGT respecto a otros aspectos controvertidos del Programa AGUA como pueden ser el trasvase del Júcar.

y Municipales de mayo de 2003.²⁵ En el Partido Socialista, el Plan Hidrológico ha provocado tensiones internas ya que el presidente extremeño, Juan Carlos Rodríguez Ibarra, y su homólogo entonces en Castilla-La Mancha, José Bono, votaron a favor del proyecto de 2000, mientras el resto de 'barones' lo criticaba. Esta situación se dio hasta que finalmente, los socialistas elaboraron un plan alternativo que logró devolver cohesión al seno del partido. El Partido Socialista presentó una enmienda alternativa a la totalidad del PHN, que consiste en una plena reutilización del agua, multiplicar por tres el número de desaladoras, un plan de regadíos, un plan forestal, la creación de un banco de agua público y una mejora de infraestructuras.

Desde Aragón (Comunidad regida por el PSOE) se afirmó que con el antiguo PHN lo que se pretendía era aislar a Aragón, haciéndola aparecer ante la opinión pública nacional como una Comunidad insolidaria ante la sed de comunidades vecinas, justificando técnica y económicamente la opción del Ebro como la única viable. En este sentido, ellos mismos sostuvieron que estaban a favor de que se resolviesen los problemas hidráulicos en España, pero con soluciones que concuerden con la Directiva Europea de Aguas, más económicas –según dicen–, más ecológicas y que favorezcan un desarrollo sostenible del conjunto del Estado.

El Gobierno de Aragón consideraba que el planteamiento del trasvase del Ebro a Cataluña, Valencia, Murcia y Almería no se podía justificar en la solidaridad interterritorial, puesto que sostiene que no es solidario ni progresista dar más a quienes más tienen. Siguiendo esta línea, en este caso los 1.050 hectómetros cúbicos que se pretendían detraer del Ebro aumentarían las desigualdades entre comunidades. Es decir, que esta postura contraria al PHN del PP, secundada también por *Izquierda Unida* y la *Chunta Aragonesista* mantenía que el Plan consagraría la España de las dos velocidades: la del Arco Mediterráneo, rica, poblada y desarrollada; y la del interior, cada vez más pobre, más despoblada y menos modernizada.

El Gobierno de Aragón mostró por tanto su rotundo rechazo y pidió en reiteradas ocasiones la retirada del documento, al entender que lesionaba gravemente los intereses de Aragón en relación a las posibilidades de desarrollo futuro de su tierra y su población. Al mismo tiempo que entienden que el Plan tampoco resolvía los problemas hídricos en el conjunto del territorio nacional, potenciando el enfrentamiento entre comunidades. Por todo ello, destacaban que este Plan se hizo pensando en los intereses políticos del PP en el arco mediterráneo, sin tener en cuenta comunidades como Aragón y tampoco las consecuencias que el trasvase del Ebro tendría bajo el punto de vista social, económico y medioambiental.

Justificaron que este PHN no respetaba la Directiva Comunitaria sobre Agua, ni la Ley de Aguas, tanto en lo relacionado con el principio de unidad de cuenca como en la utilización racional del recurso. Por ello consideraron necesario profundizar en otros aspectos como la desalación, la depuración y reutilización de aguas residuales, alternativas que además de tener un menor impacto ambiental resultarían más viables económicamente, como ya había demostrado el Gobierno de Aragón en un estudio que se ha presentado al ministerio y a la Comisión Europea.

Por tanto, frente al PHN del PP (que como hemos visto para el gobierno aragonés suponía hipotecar el futuro de los aragoneses, al tiempo que no solucionará de forma real los problemas del agua en España y potenciaría a su vez enfrentamientos interterritoriales) el PSOE tres meses después de su victoria electoral de marzo de 2004, publicaba el *Real Decreto Ley 2/2004 de 18 de junio por la que se modificaba la Ley 10/2001 de 5 Julio, del Plan Hidrológico Nacional*.

Si bien las cuencas mediterráneas eran las cuencas que en el PHN del PP supusieron más polémica, el Ministerio de Medio Ambiente destaca que las primeras actuaciones del Programa AGUA se llevarán a cabo en esta zona, a la vez que se recoge la idea de que el centenar de actuaciones que allí se van a llevar a cabo, se han diseñado en colaboración con los sectores implicados en la obtención y uso del agua: empresarios, regantes, consumidores, etc.²⁶

3.2.5. GREENPEACE y demás grupos ecologistas.

Los argumentos medioambientales que se presentaron en contra del PHN del PP son denominador común tanto de Greenpeace como de otros grupos ecologistas como son: la Plataforma en Defensa del Ebro (de Aragón, Cataluña.); Plataforma de les terres del Ebre; Plataforma d'oposició als trasvasaments; COAGRET (Coordinadora de afectados por los grandes embalses y trasvases);

²⁵ Así se observó en los mítines de Rodríguez Zapatero en Murcia y Aragón.

²⁶ En <http://www.mma.es>.

WWF/ADENA., AEMS- Ríos con Vida., Ecologistas en Acción, Amigos de la tierra., SEO/Bird Life, Fundación Nueva Cultura del Agua (Pedro Arrojo), Grupos ecologistas de Bélgica, Francia, Alemania e Italia; Acció Ecologista Agró; Consorcio para la Protección Integral del Delta del Ebro; Red Andaluza de la Nueva Cultura del Agua, etc.

Estos grupos consideraban básicamente que el antiguo PHN promovía la construcción de un centenar de pantanos y trasvases que redundarían en una política que anima a un mayor consumo y derroche de este escaso recurso. Las razones que argumentaban son las siguientes:²⁷

1. El espíritu del Plan Hidrológico Nacional no es el de gestionar y proteger el agua y los ecosistemas acuáticos.
2. La incidencia ambiental del PHN es inaceptable.
3. El gobierno no quiere evaluar el impacto ambiental del Plan Hidrológico Nacional en su totalidad.
4. El PHN ya está en marcha... sobre el terreno.
5. El PHN quiere dar más agua a un regadío ineficaz antes de que éste se ordene
6. El Plan Hidrológico no concede suficiente importancia a la prevención y a la lucha contra la contaminación de ríos, lagos y costas
7. El PHN no se plantea seriamente la reducción del consumo de agua en los núcleos urbanos.
8. La gestión hidráulica que propone el PHN no presta atención a la seguridad y a la prevención de inundaciones.
9. El PHN no tiene en cuenta el cambio climático
10. El PHN no tiene justificación socioeconómica

Los grupos ecologistas no consideraban únicamente del PHN el trasvase del Ebro, sino que también consideraban dañinas otras actuaciones como los embalses y regadíos, también incorporadas en el Capítulo 3º: *Previsión y condiciones de las transferencias*.

Estos grupos consideraban por tanto que el almacenamiento, la canalización y el transporte del agua de unas zonas del país a otras anunciado por el Gobierno no tiene nada que ver con una verdadera gestión del agua, que debería basarse en criterios definidos por la escasez de este recurso. A la vez que los daños al medio ambiente y el peligro de extinción de los últimos ejemplares de nutria son otros de los argumentos en contra del PHN. Sostienen a su vez como la gran alternativa al PHN las plantas desaladoras que depuran el agua del mar y la convierten en apta para cualquier tipo de consumo, lo que las sitúa como una de las opciones más interesantes frente a los trasvases proyectados en el PHN.

Pues bien respecto al nuevo PHN, resultado de las modificaciones que el PSOE ha realizado sobre el mismo, tenemos que decir que los grupos ecologistas consideran que el gobierno ha dejado pasar la oportunidad de abanderar una política acorde con la Nueva Cultura del Agua.²⁸ Argumentan que dicha modificación basa sus líneas de actuación en una gestión del agua centrada en la oferta, perpetuando un modelo insostenible de desarrollo. Por otra parte, consideran positivo que se derogue definitivamente el trasvase del Ebro, pero plantean que se han aprobado en el Programa AGUA unas actuaciones negativas como son el trasvase Júcar- Vinalopó y la construcción de un centenar de embalses que redundarán en una política que anima a un mayor consumo y al derroche de un recurso escaso como es el agua.

Además de la negativa a los trasvases y a los embalses, Greenpeace sostiene que en la reforma del PSOE al PHN se han producido las siguientes carencias:²⁹

- No se ha producido reforma en el cuidado de la calidad del agua.
- No se ha buscado un equilibrio entre la conservación del agua y de los ecosistemas asociados y la satisfacción de las necesidades reales de agua de los distintos sectores de la población.

Por tanto, los grupos ecologistas simplemente se encuentran favorecidos por la reforma socialista en un aspecto, la supresión del trasvase del Ebro y en consecuencia por la aprobación de las desalinizadoras que se van a poner en marcha.

3.2.6. La Iglesia Católica

²⁷ <http://www.greenpeace.es/aguas/campagnb.asp?IdSubcamp=88>, 20 de diciembre de 2003, 22:50 horas.

²⁸ www.greenpeace.org/espana/campaigns/aguas/plan-hidrol-gico-nacional

²⁹ www.greenpeace.org/espana/campaigns/aguas/plan-hidrol-gico-nacional

En España, la Iglesia Católica se ha configurado históricamente como un grupo de interés con un poder importante. Aún hoy sus algunos de sus actos y manifestaciones públicas pueden resultar "molestas" para los gobiernos con independencia de su color político. En este sentido vamos a destacar un hecho que se produjo 2001 respecto al PHN, el Gobierno central se mostró muy molesto por la homilía antitrasvase desarrollada por el obispo de Tortosa (el valenciano Xavier Salinas), el domingo 2 de septiembre de 2001 que decía que "ni en la política ni en los negocios el fin justifica los medios" o que "el agua podría salir del Ebro si realmente hubiera razones que nos dieran la certeza de que no afecta al futuro de nuestras tierras".³⁰

Por esta razón, el Gobierno emitió una queja verbal ante el Vaticano por lo que considera una intervención de la Iglesia católica en un asunto de Estado. Este mismo obispo ya se había solidarizado con la homilía que los curas del Arciprestazgo de Deltebre (que integra a una quincena de parroquias del Delta) pronunciaron el domingo 25 de febrero apoyando la manifestación contra el PHN que debía celebrarse ese día en Barcelona.

3.3. El Consejo Nacional del Agua³¹

Hemos considerado necesario incluir al Consejo Nacional del Agua (CNA), ya que siguiendo el enfoque del modelo grupal resulta indispensable el estudio de la actuación de los funcionarios gubernamentales, sus asociaciones, departamentos, agencias y los consejos consultivos (como es este caso) como actores de los grupos de interés.

El Consejo Nacional del Agua está regulado en el *Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación hidrológica*, aprobado por el Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, que fue modificado por el Real Decreto 1316/1991, de 2 de agosto, de Reestructuración de la Secretaría de Estado para las políticas del agua y el medio ambiente. Es el órgano superior del Gobierno en materia de aguas, está formado por 91 personas de diferentes colectivos y organizaciones sociales y su informe es preceptivo (en nuestro caso). En él están representadas las siguientes administraciones y colectivos:

- Administración del Estado
- Administraciones de las Comunidades Autónomas
- Administraciones locales
- Organismos de cuenca
- Organizaciones profesionales y económicas más representativas en relación con los distintos usos del agua
- Organizaciones ecologistas
- Representantes del ámbito docente y de la investigación universitaria
- Representantes de los colectivos de usuarios según distintos usos

El Ministerio de Medio Ambiente incorporó al texto del *Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional* (con carácter previo a su trámite parlamentario) gran parte de las recomendaciones del Consejo Nacional del Agua. Estas recomendaciones han mejorado el texto inicial sobre todo en lo relativo a aspectos medioambientales, a mayores garantías a las cuencas de origen, y a la mayor participación de las Comunidades Autónomas y los usuarios en todos los procesos.

Las principales modificaciones realizadas en ese sentido son las siguientes:³²

- **Exposición de motivos:** Se contempla de forma expresa la incorporación de los principios de la directiva 2000/60/CEE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, especialmente en lo que respecta al objetivo de conseguir un buen estado de las masas de agua, y a los principios de recuperación de costes y participación social.
- **Artículo 5:** Se introducen como principios rectores de las medidas de coordinación de los Planes Hidrológicos de cuenca los de precaución y protección del dominio público hidráulico, del buen estado ecológico de las aguas y de los caudales ambientales.
- **Artículo 6:** Se eleva al rango de Real Decreto los criterios de coordinación que debe aprobar el Consejo de Ministros para la revisión de los Planes Hidrológicos de cuenca.
- **Artículo 7:** Se establece la necesidad de un informe previo de la Comunidad Autónoma para la delimitación de acuíferos compartidos cuando afecte a cuencas intracomunitarias.

³⁰ *La Vanguardia*, 7 de Septiembre de 2001.

³¹ No he encontrado las posibles recomendaciones que el CNA ha hecho respecto al Programa AGUA.

³² http://www.mma.es/rec_hid/plan_hidro, 7 de Enero de 2003, 22:30 horas

- Artículo 9. Se cambia su título inicialmente propuesto “Normas sobre la calidad de las aguas”, y se introduce la necesidad de respetar los condicionantes definidos por la autoridad sanitaria para la utilización del agua para consumo o para baño.
- Artículo 12. Se insiste en el principio de garantía de las necesidades de la cuenca cedente, citando expresamente “la garantía de los demandas actuales y futuras de todos los usos y aprovechamientos de la cuenca cedente, incluidas las restricciones medioambientales, sin que pueda verse limitado el desarrollo de dicha cuenca amparándose en la previsión de transferencias”.
- Artículo 15. Se exige el cumplimiento de las medidas preventivas, protectoras, correctoras y de compensación, incluidas en las declaraciones de impacto ambiental que se dicten, relativas a las transferencias, incluyendo una evaluación conjunta.
- Artículo 16. Se consideran expresamente los requerimientos de la cuenca cedente, y de forma específica los ambientales, como criterio preferente para fijar el régimen de explotación de los trasvases
- Artículo 17. Se introducen restricciones adicionales respecto a las condiciones de uso de las aguas trasvasadas.
- Artículo 22. Se introduce la actualización anual de la cuota ambiental del canon de trasvase.
- Artículo 27. Se introduce la obligación de la elaboración por los Organismos de cuenca de planes especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía. Igualmente se establece la obligación para las Administraciones Públicas responsables del abastecimiento de población.
- Artículo 28. Se incorpora un nuevo artículo con medidas expresas para la protección y recuperación del Dominio Público Hidráulico.
- Artículo 29. Se incorpora un nuevo artículo referente a las aguas subterráneas que establece la realización de un Plan de Acción y el fomento de las comunidades de usuarios para la elaboración de planes de explotación.
- Artículo 30. Se establecen medidas concretas para impulsar una gestión de las aguas para abastecimiento que propicie el uso racional y sostenible de las mismas, medidas que se inscriben en un marco de cooperación entre las distintas administraciones involucradas.
- Artículo 32. Se incorpora un artículo específico que establece las medidas de sensibilización y educación a impulsar desde la administración central en coordinación con las administraciones autonómicas y locales.
- Artículo 34. Se incorpora un nuevo artículo sobre investigación, desarrollo y conocimiento hidrológico estableciéndose que el Gobierno impulsará las actividades de I+D en el campo de los recursos hídricos.
- Artículo 35. Se amplían las medidas de difusión pública en lo que se refiere al Plan Hidrológico Nacional y a la información hidrológica en general.

Del total de las alegaciones presentadas se estima que un 55% se han recogido en el texto definitivo aprobado por el Consejo Nacional, aceptado por el Gobierno, y finalmente elevado al Parlamento. Sin embargo hay que señalar que muchas de estas alegaciones experimentaron nuevas matizaciones o ampliaciones en el trámite parlamentario³³.

3.3. Medios de Comunicación

Por todos es conocido que los medios de comunicación, en tanto que grupos de interés, han cumplido siempre una triple función: *transmisión de información, moldeamiento de opinión pública y control del poder político*.

Desde esta perspectiva vamos a analizar dos medios de comunicación escritos y regionales como son Las Provincias y el Heraldo de Aragón que se encuentran directamente enfrentados, a diferencia de otros medios como son El Mundo, La Vanguardia o el País, con unas posiciones mucho más sosegadas. Tanto Las Provincias como el Heraldo de Aragón *pretenden influir* en la opinión pública para convencer de sus respectivas versiones: en el caso del *Heraldo de Aragón* crear la conciencia de lo negativo y perjudicial del Plan Hidrológico Nacional para sus intereses, y en el caso de *Las Provincias* todo lo contrario, los beneficios que un trasvase de esas características podría llevar consigo para sus economías.

El tratamiento que estos medios han hecho de todas las noticias relacionadas con la polémica manifestación de marzo de 2002 indica de forma notoria la gran *importancia* que conceden a este tema. Vamos a comprobar en este análisis cómo *Las Provincias* ha ejercido de *medio transmisor de la perspectiva* de la Generalitat Valenciana, gobernada por el Partido Popular (grupo impulsor del Plan); y el *Heraldo de Aragón*, del mismo modo, también se convierte en el medio transmisor de la perspectiva del partido que gobierna Aragón, el Partido Socialista.

³³ Anexo 5.

La labor de informar, sin embargo, parece no cumplirse en estos periódicos con todo el rigor que debiera, ya que se puede observar a través de las distintas formas de tratar la información (como fue el caso del trato informativo a la manifestación a favor del Plan en Valencia en Marzo de 2002) que el acercamiento a esa realidad está condicionado por unos intereses, ya sean económicos, políticos o de cualquier otra naturaleza.

De este modo, tal y como afirma Félix Santos en su libro *Periodistas. Polanquistas, sindicato del crimen, tertulianos y demás tribus*, hoy en día los ciudadanos se encuentran más expuestos a la influencia de los medios de comunicación que en épocas pasadas, y es precisamente esto lo que eleva el riesgo de manipulación a la que esos mismos ciudadanos pueden estar verse sometidos. Félix Santos afirma también en su libro que cuando las versiones están tan alejadas entre sí, lo que se pone en evidencia es que no se trata de pequeños errores de apreciación, sino de una interesada manipulación por parte de los dos medios o sólo de alguno de ellos. Según la opinión de Santos, la importancia que esto tiene es crucial, puesto que impide a los ciudadanos ejercer su derecho a conocer la realidad tal cual es.

4. A modo de conclusión

Si bien el agua ha sido siempre un elemento valorado por todas las sociedades debido a la importancia vital que representa, en los últimos años la política de aguas se ha convertido en un eje de fractura del panorama político español debido a la escasez del agua y a la sequía que desgraciadamente está en sus comienzos y amenaza con acuciarse en los próximos años. En este sentido, las dos políticas de aguas españolas analizadas son un magnífico ejemplo de las dos formas de entender la misma. Así, podríamos entender el PHN del PP como un ejemplo del viejo paradigma, basado en el estructuralismo, el incremento incesante de la oferta del agua y en la hegemonía del valor productivo del recurso. Mientras que se entiende³⁴ que la reforma del PHN del PSOE camina hacia el nuevo paradigma de la Nueva Cultura del Agua, que aboga por la gestión de la demanda, la consideración de los distintos valores del agua (productivo, ecológico, recreativo, identitario, etc.) y la conservación de la calidad del recurso, así como de los ecosistemas y territorios de los que forma parte tras su utilización.

Nuestro estudio basado en la teoría pluralista, mantiene que las políticas de aguas en cuestión se configuran de acuerdo a uno de los paradigmas, no por decisión unilateral de los partidos que gobiernan y las aprueban, sino que se dota de más peso específico a la dialéctica grupal que a la estructura económica o política. Con mucha posibilidad este hecho es causa directa de una insuficiencia en la comprensión completa del problema. Sin embargo, la coherencia del trabajo está servida en tanto en cuanto el modelo grupal se basa en que las *organizaciones sobreviven en la medida en que son capaces de satisfacer las demandas de aquellos grupos de interés de los cuales dependen para obtener recursos y apoyo*.

Es prácticamente imposible con la información que se ofrece a los ciudadanos elaborar un estudio donde se observe en qué medida han influido cada uno ellos en la configuración final de una política pública. Lo que sí que podemos hacer, y es lo que hemos realizado en nuestro estudio, es observar algunos de los grupos con sus coaliciones de poder -*coaliciones que se forman alrededor de "actitudes compartidas" y se expanden según la magnitud de los intereses en juego*- mostrar sus imágenes sobre la realidad a intervenir, y analizar si sus intereses (tanto privados como sociales) han quedado reflejados en las dos políticas de aguas españolas analizadas.

Hemos visto a lo largo del trabajo cómo una de las principales preocupaciones de los promotores formales de ambas políticas de aguas, el PP y el PSOE, ha sido el mostrar que la elaboración del plan ha seguido unos cauces consensuales y lo más participativos posibles, a pesar de que el resto de grupos implicados hayan manifestado que no se han incorporado al Plan sus alegaciones. Relacionado con estudios teóricos, este hecho tiene que ver con los tres imperativos potencialmente conflictivos entre sí en la configuración de las políticas públicas (Rein y Rabinovitz, 2000). Según esta perspectiva, los actores han de tener en cuenta estos imperativos (el imperativo legal, el imperativo racional burocrático y el imperativo consensual), las luchas grupales por defender los intereses se van a desarrollar en un contexto de preeminencia de uno de estos imperativos, lo cual provocará un nuevo conflicto por dominar el contexto de desarrollo de las políticas. En nuestro caso el imperativo consensual ha sido el más venerado por cada uno de los grupos contrarios al Plan inicial. La insistencia de los partidos del gobierno en mostrar una política pública donde han participado diversos grupos se contradice con el hecho de que prácticamente hasta hoy, las políticas medioambientales han sido políticas elaboradas en su mayor parte por actores públicos, donde no se ha dejado margen a las iniciativas de grupos ajenos a los gobiernos.

Hemos observado a lo largo de nuestro estudio cómo la política pública analizada ha sido a pesar de definirse como medioambiental, una política donde han confluído una multiplicidad de distintos

³⁴ Nicolau Ibarra. *Evolución del Plan Hidrológico Nacional y el papel de los científicos de la naturaleza*, consultase en <http://www.aet.org/ecosistemas/042/opinion1.htm>.

intereses, reflejo de los múltiples grupos de interés involucrados. Este hecho simplemente ha contribuido a hacer más *compleja* si cabe la elaboración de una política pública que simplemente por ser de carácter medioambiental (multidisciplinar) convertía en complicado su estudio. Siguiendo a Aguilar (1999), la consecuencia fundamental de este hecho es la pérdida de legitimidad de la política al reducirse la responsabilidad a un pequeño grupo de expertos.

Me aventuraría a expresar que este modelo de análisis nos ha permitido intuir una idea pesimista de la toma de decisiones públicas en la democracia, y es que se puede llegar a pensar de acuerdo al modelo grupal, que la tarea de los administradores es influir en quienes proveen los recursos y el apoyo a la organización, más que en demostrar una eficiente utilización de los recursos disponibles.

Una mirada optimista a este asunto nos vendría a decir que la dificultad en la configuración de una política medioambiental en España, como es el PHN, tal vez venga dada por la juventud de este tipo de políticas en España, que en un corto espacio de tiempo han logrado una gran relevancia política y social. Este *joven compromiso* de la sociedad española con el medio ambiente junto con la señalada *multiplicidad de grupos con intereses* implicados en las políticas medioambientales, y junto con la tradicional práctica de que las políticas medioambientales en España se toman bajo la influencia únicamente de los *actores gubernamentales*, es lo que probablemente haya provocado que estas políticas hayan pasado de ser tradicionalmente pacíficas a ser políticas de gran conflictividad pública y en algunos casos irreconciliable.

Referencias Bibliográficas

- Aguilar, Susana “Las Políticas de medio ambiente, entre la complejidad técnica y la relevancia social”, en Ricard Gomà y Joan Subirats (coords.), *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel, 1999.
- Baena del Alcázar, Mariano. *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos, 2000.
- Dye, Thomas R, *Understanding Public Policy* (tenth edition).. New Jersey: Prentice Hall. 2002.
- Forester, John, “La Racionalidad limitada”, en L. F. Aguilar (ed.), *La implementación de las Políticas*. México, D. F. Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Gomà, Ricard y Joan Subirats (coords.), *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel, 1999.
- Lindblom, Charles, *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*. Madrid: MAP, 1991
- Lowi, Theodore J. “Políticas públicas, estudios de caso”, en L. F. Aguilar (ed.). *La implementación de las Políticas*. México, D. F. : Miguel Ángel Porrúa.
- Rein, Martin y Francine F. Rabinovitz, “La Implementación: una perspectiva teórica”, en Luis F. Aguilar (ed.), *La Implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- Santos, Felix. *Periodistas. Polanquistas, sindicato del crimen, tertulianos y demás tribus*. Madrid: Temas de hoy, 1995.
- Subirats, Joan. *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: MAP.1989.
- *Alegaciones al PHN de 2000*. Gobierno de Aragón. Madrid: Civitas, 2001.
- Periódico *Las Provincias*, 13 de septiembre de 2003, 21 de octubre de 2002, Marzo de 2002, 22 de Enero de 2003,...
- Periódico *La Vanguardia*, 7 de septiembre de 2001.
- Periódico *La Opinión* 14 de Octubre de 2000.
- Periódico *La Verdad* 14 de Octubre de 2000, 16 de noviembre de 2003, 28 de febrero de 2005, 13 de mayo de 2005.
- Periódico *El Faro de Cartagena*, 15 de Octubre de 2000.
- Periódico *El Heraldo de Aragón*, Marzo de 2002, 22 de Enero de 2003, 23 de mayo de 2005, 31 de mayo de 2005, 7 de junio de 2005, 8 de junio de 2005,
- Periódico *El Mundo*, Febrero 2001, 3 de enero de 2005.
- Diario Información. 22 de junio de 2005.
- Periódico *El País*, Febrero 2001, 3 de marzo de 2005.
- El Periódico de Aragón. 13 de junio de 2005.
- *Revista Intervíu nº1417*, artículo de Joaquín Vidal
- <http://www.neptuno.net/2002/01/03/inf4.html>, 20 de diciembre de 2003, 21:30 horas.
- <http://www.agricultura.org/noticias/noticias.asp?IdNoticia=3765>, 20 de diciembre de 2003, 23:20 horas.

GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

- http://www.agua-debate.org/htm/noticias/noticias_list_period.asp?Id_period=24, 6 de Enero de 2003, 21:30 horas.
- http://www.agua-debate.org/htm/noticias/noticia.asp?Id_noticia=477, 6 de enero de 2004, 22:14 horas.
- <http://www.istas.ccoo.es>, 6 de enero, 22:30 horas.
- <http://www.ugt.es/medioambiente/>, 7 de enero de 2004, 23:14 horas.
- <http://www.universalnews.net/foroagua.htm>, 20 de diciembre de 2003, 22:40 horas.
- <http://www.ainfos.ca/01/feb/ainfos00389.html>, 20 de diciembre de 2003, 21:32 horas.
- www.croem.es/web/croemweb.nsf/0/2e695c575716947d41256cb700437cc5?OpenDocument, 18 de diciembre de 2003, 23:26 horas.
- www.forosocialagua.com, 20 de diciembre 2003, 23:40 horas.
- http://www.mma.es/rec_hid/plan_hidro/6.pdf, 7 de Enero de 2004, 22:30 horas.
- http://www.mma.es/rec_hid/plan_hidro, 7 de Enero de 2003, 22:30 horas.
- <http://www.greenpeace.es/aguas/campagnb.asp?IdSubcamp=88>, 20 de diciembre de 2003.
- <http://www.sindominio.net/sositoiz/phn.html>, 18 de diciembre de 2003, 00:15 horas.
- <http://www.rebellion.org/ecologia/030703itoiz.htm>, 18 de diciembre de 2003, 00:18 horas.
- <http://www.neptuno.net/2002/01/03/inf4.html>, 18 de diciembre de 2003, 00:23 horas.
- www.xarxadelaguaclara.org/PXV/Prensa/Periodicos/EI%20Pais_20050125b.pdf.
- www.crea.es/medio_ambiente/index.htm
- Base de datos de legislación y Jurisprudencia. Bosch, I/2003.

ENRIQUE CONEJERO PAZ

Es profesor asociado de Ciencia Política y de la Administración y responsable del área en la Universidad Miguel Hernández. Es Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Miguel Hernández y Master en Economía y Administración del Sector Público por el INAP. Ha escrito los libros *Introducción al Derecho* (2005); *Dinámica poscomunista: democratización y competitividad* (2003) y *El Ciclo de Proyectos Sociales: Una Introducción* (2002). Escribe sobre política internacional y nacional en diversos medios de comunicación.

GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.