

LA SECTORIALIZACIÓN DEL ESPACIO GEOGRÁFICO EN LA PLANIFICACIÓN. Impactos de la política hidráulica en la dialéctica campo-ciudad

Diego Compán Vázquez

Jörg Fischer y

Francisco Jiménez Bautista

Departamento de Análisis Geográfico Regional y Geografía Física
Universidad de Granada

*«El que quiere nacer,
tiene que destruir un mundo»
Hermann Hesse (Demian)*

RESUMEN

Estas líneas contienen unas reflexiones personales sobre la imposibilidad estructural de planificar bien en un contexto de sectorialización del saber y de la acción administrativa. Como apoyo se incluyen algunos problemas estructuralmente resultantes de la actual planificación y gestión del recurso hídrico.

Palabras clave: Espacio geográfico, planificación, recursos hídricos, Ley de Aguas, urbanismo, Ley del Suelo, agricultura.

ABSTRACT

PLANNING AND SECTORIALIZATION OF GEOGRAPHICAL SPACE. Impact of the hydraulic politics on the dialectics city-countryside.

This paper shows some author's reflections on the impossibility of making good planning in the double context of the sectionalization of both the academic knowledge and the Public Administration. As evidence provides some examples of resulting structural problems in the hydrological scene.

Key words: Geographical space, planning, water resources, water legislation, urbanism, land uses legislation, agriculture.

1. LA SINGULARIDAD DEL ESPACIO GEOGRÁFICO Y DE SU PLANIFICACIÓN

El espacio geográfico es el entorno global (social y natural) del ser humano y los restantes seres vivos. Es una realidad única, sistémicamente trabada, dialécticamente interactiva y mutante. Cambia procesualmente (de contenidos, vínculos funcionales y causales, canales de los flujos de información y de materia) a través del tiempo y del espacio (en sus distintas escalas) de una manera contingente. Es como un organismo no predeterminado del que formamos parte las personas (solos y en sociedades) como máximos agentes modeladores y usuarios del mismo. Es un complejísimo sistema abierto donde nuestra subjetividad, ideologización, falta de reflexión y parcialidad de experimentación y conocimiento, nos lo hacen parecer como algo relativo, controvertido, incontrolado, de difícilísima comprensión y planificación.

La simple adición de estudios sectoriales no conduce al conocimiento del holístico espacio geográfico, ya que ni el todo es igual a la suma de sus «sectores», ni a la suma de sus «subsistemas» (el todo es trans-sectorial y trans-escalar). Como dice Milton SANTOS (1980, Introd.):

«La realidad social es única y a cada ciencia particular le incumbe el estudio de uno de sus aspectos... Sin embargo, autonomía no quiere decir independencia. El universo particular creado por cada ciencia (junto a su sistema de pensar sólo una parte .. de la cosa) **debe ser abandonado** ante el universo general dado por la realidad ... El objeto de cada ciencia particular no puede aceptar de ninguna manera un seccionamiento tan arbitrario del objeto atribuido por esa ciencia a un momento dado».

La Academia positivista no nos enseña qué son las escalas, nos hace creer que la realidad es por naturaleza algo sectorialmente taxonomizado (urbanismo, clima, biología, salud, etc.) y nos confina en alguna «especialidad» hasta el punto de alienarnos del conocimiento, de nuestro espacio geográfico y de nuestra propia entidad esencial. Pero entre los supuestos sectores y entre las diversas escalas hay tales vínculos e interdependientes relaciones causales de necesidad que su variable dinámica combinatoria provoca emergencias de entidades diferentes y origina contingentes y cambiantes realidades resultantes, visibles e invisibles, donde, queramos o no, acontece condicionadamente nuestra existencia.

Este marco de errónea concepción de la realidad se materializa en una Administración Pública del mismo que no sólo está sectorializada en compartimentos independientes, con sus expertos sectoriales, sino también territorializada a diversas escalas en entes prácticamente independientes. El entramado jurídico no encaja en pro de la globalidad del sistema y es imposible la gestión acertada del mismo. Pese a su entidad holística, el espacio geográfico suele ser visto y gestionado sectorialmente por parte de los distintos científicos y trabajadores de las subsecciones que escinden a la Administración. A cada sector básico correspondería una visión sesgada y peligrosamente errónea porque sus expertos y decisores suelen creer que las cosas son así y que están investidos por la verdad. La división del trabajo académico no ha de implicar pues la desaparición de disciplinas holísticas (al menos debería haber alguna en una imprescindible cúspide coordinadora que no existe) ni deben practicarse la gestión y la planificación desde planteamientos administrativos y jurídicos sectoriales. Como escribe A. ORME (1985, p. 265):

«Algunos de los más amenazadores problemas de la tierra subyacen en la interacción del sistema natural y del escenario humano, originados frecuentemente por el desconocimiento de la naturaleza y los consiguientes atentados ingenieriles contra ella».

Pero es más: todo se enmarca en el falazmente llamado «libre mercado» (modo de producción capitalista) que impone las reglas del juego social, económico, cultural y ético, en el que, entre otras cosas, microintereses sectoriales y personales están necesariamente obligados a imponerse a macrointereses más globales y generales. CAPEL (1981, p. 85) plantea que:

«En una sociedad capitalista, la ciudad y el espacio en general no pertenecen a sus habitantes y no son modelados en función de sus intereses, sino de acuerdo con los intereses ..(de) los propietarios de los medios de producción, los propietarios del suelo, los promotores inmobiliarios, las empresas de construcción y los organismos públicos».

En este contexto, por pura lógica, la gestión y la producción del espacio geográfico no tiene más remedio que ser agudamente inhumana, antinatural y entrópica.

Las normas jurídicas las crean personas autorizadas en virtud de normas anteriores y constituyen una pirámide apoyada en su vértice formado por la *Constitución*, que establece de qué manera han de crearse esas leyes. Pero estas leyes surgen y se desarrollan en el marco del desconocimiento del espacio geográfico como sistema global por parte de técnicos con saber parcial que trabajan para una Administración sectorializada. De ahí resulta una legislación sobre planificación (agua, suelo, costas, etc.) que no está integrada y su aplicación crea necesariamente disfunciones estructurales en el espacio y, por ende, en la sociedad. El reciente proceso autonómico español ha distorsionado la entidad territorial del sistema estatal por la presión de determinados ámbitos espaciales de forma que se han acentuado las discontinuidades y disfunciones trans-escalares entre las distintas legislaciones territoriales. En la reciente Ley del Suelo, por ejemplo, se dice que «podrá» hacerse un Plan General de Ordenación del Territorio global, vinculante y jerárquicamente superior al resto de las

planificaciones, cuando desde la Ley de 1956 se expresaba su «necesidad»; mientras tanto, muchas autonomías políticas no han tardado en confeccionar sus propios planes de ordenación territorial.

Creemos que es ilusorio pensar que la planificación está guiada por la ética constitucional. La planificación es sólo la decisión de actuar sobre el espacio para obtener resultados acordes con los intereses del agente. Además, o quizás por ello, hemos de diferenciar entre los «fines» de las leyes y sus correspondientes «normativas» ya que, con demasiada frecuencia, las leyes suelen resultar de compromisos y la aplicación de las normativas conduce a objetivos muy distintos a las metas proclamadas. Las proclamas de nuestra Constitución, por ejemplo, no pueden alcanzarse porque no se acompañan de una normativa adecuada. Como nos recuerda A. RUIZ:

«una técnica jurídica que los alumnos de Derecho aprenden con relativa rapidez es la de no fiarse demasiado de los preámbulos ya que —en nuestra jerga— <no tienen valor vinculante>, y lo que en realidad cuenta es el articulado» (*Ideal*, 26-5-92, p. 15).

2. LA PLANIFICACIÓN DEL RECURSO HÍDRICO

2.1. La nueva Ley de Aguas y su concepto del territorio

La legislación específica (§1, Art. 41.3 de la Ley de Aguas) matiza que «las previsiones de los planes hidrológicos deberán ser respetadas en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio», pero en realidad, debido a la prácticamente nula precisión contenida en los planes hidrológicos (nacional y de cuencas), esta conexión resulta en la práctica ineficaz.

La nueva Ley de Aguas introduce novedades cuya aplicación provoca una problemática de alto calibre en numerosas partes del territorio. En el (§1, Art. 2) se hace público el dominio del recurso hídrico. En el Artículo 58 establece la siguiente priorización para el otorgamiento en los distintos usos del agua: 1º Abastecimiento de población. 2º Regadíos y usos agrarios. 3º Usos industriales para producción de energía eléctrica. 4º Otros usos industriales. 5º Acuicultura. 6º Usos recreativos. 7º Navegación y transportes acuáticos. 8º Otros aprovechamientos.

Siendo el agua de dominio público y teniendo prioridad absoluta el «abastecimiento de la población», en las zonas peor dotadas de agua se ha generalizado un nuevo tipo gravísimo de problemática de enorme impacto: la paulatina acaparación del agua por las ciudades a costa de otros usos y necesidades. Esta realidad, como veremos, está en clara contradicción con la propia Ley de Aguas y es posible, entre otras cosas, porque la Ley del Suelo permite declarar urbanizables los terrenos municipales dentro de ciertas limitaciones, pero entre éstas no está la limitación por déficit del recurso hídrico en la zona. Es decir, la Ley que regula los planes urbanísticos no exige expresamente la conexión con sectores y actividades funcionalmente vinculados al suelo de otros sectores (eléctrico, hídrico, comunicaciones, etc.).

La Ley de Aguas habla de solidaridad (§1, Art. 38), pero su aplicación genera realmente insolidaridad. Los derechos históricos al uso del agua de las comunidades de regantes han

quedado potencialmente abolidos. El agua está siendo arrebatada a la agricultura a distintas escalas territoriales: intra e intermunicipal, intercomarcal, interprovincial e interregional. Todo ello sin incumplirse la ley. So pretexto de la prioridad al abastecimiento humano, se desarrollan sin control las actividades urbanísticas (segundas residencias, urbanizaciones costeras, etc.) e industriales. En zonas deficitarias de agua se dan situaciones tan perversas como que el riego de calles y jardines urbanos o la expansión de los jardines y piscinas (públicos y privados), campos de golf, polígonos industriales, etc., estén teniendo lugar en contra del espíritu de la ley y a costa de la desaparición de regadíos productivos. Como consecuencia, quiebran multitud de empresas agrícolas, con sus secuelas en el crecimiento del desempleo y todo lo que ambos hechos implican en otras dimensiones de la realidad social: estrés social y político (odios y *guerras del agua* entre vecinos a diversas escalas territoriales); alto coste político por pérdida de votos en regiones *desertizadas* y medios rurales en general, desconfianza ciudadana en los líderes políticos y en la propia democracia, destrucción de un recurso básico para el desarrollo potencial futuro de las zonas *deprimidas* que *cedieron* su agua, etc. En última instancia la reestructuración global del espacio social hacia patrones muchísimo más degradados e irracionales.

La Ley de Aguas habla de la protección del medio ambiente. Pero su aplicación supone justamente lo contrario. El consumo de agua por habitante está creciendo recientemente al amparo de la moda de consumo californiana y la acaparación del agua por la ciudad, mediante pozos, desvíos y trasvases, está incidiendo de tal forma en el sistema tradicional y natural (acuíferos, acequias y cauces públicos) que los impactos medioambientales son masivos y trágicos: entubación y revestimiento de acequias con la subsecuente desaparición de vida nutrida por la infiltración y el descenso piezométrico de acuíferos, la pérdida de manantiales, conversión de arroyos en ramblas privados del caudal mínimo ecológico, desvíos y trasvases de caudales hacia minicentrales eléctricas o hacia los cañones de nieve en las zonas de esquí (incluso en parques naturales, como el de Sierra Nevada).

Desde hace décadas, la Administración practica la «Regulación de acuíferos» en el marco de una estrategia tendente a la obtención del recurso hídrico demandado por los distintos grupos de usuarios, sin más contemplaciones de posibles impactos. Para ello se basa en unos cálculos de recarga bastante dudosos y en medias estadísticas, sin tener en cuenta los efectos de la acumulación de años de sequía.

Un mecanismo jurídico que da impunidad a decisiones equivocadas consiste en la declaración de «sequía extraordinaria», por el que pueden decretarse medidas de altísimo impacto que permite el rapto urbano del agua rural y al mismo tiempo impide incluso que los agricultores afectados puedan alegar. En el invierno de 1995, este mecanismo ha puesto en marcha la llevada de agua del embalse de la Viñuela a la ciudad de Málaga con inútiles manifestaciones multitudinarias en la comarca afectada. En la Cuenca del Guadalquivir se ha prohibido en enero 1995, por Real Decreto (134/1994, de 4 de febrero) «terminantemente el riego en toda la cuenca a fin de garantizar los mermados recursos embalsados, actualmente el 8,8%, cuyo destino exclusivo debe ser el abastecimiento de poblaciones» amparándose en los artículos 56 y 58 de Ley de Aguas y aplicando prácticamente una expropiación forzosa sin derecho a indemnización con efectos masivos y contundentes, que, entre otros, afecta a enormes extensiones de cultivos arbóreos. En 1994, las pérdidas por sequía para la agricultura andaluza fueron valoradas por la Unión de Agricultores y Ganaderos de Andalucía en 234.000 millones de ptas. y las estima en 650.000 para 1995.

La Administración no se ampara en el artículo 53.2 de la misma Ley, que establece que los beneficiarios de modificaciones de caudales deberán satisfacer la oportuna indemnización (ello conduciría a la quiebra técnica de las empresas abastecedoras de agua).

No se prevén, pues, indemnizaciones a los afectados, pero sí se matizan las sanciones a los que riegan (de hasta 100 millones de ptas.) que además, tendrán que *indemnizar* por los daños causados al Dominio Público Hidráulico. Una vez más se sigue con la tradición: los costes los soportan las ya perjudicadas empresas agrarias y zonas rurales (socialización de costes en los sectores y zonas débiles, y privatización de los beneficios en las poderosas zonas urbanas). Ningún sector económico privado, *excepto el agrario, aguantaría estoicamente esta situación*. Por ello, no deja de ser llamativo y sospechoso que la Administración no se haya atrevido a limitar el consumo industrial que, en realidad, figura en cuarta posición en el orden de prioridades del mencionado artículo 58, dos posiciones más atrás que la agricultura.

2.2. La economía, la política y la autonomía local

En realidad, el agua se contempla como un recurso especulativo y no como lo que es: en primer lugar como: *un activo social* (AGUILERA KLINK, F., 1992b) es decir, como un patrimonio social (económico, político y cultural) y en segundo lugar como una esencia medioambiental, porque pertenece a las personas y constituye un elemento esencialísimo del espacio geográfico. Forma parte fundamental de la riqueza y de la vida del planeta, aunque ni siquiera aparece en las Contabilidades Nacionales.

Hoy, la influencia de la política local es mínima. Y no hay que olvidar que la única posibilidad que tienen las comunidades rurales ante la productividad, la especulación y los grandes intereses empresariales consecuentes a la lógica del libre mercado, estaría en basarse en el *principio de la subsidiaridad*, definido por Pío XI, en su Encíclica «*Quadragesimo anno*». El objetivo de la planificación del territorio debería pasar por la clarificación detallada de una política que se materializara en aspectos cualitativos y cuantitativos de la gestión de cualquier recurso natural. El caso de la legislación del agua puede servirnos para apreciar que los grandes poderes supralocales siguen excediéndose en su control sobre lo local y que la autoridad local sigue entregada a éstos. Cuanto menos manipulada esté y menos dependiente sea la autoridad local por parte de otras autoridades superiores mayores serían las probabilidades de éxito de las comunidades rurales (R. WADE, 1992).

La interacción entre el ser humano y el medio está mediatizada por las actividades de los políticos. Pero en el «libre mercado», como dice el poeta Erich FRIED, la política es un negocio sucio. Cuanto menos se preocupe el pueblo por la política más se entregará en las manos de sucios negociantes. La política es necesaria si retornamos al sentido original de la palabra: los negocios, los asuntos de la sociedad, del estado, de la *polis*. La sociedad sospecha que el agua es una realidad global perteneciente a los recursos naturales de la comunidad (POSTEL, S., 1993). Pero las iniciativas están articuladas en instancias superiores que sólo le confieren valor monetario y no patrimonial. El poder está inscrito en el paisaje, en las formas del hábitat. Los conflictos por el agua son conflictos de ecología política.

2.3. La sectorialización de la Administración

En el marco de la compartimentación sectorial de la Administración y su desagregación escalar (territorial) cabe plantearnos si la tarta de las competencias y los recursos está equilibradamente repartida. Igualmente cabe plantearse si las decisiones de inversión de los recursos públicos se toman sobre la base de las necesidades priorizadas por la colectividad social y el medio ambiente, o las de otros intereses. O también, si la materialización de los proyectos medios y grandes están más al servicio de determinadas personas y grupos económicos (que obtienen plusvalías y otros beneficios) que de la colectividad supuestamente destinataria.

A escalas locales, a forma concreta en que la Ley de Aguas emplea planes directores como el Plan Hidrológico, incorporando sistemáticamente los errores del sistema planificador por quinquenios de la dictadura franquista y de los ex-países del Este, ha demostrado estar de espaldas a la realidad. Ello es así por tres cuestiones:

a) El subsector administrativo del Agua no tiene instrumentos para planificar coherentemente porque en la Administración española (y de otros países) falta un centro coordinador transdisciplinar central de rango superior, y ésta carece claramente de medios para ello (aunque no de presupuesto).

b) Sigue centrada en la política franquista de realizaciones faraónicas y casi ha quedado reducida a una oficina distribuidora de dinero público a empresas constructoras y consultoras privadas. No ha desarrollado sus funciones de supervisión y control, con lo que no cuenta con suficiente personal transdisciplinar para ello.

c) No plantea intervenciones transescalares y existe un enorme vacío entre las declaraciones de principios y normativas generales y la complejidad real de la problemática local. Los planes generales deberían detallar bastante más para facilitar el cambio de escala desde lo general a lo local. A escala local existe una realidad de usuarios variadísima y una enorme presión política que sigue en su propia dinámica al margen de las directrices. La toma de decisiones en planificación ha de centrarse en unidades locales que autogestionen su realidad dentro de los márgenes permitidos en las directrices generales. Pero no funciona así: carentes los municipios de esa mínima autonomía, las autoridades de la respectiva cuenca hidrográfica no dan abasto con toda la problemática local y el proceso no sólo se ralentiza y pierde eficiencia sino que conduce automáticamente a una *falacia ecológica*, es decir, a inadecuadas decisiones *macro* para contextos *micro*, o para contextos de diversas prioridades. Nunca hay soluciones definitivas a problemas concretos.

Un hecho esencial es la inexistencia de obligación de que el planificador urbanístico adecue sus planteamientos a la disponibilidad de los recursos locales. En cuanto al recurso hídrico (y ocurre igual para otros recursos), ello le posibilita evadirse de la problemática y de los principios de la Ley de Aguas. En esos casos, el planificador local se evade al amparo de la responsabilidad de la Administración supra-local pensando que es ésta la responsable de las soluciones a los potenciales problemas que él crea. Los frequentísimos casos de inundaciones de zonas de reciente construcción son buenos ejemplos de lo anterior. La planificación urbanística generalmente se adecua a la ley respetando, o no, los 100 metros de distancia a los cauces como zona de policía (Ley de Aguas, §2, Art. 9.1). Las inundaciones posteriores con graves daños y tragedias (no tenidas en cuenta casi sistemáticamente en el planeamiento urbanístico: Málaga, etc.) demuestran la ineficacia de una ley que no se adapta

a las situaciones locales (en estos casos, la sabiduría popular haría muchísimo mejor planeamiento que los sacrosantos *técnicos*).

3. EL EJEMPLO DE LA PLANIFICACIÓN HÍDRICA A TRAVÉS DE ALGUNOS CASOS DE LA ANDALUCÍA MEDITERRÁNEA

3.1. La dialéctica espacio rural versus urbano

Para concretar los efectos de la malfunción anteriormente expuesta vamos a centrarnos en algunos casos de la Andalucía oriental que nos parecen reveladores. Como se reconoce en la Ley de Aguas, este es un recurso demasiado vital como para sufrir tal desbarajuste planificador:

La planificación hidrológica tendrá por objetivos generales conseguir la mejor satisfacción de las demandas de agua y equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales (§1, Art. 38,1.).

Pese a estos lemas de la ley, la evidencia muestra que las actuaciones de la Administración están claramente centradas en un único objetivo: Conseguir una mejor satisfacción de las demandas de los grupos dominantes (preferencia por abastecer nuevas zonas urbanas, o por la creación de nuevos regadíos, sin preocuparse realmente por los impactos directos e indirectos. No se centra en intervenciones para rehabilitar y mejorar los regadíos existentes disminuyendo el consumo de agua, etc. En este sentido, para proyectos de este tipo, ya se han descrito entre otros los siguientes efectos (RUIZ GARCÍA, J.J. (1993); BAUMANN, W. (1984); BEASCOECHEA, E.M. y MARTÍN BARAJAS, S. (1992): 1º Los impactos medioambientales negativos de los grandes proyectos. 2º La creación de expectativas de que se va a disponer de más recursos, lo que conduce a que muchos consumidores se adelanten en sus inversiones. 3º El incremento de la demanda y la difusión entre la población de la falta de conciencia de que vive en zonas semiáridas de recursos limitados.

Buenos ejemplos de esta estrategia son el reciente Anteproyecto de Ley (en trámite de aprobación) y diversos planes hidrológicos de cuenca que están enfocados hacia el simple aumento de los recursos disponibles sin poner mayor énfasis en el ahorro.

Además, en los últimos años de sequía, muchos de los proyectos de presa de regulación no han podido satisfacer la demanda y cumplir con los objetivos de su planificación. Siguen sin existir evaluaciones realistas de los recursos hídricos (en embalses, en acuíferos, etc.) pero sigue generalizada una política de manga ancha que implica el aumento del consumo. Este desajuste se debe principalmente a las siguientes causas:

1ª Las inexactitudes en los cálculos y estimaciones de los caudales regulables (estado de los limnigrafos, problemática de la determinación de la tabla de gastos, etc.).

2ª La inclusión en el cómputo de los caudales de las avenidas como agua regulable, sin tener en cuenta ni la inexactitud de su estimación, consecuente a los errores de la relación

nivel-caudal, ni el alto contenido del caudal sólido de las avenidas en el ámbito mediterráneo, ni las probabilidades de avenidas en estas zonas.

3ª No existen en muchos casos series históricas disponibles, en otros son insuficientes o no hay cálculos sobre la probabilidad de sequías del tipo de las actuales. Por el contrario, frecuentemente se incluyen en las cortas series años inusualmente húmedos. Por este error de cálculo ¿han de pagar el pato los flacos bolsillos de los agricultores?

El acaparamiento del agua por el uso urbano hace que las vegas próximas pierdan aportaciones en las acequias y tengan que recurrir a los pozos, con un coste extra en beneficio de las compañías eléctricas. Veamos el caso del río Genil a su paso por Granada: Según las tradiciones y el Reglamento del Sindicato Central de los Usuarios del río Genil (14 de noviembre de 1948), el Ayuntamiento de la ciudad disponía sólo de un 48% del caudal del río y estaba obligado a entregar sus vertidos directamente a las acequias para su reutilización. Varias actuaciones en infraestructura hidráulica, típicas de la vigente estrategia de construcción de presas, prometieron un incremento de los caudales disponibles, pero en los últimos años las aportaciones de los ríos Genil y Aguas Blancas sólo han podido cubrir el abastecimiento de la ciudad. Los agricultores han ido viendo cómo eran privados de sus derechos históricos y han tenido que recurrir a pozos para riego con un coste suplementario.

Otro ámbito donde se aprecia la falta de preocupación de los recientes planes hidrológicos es el del control de los residuos en zonas de reciente desarrollo económico (urbanización, industrialización, etc.): se aumenta el consumo de agua, pero hay lagunas en la legislación que permiten la generación de residuos sin que el beneficiario (empresario, comprador y promotor) cumpla adecuadamente con el deber de entregar los residuos en buenas condiciones para su reutilización (como se hace tradicionalmente en los regadíos españoles). Tampoco está reglamentado quién debe costear el gasto de entrega del agua usada a sus usuarios históricos: en la ciudad de Granada, por ejemplo, ha sido necesaria una estación de bombeo para elevarla a las acequias de riego.

Por último queremos acentuar la problemática generada en las áreas de montaña y regiones interiores. Suelen ser zonas subdesarrolladas a la vez que productoras de agua. En el caso de las Alpujarras la riqueza hídrica es un recurso esencial para su incipiente ecodesarrollo, pero al mismo tiempo, es la base de varios proyectos de trasvase para su *mejor* aprovechamiento en las zonas de los cultivos enarenados y subtropicales. Aquí, la planificación se basa claramente en la expectativa de que el inexorable abandono de la agricultura de montaña, junto a las entubaciones de acequias, van a producir más sobrantes de agua para la costa. En casos como éste, la propia planificación está asumiendo de hecho la futura degradación social y medioambiental de supuestas *zonas a desmantelar*, es decir, está infringiendo los propios principios de la planificación hidrológica (Art. 38: «desarrollo regional y sectorial», «armonía con el medio ambiente»), de la Ley del Suelo, y otras leyes de desarrollo rural y de montaña.

¿Qué futuro pueden tener zonas como la Alpujarra? Incluso aunque esté demostrado que existen numerosas actividades rentables en el marco actual (cultivos de frambuesa y otros productos, turismo cultural y medioambiental, subtropicales de la montaña baja mediterránea, etc.). La situación actual legítima y consolida los desequilibrios territoriales y quita futuro a las zonas subdesarrolladas porque la planificación aprovecha los supuestos excedentes hídricos actuales y fija su *exilio* futuro hacia los centros de desarrollo del actual sistema económico.

La planificación se ha interesado en los macroproyectos (trasvases, embalses, etc.) pero ha sido bastante insensible ante los problemas de consumo básico en zonas rurales como la Contraviesa, cuyos núcleos urbanos siguen sufriendo la sequía que padecen desde el siglo pasado pese a tener ya un microtrasvase (sólo necesitan 14 l/s) ¿Por qué no se cumple la Ley para estos habitantes marginales? ¿Por qué se embarca la Administración en proyectos como la presa de Rules (ver Figura 1), en otra zona de la Contraviesa, para riegos en la costa y no en el abastecimiento humano de la Contraviesa? ¿A la Administración sólo le interesan los proyectos grandes y de prestigio? ¿Hay intereses políticos (y económicos) que priman más que el cumplimiento de la legislación?

3.2. El caso de Almuñécar

Otro caso modélico de esta desorganización es el de Almuñécar (ver Figura 1). En el corto y encajado valle del río Verde se encuentran el municipio costero de Almuñécar y los municipios interiores de Jete, Otívar y Lentejé. Tradicionalmente ha existido una feraz vega de regadío situada en Almuñécar y Jete, sobre la estrecha franja de materiales aluviales del fondo del valle. Desde hace unos sesenta años la vega se viene centrando en el monocultivo del chirimoyo, mientras las laderas montañosas se dedicaban al cultivo de secano (almendro, olivo, higuera, algarrobo y vid). La zona ha venido siendo excedentaria en recursos hídricos hasta hace más de una década en que se desarrollaron ampliamente los cambios iniciados hacia 1960. Por un lado, se expandió la actividad turística en el litoral (Almuñécar, con sus 20.000 habitantes, viene albergando más de 140.000 en los meses de verano). Por otro, la bomba sumergida, junto a las posibilidades climáticas y edáficas de la zona y los elevados precios de mercado de las chirimoyas y los aguacates posibilitaron la expansión de estos cultivos, que han trepado por las laderas sobre el antiguo almendral y olivar hasta alcanzar cotas de unos 500 m.

La expansión del riego en los *bancales* se basó en la explotación del acuífero aluvial y en una fuerte inversión privada en electrificación, bombeo, canalizaciones, abancalamientos, balsas y riego por goteo. En la actualidad, los *bancales* regados se extienden también por los municipios de Otívar y Lentejé situados en la cabecera de la cuenca, en una zona con las características típicas de las zonas de montaña (subdesarrollo, emigración, etc.) y ocupan una extensión muy superior a la de la *vega*.

El acuífero no sólo está totalmente cubierto de pozos según las distancias legales, sino que hay muchos pozos ilegales. El proceso de expansión de los *bancales* se frenó en Almuñécar hace unos ocho años, cuando la intrusión marina ya afectaba a los pozos más litorales, y cesó definitivamente en el verano de 1994. Por su parte, el nivel piezométrico del acuífero viene descendiendo notoriamente en los últimos años. Nos encontramos ante un caso típico de sobreexplotación del acuífero sin que la Administración haya podido actuar con rapidez para frenar el proceso negativo, desde hace años previsible.

Pese a todo, la expansión sigue en Jete y sobre todo en Otívar (tras el incendio de la sierra de Cázulas y la entrega de terrenos a los habitantes por parte de una marquesa), donde también se toma agua al río por encima de las tomas de las acequias de la vega.

Los núcleos urbanos de Almuñécar-La Herradura vienen padeciendo desde hace más de una década tales problemas de desabastecimiento de agua que el primero de ellos ya cuenta

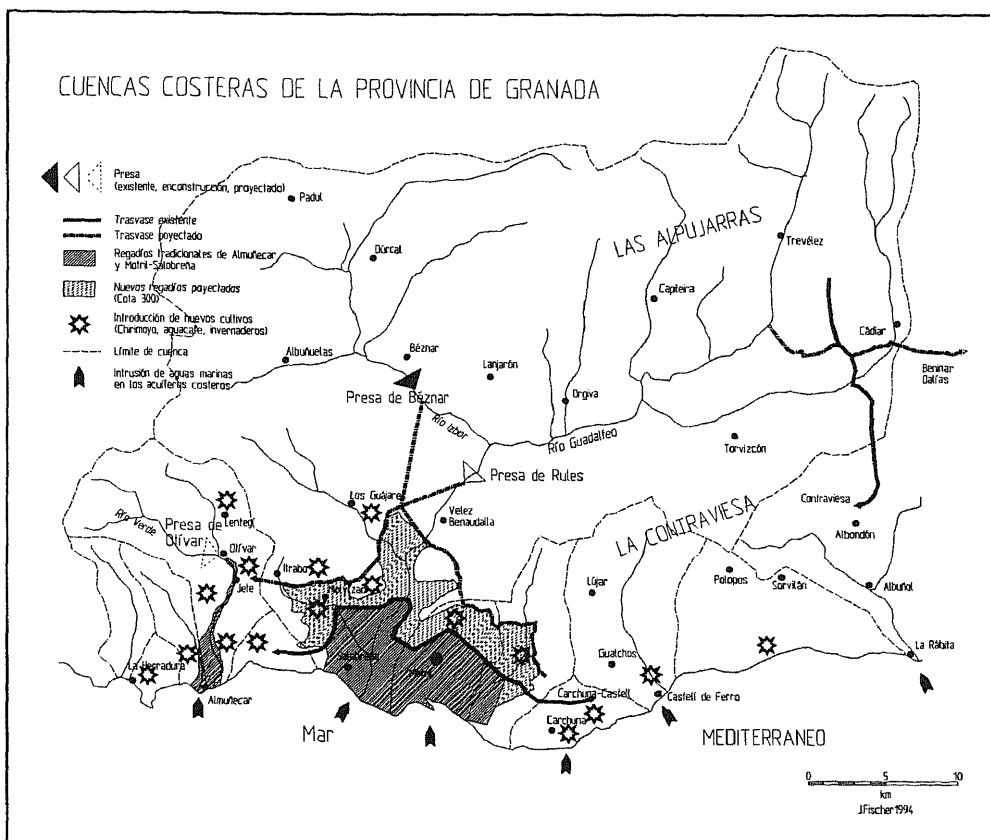


Figura 1

en su haber con dos infecciones masivas (por agua) y se ha tenido que recurrir a polémicos trasvases desde Nerja y desde el Guadalfeo.

El déficit de agua agrícola en el río Verde ha llegado a ser tan notable en el verano de 1994 que se ha declarado una verdadera *guerra del agua* entre Almuñécar y Jete. Como resultado, se ha perdido una parte de la cosecha de Almuñécar y se han visto afectadas muchas plantaciones de *bancales* en las zonas más próximas al mar. Hasta el momento, la única intervención real de los poderes públicos en el conflicto ha sido la de intermediar en el conflicto sobre los derechos de aguas en los regadíos tradicionales.

A pesar de esta dramática situación (agua de abastecimiento público de Almuñécar no potable, intrusión de agua marina en el acuífero costero, etc.) la Administración pública (incluidas las locales) apenas ha emprendido intervenciones concretas para paliar la crisis que padece el municipio. La población espera las intervenciones de la Administración que se concretan en un trasvase de aguas reguladas (y supuestamente excedentes) de la cuenca del río Guadalfeo: desde la presa de Rules actualmente en construcción y la presa de regulación en la cabecera del río Verde (Otívar) incluido en el Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional. El caso del primer trasvase está muy controvertido y ha provocado en los

últimos años enfrentamientos violentos en las poblaciones involucradas (Salobreña), que no quieren ceder agua porque consideran que ellos mismos no disponen de suficientes recursos hídricos para su desarrollo y sospechan que el trasvase no sólo va a servir para abastecimiento público sino también para la sedienta agricultura sexitana. Mientras que se agravaba la situación, el municipio de Almuñécar no emprendió ningún proyecto propio para paliar el problema pero amplió sus zonas urbanizables (en gran parte para usos turísticos que generan indudablemente riqueza en forma de capital y empleo). El proceso está claro y podría ser representativo de lo que está sucediendo a escala nacional, en esencia:

1º Aumenta la demanda por la expansión urbanística y económica (turismo, nuevos regadíos de cultivos rentables, industria, etc.) durante décadas, sin consideración de la disponibilidad de los recursos autóctonos.

2º Se agrava progresivamente la situación, pero el ecosistema reacciona de manera natural retardada y lentamente. Los científicos alertan sobre los efectos negativos pero la Administración está paralizada (duración de los trámites, estudios necesarios, precariedad presupuestaria, etc.). Los intereses económicos de la población impiden reflexionar sobre la vía de desarrollo elegida.

3º La situación se hace insostenible y se agrava por fenómenos naturales (sequía).

4º A la cabecera de la cuenca en zona montañosa subdesarrollada llega la innovación de reconvertir terrenos poco productivos (secano y restos de bosque quemado) en regadío rentable. La demanda de agua en el *hinterland* crece y la situación se agrava más.

5º La conflictividad aumenta. Los regantes de río abajo emprenden acciones contra los de río arriba que por historia y tradición disponen de más agua de riego. La Administración local recurre a la Administración hidráulica para conseguir más agua construyendo infraestructuras de gran escala, alegando la existencia de excedentes hídricos en zonas vecinas (donde el miedo al futuro, por la desconfianza en la actuación estatal, hace que se reaccione en autodefensa con violencia, huelgas de hambre, etc.).

6º La Administración pública intenta pacificar la situación con concesiones a los más perjudicados y, alegando interés público, promete, vía planes locales, regionales y nacionales, traer supuestos excedentes hacia las zonas necesitadas.

7º A nivel local la dinámica sigue igual: el principio de un desarrollo sustentable sigue sin discutir, la Administración local actúa como representante, de lo que entiende que son los *legítimos* intereses de su población y no hace sino delegar responsabilidades en la Administración de rango superior.

8º Se crea una mancomunidad de municipios en toda la costa de Granada cuyo objetivo fundamental es la construcción de una gran infraestructura para el abastecimiento de agua potable y para verter los residuos al mar. Nuevamente se elude el verdadero problema, es decir, el tratamiento global del agua en su entorno y tampoco se proyecta la reutilización de los vertidos (con grandes cantidades durante los meses de verano) a través de la depuración y reconducción a los regadíos perjudicados por el aumento de demanda de aguas potables.

A nuestro juicio este funcionamiento es característico a nivel nacional. La planificación territorial no consigue incentivar el desarrollo. Su único objetivo es el de paliar malfunciones y corregir los efectos negativos del desarrollo marcado por el libre mercado y la ley de máximos beneficios aunque sea a corto plazo.

El caso de Almuñécar es el lógico resultado de una situación donde el recurso hídrico no está bien evaluado, donde las confederaciones hidrográficas carecen de medios y donde la

legislación urbanística se desentiende del agua, pero donde tiene preferencia. En el Sureste español hay muchos otros ejemplos (la desaparición del oasis de agrios del Bajo Andarax, los miles de fuentes secas de la Alpujarra interior, etc.) típicos de los espacios áridos, donde la problemática se adelanta al resto del Estado.

4. CONCLUSIÓN

Esta revisión de la gestión y planificación del agua nos da a entender que el caso de la Andalucía mediterránea no es único, sino típico de espaciotiempos donde la combinación del capitalismo con los conocimientos, legislaciones, administraciones, gestiones y planificaciones plurisectoriales y pluriescalares nunca podrán llegar ni al conocimiento ni al manejo sensato de la realidad porque ésta es única y no encaja con la lógica de estos modos de producción, concepción y gestión. Creemos que es vitalmente necesaria una visión cognoscitiva, legislativa, administrativa y planificadora que integre distintas escalas territoriales y visiones sectoriales de la realidad.

La evidencia reciente indica que el sector urbanístico, que concentra al capital especulativo, gana una batalla doble: contra un sector productivo, el agrario (al que descapitaliza y dificulta su modernización, condenando a las zonas rurales) y contra el propio medio ambiente (en un atentado brutal que finaliza en muerte masiva vegetal y animal, erosión de suelos y desertificación irreversible). Lo rural de los países tardocapitalistas ya no es rentable en sí mismo y, por tanto, es un *residuo histórico a eliminar*. Esencialmente, lo rural se contempla en la normativa jurídica y en la praxis económica, prácticamente sólo desde la óptica especulativa urbana, reduciéndose a una función marginal de lo urbano. Todo ello incluso incumpliendo el propio espíritu de las leyes que pretenden salvaguardarlo como patrimonio cultural y medioambiental. Pero ¿lo rural debe ser realmente un residuo histórico a aniquilar al servicio de la cultura tecno-urbana? Y en ese caso ¿ha de pagar la factura el degradado habitante rural? Igualmente podríamos preguntarnos ¿es el medio ambiente un residuo de lo urbano que debe ser eliminado? Por ello, creemos que el propio sistema capitalista conlleva tales contradicciones que si no acabamos con él, él acabará con nosotros.

Igualmente, nos parece peligrosísima la moda postmoderna del «vive y deja vivir». Creemos que todos somos responsables y tenemos derecho, obligación y necesidad vital de controlar y velar por las acciones propias y ajenas de impacto colectivo porque tarde o temprano no sólo nos afectan a todos, sino al futuro de la propia humanidad. La pasividad consolida al sistema.

El caos actual nos parece lógico en un marco donde coexisten las funciones y saberes sectorializados, con unos líderes económicos y políticos (que deciden formalmente qué, cuándo, cómo y para qué planificar) que para llegar a serlo no tuvieron que demostrar sabiduría sobre el espacio geográfico sino algo distinto. Pero realmente ¿quién decide dónde, cuándo, qué y para qué planificar? Los autores estructuralistas y realistas tienen respuesta (CAPEL (1981), pp. 141-2):

«El papel de la planificación urbana realizada por el Estado o por organismos públicos es diverso: 1º se trata de la superación de las contradicciones surgidas entre los diferentes agentes que intervienen en la producción del

espacio .. 2º las deseconomías surgidas como resultado de la lógica del desarrollo capitalista y de la acción de los diversos agentes, realizadas con una perspectiva individual a corto plazo y, por definición, con la preocupación del máximo beneficio .. 3º: la preparación por parte de los organismos públicos ... de las acciones precisas para potenciar y facilitar la obtención de plusvalías al capital privado (construcción de infraestructuras, preparación de suelo urbanizado o de suelo industrial, etc.) .. 4º un papel ideológico bien claro, difundiendo la idea de racionalidad, de <ordenación> y de <organización> del territorio. Las previsiones realizadas .. sugieren a la población la idea de precisión, de rigor que, unido al fárrago de los razonamientos pseudocientíficos, y a la presentación críptica de los resultados, tratan de hacer aceptar a la población las opciones adoptadas con anterioridad, y de forma generalmente independiente, a los estudios realizados».

Tal como están las cosas, hoy es imposible planificar bien el espacio geográfico. Sobre todo en un marco donde la escasez otorga al hombre el poder de la alquimia. Pero eso no quiere decir que tengamos que dejar las cosas como están porque sí, como escribe el filósofo WOODSIDE: «Planificar es tomar decisiones ahora que nos permitan dirigirnos al lugar y posición que deseamos lograr en el futuro», ¿No parece que lo que estamos deseando es ir al caos cuanto antes?

5. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA KLINK, F. (1992a): *Economía del Agua*. Madrid. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- AGUILERA KLINK, F. (1992): El agua como activo social, *Coloquio Internacional EL AGUA: Mitos, Ritos y Realidades*, Granada, 23-26 de noviembre. En GONZÁLEZ ALCANTUD, J.A. y MALPICA CUELLO, A. (Eds.): *El Agua. Mitos, ritos y realidades*, Barcelona, Anthropos (En prensa).
- BAUMANN, W. (1984): *Ökologische Auswirkungen von Staudammvorhaben, Colonia, Weltforum* (Impacto ecológico de presas).
- BEASCOECHEA, E.M. y MARTÍN BARAJAS, S. (1992): *Incidencia ambiental y viabilidad económica de los regadíos en España*, en BENET GOITIA, J. y SÁENZ DE OIZA, J. (dirs.) *Política hidráulica*, Santander, Universidad Menéndez Pelayo.
- BENET GOITIA, J. y SÁENZ DE OIZA, J. (Dirs.) (1992): *Política hidráulica*. Santander. Seminario de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Santander.
- BROMLEY, D. (1992): *Problemas en la gestión del agua y del suelo: Una perspectiva institucional*, en AGUILERA KLINK, F., *Economía del Agua*. Madrid. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, pp. 111-137.
- CAPEL, H. (1981): *Capitalismo y morfología urbana en España*. Barcelona. Libros de la Frontera.
- COPPOCK, J.T. (1974): *Geography and public policy: challenges, opportunities and implications*. Transactions I.B.G. 63, pp. 1-16.

- GOUDIE, A.S. (1986): *The integration of human and physical geography*. Transactions of the Institute of British geographers, 11, pp. 454-458.
- HARVEY, D. (1973): *Social justice and the city*. London. Edward Arnold. Baltimore. John Hopkins University Press.
- HARVEY, D. (1974): *What kind of geography for what kind of public policy?* Trans. I.B.G., 63, pp. 18-24.
- HERGET, W. (1993): *Zur traditionellen Bewässerungswirtschaft in der westlichen Alpujarra (Hochandalusien)*. Die Bewässerungsgebiete im Mittelmeerraum. POPP H. y ROTHER K. (Eds.): Passauer Schriften zur Geographie, 13-41.
- HERGET, W., GUERRERO RUEDA, J. y COMPÁN VÁZQUEZ, D. (1995): *La Acequia de Aynadamar y su entorno. El sacrificio de un patrimonio en aras de intereses sectoriales*. Paderborner Geographische Schriften, 6. Paderborn, (en prensa).
- ITGE (1991): *Investigación Hidrogeológica para Apoyo a la gestión hidrológica en la Cuenca del Río Guadalfeo (Granada)*. Madrid. Serie: Manuales de Utilización de Acuíferos.
- JIMÉNEZ BAUTISTA, F. (1994): *La geopolítica de los trasvases al sur de Granada: Guadalfeo. La Presa de Rules,... El trasvase especulativo*. Sierra Sur-La Alpujarra 7, Granada, agosto de 1994, pp. 8-10.
- JOHNSTON, R.J. (1981): *Applied geography, quantitative analysis and ideology*. Applied Geography, 1, pp. 213-219.
- JOHNSTON, R.J. (1986): *On human geography*. Worcester. Basil Blackwell.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (1993): *Bases para la política hidráulica en Andalucía*. Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes.
- LEY DE AGUAS Y REGLAMENTO DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO*, Ley 29/1985 de 2 de agosto (BOE núm. 189); Corrección de errores en BOE núm. 243, de 10 de octubre de 1985).
- REAL DECRETO 849/1986*, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los Títulos Preliminar, I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (BOE núm. 103, de 30 de abril; corrección de errores en BOE núm. 157, de 2 de julio).
- MORAL ITUARTE, L. del (1994): *Elementos para una teoría de los conflictos territoriales sobre el agua*. Boletín de la A.G.E., nº 18, pp. 17-27.
- MOPT (1993): *Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional*. Madrid. Anteproyecto de Ley y Memoria.
- ORME, A. (1985): *Understanding and predicting the physical world*, en JOHNSTON, R.J. (ed.) *The future of Geography*. Londres. Methuen.
- PÉREZ PÉREZ E. (1993): *Estudios jurídicos sobre propiedad, aprovechamiento y gestión del agua*. Madrid. MOPT.
- PEET, J.R. (Ed.) (1977): *Radical Geography: alternative viewpoints in contemporary social issues*. Londres, Methuen.
- POSTEL, S. (1993): *El último oasis. Cómo afrontar la escasez de agua*. Barcelona. Apóstrofe.
- SANTOS, M. (1990): *Por una geografía nueva*. Madrid. Espasa-Calpe.
- RUIZ GARCÍA, J.M. (1993) *La situación de los recursos hídricos en España*, Madrid, Centro de Investigación para la Paz.

TEXTO REFUNDIDO DE LA *LEY SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA*, Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. (BOE, núm. 156, de 30 de junio; corrección de erratas en BOE núm. 177, de 24 de julio, y corrección de errores en BOE núm. 38 de 13 de febrero de 1993).

WADE, R. (1992): *La gestión de los recursos de propiedad común: la acción colectiva como alternativa a la privatización o a la regulación estatal*, en AGUILERA KLINK, F., Economía del Agua. Madrid. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, pp. 403-425.