

El presente volumen es fruto del grupo de trabajo sobre *la gestión del agua de riego* que se constituyó, auspiciado por la Fundación Argentina, a fines de 1995. Los materiales de que consta complementan a los publicados en el volumen VII de esta misma colección sobre *La economía del agua en España*. Dado el carácter mayoritario que, por imperativo climático, tiene en nuestro país el uso agrario del agua, es obvio que el futuro de la economía del agua, en España, será tributario de la forma en que se oriente la gestión del agua de riego.

El libro está estructurado en dos partes precedidas de un capítulo introductorio. En esta introducción se pasa revista a los principales problemas que aquejan a la gestión del agua de riego y se apuntan posibles vías de solución, todo ello en el contexto de los cambios mentales e institucionales que se están fraguando sobre el tratamiento del agua en España.

La primera parte del libro estudia en profundidad varios casos de regadíos con problemas representativos. Se analiza después la situación general de las comunidades de regantes, para terminar con el estudio de tres casos de transferencias de aguas.

La segunda parte se dedica al enjuiciamiento de los marcos económico, administrativo, jurídico y técnico que están llamados a orientar la gestión del agua de riego.

ISBN 84-7774-978-7



9

788477

1749783

La gestión del agua de riego

J. López-Gálvez y J. M. Naredo (eds.)



ECONOMÍA Y NATURALEZA

FUNDACION
ARGENTARIA

VISOR
(dis., s.a.)

J. LÓPEZ-GÁLVEZ
J. M. NAREDO (Eds.)

LA GESTIÓN DEL AGUA DE RIEGO

COLECCIÓN
ECONOMÍA Y NATURALEZA
SERIE «TEXTOS APLICADOS»

J. LÓPEZ-GÁLVEZ
J. M. NAREDO (Eds.)

LA GESTIÓN DEL AGUA DE RIEGO



ÍNDICE

PRÓLOGO	9
GESTIÓN DEL AGUA DE RIEGO: PROBLEMAS Y PROPUESTAS, <i>José López-Gálvez y José Manuel Naredo Pérez</i>	11
 Primera parte	
PANORAMA ACTUAL	
GESTIÓN DEL REGADÍO EN EL CAMPO DE DALÍAS, <i>Alberto Losada Villasante y José López-Gálvez</i>	33
EL REGADÍO EN LA MANCHA OCCIDENTAL Y EL CAMPO DE MONTIEL, <i>Gregorio López Sanz</i>	73
USO DEL AGUA DE RIEGO EN EL VALLE DEL GUADALQUIVIR: ZONAS DEL BEMBÉZAR Y DE FUENTE PALMERA, <i>José Roldán Cañas, Juan Reca Cardaña y Alberto Losada Villasante</i>	99
EL REGADÍO EN EL VALLE DEL EBRO, <i>Pedro Arrojo Agudo y Estrella Bernal Cuenca</i>	139
SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS COMUNIDADES DE REGANTES, <i>Rodrigo Jiliberto Herrera y Amparo Merino de Diego</i>	183
REASIGNACIONES, CONCESIONES SUCESIVAS Y APROVECHAMIENTOS COMPARTIDOS (Tres casos de comunidades de usuarios que optaron por romper las rigideces de las actuales concesiones finalistas), <i>Jaume Erruz i Seall</i>	203

Diseño portada: Aitor Méndez y Raquel de la Fuente

© Fundación Argenteria - Visor Distribuciones, 1997

ISBN: 84-7774-978-7

Depósito Legal: M-17.986-1997

Visor Fotocomposición

Impreso en España - Printed in Spain

Gráficas Rógar. Navalcarnero (Madrid)

PROPUESTAS DE MEJORA

ECONOMÍA DEL AGUA: REFLEXIONES ANTE UN NUEVO CONTEXTO, <i>Federico Aguilera Klink</i>	235
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL AGUA, <i>José Carlos Genovés</i>	261
MARCO LEGISLATIVO A LA GESTIÓN DEL AGUA DE RIEGO, <i>Emilio Pérez Pérez</i>	293
MARCO TÉCNICO A LA GESTIÓN DEL AGUA DE RIEGO, <i>Alberto Losada Villasante</i>	357
GLOSARIO	383
LISTA DE SIGLAS EMPLEADAS	401
NOTA SOBRE LOS AUTORES	403

PRÓLOGO

La economía del agua es una de las líneas prioritarias de trabajo del programa *Economía y Naturaleza*, de la Fundación Argentina. Dado el carácter mayoritario que, por imperativo climático, tiene en nuestro país el uso agrario del agua, es obvio que el futuro de la economía del agua, en España, será tributario de la forma en que se oriente la gestión del agua de riego.

El presente volumen es fruto del grupo de trabajo sobre *la gestión del agua de riego* que se constituyó, auspiciado por la Fundación, a fines del año 1995. Los materiales de que consta complementan a los publicados en el volumen 7 de esta misma colección sobre *La economía del agua en España* resultado del seminario que, con el mismo título, se celebró en Sevilla en noviembre de 1995. Con la finalidad de profundizar en la problemática de aquel seminario, se ha venido trabajando desde entonces en el análisis específico de la gestión del agua de riego que se está realizando en cuatro áreas geográficas determinadas: Campo de Dalias (realizado por Alberto Losada y J. López-Gálvez), La Mancha (realizado por Gregorio López), Valle del Guadalquivir (realizado por José Roldán, Juan Reca y Alberto Losada) y Valle del Ebro (realizado por Pedro Arrojo y Estrella Bernal). A ellos hay que añadir un estudio del marco institucional en el que se desenvuelven las comunidades de regantes (realizado por Rodrigo Jiliberto y Amparo Merino) y, finalmente, un trabajo (realizado por Jaume Erruz) descriptivo de tres casos de transferencias de aguas acordadas por los usuarios, para atender finalidades distintas de las inicialmente previstas en las concesiones. Además, se ha trabajado paralelamente en el enjuiciamiento de los marcos económico, administrativo, jurídico y técnico que condicionan la gestión del agua de riego, encaminando su estudio hacia propuestas que puedan orientar y mejorar dicha gestión.

El libro está estructurado en dos partes precedidas de un capítulo introductorio a cargo de José López-Gálvez y José Manuel Naredo, coordinadores del mencionado grupo de trabajo y editores de la presente publicación. En esta introducción se pasa revista a los principales problemas

que aquejan a la gestión del agua de riego y se apuntan posibles vías de solución, todo ello en el contexto de los cambios mentales e institucionales que se están fraguando sobre el tratamiento del agua en general.

La primera parte del libro se inicia con los estudios de los casos concretos sobre las áreas arriba enunciadas. Éstas no fueron seleccionadas como ejemplos de aplicación exitosa de determinados esquemas u opciones a defender; más bien, lo que se ha pretendido es presentar regadíos con problemas representativos que aquejan a la gestión del agua de riego con cierta generalidad. A continuación se analiza la situación genérica de las comunidades de regantes, para terminar con el estudio de los tres casos de transferencias de aguas antes mencionadas.

La segunda parte dedica un capítulo a cada uno de los cuatro marcos arriba citados, siendo sus autores Federico Aguilera, que se ocupa del marco económico; José Carles, que estudia el marco administrativo; Emilio Pérez, que analiza el marco jurídico, y Alberto Losada, que aborda el marco técnico.

Finalmente, hay que destacar que este trabajo no tiene como propósito defender ninguna posición monolítica preconcebida, sino abrir líneas de reflexión y realizar propuestas que resulten sugerentes en la encrucijada actual. Para lo cual este libro, al contar con la participación de personas con distinta formación y experiencia profesional y, en ocasiones, con distintos puntos de vista sobre la problemática que aquí se plantea, adquiere un carácter abierto y pluridisciplinar. En todo caso, aunque se han respetado el estilo y las opiniones de los autores, las divergencias no empañan la coherencia de los estudios que aquí se presentan. A esto ha podido contribuir el que esas perspectivas diferentes se han podido afinar con los intercambios mantenidos durante la elaboración del trabajo.

José López-Gálvez y José Manuel Naredo
Madrid, abril 1997

GESTIÓN DEL AGUA DE RIEGO: PROBLEMAS Y PROPUESTAS

GESTIÓN DEL AGUA DE RIEGO: PROBLEMAS Y PROPUESTAS

J. López-Gálvez
Universidad de Almería

J. M. Naredo
Fundación Argentario

1. Introducción

La rigidez de la política hidráulica, durante largo tiempo inspirada en un paternalismo intervencionista apoyado en el presupuesto estatal, ha conducido a irracionalidades manifestadas, que afloraron con fuerza durante los últimos años de sequía, provocando la crisis de las formas habituales de tratar el tema y de las instituciones sobre las que reposa la administración del agua. Como consecuencia de ello, el anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional elaborado por el anterior gobierno socialista bajo la inercia de los antiguos enfoques, quedó sin aplicación, tras exacerbar las críticas sobre el *statu quo* hidráulico. A la vez que el actual gobierno se propone abrir una etapa de reflexión con un *Libro blanco* sobre el agua y reformar la Ley de Aguas de 1985.

Frente al axioma que presentaba al regadío como algo bueno en sí mismo, digno de ser fomentado por el Estado a cualquier coste, surge ahora la idea del regadío como herejía económica, ya que tras reclamar cuantiosos medios del erario público y utilizar cerca del 80 por 100 del agua, apenas contribuye, con dos o tres puntos, al Producto o Renta Nacional. Conviene no obstante aclarar que el uso agrario de esa cantidad de agua en España no tiene por qué ser, en sí mismo, síntoma de atraso o mala gestión económica, sino consecuencia del clima y de la ordenación del territorio. Lo que no parece ya tan claro es que el agua de riego se gestione eficientemente. A este respecto conviene destacar la incapacidad de las confederaciones hidrográficas, a lo largo de sus más de 65 años de existencia, para conseguir el adecuado mantenimiento de las infraestructuras de distribución de agua de riego, que tampoco han asumido las comuni-

des de regantes. Así como el hecho de que la largueza del Estado benefactor en el fomento de obras hidráulicas ha redundado en un alejamiento sistemático de la escasez y, por ende, de los planteamientos económicos, privilegiando usos del agua poco eficientes.

Para hacer frente a la crisis del paradigma intervencionista hasta ahora dominante en la política hidráulica, se observa un desplazamiento de la opinión en favor de la simple desregulación e implantación del *mercado* en este campo. A nuestro juicio, el hecho de que los excesos del intervencionismo estatal estuvieran ocasionando, a la postre, más problemas que soluciones, no autoriza a postular que la mera desregulación privatizadora vaya a resolver por sí sola los problemas que la gestión del agua plantea. Sobre todo cuando se observan importantes áreas de gestión privada que, pese a haber surgido al margen de la tutela estatal, no están exentas de problemas. Y cuando la reconversión exitosa de los antiguos planteamientos e instituciones no cabe esperar que se consiga sin el apoyo decidido del Estado, que debe atender también a las dimensiones públicas y ambientales del agua. En este sentido cabe recordar que la Propuesta de Directiva-Marco de la Unión Europea en curso desarrolla dichos principios para proteger la calidad de las aguas superficiales y subterráneas, así como de los ecosistemas a ella vinculados, estableciendo la cuenca hidrográfica como unidad de gestión. Se trata de conseguir que los aprovechamientos del agua sean compatibles con situaciones de sostenibilidad en el patrimonio natural asociado a este recurso. El desarrollo de estos principios ofrece así el marco de referencia obligado en el que han de inscribirse la política y la gestión del agua en nuestro país. En este sentido, no parece descaminado que las competencias sobre el agua hayan pasado al Ministerio de Medio Ambiente.

Con intervencionismo o con mercado, se han de discutir las reglas del juego que guían la toma de decisiones en materia de agua, hasta conseguir una gestión razonable. La preocupación por esta discusión y el replanteamiento consiguiente constituye el hilo conductor que une y da coherencia al conjunto de trabajos que componen este volumen. Desde los estudios de casos de la primera parte, hasta los más generales y propositivos de la segunda, ninguno plantea ni la planificación ni el *laissez faire* como panaceas.

2. Situación actual

El régimen actual de concesiones de agua, rígidamente finalistas, otorgadas por la Administración, hace que la gestión del agua para riego sea un mundo aparte de aquellos otros del agua para abastecimiento y de las aguas *mineromedicinales*¹. El principal escollo institucional a remover, para

lograr una gestión razonable, es el que sitúa las disponibilidades de agua en esos tres compartimentos estancos. La disparidad de precios a los que se facturan las cantidades de agua utilizada, en cada uno de esos tres *mundos aislados*, es tan grande que parecería indicar que no proceden del mismo ciclo hidrológico o que las separan diferencias de calidad mucho más generales y marcadas de las que de hecho se aprecian. Es más, ni siquiera los ingresos brutos que cosechan la mayor parte de los agricultores de regadío alcanzan las doscientas pesetas por cada metro cubico de agua utilizada que se están facturando en bastantes lugares por el agua para abastecimiento. Estas disparidades de precios o tarifas se dan en cada uno de los colectivos de usuarios, sin razones económicas que los justifiquen.

De ahí que acometer costosos y descontextualizados proyectos de captación, regulación o transporte de agua para nutrir abastecimientos urbanos en áreas que cuentan con amplias superficies de regadío, sea un notable despropósito económico. Ello, no sólo porque muchos regantes estarían encantados de vender total o parcialmente el agua de que disponen a precios muy inferiores a los que resultarían de facturar los nuevos proyectos, sino porque semejante proceder desanima el afán de mejorar la eficiencia en el uso del agua para riego, al mantener esta aplicación del agua al margen de la presión que plantean otros usos mas valorados de la misma.

Asimismo, los más de 3 millones de hectáreas regadas se dividen, al menos en lo relativo a la gestión, en tres grupos diferentes. Aproximadamente un tercio de esa superficie corresponde a regadíos *históricos* que cuentan con infraestructuras que, además de estar amortizadas, suelen ser propiedad de los regantes, y con instituciones comunitarias de tanta raigambre, a veces, como el *Tribunal de Aguas de Valencia*. Cerca de otro tercio corresponde a los establecidos, con iniciativa y financiación estatal, por una política de fomento de regadíos cuyas realizaciones culminaron con el *Estado de obras* del régimen de Franco. El peso de la iniciativa estatal, que presuponia que el regadío era siempre socialmente deseable y merecedor de subvenciones, actuó en detrimento de la iniciativa y la responsabilidad de las agrupaciones de regantes. Las comunidades de regantes fueron creadas como interlocutores entre la administración y los agricultores beneficiados. Éstos las utilizaron para pedir ayudas a aquella, así como para distribuir el agua recibida, pero rara vez para gestionarla como recurso, con todas sus infraestructuras e implicaciones. Es más, el mencionado paternalismo intervencionista contribuyó incluso a desincentivar la responsabilidad y la autonomía financiera de las comunidades de regantes que venían funcionando desde antiguo en los regadíos *históricos*. Por último, el tercio restante de la superficie lo constituyen los regadíos realizados a partir de aguas subterráneas. Algunos de estos regadíos fueron originariamente promovidos por la Administración, la mayoría cedidos y abandonados,

¹ Naredo, J. M. (1997), «La problemática de la gestión del agua en España», en Varios autores, *La economía del agua en España*, Madrid, Fundación Argenteria-Visor Dis.

durante las últimas décadas, a la suerte de los regantes (como es el caso de los regadíos del Campo de Dalías, tratado en este mismo volumen). Otros fueron instaurados por los propios agricultores, al margen de la Administración (como suele ser el caso de los regadíos manchegos practicados a partir de aguas subterráneas, analizados también en este libro). En este caso, las inversiones y gastos de funcionamiento fueron abordadas directamente por los agricultores, sin que necesitaran agruparse en comunidades de regantes. Cuando las instalaciones o la Administración así lo requirieron, éstas pasaron a ser meras expendedoras de agua, sin que nadie velara por la conservación de los acuíferos, originándose su deterioro con las consiguientes incidencias negativas a terceros, guerras de pozos, etc. Sólo a posteriori, cuando los problemas se hicieron muy graves y socialmente insoslayables, la Administración acabó tomando cartas en el asunto mediante declaraciones de acuíferos sobreexplotados, que trataban de limitar las extracciones y creaban de oficio comunidades de regantes, y juntas de usuarios que se revelaron poco eficaces para enderezar la situación. Anticipemos que los tres grupos de regadíos mencionados se solapan, a veces, entre sí en un mismo territorio, sin que por lo común admitan una gestión unificada, apareciendo curiosamente áreas segregadas de gestión en una misma comarca, e incluso en una misma explotación.

3. Sobre la contribución económica de los regantes

La idea de que los agricultores no pagan nada o casi nada por el agua que utilizan y que por eso la despilfarran, ha sido comúnmente propalada desde la administración, con el ánimo recaudatorio de justificar nuevas exacciones sobre éstos que compensen en alguna medida los enormes gastos en inversión y mantenimiento de obras hidráulicas que se han venido realizando desde el presupuesto del Estado. Sin embargo la inviabilidad política de imponer pagos generalizados a los regantes, reposa sobre los sofismas que entraña esta argumentación simplista.

Desde el punto de vista de la administración, es cierto que se recauda poco dinero de los regantes, con relación a lo gastado en el fomento de los regadíos, y que muchos pagan poco o nada al Estado por este concepto. Pero, ¿es que deben pagar algo al Estado todos los regantes por el agua que utilizan? ¿en razón de qué conceptos? De entrada conviene aclarar si estamos hablando de pagar por el agua en sí o para sufragar los gastos corrientes y de inversión que requiere su extracción, transporte y distribución (gastos que pueden incluir o no las indemnizaciones por daños ocasionados a terceros).

En lo que concierne a recaudar por el agua en sí, hay que decir que parece poco razonable. Imponer de oficio pagos generalizados por el uso

de recursos naturales podría tener sentido para desanimar la utilización y deterioro de ciertos stocks concentrados de recursos no renovables, o cuya renovación o mantenimiento entrañan gastos, pero no en el caso de recursos que se renuevan al margen de la intervención humana, como la radiación solar o el agua, que aquella contribuye a restituir en calidad y posición gravitatoria. Las administraciones públicas pueden cobrar tasas o multas por usos contaminantes o inadecuados del agua, pero no pueden poner con visos de objetividad un precio al agua como recurso. Lo más que se podría hacer sería calcular el coste físico, en unidades de energía, en el que se incurriría al suplir mediante desalación y bombeo la función de la naturaleza cuando renueva el agua en determinadas condiciones de calidad y cota. Este coste físico varía con las características de los equipos utilizados. Pero su expresión monetaria lo hace también en función del marco socio-institucional, de la distribución de la renta de la riqueza y de los puntos de vista cambiantes de la gente, que se traducen en cierto sistema de precios. Por lo que hay que tener bien presente que los precios y costes relacionados con el agua no son datos inamovibles, sino variables dependientes del contexto sociopolítico y, más en concreto, de la política hidráulica. Así, más que emprender la búsqueda engañosa de un precio supuestamente objetivo para el agua, que las administraciones públicas puedan cargar sobre los usuarios, lo razonable sería dejar que el precio se forme en las transacciones entre usuarios y oferentes, siendo en tal caso más fruto de la subjetividad de éstos y de las contingencias del marco institucional, técnico o socioeconómico, que de la naturaleza intrínseca del recurso.

En lo tocante a cobrar por los gastos de las administraciones ligados a la captación y manejo del agua, lo anterior muestra la necesidad de establecer formas de cálculo homogéneas y transparentes y de disponer de datos solventes para aplicarlas. Tampoco tiene sentido propugnar aquí recaudaciones generalizadas al menos en dos de los tres grupos de regadíos antes descritos. En los regadíos «históricos» tiene escaso fundamento la pretensión de cobrar ahora por instalaciones amortizadas hace ya largo tiempo, que están gestionadas por los regantes y que, además, son de su propiedad. En los regadíos con agua subterráneas realizados privadamente o transferidos por la Administración, tampoco tiene fundamento cobrar a los agricultores por unos costes de implantación y funcionamiento que ya sufragaron y siguen sufragando habitualmente ellos mismos (otra cosa es que no paguen nada por los daños que infringen a terceros, pero esto tampoco tiene por qué engrosar las arcas de la Administración). Queda pues sólo el grupo de regantes beneficiarios de la política de fomento de regadíos de la postguerra (con cerca de un tercio de la superficie regada) como candidatos firmes al nuevo afán recaudatorio del Estado. El problema estriba aquí en que la Administración debería de haber planteado, y ejerci-

tado, desde el principio su pretensión de cobrar, a los regantes, por el importe de la construcción y el mantenimiento de las infraestructuras, en vez de hacerlo a posteriori, tras muchos años de dejación y de silencio descendiente. La falta de una disciplina administrativa y contable sistemática hace que cada caso sea ahora una pugna negociadora singular llamada a saldarse en función de la firmeza variable de las partes. También cabe advertir que hay gastos relacionados con la administración del agua en general (por ejemplo, con el mantenimiento y la toma de datos de la red de afloros) que actualmente sufragar los contribuyentes en general y que deberían recaer sobre los usuarios en función del agua que utilizan. Por último, hay que subrayar que la práctica usual de repercutir los costes de las infraestructuras en razón de las hectáreas y no del agua utilizada por los regantes, desincentiva cualquier esfuerzo ahorrador por parte de éstos.

Por otra parte hay que cuidar que el marco que informe los instrumentos económicos a utilizar (cánones, tasas, multas,...), incluyendo la formación de precios y tarifas, no aparezca descontextualizado de las realidades ambientales en las que, tanto por imperativo comunitario como por simple coherencia, ha de inscribirse la política hidráulica. En este sentido, como se precisa en *Las cuentas del agua*², la modelación contable de la extracción del agua del «sistema del recurso», de la utilización en el «sistema de usos» y del retorno de la fracción *usada*, pero no *consumida*, al «sistema del recurso», ofrece el marco integrado de la gestión económico-ambiental del agua sobre el que están llamados a incidir, tanto la política de infraestructuras, como la de instrumentos económicos relacionados con el agua. La función tradicional de la Administración de decidir el nivel deseado de desarrollo del recurso, se ve ahora desplazada hacia la de precisar los mínimos de calidad ambiental a respetar. Mínimos que se traducen en otras tantas determinaciones-objetivo a mantener en las interacciones entre los dos sistemas indicados, relacionando la carga contaminante emitida por el «sistema de usos» con la capacidad de dilución del «sistema del recurso». El aspecto clave en este último sentido vendría dado, en un plan bien diseñado, por la fijación de la cantidad y calidad de los vertidos exigida a los usuarios, que debería condicionar el coste del agua asociado a sus diversos usos de forma mucho más directa y discriminada que los cos-

² *Las cuentas del agua en España*, 1996. Informe de síntesis redactado por José Manuel Naredo y José María Gascó para la D. G. de Obras Hidráulicas y de la Calidad de las Aguas, del Ministerio de Medio Ambiente, a partir de la documentación del proyecto *Las cuentas del agua en España*, encargado por la D. G. de la Calidad de las Aguas del antiguo Ministerio de Obras Públicas Transportes y Medio Ambiente. Una versión resumida de este documento fue presentada bajo el título *Spanish water accounts (summary report)* en el seminario de la OCDE sobre *Environmental accounting for decision-making*, París 27-28 de septiembre de 1994.

tes de las infraestructuras y su manejo. La penalización del «poder contaminante» de los vertidos asociados a cada concesión y uso de un determinado caudal, favorecería el objetivo de la reutilización y manejo eficiente en el propio sistema de usos, que escapa al ámbito de la gestión pública, debiendo dicha penalización plasmarse en los instrumentos económicos arriba mencionados.

4. Sobre el control de los regadíos por la Administración

La segmentación del regadío por razones histórico-institucionales, a la que nos venimos refiriendo, dista mucho de distribuirse de forma homogénea por el territorio. Los regadíos privados se implantaron en las zonas más cálidas, guiados por su rentabilidad y la disponibilidad de aguas subterráneas en cantidad y calidad. Mientras que los regadíos de iniciativa pública se distribuyeron por las cuencas atendiendo a la posibilidad y a la conveniencia de regular sus caudales de superficie, guiados por finalidades mas amplias que la de la rentabilidad antes mencionada. Todo lo cual origina un desacoplamiento entre el mapa oficial y el real del regadío, dando lugar a incertidumbres apreciables. La estadística disponible toma como regadíos efectivos los instalados por el Estado, aunque no estén en explotación, mientras que se escapa a su control una parte importante del regadío privado. Lo que se traduce en un deslizamiento del mapa real de regadíos hacia el sureste con respecto al mapa oficial. Su conocimiento exigiría depurar los regadíos *oficiales* abandonados en las zonas menos atractivas del centro y norte de la Meseta y registrar la mayor extensión del regadío real en las zonas mas atractivas del sur³. Así como la reconversión masiva hacia el regadío de cultivos tradicionales de secano, como es el caso del olivar⁴.

Aparece así la primera laguna en algo tan elemental con lo que debería contar cualquier administración para diseñar, seguir y evaluar sus políticas: una información estadística solvente sobre los temas que son objeto de sus competencias. En el caso que nos ocupa, la Administración debería dotarse de esta información hoy inexistente, incompleta o poco fiable y actualizada sobre el agua en los regadíos. Se impone así la necesidad de disponer de una información real y actualizada sobre la extensión, localización y clasificación de los regadíos y del agua superficial o subterránea que

³ Vid. *Las cuentas del agua*, cuadro Q.IX, en el que se cuantifica la mayor extensión de los regadíos del sureste, según imágenes de satélite, con relación a las registradas oficialmente y recogidas en el anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional.

⁴ Vid. en este mismo volumen J. Roldán, J. Reca y A. Losada, «Uso del agua en el valle del Guadalquivir», p. 103.

tienen concedida, de la que de hecho utilizan y de la que podrían utilizar si la usaran más eficientemente, además de la información relativa a precios, costes e ingresos y márgenes relacionados con el uso agrario del agua. Información que debería ligarse a aquella otra derivada de la red de afloros y pluviómetros a potenciar, y a la de embalses y de acuíferos, sobre la cantidad y la calidad del agua disponible. Subrayando que, en un país como el nuestro, la información sobre la calidad resulta, en muchos casos, tan condicionante como aquella sobre la cantidad para ordenar los usos agrarios y de abastecimiento. Para lo cual se requiere una política más sensible de lo que hasta ahora ha sido al mapa de calidad de las aguas. Una política que se ocupe de velar por la conservación y rectificación mejorante de la calidad del recurso, no sólo mediante depuración y desalación, sino también orientando, o evitando, oportunamente las mezclas.

Otro de los principales problemas con los que se encuentra la administración pública del agua, en parte relacionado con el anterior, proviene de sus dificultades para hacer cumplir la legislación vigente. Dada la relevancia que el presente marco institucional otorga a la Administración en la gestión del «dominio público hidráulico», resulta especialmente grave que no haya podido ejercer las funciones que la ley le encomienda, apareciendo realidades que se mantienen y evolucionan tozudamente al margen, e incluso en contra, de lo legislado. A ello han contribuido tanto la propia complejidad e implicaciones socio-políticas de los problemas y de la situación competencial, como la dotación inadecuada o insuficiente de medios. Sirva a título de ejemplo la abundante legislación que regula la gestión del agua de riego en el Poniente de Almería. Por hacer mención de *excepcionales circunstancias... con peligro de intrusiones salinas en los acuíferos*, merece algunos comentarios la ley 15/1984 de 24 de mayo. De una parte, crea perímetros de protección imponiendo restricciones para el alumbramiento y captación de aguas subterráneas así como *para cualquier modificación de las obras... o de las instalaciones elevadoras que aumenten el caudal alumbrado o para la implantación o ampliación de cualquier superficie de regadío con aguas subterráneas*. De otra parte, concede carácter prioritario a las *actuaciones y obras que puedan iniciarse para el aprovechamiento en riego de aguas residuales, construcción de pequeños embalses y cualesquiera otras destinadas al ahorro de aguas*. La intención del legislador, sin lugar a dudas loable, no reconoce de hecho el carácter de recurso limitante que, de una manera natural, suele corresponder al agua en regiones donde escasea: habida cuenta de que otras condiciones climáticas son favorables, el recurso limitante en regiones semiáridas pasa a ser ahora, inesperadamente, el suelo. En efecto, no es al recurso agua al que se ponen límites bien definidos, sino a la superficie regada. Se explica así que el precio del agua mantenga un valor reducido, en tanto que el tándem suelo-agua se revaloriza astronómicamente (en forma paralela a las tierras de los regadíos

tradicionales, con el agua *barata* asegurada por su insoluble asociación a las obras primarias de sus correspondientes sistemas). Tal vez la prohibición de que dicha superficie se extienda mas allá del perímetro protegido facilita la fiscalización del cumplimiento de la ley; pero tal limitación no implica una reducción de extracciones si no se incentiva adecuadamente la utilización eficiente del agua disponible, dentro de dicho perímetro. A este fin sí puede contribuir el segundo de los objetivos propuestos, como es el caso de pequeños embalses, cuyo mejoramiento en el manejo de los riegos es notable. Ya al amparo de la vigente ley de Aguas 29/1985, el Real Decreto 2618/1986, repetidamente prorrogado, impone restricciones para la explotación de aguas subterráneas, en zonas que se definen.

El problema en la gestión de las aguas por parte de la Administración radica en la falta de autoridad o de medios para hacer cumplir las normas legales a los administrados. Las disposiciones seleccionadas, en bastantes casos, no se cumplen y, a veces, lo que es peor, no da ella ejemplo con el debido cumplimiento. Valga como cita, el Real Decreto 531/1992, de 22 de mayo, también sobre *medidas administrativas especiales para la gestión de los recursos hidráulicos*. Facultad de nuevo a determinadas confederaciones hidrográficas a reducir los suministros de agua y su distribución, *aun cuando hubieran sido objeto de concesión*. En particular, se disponen normas para su aplicación en *las cuencas comprendidas entre los ríos Adra y Andarax, ambos inclusive*, y encomienda a la Confederación Hidrográfica del Sur el establecimiento de *directrices para el ahorro de agua en todos los sectores, así como los criterios de prioridad para la asignación del recurso*. Su Junta de Gobierno establecerá, en su caso, *las dotaciones de agua para cada uno de los distintos usos, quedando referidos los derechos concesionales a estas dotaciones reducidas*. De conformidad con dicha disposición, el organismo mencionado queda facultado para *acordar la reducción o suspensión de cualquier aprovechamiento de agua, así como para imponer a los usuarios el establecimiento de dispositivos de modulación, regulación y medición en los canales de riego públicos y privados*, mediante obras que *podrán ser realizadas con cargo a los presupuestos* de la Confederación Hidrográfica o de la Dirección General de Obras Hidráulicas. A pesar de todo lo expuesto, el incontralado desarrollo del regadío con aguas subterráneas no ha encontrado aún, ni en Dallas, ni en La Mancha, ...ni en Canarias, el deseado freno por parte de la Administración Pública, en cuanto a la ordenación racional del alumbramiento y uso de estos recursos hídricos. En definitiva se trata de una disposición más depositando competencias de policía sobre organismos de cuenca poco eficaces en el desempeño de tareas de administrar aguas, ni siquiera en el ámbito de los grandes canales, mucho menos en las redes de la pequeña obra hidráulica.

Ante el panorama descrito resulta especialmente enriquecedor abordar la lectura de los estudios de caso que se presentan en este libro, desde la

visión plural del regadío que hemos esbozado. Buena parte de los problemas de gestión se derivan de los desencuentros originados entre los tres tipos de regadío mencionados.

Aunque el regadío del Campo de Cartagena no se encuentra descrito en este volumen le vamos a dedicar unas líneas. Este caso representa un claro exponente de desencuentro entre los regadíos con aguas del trasvase Tajo-Segura, que el Estado trataba de implantar, y los regadíos con aguas subterráneas que de hecho se implantaron, ocasionando graves problemas de sobreexplotación y deterioro de éstas. Aquí se nos ofrece un ejemplo de cómo la intervención del Estado ocasionó graves problemas incluso en la zona beneficiaria por excelencia del trasvase. Ello fue debido a la alimentación de unas expectativas de disponibilidades de agua, que a la postre se revelaron infundadas, que fomentó la implantación de regadíos a una escala muy superior a la que podría abastecerse de modo sostenible con aguas subterráneas. Cuando llegó por primera vez el agua del trasvase, ya se había puesto de regadío, a partir de aguas subterráneas, cerca de la mitad del área prevista de riego. Lo que ha llevado, en épocas muy recientes, a la instauración de *pozos de sequía*, al uso de aguas residuales depuradas y a la instalación de plantas desaladoras, para que parte del regadío pudiera subsistir. Además, está el panorama a primera vista sorprendente de la Comunidad de Regantes del Campo de Cartagena, que se ocupa de reclamar y distribuir las aguas superficiales trasvasadas, haciendo abstracción de las aguas subterráneas masivamente utilizadas. Este último caso aporta un ejemplo modelístico de la estancamiento que se observa entre dos marcos histórico-institucionales diferentes, que originan el divorcio entre la gestión de aguas superficiales y subterráneas.

En el caso del Campo de Dalías se observa cómo también los regadíos implantados al margen de la administración desbordaron con mucho, en extensión y plazo temporal, a los previstos en los planes del Estado, hasta el punto que la declaración de acuífero sobreexplotado llegó cuando quedaban todavía por transformar miles de hectáreas que figuraban en los planes oficiales. La monografía sobre los regadíos del Campo de Dalías que incluye este volumen se apoya en una riqueza de información pormenorizada sobre las comunidades de regantes y los agricultores de la zona, que permite detectar las claves que dificultan la buena gestión de los recursos locales.

El caso de La Mancha ofrece uno de los ejemplos masivos de puesta en riego, por agricultores particulares con la ayuda de créditos y subvenciones. Presenta la paradoja de unas administraciones públicas que facilitaron, primero, el embalse y el consumo de aguas superficiales que antes contribuían a abastecer los acuíferos y apoyaron con créditos subvencionados la sobreexplotación de éstos, para terminar recientemente subvencionando ineficientemente la reducción del regadío y desviando caudales del canal

Tajo-Segura hacia las Tablas de Daimiel, que contribuyen a realimentar dichos acuíferos. Este estudio de caso, al igual que los anteriores, evidencia la desconexión que se observa entre gestión de aguas superficiales y subterráneas, originado por las razones institucionales arriba mencionadas, cuando la gestión integrada de ambas es primer principio de una gestión razonable, reconocido en la propia Ley de Aguas de 1985.

El estudio de una cuenca relativamente bien dotada, la del Ebro, nos acerca a los regadíos fruto de la política de fomento del *Estado de obras* de la posguerra. Se hacen las cuentas de esa política y se afina en el análisis de los problemas por ella originados a la vez que se detecta la ausencia de instrumental metodológico generalmente admitido para ello. Este trabajo y el anterior ponen un especial énfasis sobre la incidencia de la Política Agraria Común en la gestión de los regadíos.

El estudio de dos comunidades de regantes de la cuenca del Guadalquivir permite profundizar sobre la situación de los regadíos realizados con aguas superficiales a partir de infraestructuras realizadas por el Estado. También aporta consideraciones sobre el conjunto de la cuenca e informa de la afloración de superficies de riego (fundamentalmente olivar) no controladas por la administración pública.

Los estudios de casos realizados denotan que las comunidades de regantes muestran un panorama variopinto, sobre el que influyen los tres tipos de regadío antes mencionados. Pero es norma general que las comunidades de regantes se ocupen de la distribución pero no de la gestión del agua, siendo su vida comunitaria bastante pobre. Por lo general ni las comunidades, ni los regantes disponen de información precisa sobre los problemas que plantea la gestión del agua en su ámbito territorial de referencia (área, acuífero, cuenca, cultivos, sistemas de riego...). Lo que impide que dichas comunidades ejerzan la necesaria labor de puente entre la gestión del agua en las parcelas y la gestión en el sistema o acuífero del que dependen, cuando la coordinación y el conocimiento de ambos extremos constituye la base de una gestión responsable.

El trabajo se completa con el estudio del marco institucional en el que se desenvuelven las comunidades de regantes. La laxitud del mismo explica en buena medida la oscuridad y el desorden en el que se desenvuelve su gestión, al no disponer ni siquiera de una normativa contable unificada. Poner orden en este colectivo, precisar sus obligaciones contables, fiscales, estadísticas y otras, similares a las que conlleva cualquier actividad empresarial, constituyen un paso obligado para incentivar su participación activa en la gestión del agua y del patrimonio a ella vinculado.

La primera parte del libro se cierra con el estudio de tres casos de comunidades de usuarios que optaron por romper las rigideces de las actuales concesiones finalistas, para disponer del agua. Las vías seguidas para soslayar las dificultades que plantea el actual régimen concesional a

las transferencias libremente acordadas entre usuarios, oscilan entre la necesidad de hacer una nueva ley específica que las respalde y la decisión de evitar tan engorrosos trámites, optando por mantener la privacidad de tales acuerdos, dejándolos al margen de la legislación vigente. Tan extremadas opciones denotan que los resquicios que brinda la normativa actual a tales transferencias es, cuando menos, problemático. Las modificaciones a la Ley de Aguas del 85 que se propone introducir el actual gobierno parecen apuntar, en parte, a soslayar estos escollos. Con todo, la introducción de la necesaria flexibilidad, en el manejo de los derechos sobre el agua, está levantando susceptibilidades y críticas relacionadas con el tema de la equidad en la distribución originaria de tales derechos, que antes aparecía soterrado por la opacidad informativa en este campo. La equidad es importante y la discusión del tratamiento que la nueva normativa sobre transferencias de derechos deba dar por zonas y tipos de concesionarios, es una cuestión política que no cabe obviar. De ahí que la ordenación y puesta al día del registro de concesiones y su tratamiento estadístico moderno, sea el paso obligado para encarar estas críticas optando por soluciones transparentes admitidas con generalidad.

5. Sobre el marco institucional que condiciona la gestión del agua

La segunda parte del libro aborda directamente, en cuatro monografías, las cuatro patas sobre las que se apoya y ha de apoyarse la gestión del agua. El conjunto de ellas viene a constituir el marco institucional (y técnico) que establece las reglas del juego en las que se desenvuelve dicha gestión. Las dimensiones económicas, administrativas, jurídicas y técnicas, abordadas aquí, están estrechamente relacionadas y se influyen mutuamente. Por lo que, estando en juego en nuestro país un cambio en la forma de percibir y gestionar las cuestiones relativas al agua, hemos de recaer conjuntamente sobre ellas, rompiendo las barreras sectoriales y académicas que las separan. Por ello, el grupo de trabajo contó con cuatro personas especialmente capacitadas, en razón de su experiencia profesional, para abordar cada una de estas dimensiones, siendo función del grupo promover, en la medida de lo posible, un intercambio entre sus participantes, que hubiera podido culminar en la redacción de un único documento conjunto. No obstante, no fue esta la finalidad, por estimar más enriquecedor y adecuado a la actual situación de cambio ofrecer una reflexión todavía inacabada y, por ende, abierta, en vez de una propuesta cerrada.

Aunque en ningún caso cabe hablar de administración sin leyes, o de técnica sin economía, en la actual situación de cambios hay que advertir que la reflexión económica está llamada a desempeñar un papel más relevante que antes en la ordenación de las otras áreas temáticas. Pues estamos

pasando de una fase en la que las soluciones técnicas han venido despejando el fantasma de la escasez de agua a golpe de obras para nuevos abastecimientos, a otra en la que se trata de encarar directamente esa escasez con planteamientos económicos más globales, que centran su atención en la gestión de la demanda y en la conservación del agua como recurso (ahorro, uso combinado, reutilización e, incluso, desalación). Estamos pasando de una fase centrada en el proyecto y la construcción de obras hidráulicas (regida en toda lógica desde una dirección general llamada de Obras Hidráulicas, ubicada en un ministerio de Obras Públicas) a otra preocupada de la gestión del agua como recurso, o, también, de un fase «expansiva» de obras a otra de «economía madura del agua», como se dice en el texto sobre el «marco económico» incluido en este mismo volumen. La primera fase encontraba justificación cuando la dotación en obras hidráulicas era muy escasa y estaban todavía por regular las grandes cuencas hidrográficas en un país con hidrología tan irregular como el nuestro: las obras de regulación abordadas por el Estado tenían una clara función pública que se situaba por encima de sus posibles aprovechamientos para fines agrícolas, urbanos o industriales. De ahí que pudiera atribuirse cuerdamente la mitad de los costes de los embalses a la «laminación de avenidas» y que sólo se pensara en repercutir sobre los regantes la otra mitad, en condiciones de plazos y financiación extremadamente favorables para ellos, al considerar también al regadío como si de un bien público se tratara. Lo mismo que se pretendía llevar agua de donde se suponía que sobraba hacia donde se echaba en falta, con satisfacción generalizada. Sin embargo hoy tiene escaso sentido este proceder que se ha venido arrastrando hasta hace poco por inercia. Cuando el grueso de las obras de regulación y del principal gran trasvase ya están realizadas, pierde sentido, en buena medida, la apreciación pública que originariamente se atribuía a las grandes obras. Es más éstas acostumbra a ser objeto de contestación social (recordemos por ejemplo los casos de los embalses de Riaño o de Itoiz). Así, más que imputarles tan elevados beneficios públicos, habría que cargarles fuertes costes sociales y ambientales, que no cabe definir de espaldas a los afectados. El paso de las competencias de la Administración Central sobre el agua del Ministerio de Obras Públicas (hoy llamado de Fomento) al de Medio Ambiente no es ajeno a este desplazamiento del acento de las preocupaciones desde la obra hacia su contexto. El trabajo, que encabeza la segunda parte de este volumen, ofrece amplia información sobre el modo de encarar estos problemas, diseñando un marco institucional en el que las incidencias ambientales y sobre terceros tengan cabida sobre la toma de decisiones públicas y privadas. En suma, que los supuestos excedentes trasvasables, al igual que los caudales a embalsar, y sus correspondientes infraestructuras, han de encontrar su definición y su financiación, en el terreno de la negociación económica y no de la decisión política, apoyada

en argumentos técnicos y dineros públicos. En caso contrario, los conflictos relacionados con el agua se amplificarán, ocasionando un calvario creciente para los políticos que traten de arbitrarlos a partir de los viejos esquemas, siendo las «guerras del agua» de los últimos años un aviso en este sentido. En la segunda de las fases indicadas, hacia la que se tiende, la de «economía madura del agua», transcurre no sólo a los planteamientos técnicos desvinculados de los económicos, sino también al economicismo pecuniario de cortas miras, para razonar explícitamente en un contexto más global de consideraciones territoriales, sociales y ambientales.

Insistimos en la necesidad de dotar a la administración pública del agua de un sistema estadístico mínimamente completo, fiable y actualizado para diseñar, seguir y evaluar sus políticas en el nuevo contexto, así como para servir de marco de referencia para orientar la gestión de los agentes económicos privados que intervienen en dicha gestión. El *Registro de Concesiones*, en conexión con las estadísticas de usos, y las *Cuentas del Agua* antes mencionadas, que conectan en sistemas relacionados la información física, en cantidad y en calidad, y la información monetaria sobre el agua, podrían ser los dos puntos sobre los que pivotara la organización del entramado estadístico necesario.

Por otra parte, en este nuevo contexto, las confederaciones hidrográficas tendrían que dejar de ser las correas de transmisión de la política de fomento e inversión pública en obras hidráulicas que han venido siendo, para erigirse en órganos de autogestión de los usuarios de cada cuenca, con plena autonomía y responsabilidad económica, es decir, con autonomía para decidir gastos, pero también con la obligación de buscar los ingresos necesarios para hacerles frente. Si se sigue reduciendo su pretendida autonomía a la gestión del gasto, sin preocuparse de los ingresos, se seguirá promoviendo la gestión irresponsable sobre la que, además, se ha venido apoyando también una planificación irresponsable, que propone planes de inversión en obras hidráulicas para satisfacer acríticamente, con dinero público, las «demandas» por definición crecientes que se solicitan a la benevolencia hidráulica del Estado. Como ha ejemplificado la elaboración del anteproyecto de Plan Hidrológico, los planes de cuenca inflaron sistemáticamente unos horizontes de demanda, que resultaron de dar rienda suelta a los deseos emitidos por los políticos y demás representantes de los beneficiarios locales, sin el necesario freno de especificar su compromiso de pagar los costes, entrando en una negociación viciada desde el origen. Negociación en la que la administración central tenía que recortar, en razón de sus limitaciones presupuestarias, las exigencias de los planes de cuenca, alcanzando unos resultados confusos en los que se mezclaban razonamientos técnicos y forcejeos políticos. Forcejeos que acabaron encomendando al Ministerio de Agricultura la comprometida tarea de ser juez y parte en la materia, decidiendo de oficio cuales deberían de ser los futuros regadíos en el país.

Dos criterios deben informar una «economía madura del agua» en relación con los temas tratados en el párrafo anterior. Primero, un horizonte de autonomía financiera debería presidir la gestión de las confederaciones hidrográficas y las comunidades de usuarios, lo que contribuiría a reforzar su propia vida y gestión comunitaria, que se había visto ahogada hasta ahora por su papel de demandantes y beneficiarias de las «ayudas» públicas. Segundo, ni el actual Ministerio de Fomento, ni el de Medio Ambiente, ni el de Agricultura, deben trazar el mapa de los nuevos regadíos. Este mapa lo deben trazar los regantes que estén dispuestos a promoverlos y financiarlos, siempre que cumplan la condiciones previstas en la ley en salvaguarda de objetivos ambientales, sociales, ...o de derechos adquiridos por terceros, evitando en el futuro el actual desfase entre los regadíos oficiales y los reales, así como las «guerras» entre usuarios.

El divorcio entre la gestión de las aguas superficiales y las subterráneas, y entre la de los regadíos oficiales y de los reales, constituye otro de los aspectos fundamentales que debe corregir la instalación de un nuevo marco institucional, unido a la adecuada conservación del patrimonio hidráulico tanto superficial como subterráneo y de sus correspondientes infraestructuras. El sostenimiento y, más aún, la intensificación de la explotación de recursos hídricos ha de ser compatible con el balance de los recursos renovables, en un marco que tenga en cuenta la contribución de la hidrología de superficie y subterránea. En las monografías sobre los aspectos económicos y administrativos se ofrecen buenas pistas sobre el modo de abordar estos temas, en los que no vamos a extendernos ahora. Siendo la indefinición de competencias, el olvido de las aguas subterráneas y, la dificultad de legalizar y regular su explotación, los principales problemas administrativos a resolver, unidos a un marco institucional que incentive usos del agua más propios de situaciones de abundancia que de escasez.

En la monografía sobre el «marco jurídico» se analizan las posibilidades y limitaciones de la legislación vigente para mejorar la gestión del agua. Se insiste sobre la necesidad de dedicar especial atención a revitalizar el registro de concesiones, a fin de superar el desfase que se observa entre el agua concedida y el agua utilizada, poniéndolo al día y gestionándolo con agilidad y transparencia. Un registro de concesiones completo y que funcione es un instrumento clave para gestionar el agua con criterios económicos, con independencia de que se adopten posiciones más o menos intervencionistas en la transferencia de derechos.

En cualquier caso, parece necesario romper con la rigidez que impiden las actuales concesiones finalistas, que han sido una fuente clara de ineficiencia, al propiciar la pérdida del agua no utilizada por el concesionario, desalentando cualquier esfuerzo de ahorro por parte de éste, sobre todo en los regadíos, en los que como se ha indicado es práctica común el

pago de tarifas por hectárea y no por el agua utilizada. Cuando la irregularidad es característica de nuestra hidrología, la flexibilidad en el manejo del agua entre usuarios y concesionario resulta un instrumento de primer orden para asegurar el abastecimiento de los usos más valorados y prioritarios. La garantía de éstos debería apoyarse en el colchón de seguridad que puede ofrecerles el agua destinada a cultivos de regadío anuales o semianuales. En otros países existe experiencia de acuerdos voluntarios entre los agricultores de regadío y otros usuarios de mayor rango para transferirles total o parcialmente sus disponibilidades de agua en momentos de dificultad, recibiendo como contrapartida ingresos que los resarcen holgadamente de los perdidos por la cesión. Los instrumentos utilizados para facilitar estos acuerdos son variados y van desde la creación de «bancos de agua» regidos por la Administración, hasta posibles mercados de futuros⁵. En fin, todo menos los episodios económicamente aberrantes de los últimos años, consistentes en llevar agua desde lugares muy alejados, con medios tan costosos como extravagantes, para saciar la sed de ciudades rodeadas de muchos miles de hectáreas de regadío, que podían haberlas abastecido en condiciones mucho más económicas y satisfactorias tanto para los usuarios como para los regantes (como fue el caso, por ejemplo, del abastecimiento por barco a la ciudad de Palma de Mallorca en 1995).

En consecuencia con lo dicho en el párrafo anterior, una gestión más razonable del agua exige que la Administración favorezca, sobre todo, las transferencias de agua entre usuarios próximos y no entre territorios lejanos y, también, las transferencias voluntarias y no las forzadas, propiciando el marco jurídico y las infraestructuras necesarias para que tal cosa ocurra. Se trata, en suma, de hacer lo contrario de lo que se ha venido haciendo, al inmovilizar el recurso localmente, para luego suplir las ineficiencias derivadas de esa práctica mediante la movilización forzosa a distancias mucho mayores. Siendo el último y más aberrante proyecto en este sentido el del trasvase previsto desde la cabecera del Tajo para abastecer a los municipios de La Mancha y a sus «espacios protegidos», mediante una red unificada que se ha proyectado de espaldas a los recursos e infraestructuras propias de esa región, cuando hay en ella numerosos embalses y más de cien mil hectáreas de regadío.

Por lo que respecta al progreso tecnológico, se advierte el riesgo de una excesiva tecnificación que posibilita procesos de perforación y bombeo cuyo uso generalizado se muestra incompatible con el manejo sostenible de los recursos. Así, cuando los productos agrarios encuentran condiciones de mercado favorables, la consiguiente tendencia a intensificar la demanda

de agua se hace excesivamente agresiva. Sin un control social, cada vez más necesario, la disponibilidad de técnicas capaces de explotar recursos cada vez más accesibles puede llevar a situaciones de agotamiento y hacer más difícil el equilibrio para utilizar debidamente el agua renovable. Hemos visto que los recursos hídricos utilizados por el riego tienen un peso determinante en el balance hídrico general. Por lo que deberán dar pie a actuaciones que suavicen el régimen de demandas de agua y, en particular, el de las que deben ser satisfechas preferencialmente, como es el caso del abastecimiento urbano, con el que habrán de compatibilizarse. En consecuencia, se precisará conocer el potencial para reducir el caudal utilizado, mediante actuaciones que mejoren la aplicación de los riegos, para diseñar y apoyar estas actuaciones con conocimiento de causa.

A la vista de lo planteado en este documento, resulta prioritario llenar el vacío derivado de la actual incapacidad de la administración pública del agua para ejercer las funciones de gestión y control que la ley le encomienda, cediendo competencias a instituciones capaces de asumirlas. Para ello, la cesión de competencias debería ir acompañada de programas de formación, motivación y reconversión de las instituciones receptoras para conseguir que puedan estar a la altura de sus nuevos cometidos. En caso contrario, el vacío antes mencionado seguiría manteniéndose al encomendar la gestión a instituciones que hoy carecen en buena medida de la vocación y los medios necesarios para llevarla a buen fin. En el caso que nos ocupa, el simple abandono de competencias por la Administración, significaría desatender una problemática con implicaciones importantes: no sólo la relativa a la calidad del agua y a los balances hídrico y salino en los suelos, sino, también, la que se refiere a la explotación de aguas subterráneas. Esta cuestión adquiere tonalidades particularmente sombrías, ya que su gestión irresponsable puede significar el final de acuíferos que hoy sustentan la riqueza de un tercio de los regadíos mas productivos y el consiguiente abastecimiento de la mayor parte de la población.

Las circunstancias antes aludidas conllevan la realización de estudios que contribuyan a plantear objetivamente la problemática existente. En primer lugar, los trabajos correspondientes deben proporcionar un diagnóstico de la gestión del agua por parte de sus administradores inmediatos, prácticamente autónomos en la actualidad: las comunidades de regantes. En segundo lugar, debidamente documentada esa base real, podrán facilitar la elaboración de líneas de actuación hacia la racionalización de la captación y uso del agua de riego y, consiguientemente, hacia técnicas para su ahorro con los consiguientes programas de reconversión.

La gestión del agua por las comunidades de usuarios deberá constituir un capítulo de estudio en toda planificación hidrológica. La creciente autonomía de los regantes y, muy especialmente, de los agrupados en comunidades relativamente potentes, va acompañada del debilitamiento

⁵ Vid. Jercich, Scott A. 1997. «California's 1995 Bank Program: Purchasing Water Supply Options», *Journal of water resources planning and management*, vol. 123, nº 1, enero-febrero 1997.

progresivo de la tutela y control, técnicos y administrativos, en su día ejercidos por organismos del Estado, sin que se aprecie un relevo solvente en el ejercicio de funciones y competencias, que asegure la conservación del patrimonio relacionado con el agua y mantenga una gestión eficiente y sostenible de este recurso. Será pues necesario evaluar las condiciones reales en que se capta el agua, se administra su distribución y, en definitiva, se controla la conservación de ese recurso y el patrimonio anexo para establecer un programa de reconversión y revitalización de las instituciones que estén llamadas a trabajar en este campo, con plena conciencia de sus nuevas funciones, así como las de la Administración y sus relaciones mutuas.

Por todo ello, se deduce la necesidad de atender y fiscalizar las redes de riego, a fin de racionalizar sus servicios de explotación. La conveniencia de aproximar la administración pública a las comunidades de regantes se muestra como un paso adecuado. Para ello, es preciso que la primera delegue competencias y responsabilidades que no está en condiciones de ejercer pero, a su vez, refuerce su apoyo a las comunidades de regantes para lograr que ejerzan satisfactoriamente las competencias y funciones que el Estado delegue en ellas, y se limite a exigir el cumplimiento de una normativa razonable. A este respecto, la legislación de aguas debe ser lo suficientemente abierta e imaginativa para atender a la realidad tecnológica y a los usos ecológicos que hoy conviene y es posible contemplar. En definitiva, es una reforma de la administración del agua lo que está en juego. Una reforma que sienta las bases para que esa «economía madura» del agua, de la que se habla más adelante, pueda prosperar.

Parte primera

PANORAMA ACTUAL