

La Estrategia Española de Desarrollo Sostenible y las políticas de gestión de recursos hidráulicos en el litoral Mediterráneo español

The Spanish Strategy towards Sustainable Development: water resources management policies along the Mediterranean coastal fringe

Enrique J. CALDERÓN BALANZATEGUI

Departamento de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente
ETSI Caminos, Canales y Puertos
Universidad Politécnica de Madrid
ejcalderón@caminos.upm.es

Recibido: 16 de diciembre de 2002

Aceptado: 18 de febrero de 2002

RESUMEN

La Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS) constituye una de las aportaciones más relevantes de la Administración Española al cumplimiento de los acuerdos internacionales sobre desarrollo futuro en lo que se refiere a la consideración del medio ambiente en la planificación de dicho desarrollo. Asimismo, el Plan Hidrológico Nacional (PHN) es no sólo el documento de planificación más importante realizado en los últimos años, sino uno de los pocos que ha alcanzado un elevado rango legal, al haber sido aprobado por Ley 10/2001 de 5 de Julio de las Cortes Generales Españolas.

Ambos Documentos, relativamente próximos en el tiempo, manifiestan, sin embargo, notables contradicciones en lo que se refiere a la ordenación del territorio y a la sostenibilidad del desarrollo previsto. El artículo trata de evidenciar estas contradicciones en lo que se refiere, concretamente, a la Política de Aguas que plantea el trasvase previsto en el PHN.

El artículo se estructura en tres partes principales: La primera de ella establece un enfoque teórico más amplio para el Desarrollo Sostenible, y analiza algunos aspectos que pueden alterar la evaluación a medio plazo de la sostenibilidad de dicho desarrollo. La segunda parte se detiene en el contenido del Documento de Consulta que sobre la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible fue distribuido a finales del año pasado por el

PALABRAS CLAVE

Estrategia Española de Desarrollo Sostenible Ordenación del Territorio Plan Hidrológico Nacional

Ministerio de Medio Ambiente. El análisis del Documento se centra en la compatibilidad de sus propuestas con un desarrollo equilibrado del territorio nacional. Se completa dicho análisis con el del Informe presentado por el Consejo Económico y Social (CES) español al citado Documento de Consulta. La tercera parte se detiene más en concreto, en los aspectos relacionados con el agua y en la compatibilidad del trasvase de recursos hidráulicos contemplado en el Plan Hidrológico Nacional (PHN) con las recomendaciones del Documento de Consulta.

El artículo concluye argumentando que el trasvase de recursos entre el Ebro y el Levante español es poco compatible con las recomendaciones recogidas en el Documento y que puede estar invadiendo competencias constitucionales de otros entes regionales.

Transferencias
de recursos
hidráulicos

ABSTRACT

The Spanish Strategy for Sustainable Development makes up one of the most relevant contributions by the Spanish administration to the fulfilment of international agreements in what regards environmental concerns in future development planning. Likewise, the National Hydraulic Plan is not only the most important planning document set out in the last years, but one among the few which have reached a high legal status, after being approved by the National Spanish Parliament (Law 10/2001 of July 5).

Both documents, relatively close in time, display, however, notable contradictions in what regards territorial development and the sustainability of envisaged development policies. This article attempts to highlight these contradictions in what concerns water resources transfers as envisaged in the National Hydraulic Plan.

The article is structured in three main parts: The first one sets out a broader theoretical approach for Sustainable Development and analyses some issues which may influence medium term sustainability assessment of proposed development. The second part reviews the contents of the Consultation Document on the Spanish Strategy for Sustainable Development distributed at the end of last year by the Spanish Ministry for the Environment. The analysis of the Document homes in on the compatibility of its proposals with a balanced development of the national territory. The analysis goes on to review the Report prepared by the National Social and Economic Council as a response to the Consultation Document. The third part of the article draws specifically on water-related issues and the compatibility of the transfer of hydraulic resources envisaged in the National Hydraulic Plan with provisions in the Consultation Document.

The article concludes by arguing the water resources transfer between the river Ebro and the Spanish Eastern region is barely compatible with the ministerial Document recommended strategies and may be encroaching upon constitutional responsibilities bestowed upon other regional bodies.

KEY WORDS

Spanish
Strategy for
Sustainable
Development
Territorial
Planning
National
Hydraulic Plan
Water
Resources
Transfers

RÉSUMÉ

La Stratégie Espagnole de Développement Durable (EEDS) constitue une des contributions de l'Administration Espagnole des plus importantes pour la mise en place des accords internationaux en ce qui concerne l'aspect environnemental des plans de développement futurs. De la même manière, le Plan Hydrologique National (PHN) est non seulement le document de planification le plus important de ces dernières années, mais aussi un des rares à avoir atteint un haut status légal, après avoir été approuvé par la Loi 10/2001 le 5 juillet au Parlement National Espagnol.

Les deux documents, relativement proches dans le temps, montrent cependant des contradictions remarquables en ce qui concerne l'aménagement du territoire et la durabilité du développement envisagé. L'article tente de mettre en évidence ces contradictions, plus spécifiquement par rapport aux transferts de ressources en eau envisagés par le PHN. L'article est structuré en trois parties principales : la première établit une approche théorique plus ample du développement durable et analyse quelques-uns des aspects qui pourraient altérer l'évaluation à moyen terme de la durabilité du dit développement. La deuxième partie s'arrête sur le contenu du document de consultation sur la Stratégie Espagnole du Développement Durable qui fut distribuée à la fin de l'année dernière par le Ministère de l'Environnement. L'analyse de ce document est centrée sur la compatibilité des propositions qui y sont faites avec un développement équilibré du territoire national. Cette analyse est approfondie par la révision de ce Document de Consultation présenté par le Conseil Economique et Social Espagnol. La troisième partie s'attarde plus précisément sur les aspects liés à l'Eau et la compatibilité du transfert des ressources hydrauliques prévu par le PHN en tenant compte des recommandations du document de consultation.

L'article conclut en argumentant que le transfert d'eau entre l'Ebre et le littoral méditerranéenne espagnole est peu compatible avec les recommandations émises dans le Document et pourrait interférer avec les compétences constitutionnelles d'autres organismes régionaux.

MOTS CLÉS

Stratégie
Espagnole de
Développe-
ment
Durable
Aménagement
du Territoire
Plan
Hydrologique
National
Transfert des
Ressources
Hydrauliques

SUMARIO 1. El concepto de Desarrollo Sostenible. 2. La Estrategia Española de Desarrollo Sostenible. 3. Los recursos hidráulicos en el Mediterráneo español. Cuestiones relacionadas con la sostenibilidad del PHN. 4. Referencias bibliográficas.

1. El concepto de Desarrollo Sostenible

Es de sobra conocido el origen del concepto *Desarrollo Sostenible*. Pero es más dudoso si la Sra. Brundlant podía prever la cantidad de literatura y controversia que su Informe (World Commission on Environment and Development, 1987) y la introducción del concepto han provocado en la comunidad internacional. Parece claro que la Sra. Brundlant pensaba sobre todo en sostenibilidad ecológica cuando se refería a los niveles de bienestar de las generaciones venideras. Su enfoque era de gestión de recursos y, para el Mediterráneo español y otras muchas regiones del mundo la sostenibilidad ligada a los recursos hidráulicos es algo verdaderamente relevante.

Sin embargo, los diferentes compromisos políticos tanto de Naciones Unidas en Río de Janeiro (1992), como de la Unión Europea y sobre todo los Pactos sobre el Empleo, han añadido pronto una dimensión social al concepto, que la propia Comisión Europea toma muy en cuenta a la hora de subvencionar programas y proyectos en diferentes sectores de actividad. En efecto, la Comisión sitúa prácticamente el concepto de Desarrollo Sostenible en el centro de políticas sectoriales y sociales desde la combinación de tres aspectos: crecimiento económico en beneficio del progreso social y desde el respeto al medio ambiente; política social que impulse a la economía; y política ambiental socialmente eficaz y económicamente beneficiosa.

Es innegable que la toma de decisiones a todos los niveles se lleva a cabo teniendo en cuenta las consecuencias económico-financieras de proyectos y programas y sería poco realista pretender ignorar este aspecto del análisis de la sostenibilidad. La experiencia de los proyectos piloto urbanos (OJ 1999/C 267/02) puso claramente de manifiesto cómo la Comisión Europea exigía para la otorgación de subvenciones que la viabilidad financiera de las inversiones a corto y medio plazo estuviera garantizada para el conjunto de los organismos coparticipantes en las intervenciones. Y es igualmente innegable que las consecuencias sobre el empleo han de ser rigurosamente previstas en cualquier estrategia para la que se soliciten fondos de la Unión Europea.

No es difícil, por lo tanto, razonar el por qué de las distintas posiciones que enfrentan a «desarrollistas» y a «ecologistas». Sin embargo, son muchas las posibles matizaciones que pueden hacerse a las posiciones de unos y otros, y la primera parte de este artículo analiza desde un punto de vista personal, algunas de dichas matizaciones.

Es indudable que una gran mayoría de los procedimientos susceptibles de generar el crecimiento económico de las regiones más pobres están asociados a procesos que afectan negativamente el futuro de los recursos naturales. Ello contribuye a explicar el porqué economistas y ecologistas tienen, normalmente, posturas en conflicto en materia de desarrollo. De aquí una de las primeras matizaciones a debatir sea qué es lo que realmente se debe a las generaciones futuras y cómo conciliar esa obligación moral futura con lo que se debe a las regiones pobres de hoy.

Existe un sentimiento general en el sentido de que los grandes problemas ambientales tales como el cambio climático o la pérdida de biodiversidad no se están resolviendo satisfactoriamente. Los escasos avances registrados en estos y otros dominios podrían incrementarse, según muchos interesados en estos temas, mediante tres tipos de actuaciones:

- Descentralización de las decisiones al nivel local (subsidiariedad).
- Innovación tecnológica.
- Introducción de las fuerzas del mercado en cuestiones ambientales.

Estas tres cuestiones no son independientes entre sí; existe un nexo de unión entre ellas que es el factor *tiempo*, sin duda un componente esencial de la sostenibilidad.

En los párrafos que siguen se desarrollan estas tres cuestiones.

Es frecuente leer que la causa principal del desencanto actual sobre las expectativas generadas en Río de Janeiro es la excesiva ansia de llegar a acuerdos entre países pobres y ricos que llevó a aceptar la definición de la Sra. Brundlant sin examinar debidamente su alcance. Como ya se ha apuntado, parece claro que dicha definición no era para ella lo mismo que para otros. Si es probable que su principal interés fuesen los grandes problemas ambientales, está claro que los países menos ricos entendieron un desarrollo más acorde con sus propios objetivos mientras que los más afluentes se olvidaron de las cuestiones económicas y sociales que subyacían tras la definición de desarrollo sostenible.

El gran error es ignorar que la definición clásica de la Sra. Brundlandt pasa ligeramente sobre la relación entre los tres componentes principales del desarrollo sostenible: economía, medio ambiente y empleo (sociedad). Tal relación varía notablemente entre unas y otras regiones, niveles de desarrollo y en la mente de los políticos responsables de las decisiones a nivel local. Como es bastante obvio, los objetivos de política económica y ambiental son distintos, y las medidas para su consecución tampoco son las mismas. Y esta contradicción es particularmente aguda en los diferentes niveles territoriales de decisión.

¿Cabría, pues, concluir que el concepto «desarrollo sostenible» no es válido y conviene prescindir de él? La respuesta es, claramente, negativa, si bien es necesario acotar los aspectos del concepto más susceptibles de generar acuerdos y acciones conjuntas. Para un planificador territorial hay dos aspectos al menos que son fundamentales: La consideración del bienestar futuro y la necesidad de evaluaciones integradas de las propuestas de desarrollo, en donde las tres dimensiones de la sostenibilidad sean evaluadas de manera conjunta.

Sin duda se ha avanzado en este ámbito: Muchos economistas aceptan ya la idea de que el capital natural ha de ser valorado y que los ecosistemas prestan servicios igualmente valorables. Al tiempo, muchos ecologistas aceptan que prohibir todo en nombre de la protección de la naturaleza no es razonable, y que hay que ser más selectivo. En definitiva, el debate parece centrarse en la cuestión concreta de hasta dónde se debe en un futuro sustituir el capital natural por el artificialmente transformado, y cambiar unos recursos naturales por otros. Para muchos políticos el dilema se traduce en tomar decisiones hoy para el beneficio de votantes que aún no han nacido o, lo que es equivalente, afectar negativamente a sus votantes de hoy a favor de efectos —posiblemente— beneficiosos para los futuros votantes de otras circunscripciones electorales: Es decir, responsabilidad concreta actual y local frente a responsabilidad difusa, futura y en muchos casos de carácter global.

Para los que trabajan ayudando «científicamente» a otros a decidir, el problema no es muy distinto. ¿Se debe recomendar algo que no es posible medir hoy ni mucho menos predecir en el futuro porque pueda ser ecológicamente beneficioso?

Es obvio que el alcanzar acuerdos sobre evaluación integrada pasa por poder medir con la misma precisión los impactos sobre el medio ambiente y sus consecuencias a medio y largo plazo, y los costes económicos y sociales actuales de las estrategias de desarrollo.

Desgraciadamente, el interés de los políticos por los presupuestos económicos y los grandes problemas sociales —empleo, salud, educación, etc.— supera generalmente al que tienen por averiguar las potenciales consecuencias futuras de un posible cambio climático o una reducción en la biodiversidad.

En resumen, estamos ante un problema directamente ligado con la descentralización de las decisiones desde los niveles más elevados hasta el nivel local. Es innegable que las cuestiones de equidad y del beneficio de la sociedad en el futuro no son valoradas políticamente igual que las necesidades locales a corto. Pero, sin llegar a estos grandes planteamientos, las diferencias sociales, pequeñas o grandes, entre las propias regiones españolas están en la base de las divergencias de opinión en las grandes decisiones estratégicas —incluidos los grandes trasvases de recursos hidráulicos— que afectan a España. Y esta relación entre calidad del medio ambiente y pobreza es esencial en la carrera hacia la sostenibilidad, como ya se ha apuntado anteriormente. Los países ricos tienden a dar por hecho que los pobres repetirán idénticamente sus errores paso por paso; se tiende a ignorar que las exigencias de calidad de vida aparecen una vez cubiertas las necesidades básicas —vivienda, educación, salud, empleo, etc.—, y que las economías de escala abaratan los costes de innovación tecnológica y los de producción. El problema es, una vez más, la escala temporal de constatación de estos efectos y, además, que dicha escala temporal no es la misma para todos y cada uno de los contaminantes. Olvidamos que las enfermedades asociadas a la utilización de aguas contaminadas en países pobres generan muchas mayores incidencias sanitarias — y costes económicos asociados— que la contaminación industrial de los menos pobres y que uno de los mayores problemas ambientales asociados a las ciudades de principio del siglo pasado se derivaba a la presencia de excrementos de animales de tiro en los centros urbanos, con sus secuelas de suciedad, enfermedades, etc.

La observación de estos problemas a nivel local es inmediata y, en muchos casos, la solución se genera desde el entorno más próximo, como lo prueban en el mundo civilizado las restricciones impuestas al uso del vehículo a motor y la voluntaria aceptación del transporte público si este posee unos niveles mínimos de calidad, cuando las consecuencias negativas del uso del privado se hacen notar.

El segundo punto que apuntado al principio se refiere a la *innovación tecnológica* como una de las causas que influye sobre la toma de decisiones a favor de la «sostenibilidad ecológica». Es innegable que la tasa de avance tecnológico, entendiendo por tal la frecuencia relativa de producción de innovaciones técnicas, se reduce día a día. Los avances en productos sustitutos de los CFCs, cuya producción casi se ha detenido completamente, y el creciente interés por la reducción del contenido de carbono liberado a la atmósfera en la combustión de combustibles fósiles sin merma de su eficiencia energética son ejemplos de avances tecnológicos que pueden modificar el futuro de las alteraciones climáticas en general, y de la contaminación del aire en particular.

La obligatoriedad del uso de estas tecnologías limpias es otro problema. Olvidémonos por un momento de los países más pobres del planeta, los cuales seguirán quemando compuestos

que liberan CO₂ durante un tiempo difícil de predecir. Con respecto a las regiones más prósperas una solución obvia pasa por modificar la fiscalidad de los combustibles en la línea de las recomendaciones del famoso Libro Blanco de Jacques Delors (COM(93) 700f). Pero este es un tema que se sale del objetivo de este artículo y no es necesario detenerse más en él. Baste reiterar que la decisión «política» de acelerar el ritmo de producción tecnológica es una estrategia alternativa a cualquier otra de inversión en capital fijo a corto plazo. Ello alude ya, como es evidente, a una gran inversión en un trasvase de agua intercuenca, cuyo periodo de recuperación puede extenderse mucho en el tiempo y estar sometido a avatares ajenos a la voluntad de políticos y técnicos.

Y cabe entonces preguntarse: ¿Puede la tecnología salvar al mundo?

El pensar que nuestros descendientes van a enfrentarse al futuro con las mismas cantidades de recursos naturales, por ejemplo agua o petróleo, o artificiales, por ejemplo, los conocimientos técnicos, que las que poseemos en el presente es algo muy simplista. Sin embargo, los economistas estudian las teorías catastrofistas de Malthus, de Ricardo, de Stuart Mills sobre el agotamiento de los recursos y, mucho más recientemente, las no menos trágicas predicciones del Club de Roma en cuando a los límites del crecimiento económico en razón de las carencias de alimentos para una población ilimitada en su crecimiento demográfico.

Hoy día el crecimiento demográfico vegetativo negativo es una seria preocupación para muchas regiones y las tasas de natalidad en los países en vías de desarrollo se reducen a notable velocidad, siempre y cuando dichas sociedades posean los medios sanitarios para ello. En materia de producción alimentaria, durante los últimos 50 años los avances tecnológicos han reducido de manera notable la superficie de terreno necesaria para alimentar a una persona. Y los especialistas predicen que si en los próximos 60-70 años todos los agricultores del mundo alcanzan los niveles medios —no los máximos— de productividad en el cultivo del maíz existentes en Estados Unidos hoy, se podría alimentar a la población con la mitad de la superficie de cultivo actual. Para ello bastaría que todos los agricultores mantuviesen el 2% de aumento medio en productividad que se ha registrado desde 1960.

Otro tanto puede decirse en cuanto a fuentes de energía. La definición de recursos naturales potencialmente utilizables como fuentes de energía, de manera rentable, cambia constantemente, al igual que se reduce el precio de la extracción y utilización de los recursos energéticos.

En trabajos recientes¹ para consideración de la sostenibilidad de estrategias de actuación infraestructural en el medio urbano, aparece frecuentemente el concepto de «huella ecológica». Si bien se trata de un término familiar a todos aquellos que trabajan en el campo de la ecología social, no es este uno de los parámetros frecuentemente utilizados todavía en la evaluación de la sostenibilidad, probablemente en razón de lo subjetivo de las mediciones de dicho parámetro. Como es bien conocido, el World Wildlife Fund define la «huella ecológica» como

¹ COST-UCE Action C8. Véase bibliografía.

«la superficie de tierra y agua biológicamente productiva necesaria para dar lugar a los recursos consumidos y asimilar los residuos generados por una población dada, usando la tecnología disponible». Los cálculos de la WWF han sido utilizados para crear alarma social a nivel mundial, sobre todo en razón de las demandas de agua para abastecimiento y regadíos, y de superficie de suelo requerido para absorber CO₂.

¿Existe causa para pensar en una inminente catástrofe?

Esta claro que si la economía de la China se transformase de la noche a la mañana en algo semejante a la de los Estados Unidos, con las mismas demandas de agua por habitante y los mismos índices per cápita de emisiones de contaminantes, la situación sería insostenible. Ahora bien, como se ha tratado de justificar hasta aquí, la propia definición de huella ecológica la hace dependiente de tres factores principales: el tamaño de la población, el consumo de recursos y generación de residuos per cápita, y la tecnología. No es necesario repetir lo anteriormente dicho, pero es obvio que las tasas de crecimiento de la población no van a mantener el mismo ritmo de aumento, los niveles de consumo de las regiones pobres sí van a crecer, pero parece comprobado que la huella ecológica de las regiones ricas está disminuyendo, y los avances tecnológicos futuros permiten casi todo tipo de esperanza especulativa.

Tampoco es momento de entrar en disquisiciones sobre la ética de modificaciones genéticas de animales y productos agrarios; pero es innegable que estamos a las puertas de un periodo de enormes avances en el campo de la biotecnología los cuales pueden llegar a incrementar enormemente la productividad por unidad de recurso y anular total o parcialmente los efectos ambientales negativos asociados a esos incrementos.

También se puede pensar que estamos relativamente cerca de alcanzar un nuevo paradigma de crecimiento basado en la obtención de energía abundante y barata: En opinión de algunos especialistas en 30 años podría estar disponible la energía de fusión si tres institutos de EEUU obtienen la financiación que buscan. Nadie puede garantizar que ello sea cierto. Pero, sin duda, ello haría irrelevante el debate sobre los trasvases de recursos hidráulicos. Antes de que ello se produzca, los expertos pueden reducir las demandas de usos para regadío de ciertos productos agrícolas a niveles próximos a los de otros países en donde la disponibilidad de agua es mucho menor que la del Sureste español.

Queda por hablar sobre *la introducción de las fuerzas de mercado en las cuestiones ambientales*.

Los académicos tienden a justificar muchas de sus inconclusas recomendaciones diciendo que carecen de la información necesaria para llegar a decisiones concluyentes. Aunque esto puede no ser más que una excusa, es claro que existen beneficios en sí mismos asociados a la información ambiental detallada. Entre estos, por ejemplo, la posibilidad de intercambio de derechos de contaminación, o a la valoración de la capacidad de absorción de contaminantes del aire que puede tener una superficie forestal. Ambas cosas tienen inmediata traducción en dinero para las empresas.

Merece la pena mencionar la compra-venta de derechos de emisiones o de concesiones de recursos hidráulicos como algo que, dentro de una economía de mercado, se presenta atracti-

vo de cara a una minimización de las huellas ecológicas locales. Este verano la prensa diaria mencionaba que las ciudades de Guadalajara y Alcalá de Henares han firmado un contrato de 10 años con las comunidades de regantes para comprarles sus excedentes de derechos de agua, ante la inminencia de situaciones de desabastecimiento.

En cuanto a la compra-venta de emisiones contaminantes también hay algunos ejemplos positivos en Estados Unidos. En Europa, el ya citado Libro Blanco de Delors ha orientado el énfasis hacia la fiscalidad por el buen uso de los recursos y el mal uso de las externalidades ambientales negativas. Es innegable que reducir la fiscalidad sobre el empleo y aumentarla sobre cuestiones ambientales negativas es un planteamiento atractivo cuyas ventajas habrían de ser cuidadosamente estudiadas.

Los expertos –sobre todo algunos que provienen del campo de la Ecología más radical– añaden a este aspecto de la fiscalidad el de la supresión de subsidios a actividades ambientalmente negativas. Entre estos se citan los precios por debajo del mercado para el agua y la electricidad o los subsidios más o menos encubiertos para las industrias del carbón y la agricultura intensiva. Es obvio que la situación no puede dar un giro de 180° de la noche a la mañana, pero la sostenibilidad no es un umbral numérico sino más bien algo a lo que se tiende y cada uno debería de ser conscientes de su papel a la hora de facilitar ese camino hacia la sostenibilidad. Si los precios reflejan claramente el coste ambiental y los beneficios económicos se reinvierten en mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, es muy probable que estemos avanzando en la dirección correcta.

Los intentos de recoger en contabilidades «verdes» los efectos ambientales ya están teniendo resultados concretos en Francia, Holanda, Alemania y otros países de nuestro entorno. También es cierto que existe un convencimiento que los indicadores económicos tradicionales, tales como el Producto Interior Bruto, no reflejan adecuadamente la creación de riqueza, por cuanto ignoran el efecto de degradación ambiental. Y esta ignorancia se justifica, entre otras muchas cosas, por las propias dimensiones geográfica y temporal de la sostenibilidad, así como por la «voluntaria ignorancia» de los límites del sistema cuya sostenibilidad hay que examinar: A una ciudad o región, responsable de su propio desarrollo, no suele preocuparle en exceso lo que le pase a otra región o ciudad. Y aquellos recursos naturales no claramente patrimonizables suelen utilizarse de manera poco considerada.

Después de todo lo dicho, ¿puede considerarse injusto que una región deprimida como Aragón, que pierde población, lo cual distorsiona artificialmente los valores per cápita de algunos indicadores socio-económicos, pida que se utilicen otros procedimientos antes que la transferencia de recursos hidráulicos excedentarios al exterior de su territorio? El problema se complica, obviamente, al incorporar al análisis consideraciones derivadas del marco competencial español que regula la Constitución. Pero dejando a un lado la titularidad estatal del recurso hidráulico, es claro que algunas de las consideraciones citadas hasta aquí habrían de presidir el análisis de la sostenibilidad global del futuro desarrollo y ordenación del territorio conjunto de Aragón y el Levante español.

- ¿Es la huella ecológica del Levante español adecuada?
- ¿Es injusto plantear la compraventa de recursos hidráulicos en beneficio del más pobre, aunque éste no sea el titular de estos recursos?
- ¿Se han explorado todos los procedimientos técnicos de ahorro de recursos hidráulicos?
- ¿Cuáles son los plazos previstos para recuperación de la inversión pública?
- ¿En qué medida un abaratamiento de la tecnología de desalación del agua del mar podría alterar a medio plazo el balance coste-beneficio de la operación trasvase?

No existe respuesta obvia a estas preguntas. Como se apuntaba al principio, el concepto de *Desarrollo Sostenible* no es claro, y a la Sra. Brundlandt no se le pasaron por la cabeza todas las consecuencias de su formulación hace ya más de 15 años.

Una reflexión final respecto a la dimensión temporal asociada a la consideración de la sostenibilidad. Esta claro que no es posible regresar en el tiempo a situaciones de calidad ambiental pretéritas. Tampoco es lógico pensar que podemos congelar determinadas situaciones de hoy en día para evitar mayores degradaciones. Pero es igualmente cierto que no podemos predecir absolutamente cuáles serán las exigencias y los gustos con respecto a la calidad ambiental en el futuro. Como ya se ha dicho más arriba, hace menos de un siglo, el mayor problema ambiental en el ámbito urbano era la presencia de excrementos de animales en las calles. Hoy ese problema ha desaparecido «naturalmente» y es muy probable que igualmente de modo natural puedan resolverse algunos de los problemas que nos afectan hoy en día.

Parece posible, por lo tanto, pensar que nuestra deuda ambiental hacia el futuro ha de incluir no sólo la disponibilidad de ciertos recursos naturales sino además, tecnología, instituciones y, sobre todo, capacidad para innovar. Aceptado esto queda aún el problema de vigilar cuidadosamente aquellos problemas ambientales que poseen umbrales críticos: Muchos problemas ambientales son reversibles y, por tanto, pueden ser resueltos en el futuro. Sin embargo, es indiscutible que el cambio climático, el agotamiento de acuíferos, la pérdida de especies animales y vegetales o, incluso, de suelo vegetal, son daños de muy difícil reparación y pueden dar lugar a cambios no reversibles que dejarían a las generaciones futuras en una situación peor que la actual.

En aquellos ámbitos en donde exista la duda científica, es posible apelar a la buena voluntad de individuos y gobiernos para que actúen con criterios de sostenibilidad ambiental. Pero en los que exista suficiente evidencia científica relativa a la no sostenibilidad de determinadas estrategias de desarrollo, es necesario actuar en beneficio de las generaciones futuras aún a costa del desarrollo económico actual.

Cabe concluir esta parte insistiendo sobre las incertidumbres asociadas al futuro. Aceptado ello, parece lógico invertir en medidas de bajo costo para la reducción del riesgo. No es fácil para los políticos decidir sobre esto. Baste, como regla general, animarlos a actuar en las tres dimensiones que desarrolladas hasta aquí: Capacitar a los niveles locales de decisión para el manejo y gestión de sus recursos tomando en cuenta la sostenibilidad de sus decisiones;

fomentar el desarrollo tecnológico especialmente en lo que pueda reducir la huella tecnológica del consumo local; y, finalmente, facilitar la internalización del desbeneficio ambiental en las consideraciones de mercado.

2. La Estrategia Española de Desarrollo Sostenible

El segundo gran epígrafe que se aborda en este artículo se refiere al ¿frustrado? intento español de presentar una estrategia sostenible para el desarrollo de nuestro país. Se trata de una cuestión relevante desde diferentes frentes. En primer lugar, porque es un compromiso internacional basado en los acuerdos de Río (1992), Río+5 y Río+10, o sea Johannesburgo. Por otra parte es una cuestión que afecta con carácter general la ordenación del territorio y el uso de los recursos naturales, amén de otros muchos sectores económicos de actividad.

Como es sabido, a finales del año pasado, el Ministerio de Medio Ambiente distribuyó un Documento de consulta sobre la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible. Se solicitaron comentarios a tal documento a alrededor de 150 expertos —individuos e instituciones— entre los que se encontraba el firmante de este artículo. Posteriormente, el propio Ministerio convocó a una docena de nosotros para «comentar los comentarios». Se suponía que con todo ello, la versión final de la Estrategia estaría pronto lista para ver la luz. No ha sido así, y al tiempo de escribir estas líneas —Julio de 2002— no consta que un documento oficial esté pronto a aparecer. Por tanto, los comentarios a la Estrategia y sus repercusiones en materia del uso del agua, han de basarse en el Documento de Consulta, en mis propias reacciones al mismo, y en los escasos comentarios de otros que han llegado a mis manos.

Mis comentarios a la EEDS se concertaron en unas 25 páginas, cuatro de ellas de carácter general y el resto sobre puntos específicos del documento distribuido. Como es lógico no cabe reiterar ahora lo que dicho entonces. Sí puede, sin embargo, resultar interesante repetir algunos puntos relevantes para el propósito de esta artículo, matizados con las opiniones de otros.

Una primera crítica incidía sobre la escasa concreción de lo que se buscaba en el Documento. No queda claro ni qué se entiende por *Estrategia*, ni a qué tipo de Desarrollo se alude, ni cómo se define la *Sostenibilidad* de tal desarrollo.

El Documento carecía de una formulación introductoria de sus propios planteamientos y objetivos, así como de sus bases conceptuales de partida. Si es cierto que el capítulo 1 apuntaba hacia un marco de referencia general en el que sólo se abogaba por la consideración de las dimensiones económica, social y ambiental de la sostenibilidad. A partir de esa reflexión se han abordado los ámbitos de actuación, metas y acciones en pro de la sostenibilidad. En mi opinión personal faltan las indudables interrelaciones entre las tres dimensiones y los juicios de valor, más o menos objetivables sobre dichas interrelaciones.

El capítulo 2 habla del diagnóstico de la situación española. Es un diagnóstico poco novedoso y perfectamente conocido para los que se dedican a la planificación territorial en sus diferentes facetas. Sí conviene, en todo caso, insistir que los problemas sectoriales no siempre requieren soluciones sectoriales porque la compartimentación sectorial no ha traído casi nunca

soluciones globalmente aceptables y ello no es ni mucho menos garantía de sostenibilidad. Desde el punto de vista de este artículo, baste decir que el diagnóstico sectorial señala dentro del sector agrario —el principal consumidor de agua en nuestro país—, la influencia de futuro que sobre el campo español van a tener la PAC y las exigencias del consumidor europeo en materia de protección del medio ambiente. En definitiva, algo que se puede ver como una «internacionalización» de las decisiones que dejan de circunscribirse al interés local a corto plazo. Otro sector de interés es el turístico, tanto por su impacto económico como por su demanda de recursos —suelo y agua en particular—, demanda muy concentrada en el tiempo y en el espacio.

El diagnóstico de factores ambientales aborda, lógicamente, el recurso hídrico pero, sobre todo, para señalar la irregularidad de las precipitaciones y el elevado consumo —propio de un país cálido— de nuestro país.

Desde un interés más personal, el aspecto más relevante para debatir en la EEDS es la relación entre las demandas de agua y la ordenación del territorio. ¿Qué conclusiones se pueden sacar a este respecto de la EEDS?

Los aspectos territoriales se mencionan en diferentes ocasiones en el Documento de Consulta. Dentro de los denominados *Principales desafíos de la sostenibilidad en España* aparece el «Equilibrio del modelo territorial». El Documento aconseja:

la corrección de la actual tendencia, lo que implica la revalorización de los territorios más débiles (espacios de baja densidad demográfica y fuerte componente rural)...

Dentro del epígrafe de Cohesión social y territorial aparece como acción prioritaria la consecución de una estructura y dinámica sociodemográfica más equilibrada. Esta acción se define, a su vez, en torno a la ocupación y usos del territorio. Resalta el Documento:

la evidencia de un marcado desequilibrio territorial, manifestado por la polarización (de la población) hacia grandes metrópolis y el despoblamiento de grandes espacios interiores ... Mediante la EEDS se intentará mejorar la calidad y atractivos de los espacios menos dinámicos...

No es necesario reiterar que Aragón en su conjunto y, en mayor medida, alguna de sus tres provincias está perdiendo de manera continua población a favor del Levante español, y que la región no ha gozado del estatus de Región Objetivo 1 en la Unión Europea porque, en razón de su escasa población, el indicador de renta *per capita* regional supera el umbral del 75% de la media comunitaria. Por otra parte, también es indiscutible que el atractivo del Levante español como lugar de residencia y la fertilidad de su suelo ponen más aún en evidencia la escasez de recursos hidráulicos propios para hacer frente a sus demandas.

Son obvias las vinculaciones de esta afirmación con la asignación de recursos hidráulicos, básicos para el desarrollo territorial. Se volverá a este extremo en la tercera parte de este artículo.

Continua el Documento—dentro de una pretendida y nunca conseguida estructura de diagnóstico, objetivos y líneas de actuación— planteando algunos de estos «objetivos y ejes de acción en el ámbito de los recursos naturales y el patrimonio natural y cultural». Lo que se plantea no son estrategias para alcanzar un desarrollo económico sostenible las cuales, a mi entender, son tan obvias como deseables en sí mismas. Y, además, al plantear las mencionadas líneas de actuación no se establece ningún análisis ni criterio que permita evaluar su sostenibilidad, al menos desde un punto de vista interregional y habida cuenta las posibles externalidades que sobre el territorio nacional pueden producirse.

Dentro del epígrafe dedicado a la Gestión y uso del agua se hace una mención genérica a los aspectos de «ahorro y reutilización hídrica», así como se aboga por la «gestión de la demanda consuntiva del agua». La referencia al PHN no resulta más que un lugar común por cuanto no consta que el PHN haya sido sometido a un verdadero proceso de debate en cuanto a la sostenibilidad de sus propuestas. Los objetivos y ejes de actuación que se proponen incluyen:

- *Mejora de la gestión del agua, reduciendo su consumo y optimizando sus condiciones de uso.*

Esta propuesta no es discutible, pero que sí que lo es su traducción a espacios del territorio y a medidas concretas para su puesta en práctica.

Una cuarta «Base para el desarrollo sostenible español», se articula en torno a la *Estructura y dinámica territorial*. El párrafo inicial recuerda la necesidad, expresada desde la Carta Europea de Ordenación del Territorio y la Estrategia Territorial Europea, de:

Impulsar una ocupación más equilibrada del territorio así como un desarrollo territorial más sostenible.

Dentro de este epígrafe el Documento plantea como objetivo de desarrollo la adecuación de *la densidad de población a la capacidad de carga del territorio*. Señala al mismo tiempo la necesidad de *frenar los procesos de congestión urbana*. En el siguiente epígrafe se habla de *mejorar el metabolismo ecológico de la ciudad y reducir su huella ecológica mediante una gestión integrada y sostenible de los recursos*. Resulta muy difícil rebatir la deseabilidad de estos objetivos. Pero estamos, una vez más, ante sólo eso: formulaciones de objetivos y no de estrategias sostenibles. En ningún momento se menciona un ámbito geográfico de actuación ni de evaluación de la sostenibilidad, ni de competencias constitucionales a la hora de plantear y ejecutar unas estrategias cuya sostenibilidad a nivel nacional puede ser cierta, pero las consecuencias sobre la economía y el medio social de algunas de las regiones encargadas de ponerlas en práctica son dudosas. Los trasvases de recursos hidráulicos están entre los ejemplos más claros de lo que se ha dado en llamar *sostenibilidad institucional*: No es sostenible aquello que no puede llevarse a la práctica con el consenso de las instituciones implicadas.

El capítulo 4 del Documento habla de Instrumentación de la Estrategia. Se mencionan aquí una serie de acciones prioritarias entre las cuales, por su interés para los temas de este artículo es posible resaltar:

- Impulso a la gestión responsable de los recursos naturales y
- Mejora de la Ordenación Territorial

Si bien no se dice nada nuevo en los epígrafes de desarrollo conviene destacar una vez más algunos de los comentarios que la EEDS recoge dentro del epígrafe denominado *Cohesión social y territorial*:

Desde esta EEDS se consideran cuestiones claves: invertir la tendencia demográfica actual, fomentar las políticas de bienestar social especialmente entre los colectivos más vulnerables, impulsar un modelo más equilibrado de ocupación del territorio, impulsar la igualdad de oportunidades...

Si realmente son estas cuestiones claves para la sostenibilidad española, cabe preguntarse:

- ¿Contribuye la actual política de trasvases propugnada en el PHN a invertir la tendencia al despoblamiento de Aragón o a frenar el heliotropismo que registra el litoral levantino español?
- ¿Fomenta dicha política la igualdad de oportunidades para Aragón?
- ¿Contribuye dicha política a equilibrar el modelo de ocupación del territorio español?

Aparece después un epígrafe denominado *Turismo sostenible* cuyo innegable interés para España se justifica tanto por su trascendencia económica como por la presión que el sector ejerce sobre los recursos naturales. El resumen que la EEDS hace de las cuestiones claves se sintetiza en *Dimensionar la actividad turística en función de las distintas condiciones territoriales*. Y cabe volver a preguntarse:

- ¿Quién es competente en España para diseñar una política turística?
- ¿No es el agua un claro factor condicionante del territorio?
- ¿De qué tipo de turismo estamos hablando, del que demandan los operadores turísticos extranjeros o del que interesa a las regiones menos desarrolladas del interior del país?

Las líneas de actuación que la EEDS propone para la promoción del turismo sostenible en España son exclusivamente sectoriales y dan mínima respuesta a los interrogantes planteados hasta aquí: La evaluación de la sostenibilidad no se aborda desde enfoques ni objetivos concretos. Y el Ministerio de Medio Ambiente, como promotor de la EEDS, debiera examinar, en primer lugar, hasta dónde puede imponer sus visiones y sus recomendaciones a Comunidades

Autónomas y ciudades con recursos turísticos a gestionar. La propia EEDS propone instituir un Foro Específico de Desarrollo Sostenible para coordinación interadministrativa. Pero, de momento, se aprueba una ley del PHN cuyos condicionantes para dicha cooperación son, en opinión de muchos, excesivos.

El Documento incluye también una sección titulada *Seguimiento, evaluación y revisión*, en donde se habla de metodologías de evaluación, así como de indicadores de sostenibilidad. Se echa de menos la utilización de dichas metodologías y de los indicadores en la formulación de objetivos y en el diseño de las líneas de actuación estratégica que se incluyen en el texto.

Es obvio que los comentarios realizados al Documento de la EEDS son puramente personales. Se han citado aquí porque se hicieron públicos con la documentación entregada al Ministerio de Medio Ambiente como uno de los especialistas consultados y porque, de alguna manera, reflejan una postura personal respecto a una estrategia sostenible para el desarrollo español en lo que se refiere al reparto y uso del agua entre las regiones que han de compartirla. Lógicamente otros especialistas tendrán opiniones acaso distintas. No las conozco en detalle. Sí he leído el Informe remitido por el Consejo Económico y Social (CES) aprobado por el Pleno de esa Institución celebrado el 20 de febrero pasado. Y resulta oportuno destacar de este Informe ciertos detalles que corroboran algunas de las ideas vertidas hasta aquí.

Parece relevante la afirmación del CES en el sentido que la EEDS debe de ser «una auténtica política de Estado, que cuente con el apoyo explícito de una amplia mayoría de los grupos que componen el panorama político español». Cita así mismo el Informe que *la participación es obligada en el caso de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, que detentan legalmente competencias sobre gran parte de las políticas en las que habrá de desarrollarse la EEDS*. Ambas frases reflejan muy claramente preocupación vertida en este artículo respecto al alcance de la EEDS y a que ella no puede, con la Constitución en la mano, formular objetivos y líneas de acción que se escapen a las competencias estatales. De ahí también la preocupación inicial sobre la ausencia de una clara definición en el Documento sobre qué se entiende por *Estrategia*, qué se entiende por *Desarrollo*, y qué se entiende por *Sostenible*. Y se comprende igualmente la preocupación del gobierno de Aragón por la posible invasión de sus derechos constitucionales al derivar un recurso básico como es el agua hacia regiones más desarrolladas en el marco de una estrategia que debe de mirar por la sostenibilidad del desarrollo de todos los territorios españoles en su conjunto.

El Informe del CES comenta críticamente aspectos concretos del Documento que, en mi opinión, no debieran de tener cabida en él por su nivel de detalle o por invadir competencias ajenas al gobierno de la nación. Menciona la inadecuación de los indicadores —¿indicadores de qué o para qué?— que yo mismo he criticado por ser poco adecuados para analizar la sostenibilidad de propuestas de actuación. Señala, igualmente, que la Estrategia ignora la existencia de documentos muy importantes con actual vigencia legal, entre ellos el PHN. Al hablar específicamente del epígrafe dedicado al Agua sí se alude al PHN aunque solamente para afirmar que *establece determinaciones sobre los recursos y usos en el marco de la sostenibilidad*.

El Informe del CES *estima como ineludible la inclusión de la convergencia real entre las distintas regiones de España como un desafío prioritario más de la EEDS*. Se trata de resaltar la importancia de la política regional como instrumento de reducción de disparidades económicas interregionales. Vuelve a ponerse de manifiesto aquí la importantísima relación entre las tres dimensiones básicas —económica, social y ambiental— de la sostenibilidad, y la necesaria priorización entre los impactos derivados de cualquier estrategia sobre unas y otras, en los diferentes ámbitos geográficos españoles. La inclusión de criterios de sostenibilidad en la política regional española es esencial, y no olvidemos la importante responsabilidad que los gobiernos autonómicos poseen en este sector. Sin querer pecar de reiterativo, opino que la EEDS pasa por encima de las estrategias de política regional orientadas a la convergencia y apenas examina las consecuencias de las diferentes medidas sectoriales o parciales que propone sobre las tres dimensiones básicas de la sostenibilidad.

En lo que se refiere al capítulo del Documento dedicado a la *Instrumentación de la Estrategia*, el comentario del Informe es esencial:

...el CES quiere señalar que, en su opinión, la clave de la EEDS en la integración del desarrollo sostenible en las políticas reside...en la aplicación de objetivos de sostenibilidad a todas las políticas, que podría implicar en algunos aspectos un nuevo modelo de desarrollo. De hecho, eso es lo que intenta el Documento de consulta, pero el resultado es una repetición —sin sistemática— de medidas y objetivos a lo largo de siete «áreas clave» y once «políticas» que dificulta la comprensión global de lo que se pretende.

Poco más cabe añadir a esta acertadísima visión. Si acaso, volver a insistir una vez más que la repetición de áreas clave y políticas ignora por completo las repercusiones cruzadas de objetivos y medidas sobre unos y otros territorios del Estado y unos y otros componentes de la sostenibilidad. Estamos ante buenos deseos pero carentes de un análisis riguroso en materia de sostenibilidad. La alternativa a este «poco sistemático» planteamiento de la Estrategia sería una serie de formulaciones verdaderamente estratégicas sobre los diferentes sectores que dan lugar a un desarrollo económico y social, realizadas desde las competencias que la Constitución Española otorga a la Administración General del Estado, a ser posible, consensuadas desde un principio con las diferentes administraciones regionales y locales a las que afectan tales estrategias. Este fue el enfoque, por supuesto mucho más elaborado, que apareció en la Estrategia de Desarrollo Sostenible elaborada por el anterior gobierno británico y que, desgraciadamente, el actual no quiso hacer suya.

Poco más queda por comentar del Informe del CES, el cual se ve obligado a estructurarse de manera análoga al Documento de Consulta y, consecuentemente, no puede superar el fárrago de su lectura. Quedaría por destacar la frecuente alusión a las cuestiones relacionadas con el empleo, resaltadas una y otra vez en los diferentes Consejos Europeos, en particular el de Lisboa de Marzo de 2000², y sobre las cuales la Estrategia pasa de puntillas y sin la debida con-

² Consejo Europeo Extraordinario celebrado en Lisboa los días 23 y 24 de Marzo de 2000.

sideración conjunta con otras consecuencias, positivas y negativas, derivables de las distintas medidas y líneas de acción que propone.

Cabe terminar esta segunda parte del artículo citando una vez más textualmente al Informe del CES (Pág. 69) en una referencia al agua la cual da pie para abordar la última parte del mismo:

Una correcta gestión del agua requiere, además, administrar los recursos disponibles con criterios de cohesión social y territorial, pero abordando en profundidad los problemas sectoriales que disparan la demanda y articulando las medidas necesarias para identificar alternativas más eficientes que compatibilicen el mantenimiento del empleo, el respeto a los recursos naturales y al medio ambiente.

3. Los recursos hidráulicos en el Mediterráneo español. Cuestiones relacionadas con la sostenibilidad del PHN

El propósito de la tercera parte de este artículo es, sobre todo, servir de marco de reflexión sobre la coherencia de las determinaciones que aparecen en la EEDS y que han sido expuestas hasta aquí, y las estrategias sobre gestión de recursos hidráulicos que contiene el PHN. En concreto, se trata de analizar la sostenibilidad de una estrategia de trasvase recursos hidráulicos desde el Ebro hasta el Levante español a partir de los planteamientos vertidos en el Documento de consulta y el Informe del CES. No se trata de entrar en detalles técnicos sino de centrarse en los conceptos de Estrategia, Desarrollo y Sostenible, que de manera más o menos firme se desprenden de los textos analizados.

Dos son las cuestiones más importantes que se desprenden de todo lo dicho desde el prisma de la sostenibilidad de una estrategia de gestión de los recursos hidráulicos basada en el trasvase de recursos excedentes de la cuenca del Ebro hacia el Levante español. Por un lado está la propia sostenibilidad en el tiempo de una estrategia basada en intervención sobre la oferta de los recursos. Por otro se plantea el diferente desarrollo socio-económico de Aragón y la mayor parte de las regiones beneficiarias del trasvase.

Resulta difícil rebatir el argumento de que el trasvase supone una continuación de las políticas hidráulicas de épocas anteriores basadas en adecuar la oferta a la demanda. La mayor parte de los argumentos aducidos por los grupos ecologistas sostienen que la política de aguas del Gobierno que ha sustentado el PHN sigue estando fundamentada en la gestión de la oferta. Al margen de un comentario genérico que atribuye a la Ley del PHN un único objetivo, cual es la justificación del trasvase del Ebro, el comentario de los ecologistas se apoya en la propuesta del PHN de construcción de una centena de nuevos embalses, de menor rentabilidad que los más de 1000 ya existentes, así como de 26 plantas de desalinización. Todo ello para proporcionar una gestión continuista de la oferta de recursos hidráulicos sin una evidente estrategia de reducción de la demanda. Aún admitiendo que pudiera ser, una vez más, técnicamente posible satisfacer la demanda de toda la costa mediterránea española, ello probablemente no es sostenible en el tiempo sin una racionalización de dicha demanda.

La opción de gestión de la demanda se apoya, entre otras razones, en el precio artificialmente bajo del agua y en la ineficacia de muchos sistemas de riego por inundación utilizados en nuestro país, uso que como es bien sabido supone entre un 60% y un 80% del consumo actual de agua en España.

El capítulo de críticas al trasvase también merece algún comentario. Los grupos más opuestos al trasvase opinan que el «inevitable» cambio climático va a alterar las condiciones actuales y los excedentes del Ebro serán menores, al igual que crecerán las demandas de otras cuencas deficitarias, receptoras de las aguas del trasvase. Opino que la incidencia del Cambio Climático es científicamente muy debatible, al igual que su aparición en el tiempo. En cuanto a la obtención de agua potable a partir de la desalinización del agua del mar, estoy de acuerdo en que hoy por hoy, su precio es elevado y la gran cantidad de energía requerida se obtendría muy probablemente a partir de la combustión de carbones fósiles con negativas repercusiones sobre el efecto invernadero.

Sin embargo, no es posible ignorar que el próximo gran avance de la humanidad ha de ser la obtención de energía inagotable y barata, con lo cual vuelve a situarse en primer plano la dimensión temporal: ¿Cuál sería el desfase temporal entre la entrada en servicio de un posible trasvase y la obtención de energía barata? ¿Sería suficiente para amortizar las inversiones realizadas? ¿Sería suficiente para justificar los agravios comparativos en cuanto a desarrollo territorial que el trasvase propicia?

He aquí uno de los temas más trascendentes del polémico trasvase: La Ordenación del Territorio de diferentes regiones españolas. La cuestión es tan amplia y trascendente como debatida, y el resultado de un marco constitucional de dolorosa ejecución. Y ella nos lleva al segundo de los temas susceptibles de debate:

¿Hasta qué punto puede considerarse sostenible una estrategia de desarrollo que propicia el mantenimiento de diferencias obvias en el desarrollo socio-económico de las regiones españolas?

No resulta ocioso enfatizar algunos de los comentarios vertidos hasta aquí y formular de nuevo las preguntas anteriormente hechas. El Documento de Consulta aconseja, dentro de una idea de equilibrar el modelo de desarrollo territorial español:

la corrección de la actual tendencia, lo que implica la revalorización de los territorios más débiles (espacios de baja densidad demográfica y fuerte componente rural)...

Es obvio que la detracción de recursos hidráulicos excedentarios del Ebro no tiene por qué impedir el desarrollo de Aragón. Ahora bien, es igualmente obvio que dicha detracción no beneficia a dicha región. Por un lado, supone un creciente y atractivo mercado de trabajo para la mano de obra aragonesa que favorecería la emigración hacia el Levante. Ese drenaje de recursos humanos sí dificulta la revalorización del que hoy por hoy es el territorio más débil. En segundo lugar, unas

posibles compensaciones económicas procedentes del gobierno central se verían condicionadas por las fuertes inversiones comprometidas para el PHN, por las limitaciones al déficit público que impone el Banco Central Europeo y por el indudable handicap temporal que supone consolidar una situación que parte de la nada frente a otra que posee un indudable empuje económico.

¿Significa esto que hay que igualar por lo bajo, es decir que hay que reducir el desarrollo y el impulso económico de la agricultura y el turismo mediterráneo hasta que se iguale a los niveles de desarrollo de Aragón?

La respuesta es claramente negativa pero la solución no es obvia. Todo lo dicho con respecto a la gestión de la demanda de recursos hidráulicos —estrategia recomendada por el Documento sometido a consulta—, descentralización de decisiones e inversiones en desarrollo tecnológico son, al menos en apariencia, alternativas más sostenibles, a priori, que el trasvase.

En una línea de razonamiento semejante se encuadra la necesidad expresada en la Carta Europea de Ordenación del Territorio y en la Estrategia Territorial Europea, y que recoge el propio Documento de Consulta, de:

Impulsar una ocupación más equilibrada del territorio

Es muy obvio que existe un desequilibrio socioeconómico notable, expresable no sólo en indicadores demográficos y económicos, entre Aragón y la mayor parte del Levante español. Y es igualmente claro que una estrategia basada en el reforzamiento de las tendencias hacia la concentración de actividad y población en el litoral mediterráneo es, en principio, contraria a la ocupación equilibrada del territorio, sobre todo si ello supone la desertización de grandes territorios en Aragón.

Todos somos conscientes que el desarrollo socioeconómico de los territorios es una competencia de las Comunidades Autónomas. Pero, como resultado de la Constitución, la Administración Central del Estado se convierte en árbitro de ese desarrollo por obra y gracia de su capacidad de gestión de los recursos hidráulicos. Y cabe una vez más preguntarse,

¿es más sostenible para el conjunto del territorio español un desarrollo socioeconómico del Levante español a costa del estancamiento de Aragón?

¿supone esta opción una ocupación más equilibrada del territorio?

Sin querer especular lo que va a ser la Política Regional Europea en a partir de 2007, y considerando solamente la situación actual,

¿podría Aragón acceder a los Fondos Europeos del Objetivo 1 si su población continua descendiendo?

¿cuántas regiones del Levante español sobrepasarían el umbral del 75% de la renta comunitaria como resultado de la inyección de renta asociada a la transferencia de recursos hidráulicos?

¿estaría España en su conjunto mejor o peor que en la actualidad?

El Documento menciona, como ya se ha dicho, aspectos relacionados con la huella ecológica del Levante español, con la necesidad de reducir la congestión urbana en ciertas zonas de tal territorio, etc. Omite otras relacionadas con asentamientos de población emigrante ilegal asociada a trabajos temporales, incipiente xenofobia en puntos concretos, indicios de creciente criminalidad y otros de carácter social que sin duda habría que tomar en cuenta a la hora de evaluar la sostenibilidad.

A este respecto el propio Documento de la EEDS cita, entre otras cosas

Desde esta EEDS se consideran cuestiones claves: invertir la tendencia demográfica actual, fomentar las políticas de bienestar social especialmente entre los colectivos más vulnerables, impulsar un modelo más equilibrado de ocupación del territorio, impulsar la igualdad de oportunidades...

No es prudente sentar cátedra, ni siquiera desde posiciones estrictamente académicas, sobre el modelo de gestión de recursos hidráulicos que plantea el PHN. A la luz de todo lo dicho parece, en todo caso, existir una duda razonable sobre la sostenibilidad a largo plazo de una estrategia de trasvase de recursos hidráulicos del Ebro al Levante español. Es comprensible que las Comunidades Autónomas implicadas, competentes para promocionar su propio desarrollo socioeconómico ocupen posiciones absolutamente enfrentadas sobre la materia. Ello supone una carencia grave en lo que a sostenibilidad institucional se refiere y puede traer como consecuencias tanto enfrentamientos sociales internos por agravios sentidos entre unas y otras Comunidades Autónomas como la denegación de asistencia económica por parte de la UE al no existir un consenso entre todas las partes afectadas.

Al no existir una clara metodología científica para evaluación estratégica de la sostenibilidad, la decisión ha tenido que ser política y serán los políticos los que midan, en las urnas, los resultados de su decisión.

4. Referencias bibliográficas

Comisión Europea. «Crecimiento, Competitividad y Empleo». COM (93) 700f.

Consejo Económico y Social (2002). «Informe sobre el Documento de Consulta para la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible». Sesión Ordinaria del Pleno de 20 de Febrero de 2002. Informe 1/2002.

COST-UCE Action C8. «Best Practice in Sustainable Urban Infrastructure». European Commission. DG Research. En elaboración hasta Septiembre 2003.

«Estrategia Española de Desarrollo Sostenible» (2001). Documento de Consulta. Mimeografiado.

European Commission Communication «Guidelines for programmes in the period 2000-2006». (OJ 1999/C 267/02).

World Commission on Environment and Development, 1987. «Our Common Future». Oxford University Press. Oxford, UK.