

El regadío: un compromiso de todos

■ JAIME PALOP

Director general del Agua. Ministerio de Medio Ambiente



El agua constituye uno de los recursos más valiosos para la calidad de vida y el desarrollo de España. Luchar por una gestión adecuada de este recurso y de los ecosistemas que dependen de él es luchar por los ciudadanos que viven y vivirán en este país.

Durante el último siglo, las obras hidráulicas fueron un elemento fundamental para nuestro crecimiento económico y desarrollo. No se puede negar que esta política hidráulica tuvo unos efectos muy beneficiosos, ya que permitió la mejora de nuestra calidad de vida. Sin embargo, el modelo tradicional de gestión del agua presenta, desde hace años, síntomas de agotamiento.

Las políticas europeas, fruto de las cuales nace la actual Directiva Marco de Aguas (60/2000/CE), suponen un importante cambio en el modelo tradicional de gestión del agua y promueven la recuperación de los ecosistemas, con la intención de conservar el medio ambiente, reducir los riesgos de desastres naturales y recuperar el valor recreativo y simbólico de los paisajes del agua. La aplicación práctica de la Di-

rectiva Marco de Aguas es quizás el reto medioambiental más importante que todos los países de la Unión Europea tendremos que asumir en este nuevo siglo.

Este artículo implica un repaso a las políticas del agua que se han desarrollado en España; una reflexión sobre la situación actual de los problemas socioambientales del agua en España; una explicación de las líneas básicas del Programa AGUA y una breve referencia a algunas de las actuaciones hidrológicas que está llevando el Ministerio de Medio Ambiente en relación con el regadío.

El Ministerio está embarcado en un proyecto muy ambicioso, basado en una forma de enfocar la problemática del agua absolutamente novedosa. Su desarrollo y aplicación, no obstante, van a encontrar numerosos obstáculos que, sin embargo, gracias a la generosidad y al coraje de la comunidad científica, de nuestras asociaciones agrarias, como UPA, y de los diferentes colectivos sociales que defienden los valores del agua, esperamos vencer.

El éxito de nuestra política pasa por la capacidad de construir un gran pacto social

que garantice tanto la sostenibilidad de nuestros ríos y de nuestros acuíferos como el desarrollo económico. El objetivo consiste en unir las diferentes visiones e intereses que hoy se barajan en torno al agua para tejer el mundo del mañana.

Vieja política de aguas: un modelo simple

Hasta fechas muy recientes, la política del agua en España se había gestado en clave nacional, en gran medida independiente de las políticas que se ejercían en otros países y de las corrientes internacionales. A finales del siglo XIX y principios del XX se desarrolló en España una corriente de pensamiento, conocida como “Regeneracionismo”, que pretendía introducir en la modernidad a un país atrasado y en franca decadencia. Según la filosofía dominante en el momento, era prioritario sacar del subdesarrollo y de la economía de subsistencia a las zonas más atrasadas del país. Para ello, y dada la precaria situación de par- ▶

► tida, el Estado debía realizar importantes inversiones que garantizaran un significativo aumento de la producción agraria.

Así pues, por inspiración de las ideas regeneracionistas de los aragoneses Joaquín Costa, Lucas Mallada, Rafael Salillas o Basilio Paraíso, la política hidrológica de la segunda mitad del siglo XIX y primera parte del XX se basó en la voluntad promotora e inversora de los poderes públicos hacia los aprovechamientos y las obras hidráulicas, fundamentalmente para el regadío, principal medio para mejorar y garantizar la producción agraria. En 1902 se aprobó el primer Plan Nacional de Obras Hidráulicas.

Tuvo su efecto positivo, pues se abasteció de agua a una España sedienta y pobre, pero se puso todo el empeño en la oferta y se olvidó la gestión de la demanda, lo que a la larga trajo como consecuencia el despilfarro y la falta de sostenibilidad.

Pieza clave en este esquema fueron las obras hidráulicas, sobre todo grandes embalses de regulación, que permitieron multiplicar las superficies de regadío existentes. Desde principios del siglo XX, las ideas regeneracionistas empezaron a ponerse en práctica, incluso fueron potenciadas tras la Guerra Civil debido a la situación de escasez y aislamiento comercial que sufrió España.

El regeneracionismo hidráulico tuvo una línea de continuidad que fue desde Alfonso XIII hasta el Plan Hidrológico Nacional promulgado por el anterior gobierno, pasando por todas las etapas del franquismo. En modelo de gestión, seguía un esquema muy simple: el agua se contemplaba como un mero factor de producción cuya disponibilidad era un elemento estratégico para el desarrollo del país.

El viejo modelo era poco ambicioso. Se preocupaba de dar agua para las necesidades de tipo económico. Era fruto de una sociedad necesitada, donde la alimentación era un factor prioritario.

Partía de la siguiente premisa: la “escasez” del agua era fruto del capricho de la naturaleza; sólo derivaba de la irregularidad espacial y temporal de su disponibilidad. En coherencia con este concepto, se fomentó la construcción de grandes obras de regulación y transporte con el objetivo de poner el agua a disposición de los posibles usuarios a precios muy bajos para estimular la agricultura de regadío.

Una característica esencial de este modelo era el gran consenso: todos los sectores socioeconómicos del país estaban de acuer-



do en que se hicieran. Apenas existían voces disonantes. Nadie se oponía y nadie cuestionaba estas obras. No en vano, a lo largo de todo el siglo XX, y sin grandes dificultades, se construyeron más de mil presas y se transformaron más de tres millones y medio de hectáreas en regadío.

Transición: situación de bloqueo

Hace ya tiempo que en España se produjo la quiebra de este modelo. Los efectos negativos derivados de su largo periodo de permanencia fueron, con el paso del tiempo, cada vez más evidentes e intensos. Esto es así porque realmente esta política siempre ha tenido dos caras.

Por un lado, todo el mundo está de acuerdo en calificar aquella política como estimuladora de la economía y dinamizadora de la sociedad de la época. Pero por otro, en esta política nunca se tuvieron en cuenta factores como la productividad y el consumo de agua.

Esta política no ha contribuido de manera decidida a vertebrar todo el territorio español, e incluso ha provocado una serie de conflictos territoriales importantes. El último de estos episodios lo encontramos causado por el Plan Hidrológico Nacional del Partido Popular (como anteriormente lo fue por el anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional presentado por el Partido Socialista Obrero Español en 1993). Como sabemos, el plan se preocupó casi exclusivamente de aportar aguas al litoral mediterráneo mediante un trasvase desde el Ebro, provocando un enfrentamiento, con fuertes dosis de violencia simbólica, entre la Comunidad de Aragón y las comunidades litorales de Valencia y Murcia.

También hemos vivido tensiones sociales muy importantes. Los usuarios muestran su insatisfacción apuntando a direcciones frecuentemente contrapuestas: unos demandan más recursos, que son difíciles de obtener, sufren los perjuicios de las frecuentes sequías, se quejan de la ineficiencia de las viejas infraestructuras, de la rigidez y el bajo control del sistema concesional y temen la aplicación de las norma-

tivas europeas —especialmente en lo que puede afectar al precio del agua—; mientras que otros, los emprendedores más dinámicos, que necesitan el agua como factor productivo, no encuentran el marco legal y administrativo adecuado.

Todas estas circunstancias hacen que sea necesario abrir un proceso de debate que permita a la sociedad española conocer las posiciones y propuestas de los diversos agentes económicos, entre las que destacan las de nuestros agricultores. Es preciso incorporar visiones nuevas a la Política de Aguas que, más pronto que tarde, tendremos que asumir.

Programa AGUA: hacia un nuevo modelo de gestión

Al inicio de la presente legislatura, el presidente del Gobierno definió las claves de una profunda reorientación de la política del agua conforme a la legislación europea, “tomando en consideración tanto el valor económico como el valor social y el valor ambiental del agua”, con el objetivo de garantizar su disponibilidad y su calidad, optimizando su uso y protegiendo y restaurando los ecosistemas asociados.

El presidente aseguró que el Gobierno abordaría la reforma de las Confederaciones Hidrográficas y revisaría el Plan Hidrológico Nacional vigente, manteniendo aquellas actuaciones del anexo de inversiones que resultasen coherentes con la reorientación de la política del agua y dando prioridad a las inversiones destinadas a mejorar la situación de carencia en Levante. Explicó también, refiriéndose al proyectado transvase del Ebro, que esta revisión “implicará la paralización de determinadas infraestructuras y su sustitución por proyectos más eficientes, más baratos y menos conflictivos, y se llevará a cabo en forma concertada con las comunidades autónomas”. Desde el Ministerio de Medio Ambiente somos conscientes de que nos corresponde encabezar este reto histórico. Pero las soluciones a los problemas del agua en España no pueden conseguirse por una única organización o por un sector de la sociedad, requieren del compromiso de las organizaciones de la sociedad civil, entre las que destacan las organizaciones de nuestros agricultores.

Respondiendo a los compromisos adquiridos por este equipo de Gobierno, en cuan-

to a la reorientación de la política del agua en España, en el Ministerio de Medio Ambiente hemos puesto en marcha el Programa AGUA (Actuaciones para la Gestión y Utilización del Agua), cuyos objetivos básicos son obtener el control público del uso y calidad del agua, garantizar el agua necesaria para cada territorio, conseguir la eficiencia en todo tipo de usos y adecuar la política del agua a la legislación y a los criterios de la Unión Europea, introduciendo mayores exigencias de racionalidad económica, sostenibilidad ambiental y participación pública.

El Programa AGUA integra los objetivos de la planificación hidrológica con las actuaciones técnicas necesarias para paliar aquellos problemas que requieren mayor atención: tratamiento y depuración de aguas residuales, regeneración y reutilización de las aguas, mejora y modernización de sistemas de abastecimiento y de riego y construcción de plantas desaladoras. Estas in-

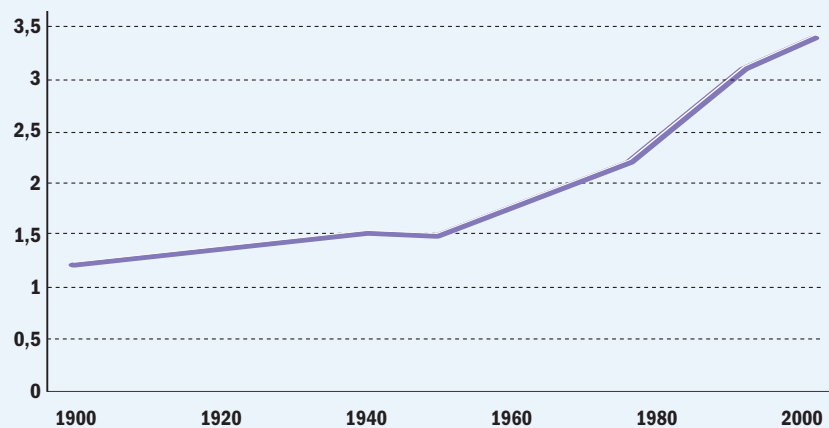
versiones se llevan a cabo con criterios racionales, dando prioridad a las actuaciones de carácter más urgente en aquellas zonas que sufren mayor desequilibrio hídrico, es decir, las cuencas mediterráneas.

Paralelamente, se están ejecutando una serie de planes y programas específicos para afrontar los principales retos hídricos de una manera sostenible. En este sentido destaca el Plan de Choque de Modernización del Regadío.

Evolución histórica del regadío

En España, el regadío ha alcanzado gran importancia. Su transformación histórica, favorecida por unas condiciones agronómicas específicas y, como hemos señalado anteriormente, por una visión sobre las políticas del agua que el Estado debía acometer. ▶

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE DE RIEGO EN ESPAÑA (MAPA, 2004)
(Millones de ha)



Fuente: Elaboración de Miguel López (2007).



► Las grandes transformaciones en regadío del siglo pasado supusieron en muchas comarcas un cambio muy importante, tanto desde el punto de vista de los nuevos paisajes que se configuraron como de las modificaciones que tuvieron lugar en los entramados sociales y económicos de los municipios afectados. Estas actuaciones han evolucionado con el paso de los años y, con ellas, la sociedad que se conformó en su seno.

Es evidente que la transformación en regadío ha permitido a muchos agricultores mejorar su rendimiento, competitividad y calidad de vida, aumentando su producción y renta agraria. Un dato que avala esta afirmación es que una hectárea de regadío produce seis veces más que una hectárea de secano y genera una renta cuatro veces superior.

No obstante, los cambios vividos en la política agraria comunitaria y el papel desempeñado por la agricultura en el contexto económico nacional, las repercusiones de la sequía padecida en la primera mitad de los años noventa y la mayor concienciación de la sociedad hacia los problemas del medio ambiente, han motivado que la política del Estado en materia de agua tenga que variar. Si hubo un tiempo en el que se consideró de interés nacional el aprovechamiento de las aguas para el establecimiento de nuevos regadíos, en la actualidad, el énfasis se debe situar en la mayor racionalización del agua (ajustar el agua de riego a la cantidad mínima necesaria para que el cultivo dé el máximo beneficio) y en la obtención de una mayor garantía para no perder los mercados agrícolas.

La modernización, una prioridad

El Gobierno actual ha tenido desde el primer momento entre sus prioridades la mejora de la gestión de los recursos hídricos y la competitividad del sector agroalimentario. Ello se traduce en un continuo incremento de los presupuestos destinados a la política de racionalización del uso del agua y de regadíos, tanto del Ministerio de Medio Ambiente como del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Tras una situación heredada del período anterior incapaz de hacer frente a situaciones climáticas adversas, como la acaecida en 2004/2005, se ponen en marcha diversas actuaciones en el marco del Real Decreto



287/2006, de 10 de marzo, que regula las obras urgentes de mejora y consolidación de regadíos, con la finalidad fundamental de obtener un ahorro de 1.200 hm³ de agua/año, y de constituir un Plan de Choque para reconducir la política de regadíos hacia los nuevos objetivos y hacia una nueva cultura del agua.

Las principales novedades de este nuevo plan son:

- ◆ Por primera vez se coordinan las actuaciones propias del Ministerio de Medio Ambiente (MMA) y del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), con el único objetivo de ahorrar agua a través de acciones de mejora de los regadíos.
- ◆ Las actuaciones que se contemplan se separan entre las que ejecuta el MAPA (actuaciones en BAJA) y las del MMA (actuaciones en ALTA) y por tanto la coordinación se realiza tanto a nivel del sistema de almacenamiento de agua como en el de transporte y en el de distribución. Esta sinergia permite alcanzar una mejora en la eficiencia global del sistema de riego; así, se alcanza un sustancioso ahorro de agua cercano a los 1.200 hm³ al año, equivalente a la cantidad prevista en el desechado trasvase del Ebro. Si a esto le añadimos el aho-

rro fruto del resto de actuaciones del PNR, se prevé alcanzar la cifra de 3.000 hm³ al final de la legislatura.

- ◆ Se coordinan las actuaciones que ejecuta el MAPA, mediante su Capítulo VI, con lo que éste realiza a través de las Sociedades Estatales de Infraestructuras Agrarias (SEIASAS), que son financiadas por su Capítulo VIII, con las que realiza el MMA, a través de su Capítulo VI, las Confederaciones Hidrográficas con cargo a su propio Capítulo VI y a las Sociedades Estatales de Agua. También se movilizan fondos de la Sociedad Estatal TRAGSA, lo que va a permitir adelantar obras cuyo pago se realizará de forma aplazada en los diez años siguientes a su finalización. Es decir, se ponen a disposición del Plan de Choque todos los recursos técnicos y financieros disponibles por ambas Administraciones para que se modernicen unas 100.000 ha de regadío, afectando a más de 290.000 regantes.
- ◆ El 29 de diciembre de 2005 se firmó un Acuerdo Marco de Colaboración entre el MAPA y el Instituto de Crédito Oficial (ICO), para la financiación del equipamiento de las parcelas de los agricultores pertenecientes a comunidades de regantes que han realizado una actuación

de mejora y consolidación de regadíos, incluida en el Plan Nacional de Regadíos a través del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. En éste se abre una línea de mediación anual desde el año 2006 al 2009, por un importe global de 200 millones de euros, con una estimación de que podrán acogerse a este acuerdo marco unas 100.000 ha, con un coste medio de equipamiento de 2.000 euros/ha, lo que supondrá ayudas medias para los regantes de entre 5.000 y 18.000 euros y 9 millones de euros por CR. A este acuerdo se encuentran adheridas 31 entidades financieras privadas que cubren todo el territorio nacional.

- ◆ Se da carácter de urgencia a la tramitación ambiental de los proyectos incorporados al plan, para que éste se resuelva en un menor plazo de tiempo, y se busca una implicación mayor de los usuarios del agua en el marco de la sostenibilidad medioambiental del sistema.
- ◆ En relación al ahorro de agua producido, éste se podrá utilizar para consolidar la superficie regable existente, o incrementar la garantía de riego en los términos que se establezcan en el correspondiente convenio con los concesionarios-inversores privados del área, y de acuerdo con lo expresado en el texto refundido de la Ley de Aguas, pero en ningún caso se podrá aumentar la delimitación de polígonos y superficies de riego, aplicándose el ahorro a la satisfacción de necesidades medioambientales y mejora de garantía del abastecimiento a las poblaciones.
- ◆ Como complemento a la modernización de los sistemas de riego, se promueve la incorporación de los regantes a la sociedad de la información, con modernas tecnologías de comunicación que permiten alcanzar una mayor eficiencia en la gestión de los sistemas de riego, a la vez que se crea empleo de más calidad (técnicos informáticos, electrónicos, de mantenimiento general, etc.), capaz de llevar a cabo una modificación sustancial en la explotación de las zonas regables y desarrollando un potente sector de servicios que contribuye, por otra parte, a consolidar el sistema agroindustrial asociado al regadío, fijando población y mejorando la calidad de vida de los habitantes del medio rural donde está implantado el regadío.

Es importante reseñar los criterios em-



pleados en la selección de las actuaciones del Plan de Choque, a través de los que se busca el consenso social, implicando usuarios y comunidades autónomas, lo que supone un buen ejemplo de la aplicación de la gobernanza comunitaria. Además, se estima que con este plan se crearán unos 3.000 puestos de trabajo eventual, y se consolidará el empleo en la agroindustria asociada así como la mano de obra para siembra y recolección, generalmente inmigrante, lo que contribuye a la integración social.

Finalmente, y no es tema baladí, hay que resaltar que el paradigma del desarrollo sostenible en España ha producido una auténtica revolución tecnológica en la fabricación española de materiales y equipos de riego. En este sentido, el Plan de Choque también contribuirá de forma decidida a consolidar a nuestro país entre los países punteros en la fabricación de tecnología para riego.

Trabajar juntos por el desarrollo sostenible del mundo rural

Desde el Ministerio de Medio Ambiente creemos firmemente en la necesidad que tiene nuestro país de alcanzar un desarrollo sostenible potenciando los nuevos valores del agua, es decir, en valorar el agua no sólo como factor productivo sino también como valor ambiental, paisajístico..., algo que debe ser compatible con el desarrollo de nuestra agricultura y de nuestros pueblos. En este sentido es necesario conectar el debate sobre los nuevos valores

del agua con el debate sobre la nueva agricultura, una agricultura que, sin renunciar a seguir avanzando en la modernización tan necesaria para España, se plantee, en sintonía con los tiempos, el potencial del agricultor como mantenedor de paisajes y conservador de espacios.

Por todo ello, es esencial seguir trabajando en medidas que faciliten el uso racional del agua en la agricultura. Si los objetivos son el máximo ahorro de agua, conservar el medio ambiente y obtener producciones de calidad, las administraciones públicas tenemos que seguir trabajando en la modernización de todas las redes de distribución. Por otro lado, las agrupaciones agrarias también tienen la obligación impulsar colectivos de regantes que inviertan de forma conjunta en una gestión más eficaz y democrática del agua. Para ello, no sólo son necesarias inversiones destinadas a la modernización de las infraestructuras, sino que es vital trabajar en una mejora de las capacidades técnicas de los agricultores y de los trabajadores de las comunidades de regantes. ■

BIBLIOGRAFÍA

- Herreros, Francisco (2001), "Social capital, associations and civic republicanism", en Michael Sward (coord.), *Democratic Innovation, Deliberation, Representation and Association*, Routledge, Londres.
- Moyano, Eduardo (2001), "El enfoque del capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo", *Revista de Fomento Social, INSA-E TEA*, Córdoba, vol. 56, nº 221, pp. 35-63
- López, Miguel (2007) "El sector tecnológico español del riego, un referente mundial de la nueva cultura del agua". *Vida Rural*, nº 256.