

# Una nueva cultura del agua para agricultores

**El Anuario 2006 de la Fundación de Estudios Rurales de UPA impulsa un amplio debate sobre agua y agricultura**

El agua y su gestión se han convertido en un tema clave para la sociedad española. La cada vez más evidente escasez de un recurso fundamental para la vida y la economía de nuestro país, la priorización de sus diferentes usos, la búsqueda de nuevas fuentes de abastecimiento, las propuestas para mejorar su distribución, consolidando modelos de integración territorial, y la eficiencia de su manejo aparecen como componentes fundamentales de un modelo de gestión del agua que va a tener importantes consecuencias para el futuro de los españoles. En el ojo de ese huracán se encuentran, sin duda, los usos agrarios del agua y, especialmente, el papel de los regadíos y su incidencia en el consumo de este bien que cada día resulta máspreciado.



**L**A preocupación de UPA por el debate en torno al agua y la agricultura nos ha animado este año, de una parte, a la organización de una Jornada sobre Agua y Agricultura, celebrada el pasado 27 de junio, en colaboración con los ministerios de Agricultura y Medio Ambiente; y de otro lado, a centrar en 2006 el debate que generamos cada año con el Anuario de la Fundación de Estudios Rurales en este mismo tema, aportando reflexiones y propuestas de especialistas cualificados que contribuyan a avanzar propuestas clarificadoras.

Se trata de una discusión abierta, donde se ponen de manifiesto de forma compleja intereses sociales, ambientales y económicos que resultan, en ocasiones, contradictorios, pero que también pueden ser vistos como complementarios.

Es evidente que las políticas tradicionales de gestión de los recursos hídricos no sirven para resolver los problemas existentes. Por ello, asumiendo la defensa de la agricultura familiar, UPA apuesta por una nueva cultura del agua, la del ahorro, con una gestión eficaz y eficiente y un uso sostenible

que haga compatible la actividad económica con el respeto al medio ambiente.

Una nueva cultura del agua para los agricultores que responda a los siguientes criterios:

- Una planificación hidrológica sostenible, basada en políticas de gestión de la demanda realista y que contemple aspectos básicos como las necesidades de abastecer las poblaciones, la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las actividades productivas, en especial las agrarias.

- Ante situaciones de restricciones en el recurso agua (ya sea por sequía, acuíferos sobreexplotados u otras), junto con el principio de sostenibilidad, se debe aplicar el de equidad social, incluyendo criterios a la hora de repartir la escasez tales como tamaño de las explotaciones, rentabilidad de los cultivos, profesionalidad de los agricultores, etc.
- La modernización del medio rural, promoviendo el mantenimiento de la población y el desarrollo sostenible de la agricultura y la ganadería, priorizando las explotaciones de carácter familiar.
- El rechazo a la mercantilización de los precios del agua, puesto que se trata de un recurso limitado e insustituible para la vida y el acceso a la misma es un derecho básico de todos los ciudadanos que no puede ni debe someterse únicamente a las leyes especuladoras del mercado. Como alternativa, UPA propone la urgente puesta en marcha de los “bancos públicos del agua” que sirvan para reasignar el agua con criterios de equidad, eficiencia y sostenibilidad.
- La democratización de la planificación y la gestión de las políticas del agua, ampliando la participación por parte de las organizaciones profesionales agrarias en los diferentes órganos de las Confederaciones Hidrográficas y dotando de mayor democracia a las comunidades de regantes.

La necesidad de aumentar la eficiencia en el uso del agua es una reclamación de toda la sociedad, y la política hidráulica debe atender esa demanda social.

Los sistemas de riego son construidos y explotados para el beneficio del regante, por tanto, cualquier modernización y mejora debería tener pleno conocimiento y cooperación del mismo, es decir, remarcar el carácter “participativo y transparente” que debe poseer cual-



quier plan de modernización de regadíos.

En cuanto a las futuras actuaciones a realizar dentro del Plan Nacional de Regadíos, habría que dotar de un mayor peso a las consideraciones e intereses sociales y medioambientales, no solamente los intereses económicos.

La nueva política agraria presenta una gran convergencia con los nuevos objetivos que deben plantearse los planes de regadío: mantener el entramado social en áreas rurales, equilibrar el territorio y facilitar los instrumentos para posibilitar la versatilidad y la diversificación de la actividad agraria.

No se trata ya de asentar colonos, ni de aumentar la oferta de productos agrarios, sino de establecer las condiciones para lo que se viene en llamar “agricultura sostenible”, que sirva de base y contribuya al desarrollo del mundo rural en las áreas a modernizar o a transformar. De ahí que la cuestión estructural no deba reducirse al tamaño de los nuevos lotes y de las nuevas explotaciones afectadas, sino que serían deseables unas directrices en temas como organización o asociacionismo económico, posibilidades de forestación, política de calidad, alternativas agroindustriales y de contratos agrarios, ordenación te-

ritorial, exigencias medioambientales, etc. Se trataría en definitiva de que los futuros planes de regadíos, además de las consideraciones técnicas, incluyeran una estrategia para el desarrollo rural de la zona.

Como conclusión, UPA demanda a las diversas Administraciones implicadas directa o indirectamente en las políticas referentes a los recursos hídricos que velen no sólo por la búsqueda de unas acciones rentables económicamente, sino también que sean justas socialmente, sostenibles ambientalmente y equilibradas territorialmente.

### La sequía, el agua disponible y sus usos

Las sequías son un fenómeno recurrente en nuestro país. Entre 1880 y 2000, las informaciones del Instituto Nacional de Meteorología señalan que más de la mitad de los años han sido calificados como “secos” o “muy secos”. Durante las dos últimas décadas, doce años han presentado precipitaciones por debajo de la media. El cambio climático puede estar agudizando esta escasez de lluvias, pero hay que reconocer que se trata de un hecho relativa-

mente normal, con el que es preciso convivir. No hay datos, por tanto, que señalen que, de momento, nos encontramos con una escasez extraordinaria de agua en nuestro país; lo que ocurre, más bien, es que las demandas se han disparado y no parece haber suficiente recurso para las nuevas necesidades.

Los ríos españoles recogen al año unos 106 000 hm<sup>3</sup> de los que tan sólo se podrían utilizar unos 9 000 hm<sup>3</sup> si no existieran sistemas de almacenamiento de agua. Este escaso aprovechamiento de las aguas fluviales es debido a las grandes diferencias de caudal entre unas estaciones y otras y al régimen torrencial de muchas de las precipitaciones. En Francia, por ejemplo, el 40% del agua que llevan sus ríos es aprovechable sin necesidad de hacer grandes presas, mientras que en España ese porcentaje está por debajo del 10%.

La disponibilidad media de agua en nuestro país, aunque con enormes variaciones de un año a otro, ronda los 110 km<sup>3</sup>, mientras que la capacidad de los embalses se sitúa en unos 40 km<sup>3</sup>. El consumo supera los 25 km<sup>3</sup>. Aproximadamente unas tres cuartas partes del agua disponible se emplean en la agricultura, mientras

que en torno a un 20% se destina a los consumos humanos y entre un 6% y un 8% es utilizado por la industria.

Las cifras de consumo de los españoles se encuentran en la media de los países desarrollados. En el suministro de agua a ciudades e industrias, uno de los principales problemas detectados es el de las pérdidas en las cañerías de distribución que, en bastantes lugares, supera el 50% del agua repartida. En términos generales, se considera que entre la mitad y el 70% del agua que se extrae se pierde por evaporación, fugas y otras causas. Según algunos especialistas, ese porcentaje podría ser reducido hasta cerca del 15%, con unos sistemas más eficientes de gestión.

Un tema espinoso es el del precio del agua. En general, todos los expertos consideran que éste es excesivamente bajo y que, además, no establece incentivos que promuevan el ahorro y el uso restringido del recurso.

Hasta ahora la política del agua en España se ha basado en el aumento de la oferta, creando infraestructuras que permitan aumentar el volumen de agua consumido. La última gran iniciativa en ese sentido fue el abortado trasvase del Ebro. España es el cuarto país del mundo con un mayor número de grandes presas, unas 1.200, y apenas quedan en la actualidad ríos sin regular. Por otra parte, según el Ministerio de Medio Ambiente, alrededor del 33% de los cursos fluviales españoles presenta una contaminación severa que limita su utilización.

La explotación de los acuíferos subterráneos, sobre todo en las áreas costeras, ha provocado que buena parte del área mediterránea, desde Cataluña a Andalucía, presente unos altos índices de salinidad en sus aguas subterráneas. Hasta ahora, la reutilización de las aguas no ha sido muy importante, ya que se calcula que apenas se reutilizan 200 hm<sup>3</sup> para riego. Se pretende que esta cifra aumente de forma considerable en

## Actuaciones de la Administración para la gestión del agua



**E**L presidente del Gobierno indicó en su discurso de investidura la necesidad de definir “una nueva política del agua, una política que tomará en consideración tanto el valor económico como el valor social y el valor ambiental del agua...”. La primera de las herramientas puestas en marcha para dar contenido a esa orientación general ha sido el llamado Programa AGUA (Actuaciones para la Gestión y Utilización del Agua), donde están previstas inversiones que rondan los 4.000 millones de euros. Este programa prioriza las intervenciones en las regiones de la cuenca mediterránea, aunque tiene un ámbito nacional. En el programa se contempla de manera preferente la modernización de los sistemas de aprovechamiento del agua, con el propósito de incrementar su eficiencia. Las grandes líneas de actuación son la renovación de los regadíos existentes, el manejo sostenible de los acuíferos subterráneos, la reutilización de aguas depuradas y la desalinización.

El Programa AGUA pretende garantizar alrededor de 1.000 hm<sup>3</sup> de nuevos recursos hídricos en el área mediterránea. La mitad de esos recursos provendrá de la desalinización del agua de mar o salobre, el 20% de la reutilización de aguas residuales depuradas, mientras que el restante 30% se obtendrá, en porcentajes similares, de la mo-

dernización de los regadíos y de otras actuaciones de mejora de canalizaciones.

De manera inmediata se ha elaborado, conjuntamente entre los Ministerios de Medio Ambiente y Agricultura, un Plan de Choque que pretende ahorrar unos 1.100 hm<sup>3</sup> de agua que, en la actualidad, se desperdician. Este Plan de Choque tiene comprometidos unos recursos de más de 1.120 millones de euros y realizará básicamente obras de mejora y modernización de los regadíos existentes que afectarán a cerca de 830.000 hectáreas. Otra iniciativa conjunta de ambos Ministerios es la creación del Observatorio Nacional de la Sequía para disponer de información transparente sobre la situación en ese sentido y sobre los recursos que se encuentran disponibles.

El Plan Nacional de Calidad de las Aguas tiene entre sus objetivos la reutilización de aguas residuales. Se espera que en unos pocos años éstas constituyan un porcentaje significativo de todas las aguas de riego. También está prevista una nueva reforma de la Ley de Aguas en la que se espera regular de forma más adecuada la gestión de las aguas subterráneas, la seguridad de las presas, la creación de Bancos Públicos de Agua, la reforma de las Confederaciones Hidrográficas y la participación ciudadana en la gestión del agua.



los próximos años. Igualmente se está recurriendo en muchas zonas litorales a la desalación del agua de mar.

### Los regadíos en cifras

La superficie agraria en nuestro país es de unos 42,7 millones de hectáreas. De esa extensión, el 37% está ocupado por montes arbolados y el 15,5% por prados y pastizales. Como tierras de cultivo se cuenta con unos 20,4 millones de hectáreas. De éstas, unos 17 millones de hectáreas se cultivan en secano y alrededor de 3,4 millones se dedican a la agricultura de regadío. El incremento de esta superficie ha sido importante durante los últimos años, ya que en 1955 apenas se disponía de 1,5 millones de hectáreas en regadío.

El aumento de la superficie regada que propone el Plan Nacional de Regadíos para el horizonte 2008 es de unas 228.500 hectáreas. Para ello, se prevé concluir las obras actualmente comprometidas de ampliación de la zona en regadío, en torno a 138.400 hectáreas. Además, se estable-

cerán otra serie de pequeños regadíos destinados a mejorar las condiciones del mundo rural, en algo más de 79.400 hectáreas, y se fomentará la creación de nuevos regadíos por la iniciativa privada.

Por lo que hace referencia a la superficie actual, puede indicarse que unas 900.000 ha son regadas con aguas subterráneas, mientras que las restantes utilizan aguas procedentes de cauces superficiales. Por lo que hace referencia a los tipos de riego utilizados, alrededor de 2 millones de hectáreas utilizan sistemas tradicionales por gravedad, unas 800.000 hectáreas son regadas por aspersión y sólo 600.000 hectáreas manejan riegos localizados. Según el INE, el primer tipo de riego acapara el 69,2% del consumo agrario de agua, mientras que la aspersión representa el 16%, el goteo el 10,2% y otros sistemas el restante 4,6%.

En unas 735.000 hectáreas de tierras en producción las redes de distribución, básicamente de canales de tierra, tienen pérdidas de agua muy altas. A su vez, de 1.295.000 hectáreas regadas mediante acequias de hormigón,

392.000 presentan graves problemas de conservación y mantenimiento.

Atendiendo a la superficie ocupada, son los cultivos extensivos los más representativos del regadío en nuestro país, aunque a efectos económicos su importancia disminuye. Atendiendo a su valor, las principales producciones en régimen de regadío son los frutales (incluidos los cítricos), con un 15,6% de toda la superficie regada, las hortalizas (10,2%), las patatas (5,5%) y las plantas ornamentales y la floricultura (3%). En términos generales, el regadío aporta más del 50% de la Producción Final Agraria, con una superficie que apenas representa el 16% del total dedicado a usos agrarios.

### Regadío y desarrollo rural

El regadío ha sido considerado tradicionalmente como un elemento clave para el desarrollo rural. Sin agua no hay producción agraria y sin ésta es inconcebible el desarrollo rural.

Teniendo en cuenta que los regadíos incrementan de manera ca-

si exponencial los rendimientos por superficie, la conclusión resulta evidente: es imprescindible aumentar la superficie regada para que, a su vez, aumente la producción, se genere más riqueza y se frene el éxodo rural.

Frente a esta posición desarrollista, en la actualidad hay muchas opiniones que achacan a los regadíos toda una serie de efectos negativos que, cuando menos, tienden a equipararse con los positivos. Para estos críticos, el agua es un recurso precioso y escaso y los regadíos constituyen un despilfarro intolerable de ese recurso. Además, precisan de importantes inversiones previas antes de comenzar a producir y, en ocasiones, generan importantes efectos ambientales negativos (contaminación, sobreexplotación e incremento de la salinidad de acuíferos subterráneos, contaminación de tierras y aguas superficiales, etc.). Hay datos que permiten adherirse a cada una de esas posiciones que, en el fondo, resultan menos contradictorias de lo que en principio podría pensarse.

En términos generales, una hectárea de regadío produce seis veces más que una de secano. La



renta de un agricultor de regadío es cuatro veces más alta que la de otro similar en régimen de secano. Por si esto fuera poco, esa renta tiende a ser más segura, ya que depende menos del clima y se basa en una mayor diversificación productiva.

Este aumento de la producción y la renta lleva aparejada una significativa estabilización de población en el medio rural. Una hectárea de regadío demanda casi cuatro veces más mano de obra que una de secano. Las actividades agroindustriales vinculadas a la manipulación y preparación de las producciones obtenidas en las superficies regadas contribuyen asimismo a crear en torno a las áreas regadas zonas de una importante densidad demográfica.

Por último, los regadíos generan algunos importantes impactos ambientales positivos. Así se citan sus aportes de oxígeno a la atmósfera, su función como sumideros de CO<sub>2</sub> y su contribución a la reducción de la erosión y la desertización. Otro aspecto que puede tener importancia en el futuro es su capacidad para la producción de fuentes alternativas de energía (biocombustibles).

Las principales críticas que se achacan a los regadíos ponen el énfasis en el despilfarro de agua que éstos suponen. Es cierto que la agricultura es la principal actividad consumidora de este recurso (en torno al 75% del total) y que, a menudo, la productividad obtenida es baja. Aproximadamente el 80% del agua utilizada en los regadíos se destina a cultivos con bajas rentabilidades, entre 0,02 y 0,60 euros/m<sup>3</sup>, mientras que tan sólo un 1% del total de agua consumida se destina a los cultivos con rentabilidades por encima de los 3 euros/m<sup>3</sup>.

Muchos de los regadíos españoles son claramente despilfarradores de agua. Las pérdidas en las conducciones son muy elevadas y, además, los sistemas de riego resultan claramente obsoletos.

El transporte del agua por gravedad a través de surcos hechos en la tierra para dejar que encharque los campos o el riego a manta son especialmente derrochadores de agua.

El riego por aspersión, el recubrimiento de los canales de transporte del agua con cemento o plástico, o la nivelación de los campos para que se encharquen homogé-

## ¿Qué es la cultura del agua?



**C**UANDO se habla de la nueva cultura del agua, se está haciendo referencia a un cambio en la concepción de este recurso y en las modalidades de uso por parte de la sociedad humana. La visión tradicional ha considerado al agua como un bien prácticamente inagotable y, en consecuencia, ha supuesto que el problema principal era garantizar una oferta acorde a las demandas de los consumidores, creando las infraestructuras que fuesen necesarias (pantanos, trasvases, desaladoras, etc.). Junto a esto, y asumiendo la función clave que el agua tiene para la vida y la actividad humana, esa visión ha defendido el establecimiento de tarifas subvencionadas del recurso, lo que ha promovido importantes niveles de despilfarro.

La nueva cultura del agua, por el contrario, pone su énfasis en la demanda, más que en la oferta. Asume que el agua es un recurso limitado, que resulta imposible un incremento continuo de su consumo y que, por lo tanto, se trata de articular medidas que promuevan modelos de consumo más responsables y una utilización más eficiente del recurso. Dentro de esas medidas se encontraría una nueva política de tarifas que penalice a los despilfarradores y a los usos no prioritarios y actuaciones que promuevan la mejor utilización de los recursos ya disponibles y no la ampliación de éstos. La preocupación por la sostenibilidad de los usos del agua ocupa, entonces, un lugar principal dentro de las medidas propuestas. Racionalidad, eficiencia y sostenibilidad aparecen como los conceptos claves que sustentan esta nueva propuesta.

Estas dos concepciones contradictorias tienen su reflejo en las actuaciones concretas y en las medidas de regulación que se proponen. De manera un tanto simplista podemos indicar que el suspendido trasvase del Ebro era una actuación típica de la concepción tradicional del uso del agua, mientras que las obras de modernización de los regadíos con el propósito de reducir las pérdidas y el despilfarro del recurso aparecerían como una iniciativa que se inserta con claridad dentro de la nueva cultura del agua.



neamente, etc., ahorran agua en una proporción significativa.

Las más modernas tecnologías de riego gota a gota que, en algunas ocasiones, están incluso controladas por ordenador para mantener el adecuado nivel de humedad, reducen el desperdicio de agua hasta los límites de alrededor del 15%, cuando hay que recordar que en la actualidad ese porcentaje puede superar el 50%.

Las grandes inversiones necesarias para la puesta en marcha de un sistema de regadío y las subvenciones que reciben los productores, con independencia de sus características, tanto para abordar esas

obras como a la hora de pagar el agua consumida, son otros tantos aspectos discutibles.

La agricultura intensiva y los regadíos tienen algunos otros efectos negativos sobre el medio ambiente que no deben ser ocultados. La sobreexplotación de los acuíferos ha provocado que en las zonas mediterráneas se registren índices preocupantes de salinidad de las aguas subterráneas que pueden acabar por volver inutilizable ese recurso. Igualmente se detectan niveles de contaminación importantes provocados por la utilización de agentes químicos (pesticidas y abonos fundamentalmente).

## Propuestas de UPA sobre agua y agricultura

UPA asiste con un enorme interés a la articulación de la nueva política del agua y participa de manera decidida en la elaboración de propuestas que tiendan a hacer compatibles los intereses de los pequeños y medianos agricultores y la conservación y mantenimiento de un bien público fundamental, como es el agua. Plantear una contraposición entre agricultura y medio ambiente resulta completamente erróneo, ya que los agricultores son los primeros interesados en la conservación de los recursos naturales y, de hecho, es su actividad la que muchas veces contribuye al mantenimiento de un medio ambiente saludable. Hay que asumir que sin agricultores no hay medio ambiente rural y que, dentro de la multifuncionalidad de la agricultura moderna, los componentes de preservación de los paisajes y de gestión del territorio ocupan un lugar primordial.

Asumiendo esa concepción inicial, UPA apuesta con claridad por una agricultura eficiente y sostenible en la que los usos del agua deben ser modificados. Sin ánimo de exhaustividad, pueden plantearse a ese respecto las siguientes posiciones:

1. UPA comparte, en lo esencial, los objetivos del Programa AGUA, tanto en lo que hace referencia a la mejora de la gestión del recurso como en las medidas de refuerzo del control público sobre el uso y de la calidad del agua y, también, en su propuesta de aumentar la participación y la corresponsabilidad de los usuarios. Para UPA, el agua es un bien público esencial y considera irrenunciable la gestión pública de este recurso.
2. Asumiendo la oportunidad de las actuaciones públicas para la mejora de la gestión y del suministro de agua basadas en la modernización de las infraestructuras, la depuración y la desalación, hay que reconocer que éstas serán insuficientes para cubrir las necesidades de determinadas zonas agrícolas. Resulta necesario poner en marcha acciones complementarias que tiendan a paliar los déficit actuales, sin que esto signifique entrar en una dinámica de crecimiento incontrolado.
3. Por lo que hace relación al principio de recuperación de costes, UPA considera que éste no puede ser rígidamente aplicado a



las economías familiares agrarias. Existen directivas europeas en ese sentido, asumiendo el papel fundamental de las pequeñas explotaciones agrarias a la hora de promover procesos de desarrollo rural, manteniendo un tejido social vivo en áreas donde no existen otras alternativas productivas. Las tarifas deben modularse en función del beneficio económico generado, pero también atendiendo a criterios sociales y ambientales.

4. UPA reclama la supresión de los artículos de la Ley de Aguas en los que se autoriza la compra y venta de los derechos de concesión del uso del agua, ya que resultan contradictoria con las medidas de carácter social incluidas en el Programa AGUA.
5. UPA apoya la creación de centros de intercambio y Bancos Públicos del Agua que reasignen el agua con criterios de equidad, eficiencia y sostenibilidad.
6. UPA propone la reforma de las Confederaciones Hidrográficas para adaptarlas al nuevo contexto y para democratizar su funcionamiento, incluyendo de forma más decidida la participación de los distintos usuarios.