



2. El agua: ¿mercancía o bien común?

Corrupción e irregularidades en la gestión del agua en España

Pedro Brufao Curiel

En el mundo de la gestión del agua, o más aún de las contrataciones de grandes obras públicas, suele aparecer siempre la sospecha o la intuición sobre la presencia de los verdaderos intereses que llevan a adjudicar contratos millonarios para generalmente grandes obras de aumento de la oferta del agua.

Esta sospecha y la existencia de poderes en la sombra detrás de proyectos que no se sostienen ni desde la más sencilla perspectiva ingenieril condujo a la Fundación Nueva Cultura del Agua a publicar en 2006 un estudio que bajo el título *Aguas limpias, manos limpias* arrojase luz sobre los verdaderos intereses del Plan Hidrológico Nacional y su proyecto estrella, el trasvase del Ebro, junto otros múltiples casos a lo largo y ancho de todas las cuencas hidrográficas españolas.

La primera labor fue la de distinguir qué podría entenderse como conducta corrupta, de necesaria interpretación restrictiva, aunque no hubiera de seguirse el modelo penal, pues de todos es sabido que el mundo de la corrupción, sólidamente anclado en nuestro sistema administrativo y político, teje sus hilos en los márgenes del Código Penal y del Administrativo. Por esta razón, y con la idea de evitar posibles querrelas por difamación, se incluyó el concepto de “irregularidad”.

El estudio de la corrupción ha alcanzado un gran desarrollo en la última década, pues el fracaso del cumplimiento formalista de las normas jurídicas, la degradación de la vida política, el derrumbe de las ideologías en los partidos políticos de masas y la separación entre sociedad y poder han fomentado el que éste sea el verdadero y único objetivo a conseguir en las sociedades occidentales. Si esto es así en los países de nuestra cultura, la expansión de nuevas formas de control en los países empobrecidos, la desregulación y la eliminación de labores de control han hecho que los niveles de corrupción alcancen cotas inauditas en la casi totalidad del mundo, como muestran los diversos estudios de Transparencia Interna-

cional (TI) www.transparency.org, incluidos en su “Barómetro Global de la Corrupción”, entidad privada dedicada al estudio de esta lacra.

Siempre hay unas características comunes en los sucesos corruptos: dinero público, intervención administrativa, monopolios de poder, opacidad, desinformación y beneficio particular. La influencia cultural juega su papel y varía según el tiempo y lugar, pero cuanto mayor es el desarrollo de dichas características, mayor es la gravedad de la corrupción. Todo lo que acabamos de decir se da como rasgo unánime en la gran obra pública y, dentro de ella, en la obra hidráulica, tal como afirma y prueba TI.

El tremendo monopolio de poder que otorga el diseño, contratación y ejecución de una gran obra como un plan de regadíos, una serie de grandes embalses o un proyecto de desarrollo urbanístico, no es el resultado sino la causa de que la corrupción aparezca y acompañe estas obras como la sombra al cuerpo. Decimos que es la causa porque no es posible siquiera completar la fase de diseño sin el apoyo de grandes fuentes de financiación, generalmente públicas, que alimenten bajo “subvenciones perversas” y camuflaje de grandes pérdidas lo que la iniciativa privada no haría por la sencilla razón de que sería una ruinosa aventura. Durante años, esta forma de proceder, la idea de cuerpo profesional de expertos hidráulicos, la captura del regulador, la falta de competencia y la retroalimentación de intereses ocultos bastardean la idea comúnmente aceptada de que “las cosas son así y así deben hacerse”, lo que anula el estudio e implantación de alternativas al modelo imperante. En el caso de las aguas, primero se centra en un “recurso” que se aísla de su medio, el ecosistema fluvial, mercantilizando su esencia, como si de ladrillos o cemento se tratara, olvidando que es el sustento de la vida y lo que forja culturas y pueblos. Posteriormente, se fomenta la opacidad y el “saber hacer” lejos del escrutinio público, lo que ayuda sobremanera a la creación de redes clientelares donde administración hidráulica, comunidades de regantes, constructoras, hidroeléctricas, entidades financieras que conceden créditos a los presupuestos públicos o cuerpos de ingenieros cumplen un detallado papel en una correa de transmisión que fomenta la obra por la obra. Ya pueden imaginarse que bajo formas dictatoriales de poder todo lo anterior de se desarrolla a un grado mucho mayor. Recordemos simplemente la creación de grandes fortunas con ocasión de las innumerables obras públicas del franquismo, donde incluso se empleaba mano de obra esclava de presos políticos, lo cual aumentaba los beneficios o cómo se pergeñó el llamado Pacto del Agua aragonés a principios de los años 90 y quién fue su mentor, en uno de los períodos de mayor auge de la corrupción de la España democrática.

Los resultados del estudio *Aguas Limpias, manos limpias* al menos tuvieron la oportunidad de ayudar a desmitificar la supuesta bondad natural de conceptos como el “interés general”, de la “utilidad pública” de la expropiación como única herramienta legal para ejecutar proyectos y de la falta absoluta de verdadera gestión del agua en nuestro país. El desgobierno generalizado de la cosa pública nacional cuenta

con uno de los más preclaros ejemplos en el caos hidrológico, ya que junto a todo lo explicado más arriba, el propio sistema legal concesional y de autorizaciones de aguas, la normativa y la práctica administrativa interna y la falta de independencia y control de quienes personalmente gestionan estos asuntos tanto en el ámbito público como privado abonan el campo para que medren los hechos corruptos.

Uno de los puntos básicos se basa en el carácter discrecional del otorgamiento de concesiones en las aguas públicas superficiales. Es decir, la decisión administrativa de otorgarle a un particular un bien público durante 75 años se basa en la práctica en buena parte en la mera voluntad del político que dirige la Administración hidráulica. Con triquiñuelas legales por todos conocidas, esos 75 años se convierten en situaciones de hecho perpetuas, por lo que se patrimonializa un bien que en su día ingenuamente se pensó que era público. Otra característica, ya anunciada, es la de la subvención perversa o el *gratis total*: el agua no se cobra, pues la recuperación de costes apenas llega al 3%, por lo que se regala el agua si no se cobra el 97% restante. Por definición, todo lo que es gratis se derrocha y todo lo que se derrocha siempre es insuficiente, por lo que el “agua para todos” en gran parte oculta el “subvención para todos”, es decir para una poderosa y bien organizada minúscula minoría de grandes regantes que desean que les paguemos las obras que sólo les benefician a ellos, los cuales ya se han llevado la mitad del presupuesto anual de la UE en el padre de todos los subsidios perversos: la Política Agraria Común. Si la captura del regulador por los intereses económicos financia y moldea el poder político entenderemos pronto que el sector hidroeléctrico, los grandes regantes, los promotores inmobiliarios y el sector minero son el verdadero poder en la sombra.

Junto a la falta de voluntad política, la cual no puede rebelarse contra la mano que le da de comer, el sistema concesional bloquea cualquier intento de reforma, pues la normativa petrifica los derechos de tal modo que si una concesión otorgada en 1910, vigente hasta la lejana fecha de 2061 en virtud de la Ley de Aguas de 1985, permitía desecar totalmente un río en un 200% del caudal que pudiera llevar, la simple reforma ambiental para lograr que el ecosistema fluvial lleve apenas un hálito de vida no podría lograrse según una opinión generalmente aceptada por nuestros tribunales porque la rebaja de esas exageradas prerrogativas supondría una confiscación patrimonial, algo prohibido, que sólo debería lograrse mediante justiprecio. No obstante, hemos puesto de manifiesto en otra obra que es posible revisar las concesiones sin que el erario público que todos sostenemos se vea mermado una vez más por la locura del sistema concesional vigente. En los raros casos en que los grupos ambientales logran revertir esta situación, la no ejecución de las sentencias se convierten en la respuesta generalizada al caos judicial reinante: poco puede hacer un juez ante el saqueo por parte de grupos de intereses de la administración hidráulica y de los ríos que tiene bajo su poder.

A su vez, fallan los mecanismos de control. En el mundo de las aguas es más que patente la “contraorganización”, fomentada para evitar la eficacia de los mecanismos

formales de supervisión y represión de las actividades ilícitas. En primer lugar nos topamos con la inutilidad de los Tribunales de Cuentas, cuyos informes llegan tarde y a nadie importan, cuando “fiscalizan” la labor de la actividad contractual de los poderes públicos. Como muestra, el Consejo de Cuentas de Galicia afirmó que todas las concesiones hidroeléctricas de finales de los 90 habían sido ilegales, pero se siguieron otorgando de ese modo sin que la Administración hiciera nada, algo que no se logró hasta que la presión social fuese de tal entidad para lograr una moratoria en muchas de los proyectos presentados. En segundo lugar, se aplican fórmulas excepcionales y urgentes como norma para aprobar trasvases, grandes embalses y grandes planes no porque la normal situación mediterránea moldee nuestro clima y nuestros ciclos naturales meteorológicos, sino porque hay que evitar a toda costa el escrutinio y la información pública o para evitar incómodos invitados a la mesa, como los Entes locales y las asociaciones vecinales o ambientalistas.

Otro aspecto clave es la destrucción de alternativas que da este modelo orwelliano que predica la “solución definitiva” a todas las angustias hidráulicas de modo periódico con frases como “*manos a las obras*”, como irresponsablemente escribió hace poco Felipe González en la prensa. Sin embargo el efecto conseguido, no perverso sino el verdaderamente buscado, es el aumento de la “demanda” de más y más agua, pues las expectativas crecen, los regadíos o desarrollos turísticos se multiplican y sobredimensionan para colocarse como “demandantes” de agua ante la futura distribución de caudales. Este es el caso de las cientos de miles de hectáreas ilegales de regadío del Segura, el Ebro, el Guadalquivir o la Costa Mediterránea y el de las miles de viviendas de segunda residencia y tupidas praderas de césped que brotan en zonas áridas.

El modelo anterior excluye otros, todo monopolio tiende a expandirse. Una de las principales consecuencias de la carencia de alternativas oficiales a este modelo es la generalizada falta de atención de las aguas subterráneas, cuyo uso es mucho más eficiente que el de las públicas, pues el agricultor o promotor urbanístico al menos paga el coste de su extracción. Se afirma que el caos de las aguas subterráneas, donde la falta de control es endémica, es un buen ejemplo de la tragedia de los bienes comunes: La Mancha húmeda, Pegalajar o el arco mediterráneo nos muestran que la acción particular y sin control de miles de particulares pueden llevar al atraso y a la ruina económica y ambiental en pocas décadas.

Nos remitimos al libro que en su día publicó la Fundación Nueva Cultura del Agua /1, pues tampoco es el lugar de exponer la larga lista de casos que con hechos probados granan la historia de la reciente corrupción hidráulica y que quizás atraigan la curiosidad del lector por la relevancia pública de sus protagonistas, las abultadas cifras que se manejaron, los perversos efectos en el bien común y la manipulación social para llevarlas a cabo, siendo el caso estrella el del trasvase del Ebro, junto a otros muy tristes como los pantanos de Itoiz y Castrovido,

1/ Martínez Fernández, J. y Brufao Curiel, P. (2006): “Aguas limpias, manos limpias: Corrupción e irregularidades en la gestión del agua en España”. Bilbao, Bakeaz y Fundación Nueva Cultura del Agua.

la fábrica de DDT de Aragón, la térmica de Arcos de la Frontera, los ríos gallegos o catalanes derrotados y entregados a las eléctricas, las graveras del sureste de Madrid y la desecación de las Tablas de Daimiel.

Otros muchos casos, bien por la falta documental concreta de un secreto a gritos bien por la falta de espacio, se quedaron en el tintero. En este breve espacio de tiempo transcurrido desde la publicación de *Agua limpia, manos limpias* hemos recogido más casos, que quizás se sumen a una nueva edición de esta obra.

Pedro Brufao Curiel es doctor en Derecho Administrativo. Investigador asociado de la Fundación Ecología y Desarrollo.
