

puestarias oficiales, que ciertamente son, como se ha dicho, sumamente infiables respecto a lo que acabarían siendo costes reales, caso de ejecutarse el proyecto.

6. Respecto a la degradación diferencial de los precios agrícolas con respecto a la evolución general del resto de precios, se ha hecho un análisis de sensibilidad, al igual que lo hizo el ministerio. Es de notar que desde 1982 a 1994 esta devaluación relativa de la producción agraria respecto al resto de actividades productivas alcanzó un 71%, lo que supone un diferencial de más del 4% anual acumulativo. En la actualidad, tanto la PAC en sus objetivos de medio plazo como sobre todo los acuerdos del GATT firmados nos abocan a una profundización de esta dinámica... Nuestro estudio de sensibilidad, como era de esperar, refleja una notable tendencia de decrecimiento del VAN calculado por causa de este fenómeno.

7. Los costes de transformación de cada nueva hectárea de regadío en este proyecto se elevan, según se tomen los datos presupuestarios del Gobierno de Navarra o los estimados en el informe Itoiz-94, a cantidades que oscilan entre 3,5 millones de pta/ha y 4,3 millones de pta/ha, siendo que el precio de la hectárea de regadío en el mercado de tierras en Navarra se sitúa en una media que tan apenas si supera 1,5 millones de pta/ha (a pesar del repunte que han supuesto las subvenciones de la reforma de la PAC desde el 93). Todo ello desde la más que idealista e improbable hipótesis de que se lleguen a regar exitosamente el 100% de las 53.000 ha previstas, cuestión que se contradice con todas las experiencias reales de implantación de nuevos regadíos. De tenerse en cuenta dicha experiencia, y desde una hipótesis moderada de fracaso en un 20% de la superficie prevista, los costes de cada hectárea transformada se situarían entre 4,4 y 5,4 millones/ha.

8. Respecto a la hipotética función social que pueda ofrecer este proyecto, en lo referente a un problema tan grave como es el del paro, es de destacar que la inversión que supone por cada puesto de trabajo directo creado, se estima, desde los presupuestos del Gobierno Navarro en unos 102 millones de ptas de inversión por puesto de trabajo, y desde las estimaciones de costes del informe Itoiz-94 en unos 125 millones/puesto de trabajo. Comparando estas exigencias de inversión, por ejemplo, con la realidad de los 7,67 millones de inversión que en promedio fueron precisos en el 96 en Aragón para crear un puesto de trabajo, el contraste es tremendo.

9. Partiendo de los presupuestos del Gobierno Navarro, el coste al que resultaría el metro cúbico sería del orden de 27,8 pta, mientras que desde las estimaciones de coste del informe Itoiz-94 serían 34,5 pta/m³. Un simple contraste de este nivel de costes unitarios respecto a las curvas que estiman la capacidad de pago por el agua del actual regadío navarro, nos ofrece otro enfoque del despropósito económico que subyace tras el pro-

yecto; más de un 90% del regadío navarro no podría actualmente cubrir los costes del metro cúbico del proyecto Itoiz-canal de Navarra, en base a los beneficios agrícolas, aun incluyendo en dichos beneficios las subvenciones agrícolas que, como es sabido, tienen en gran medida carácter coyuntural...

10. Como se ha dicho, en este trabajo hemos tenido siempre como referencia el estudio coste/beneficio presentado por el Ministerio de Obras Públicas en diciembre de 1993. Dicho estudio adolece de graves defectos que afectan a la esencia misma y al rigor de lo que es un análisis económico coste/beneficio. Tales defectos se resumirían en los siguientes puntos esenciales (a parte de otros de menos entidad...):

a) El estudio del ministerio «se olvida» de descontar las subvenciones de cara a valorar las producciones agrarias. Es bien sabido que un análisis económico coste/beneficio exige poner sobre la mesa los valores de oportunidad, es decir, los valores más baratos a los que el bien en cuestión puede conseguirse, tal y como por cierto los propios autores del informe del ministerio reconocen de forma inconsecuente (en lo que podríamos llamar la letra pequeña...).

b) Por otro lado, a la hora de estimar los beneficios diferenciales entre las actuales producciones agrarias de secano y los proyectados regadíos, el estudio recurre a una argucia injustificada e injustificable: toma los datos de incrementos de ingresos sobre la base de ingresos brutos diferenciales en 1992, pero, sin embargo, toma las referencias de incrementos de costes de producción agraria en base a datos del 82-84. Esta «irregularidad» no tiene posible justificación en la medida que el propio Gobierno de Navarra proporciona, de forma actualizada, datos anuales sobre costes y beneficios, que son lógicamente los que hemos usado en nuestros cálculos.

c) El propio informe reconoce una elevada sensibilidad de sus resultados respecto al deterioro histórico de los precios agrícolas con relación al conjunto general de precios, hasta el punto de obtener una previsión de disminución de la Tasa Interna de Rendimiento (TIR) de 3 puntos por cada punto porcentual de diferencial de inflación agrícola respecto a la inflación general... Admitiendo, según sus estimaciones, que tal diferencial se podría colocar en el 2% acumulativo, acaba por postular tan sólo un 0,5% de diferencial para evitar que la TIR acabe en valoraciones negativas en sus propios cálculos.

11. En ningún momento, ni en el informe del ministerio, ni en ningún otro documento del Gobierno navarro, se valora seriamente lo que se suelen llamar «impactos ambientales». El informe coste/beneficio del ministerio en concreto zanja la cuestión con una estricta cara de folio... En momentos en que la valoración de impactos ambientales adquiere en Europa y en el mundo una relevancia tan enorme, en todo tipo de foros internacionales, la administración española, y más específicamente para

colmo el ministerio que tenía a su cargo los valores ambientales de nuestro patrimonio natural, hacen un verdadero alarde de insensibilidad ambiental y de falta de rigor económico. Desde nuestro punto de vista, un territorio que ha recibido informes oficiales y de comisiones de expertos tan relevantes sobre su valor ecológico y ambiental merecería un tratamiento cuidadoso al respecto.

11.2. Otros datos y referencias valorativas de los nuevos regadíos en Aragón

Según los cálculos en 1995 de la Dirección General de Estructuras Agrarias de la Diputación General de Aragón, transformar una hectárea en Monegros II durante los últimos años ha supuesto un coste comprendido entre 2 y 2,5 millones de pesetas por hectárea, tomando al parecer en cuenta las obras de regulación, de conducción hasta la parcela y de drenaje («Heraldo de Aragón», el 30 de marzo de 1995). A estas cantidades habría que sumar entre 400.000 a 500.000 pta/ha del equipo de riego si es con tubería enterrada, o de unas 300.000 pta/ha si es con pivot, en el capítulo que se suele conocer como «amueblamiento de la parcela». Si sobre estos costes cargáramos las ineficiencias y costes suplementarios, derivados de los problemas de salinidad —tanto por salinización de tierras como de caudales—, los costes indirectos de las grandes infraestructuras antes mencionados, etc., las cifras se elevarían todavía bastante más... De ahí que los cálculos de costes monetarios entre 3,5 y 4 millones por hectárea que publicó en un informe la CODA en 1994 entran en un margen razonable de realismo.

Los costes presupuestados por la CHE en su propuesta de Plan de Cuenca para los futuros nuevos regadíos no parece ser consistente con los datos expuestos hasta aquí. Los 690.000 millones de pta presupuestados para poner en riego 445.000 nuevas hectáreas nos llevarían a 1,5 millones por hectárea, lo cual, a nuestro entender, simplemente no es ni creíble ni serio. De ser realistas estas cifras, se rompería la ley económica de los costes marginales crecientes, tanto si consideramos los costes oficiales ya citados para el caso Monegros II, como si nos referimos a los calculados por el Gobierno navarro en Itoiz-canal de Navarra...

Abriendo otro frente de referencia creemos interesante echar un vistazo a los precios de mercado que se están pagando en los últimos años por hectárea de tierra de regadío en el valle del Ebro, y particularmente en Aragón y Navarra (ver cuadro 11.1). Es notable el repunte que ya se aprecia en el 94 como efecto del incremento de renta agraria que han supuesto las subvenciones de la PAC. Sin embargo, este hecho promete ser tan engañoso como efímero. Estimar por ello que el precio de la tierra de regadío tiende a situarse, en el mejor de los casos, entre el millón de pesetas

actual que reflejan los datos de Aragón y el millón y medio que aparece en Navarra, parece razonable. Sin duda estos precios de mercado son señales que reflejan el nivel medio de rentabilidad que se extrae del regadío, y ciertamente su contraste con los costes ya citados de cada nueva hectárea de regadío aporta elementos significativos de reflexión.

Cuadro 11.1

PRECIOS DE MERCADO DE TIERRAS DE REGADÍO PARA LABOR EN ARAGÓN Y NAVARRA (pta/ha)

	Huesca	Teruel	Zaragoza	Navarra
1988	1.375.000	1.280.000	1.906.400	2.280.000
1989	1.424.000	1.320.000	1.828.600	2.566.000
1990	1.430.000	1.196.500	1.814.400	2.282.000
1991	1.015.138	1.063.000	1.440.850	2.281.000
1992	718.750	1.057.650	1.286.550	2.028.000
1993	701.400	1.016.200	990.400	1.467.000
1994	784.350	1.029.000	1.371.020	1.585.000

Fuente: DGA y Gobierno de Navarra.

Respecto al pago del agua agrícola por parte de los usuarios, actualmente en la cuenca del Ebro, al igual que en el resto de España, se aplican cánones y tarifas que no corresponden siquiera a la propia Ley de Aguas de 1985 exige. Las referencias del cuadro 11.2, correspondientes a tres de los grandes polígonos del valle del Ebro sitúan de forma significativa el estado de la cuestión en la cuenca. De nuevo estos datos cuantifican los pagos del agua en función de las hectáreas y no de los caudales empleados. Considerando la referencia de los 10.739 m³/(ha año) como nivel de uso medio por hectárea que resultó de los cálculos del apartado 9, el pago que actualmente se estaría asumiendo por parte de los regantes del valle del Ebro se puede estimar como promedio en 1,57 pta/m³. Omedas (1994) estima que la aplicación de tarifas y cánones con arreglo a la Ley de Aguas de 1985 llevaría a los regantes de estos polígonos al pago de unas 35.000 pta/ha, lo que, traducido a pta/m³, supondrían 3,26 pta/m³. Si tomáramos como referencia de costes los 2,5 millones de pta/ha de los nuevos regadíos de Monegros que la propia DGA estimaba, más 0,5 millones para amueblamiento de parcela, y pretendiéramos amortizar tal inversión a 30 años mediante el cobro a los usuarios de los caudales usados (con una tasa de descuento del 3%), nos resultarían 16,3 pta/m³. Recuerdese aquí por último las en torno a 30 pta/m³ que resultaban en el canal de Navarra... El no incluir aquí costes indirectos, costes de expectativa y oportunidad sobre

las zonas afectadas por embalses, impactos ambientales y costes de gestión, etc., hace incluso de estas cifras referentes de valoración a la baja respecto a lo que realmente son actualmente costes reales por metro cúbico regulado para el regadío.

Cuadro 11.2

PAGOS DEL REGANTE POR EL AGUA (en pta/ha)

Sistema de riego	Canon	Tarifa	Pago por redes secundarias	Total
Bardenas	541	3.179	12.000	15.720
Monegros-Cinca	248	4.413	14.000	18.661
Aragón y Cataluña	326	4.846	11.000	16.172
MEDIA				16.929 (*)

(*) La media está ponderada con las respectivas superficies de cada polígono. Fuente: «El agua en el desarrollo económico, social y medioambiental», de M. Omedas, 1994.

Ofreceremos otra referencia de costes de grandes infraestructuras para regadíos en el marco europeo mirando hacia el Midi francés. Por su clima, típicamente Mediterráneo, en el Midi encontramos grandes regadíos con infraestructuras muy similares a las de nuestro país. En este caso la estructura de costes, si bien también es compleja y en muchos aspectos insuficientemente clara, se explicita mucho más en la medida que la empresa gestora de los recursos hídricos de la zona, BRL, está forzada a repercutir buena parte de los costes reales de obras y gestión sobre los usuarios. El resultado en el regadío es un precio del agua, repercutido al agricultor, de unas 22 pta/m³ servido en parcela. Dado que se estima en otras 10 pta/m³ la subvención complementaria del Estado, el coste de cada m³ servido en parcela es de unas 32 pta. Teniendo en cuenta que esta facturación se hace en regadíos a producción cuya eficiencia de distribución (hasta parcela) se estima en un 85%, el orden de magnitud de los costes del m³ regulado sería de unas 27 pta/m³. A falta de finalizar el estudio comparado riguroso que estamos elaborando en la actualidad, estas cifras tienden a confirmar que el orden de magnitud de las 16 pta/m³, antes calculadas para Monegros II, o incluso las 30 pta/m³ del proyecto Itoiz-canal de Navarra, son probablemente estimaciones que quedarán cortas respecto a los costes reales, ya que las infraestructuras de regulación y transporte precisas en el Midi francés son muy inferiores a las necesarias en los grandes proyectos y realizaciones del valle del Ebro.

Por último, creemos interesante complementar los cálculos de inversión prevista por puesto de trabajo creado en el regadío del canal de Navarra (recuérdese, entre 102 y 125 millones pta/puesto de trabajo), con valoracio-

nes similares hechas desde Aragón. El propio Omedas (1994), desde la Confederación Hidrográfica del Ebro, refiriéndose a Monegros, y basándose en datos oficiales, estima que los lotes de tierra en este tipo de regadíos extensivos deberían articularse a razón de 35 ha/trabajador, lo que multiplicado por los 3 millones/ha (con los datos de la DGA) nos lleva a que cada puesto de trabajo directo en estos nuevos regadíos estaría exigiendo una inversión de unos 105 millones de pta. Si consideráramos los 4 millones/ha de la CODA serían 140 millones de pta/puesto de trabajo. Recordaremos aquí como referencia los 7,67 millones de pta que en promedio fueron precisos en Aragón durante el año 1996 para generar un puesto de trabajo...

Hasta aquí este abanico de datos, en parte contradictorios, que consideramos en todo caso relevantes e iluminadores de la realidad productiva y económica de los nuevos proyectos o realizaciones en materia de grandes regadíos en el valle del Ebro. Obviamente, a la vista de ellos, la cuestión de esas 20.000 nuevas hectáreas en Bardenas II, de esas 70.000 nuevas hectáreas previstas en Monegros, de esas 50.000 nuevas hectáreas en el canal de Navarra o de esas 445.000 nuevas hectáreas, en total, que se programan en el Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro (CHE-PHCE-1995), entendemos merecería ser valorada de nuevo con seriedad.

12. Estimación de la curva de demanda de aguas en los regadíos de la cuenca del Ebro: capacidad teórica de pago en usos agrícolas

Cada día con más insistencia se oye hablar de la necesidad de arbitrar valoraciones monetarias del recurso agua, o como se suele decir, poner precio al agua. Los criterios de tal valoración pueden ser muchos y los factores a valorar también diversos. Podría buscarse una política de precios cuyo objetivo esencial fuera compensar gastos; podrían arbitrase políticas de mercado de aguas que buscaran teóricamente una reasignación de usos que tienda a optimizar la eficiencia productiva; podrían proponerse políticas de precios que integran la consideración de valores sociales y ambientales o de equilibrio territorial, no recogidos ni reconocidos por el mercado; podrían articularse en suma múltiples marcos institucionales en los que sin duda la valoración monetaria, o precio, del agua podría desempeñar un papel de suma relevancia de cara a conseguir diversos tipos de objetivos: de eficiencia, rentabilidad económica, ordenación territorial, sostenibilidad, equidad social... En cualquier caso, para poder articular ese marco institucional y esa política de precios del agua es preciso estimar la teórica capacidad o disponibilidad al pago, en este caso de los regantes. De lo contrario serán difíciles de prever los impactos económicos, sociales y ambientales que cualquier reforma en los precios del agua pudiera generar en un sector que, como podemos imaginar, y como comprobaremos a continuación, adolece de una tremenda endeblez.

Cuadro 12.1

ESTRUCTURA DE COSTES DEL MAÍZ DE REGADÍO

	Costes medios	
	pta/ha	pta/kg
I. COSTES DIRECTOS		
- Semillas y plantas	25.485	2,69
- Fertilizantes	34.951	3,69
- Productos fitosanitarios	7.323	0,77
- Otros suministros	9.545	1,01
Total Costes Directos	77.304	8,16
II. COSTES MAQUINARIA		
- Trabajos contratados	8.417	0,89
- Carburantes y lubricantes	7.849	0,83
- Reparaciones y repuestos	8.616	0,91
Total Costes Maquinaria	24.882	2,63
III. COSTES MANO DE OBRA		
- Mano de obra específica	0	0
- Mano de obra general	2.506	0,26
Total mano de obra	2.506	0,26
IV. COSTES INDIRECTOS PAGADOS		
- Cargas sociales	8.320	0,88
- Seguros	988	0,10
- Intereses y gastos financieros	229	0,02
- Canon de arrendamiento	6.252	0,66
- Contribuciones e impuestos	3.051	0,32
- Conservación de edificios y mejoras	993	0,10
- Otros gastos generales	776	0,08
Total Costes indirectos pagados	20.609	2,16
V. AMORTIZACIONES		
- Amortización cultivos permanentes	0	0
- Amortizaciones	13.950	1,47
Total Amortizaciones	13.950	1,47
SUBTOTAL DE COSTES	139.251	14,68
VI. OTROS COSTES INDIRECTOS		
- Renta de la tierra	20.151	2,13
- Intereses otros capitales propios	43.548	4,60
- Mano de obra familiar	31.705	3,35
Total costes indirectos	95.404	10,08
COSTE TOTAL DE PRODUCCIÓN	234.655	24,76

La metodología empleada se basa en considerar, por un lado, lo que en las estructuras de costes del Ministerio de Agricultura se denominan «beneficios» generados por los distintos tipos de cultivos, y por otro los respectivos caudales de agua empleados por dichos cultivos. Calculando los beneficios generados por metro cúbico en cada producto, y agregando las demandas estimadas para la actual distribución de cultivos del valle del Ebro, de forma acumulativa, y de mayor a menor beneficio/m³ en cada cultivo, obtenemos una curva que refleja una hipotética capacidad de pago del factor agua en el regadío de la cuenca. Lógicamente se trata de una curva que marca la decreciente cantidad de dinero por metro cúbico que en los diversos cultivos, de más rentable a menos, quedaría libre para pagar el factor agua.

La estructura de ingresos y costes de los diversos productos se ha tomado de la red de explotaciones de referencia de «actividades agrarias controladas» usada por el MAPA y por las Comunidades Autónomas. Con el fin de clarificar conceptos empleados en esta estructura de ingresos y costes, reproducimos la hoja correspondiente al maíz de regadío en el cuadro 12.1.

Sobre la base de esta estructura de costes la hoja de índices económicos del maíz es la que figura en el cuadro 12.2:

Cuadro 12.2

ÍNDICES ECONÓMICOS DEL MAÍZ

Concepto	Media
- Producción (kg/ha)	9.475
- Ventas (pta/ha)	221.144
- Otros ingresos (subvenciones) (pta/ha.)	51.110
- Producto bruto (pta/ha)	272.254
- Precio venta (pta/kg) (1)	23,34
- Precio medio obtenido (pta/kg) (2)	28,73
- Costes directos (pta/ha)	77.304
- Margen bruto standard (pta/ha) (3)	194.950
- Margen bruto (pta/ha) (4)	167.562
- Costes indirectos pagados (pta/ha)	20.609
- Renta disponible (pta/ha) (5)	146.953
- Amortizaciones (pta/ha)	13.950
- Margen neto (pta/ha) (6)	133.003
- Otros costes indirectos (pta/ha)	95.404
- Beneficio neto (pta/ha) (7)	37.599

(1) Precio venta = Ventas (pta/ha)/Producción (kg/ha).

(2) Precio medio obtenido = Producto bruto (pta/ha)/Producción (kg/ha).

(3) Margen bruto standard = Producto bruto - Costes directos.

(4) Margen bruto = Margen bruto standard - (Maquinaria + Mano de obra).

(5) Renta disponible = Margen bruto - Costes indirectos pagados.

(6) Margen neto = Renta disponible - amortizaciones.

(7) Beneficio neto = Margen neto - Otros costes indirectos.

Fuente: «Costes de producción de Actividades Agrícolas y Ganaderas-1994», DGA.

En el concepto de beneficio que emplea el MAPA no se incluye el valor del trabajo propio (familiar) y ni la remuneración del capital que supone la tierra; ambas partidas son de hecho ingresos del regante, si éste es propietario de la tierra y la trabaja personalmente, pero en un análisis estricto de costes se incluyen como «costes internos» (de hecho serían costes si hubiera que alquilar la tierra o pagar toda la mano de obra para trabajarla...). El hecho de que, en la mayoría de los casos, el regante sea propietario y trabaje su propia tierra explica que en algunos cultivos se puedan llegar a generar beneficios negativos, ya que en suma el productor se siente, a pesar de todo, compensado por lo que denominamos «margen neto», que en definitiva son cantidades que quedan limpias para el agricultor. El margen neto resulta pues de la suma de los pagos por trabajo familiar propio, la remuneración del capital y los beneficios.

En el cuadro 12.3 se recogen los beneficios en pesetas por metro cúbico y el margen neto por metro cúbico de los diversos tipos de cultivos. En una última columna presentamos los beneficios por metro cúbico pero descontadas las subvenciones, con el fin de contrastar los datos de capacidad de pago, si ésta se derivara de puros criterios productivos y de valoración bajo el dictado de los precios de mercado vigentes. Con ello no pretendemos sugerir que las subvenciones deban retirarse o modificarse; esa es otra cuestión y otro debate que aquí no abordaremos. Lo que sí pretendemos es desnudar la realidad productiva y económica de nuestra estructura agraria de regadío en el valle del Ebro, con el fin de que tales datos puedan ser considerados en toda su crudeza. Vaya por delante nuestra convicción de que multitud de valores sociales, ambientales e incluso productivos están actualmente despreciados, maltratados y no contabilizados, desde los criterios vigentes de mitificación de los valores de mercado...

Cuadro 12.3

MÁRGENES Y BENEFICIOS POR CANTIDAD DE AGUA APLICADA

Valle Ebro	N.º ha/hm²	Demandad.	Marg. neto/m³	Beneficio/m³	Ben. subv/m³
Trigo+cebada	138.390	741,9	8,9	-0,7	-7,4
Alfalfa	108.928	1.494,5	7,1	1,7	1,7
Girasol	66.024	675,5	7,7	2,0	-6,9
Maíz	74.652	972,2	9,9	2,6	-1,27
Arroz	31.771	509,8	15,8	10,6	10,6
Melocotón+peral+manzano	77.835	1.019,0	32,0	8,7	5,5
Cebolla+tomate+pimiento	13.311	167,1	44,8	26,3	26,3
Otros hortícolas	41.493	493,6	44,1	24,7	24,7
TOTALES	552.404	6.143,7			

Fuentes: Anuario MAPA 1994, Costes de prod. agríc. y ganad. DGA y elaboración propia.

En la fila correspondiente a la demanda de agua hemos tomado los niveles calculados en la modelización propuesta en el apartado 8, que, recordemos, implica un nivel de eficiencia del 43%.

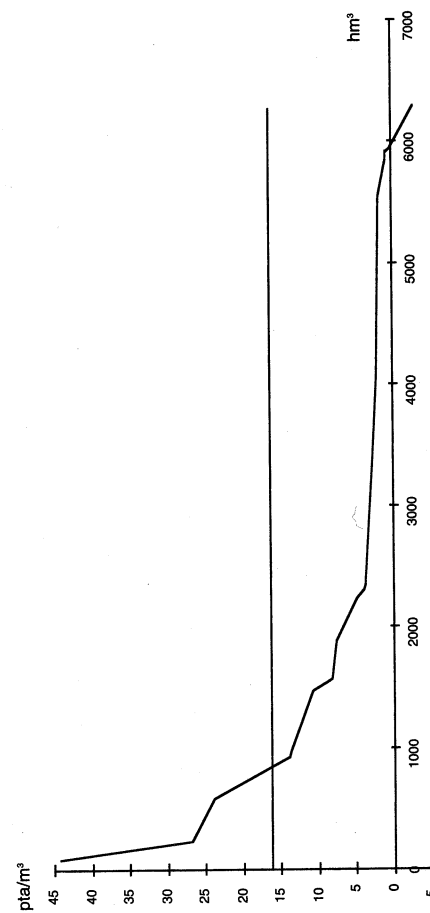
Las curvas de beneficios generados por metro cúbico demandado nos permiten estimar lo que se podría pagar por el agua agrícola en promedio, desde la actual estructura productiva, sin tocar los ingresos que teóricamente se reciben por trabajo o por renta del capital. Si bien estas curvas no pueden considerarse estrictamente curvas de demanda, sí son referentes interesantes de esa capacidad de pago actual. La curva construida sobre los márgenes netos sitúa el dinero limpio que por m³ recibe el agricultor.

En los gráficos podemos apreciar el impacto que podría suponer introducir la asunción de los costes de regulación, distribución y gestión del agua, en una u otra medida y desde diversas hipótesis en comparación con los beneficios generados:

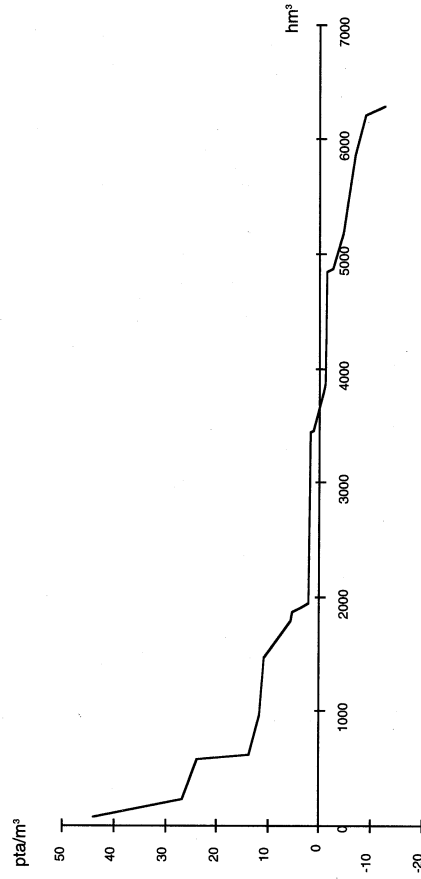
- Si se estipulara un precio medio de 3,26 pta/m³ como el que, según Omedas (1994) debería cumplimentarse en base a la Ley de Aguas, y contando con las actuales subvenciones, un 62% de nuestros regadíos quedarían cuestionados en su capacidad de pago en base a sus beneficios.
- Si se cargara sobre los usuarios un precio de 16 pta/m³, que son los costes estimados en base a datos de la DGA para Monegros II, el porcentaje de regadío que sería incapaz de cubrir este nivel en base a sus beneficios sería del 90%.
- Si las subvenciones agrícolas disminuyeran en un 50% el 85% del regadío se vería incapaz de pagar los costes de 16 pta/m³ en base a los beneficios generados.

Gráfico 12.1

BENEFICIO - DEMANDA TEÓRICA - VALLE DEL EBRO



BENEFICIO SIN SUBVENCIONES - VALLE DEL EBRO



– Si desaparecieran las subvenciones, un 45% del regadío daría beneficios negativos y un 90% obtendría beneficios insuficientes para cubrir las 16 pta/m³.

13. La planificación hidráulica en la cuenca del Ebro: el Plan Hidrológico de cuenca y sus previsiones en usos agrarios

La historia de la planificación hidráulica en la cuenca del Ebro durante el último cuarto de siglo es un auténtico monumento al despropósito y la frustración.

Ya en 1981 la Comisión Interministerial de Planificación Hidrológica lanzaba la estimación de que en aquellos momentos habría 707.672 ha regadas en la cuenca, previendo que en 1990 habría 1.147.244 ha y que para el 2010 habría 1.317.377 ha, sólo en la cuenca del Ebro. Por supuesto, como es tradición en la planificación hidráulica en nuestro país, semejantes previsiones en ningún momento quedaron avaladas por estudio alguno de viabilidad económica, ordenación del territorio o impacto ambiental... La realidad actual es que, según la CHE, en 1990 no había realmente más de 579.651 ha regadas (Censo Agrario-1989), de las que no más de 537.000 serían auténticos regadíos en estado «permanente y vigoroso» de explotación (CHE-Memoria-PHCE-1995).

El simple contraste de las previsiones hechas por la administración hace quince años con la realidad actual demuestra obviamente que el problema no puede zanjarse diciendo que hubo inevitables errores, o explicarlo todo como un simple problema de retraso e incumplimiento de pla-

zos por parte de los políticos de turno... El desastre planificador es de tal envergadura que debería llevarnos a un análisis autocrítico del modelo mismo de planificación empleado. En lugar de ello, administración y partidos políticos parecen empeñados en perseverar obcecadamente en la irracionalidad, y en los últimos años se han lanzado a proponer nuevos planes y teóricas previsiones más pensando en las elecciones que en la realidad.

– El Pacto del Agua en Aragón

Es en realidad un puro catálogo de obras de regulación que situarían la capacidad de almacenamiento en unos 6.550 hm³. Dado que actualmente la demanda agrícola en Aragón es de 3.600 hm³ y la urbano-industrial de unos 400 hm³ se supone que dicho Pacto prevé un aumento de necesidades de hasta 2.550 hm³/año. El Pacto del Agua no concreta explícitamente proyectos de nuevos regadíos, sin embargo, semejante volumen de regulación podría atender las demandas de 300.000 nuevas ha de regadío, las de una población urbana triplicada y una industria cinco veces mayor que la actual. Y todo ello tan sólo en Aragón... Estas cantidades se comentan por sí solas... Por supuesto, de nuevo ningún estudio de viabilidad económica, ni de ordenación territorial, ni de impactos ambientales...

– Previsión de regadíos para la consolidación del mundo rural en Aragón (DGA-1994)

Posteriormente, en el documento de la Diputación General de Aragón de junio de 1994 sobre «Previsión de regadíos para la consolidación del mundo rural en Aragón», se determinan las actuaciones en materia de *nuevos regadíos*, previendo un total de 325.722 ha.

Además, se prevén actuaciones en *consolidación de regadíos* sobre 206.985 ha.

Por último, actuaciones de *mejora de regadíos* que afectarían a otras 234.345 ha.

– Planes estatales

Los datos anteriores contrastan con las 400.000 ha actualmente incluidas en España en planes de riego calificados de *interés general de la Nación* (Sanagustín, 1994, Vidal Maté Heraldó, 5-2-95, y «El País», 4 de marzo 1995). Prácticamente, por tanto, se llegaría a este cupo con los nuevos regadíos previstos en Aragón.

– *Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional (1993-1994)*

En él se reconoce que hay teóricamente 2,2 millones de ha de nuevos regadíos solicitadas y planeadas en las distintas cuencas hidrográficas, aun- que se establece que no sería razonable proyectar más de 600.000 nuevas ha de regadío para toda España.

– *Avance del Plan de Regadíos (1995)*

Plantea acometer en los próximos veinte años como principal acción la consolidación de regadíos infrautilizados y la mejora y modernización de regadíos existentes. La superficie afectada por estas acciones sería de 1,8 millones de ha, y se invertirían en ellas 350.000 millones de pesetas con el fin de ahorrar 1.300 hm³ de agua de riego al año (esto supone el 5% del consumo actual, que son 24.000 hm³, y que a su vez supone el 80% de las demandas de agua en España). Respecto a nuevos regadíos, el mismo gobierno, que tan sólo un año antes había elaborado las previsiones antes citadas (600.000 ha en el APHN), propone un total de 388.000 ha de nuevos regadíos para todo el Estado, de las que en concreto 51.000 ha corresponderían a Aragón.

– *El Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro (1996)*

Tras semejante rosario de contradicciones y despropósitos planificados, en 1995 la CHE decide lanzar el debate definitivo en el Consejo del Agua de Cuenca sobre el Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro. Desgraciadamente, lo que era una ocasión para la autocrítica sería, la reflexión profunda y el debate social sereno y democrático, se convirtió en un puro trámite formal de ratificación de toda la dinámica anterior. En síntesis el Plan vuelve a plantear, de cara a los usos agrícolas del agua, en lo esencial, un catálogo de obras públicas, incluyendo un total de:

- 63 actuaciones de regulación que, en definitiva, vendrían a ser 63 nuevos embalses o recrecimientos que incrementarían la capacidad de almacenamiento en 4.000 hm³, lo que supone un aumento del 58%.
- 63 actuaciones en materia de creación de nuevos regadíos que alcanzarían 445.000 nuevas hectáreas, lo que supondría un aumento del 83% respecto a la superficie estimada por la propia CHE como regadíos reales actuales.
- Actuaciones dirigidas a la mejora y modernización de 450.000 hectáreas de grandes polígonos de riego y áreas de regadíos tradicionales.

Este conjunto de actuaciones en materia agrícola representan el núcleo esencial de las previsiones inversoras del Plan que se elevan a cerca de

2 millones de pesetas. Como por otro lado es también tradicional en la planificación hidrológica, tan descomunal esfuerzo inversor habría de recaer esencialmente sobre el erario público; y como desgraciadamente también es tradición, semejante Plan no aporta ni tan siquiera el más elemental análisis de valoración y viabilidad económica. Nada tampoco, respecto a los impactos ambientales y sociales que se producirían en sus sensibles y ya muy impactados entornos de montaña, del eje central o del Delta; ninguna previsión tampoco para las áreas esteparias a regar, a pesar de sus problemas de salinidad y de los planes existentes de preservación de Monegros, con financiación europea, como parque natural estepario...

14. Ideas y propuestas alternativas - El canal de Aragón y Cataluña, una experiencia avanzada de modernización de un gran polígono en el valle del Ebro

Más que desarrollar aquí un catálogo de ideas teóricamente practica- bles, vamos a exponer y documentar ideas practicadas de hecho en el pro- pio valle del Ebro, referenciando los datos de viabilidad y resultados que las han hecho y las hacen posibles como experiencias avanzadas.

Afortunadamente, lo que hace pocos años era considerado, incluso por el Ministerio, como utopías o alternativas excesivamente caras, se van imponiendo como opciones razonables, viables y oportunas. En la cuenca del Ebro se dispone de un caso, que aun teniendo mucho que mejorar, ha marcado el ejemplo a seguir. Se trata del canal de Aragón y Cataluña.

Fue el primer gran polígono de riego diseñado y promovido por los más destacados regeneracionistas, con Costa¹ a la cabeza, a principios de siglo. Está basado en la regulación que el embalse de Barasona (1932), con sus 61 hm³ de capacidad, genera en el Esera (afluente del Cinca), y en un aporte complementario regulado en el Noguera Ribagorzana desde el embalse de Santa Ana. El canal de Aragón y Cataluña, que riega 98.000 ha, se dimen- sionó para regar una distribución de cultivos esencialmente cerealista, ade- cuada al problema acuciante del momento: la lucha contra la hambruna y la miseria. Con el tiempo, y especialmente en los últimos decenios, tal distri- bución de cultivos fue evolucionando hacia productos específicos del rega- dío, de mayor rentabilidad, y que demandaban mayores caudales de riego. La automática demanda de nuevas infraestructuras de regulación en el Piri-

¹ Joaquín COSTA (1846-1911) es una figura clave del Regeneracionismo en España. Notario de profesión, dedica de hecho gran parte de su vida a la política hidráulica. Es el introductor del «Estruc- turalismo Hidráulico». Su sistemática y apasionada defensa de que las grandes obras hidráulicas y de regadío fueron asumidas como obras de interés general por el Estado abre una nueva perspectiva. Pos- teriormente, una pléyade de brillantes ingenieros e intelectuales, como Lorenzo Pardo, serían conti- nuadores y artífices de la puesta en práctica de muchas de esas ideas y proyectos.

neo se concretó en el proyecto del embalse de Campo, que durante muchos años amenazó este importante municipio pirenaico. La oposición social acabó por triunfar derivándose la atención de la administración hacia el proyecto alternativo de Comunet. Importantes problemas técnicos, junto a la correspondiente oposición de la comarca de Graus, acabó por motivar el abandono también de este proyecto. Entretanto las propias comunidades de regantes del Canal de Aragón y Cataluña iniciaron un giro histórico, apremiados por sus propias necesidades, asumiendo, en lo esencial, la responsabilidad de la resolución de sus problemas. La construcción de las primeras balsas de regulación en tránsito a lo largo del canal principal, y la introducción del riego a presión desde las mismas, empezó a demostrarse viable. Desde entonces las comunidades de regantes (y en muchos casos agricultores a título individual), apoyándose en ayudas públicas, se han ido dotando de un sistema de balsas de regulación a lo largo de los canales principales, y ubicadas por tanto en cotas altas dentro del propio polígono. Esto les ha permitido, no sólo disponer de un volumen de recurso regulado notablemente mayor, sino sobre todo de una regulación flexible y fácilmente acoplable a un sistema de riego a presión generalizado, con mínimos costes energéticos de mantenimiento y explotación. Las subvenciones públicas a estas obras (Generalitat, DGA, Ministerio de Agricultura...) han venido cubriendo entre el 30% y el 40% de los costes, requiriéndose por tanto un esfuerzo y un nivel de iniciativa personal y colectivo notable por parte de los regantes.

La Federación de Comunidades de Regantes del Canal de Aragón y Cataluña estima que en estos momentos los centenares de balsas de regulación en tránsito construidas les permiten regular tanta agua en el propio polígono como la que les regula en cabecera el pantano de Barasona. Por otro lado, la red de balsas les permite un sistema de regulación flexible; les permite aprovechar el canal en tiempos de baja demanda; les permite aprovechar igualmente las tormentas imprevisibles que hacen bajar las necesidades de riego, de forma que en los siguientes días se pueden almacenar las aguas del canal en las balsas en lugar de dejarlas correr; permite introducir el riego a presión desde las balsas, con lo que se consigue una oferta acoplada en el tiempo a un régimen de demandas cómodo y flexible, desapareciendo los turnos rígidos y las noches de insomnio para atender el correspondiente turno de riego... El consumo energético para conseguir la correspondiente presión es prácticamente nulo, pues la misma se consigue por gravedad. Al mismo tiempo la implantación del riego a presión introduce de forma automática la trascendental *revolución del contador*, forzando a cambiar el tradicional pago por hectáreas para pasar a pagar por metros cúbicos usados. Hoy de hecho el 50% de este enorme polígono despacha su suministro de caudales pasando por contador.

Obviamente, todo ello induce costes que luego analizaremos, pero ese mismo hecho ha dinamizado también la evolución hacia cultivos más ren-

tables, al tiempo que la dimensión de muchas explotaciones ha forzado la complementación de rentas en base al desarrollo ganadero. Hoy esta zona reúne una de las mayores concentraciones ganaderas del país, y específicamente la mayor concentración de vacuno para carne de todo el Estado, lo que por cierto lleva a que la lonja de Binéfar fije los precios de vacuno a nivel de todo el Estado.

Con el fin de situar el orden de magnitud de los costes que esta dinámica de modernización del regadío ha supuesto tomaremos dos ejemplos concretos, los de Bencillón y Litera-Puntal, como botones de muestra en la zona.

En Bencillón, la construcción de la balsa más las instalaciones de distribución por tubería han situado los costes globales para la comunidad de regantes en un promedio de unas 500.000 pta/ha, a las que habría que sumar el 30% de subvención de la administración (unas 215.000 pta/ha). Contando con quince años de amortización, y un suministro de 8.000 m³/ha/año para un cultivo de alfalfa, por ejemplo, nos situaríamos en un coste de unas 4 pta/m³. Se trataría de ver hasta qué punto los beneficios generados permiten compensar estos costes, contabilizando los beneficios que implican el ahorro de agua y la mayor productividad que se deriva de los modernos métodos de riego. Según datos recogidos directamente entre los regantes de la zona un cultivo de alfalfa en la zona aumenta en torno al 40% su producción al pasar de riego a pie a riego por aspersión. Una hectárea de alfalfa puede producir en promedio unas 47,5 t/ha, lo que supondría unas 172.000 pta/ha (MAPA-Anuario agrícola-1993); semejante aumento de productividad generaría por tanto unas 69.000 pta/ha. Dividiendo este incremento de beneficios netos (los costes no varían) por los 8.000 m³/ha/año ello nos llevaría a un aumento de beneficios de 8,6 pta/m³, lo que de hecho asegura ya de entrada la viabilidad de la transformación, sin siquiera modificar en este caso el cultivo hacia otros más intensivos. Por otro lado, se estima que dicho cambio de riego por inundación a aspersión en el riego de la alfalfa reduce el requerimiento de agua en un 20%. Ello, en definitiva, unido al citado aumento de producción, llevaría a ahorrar cerca del 60% del agua por unidad de producción.

El segundo caso referenciado, el de Litera-Puntal, se ubica en el término municipal de Fraga. La comunidad de regantes ha puesto en ejecución un plan de modernización sobre el que se dispone de detallada contabilidad y documentación. La superficie regable en esta Comunidad es de 471 ha, distribuidas en 110 parcelas. El sistema diseñado y puesto en ejecución se basa en una balsa de regulación de 180.000 hm³ situada en altura, junto al canal principal, que alimenta una red de 16 km de tuberías de baja presión. La presión se consigue en casi toda la comunidad por gravedad, lo que evita costes energéticos de bombeo.

La financiación del proyecto se basa en la subvención del 40% por parte de la Diputación General de Aragón, un crédito bancario al 11%

anual y amortización de quince años y en la financiación propia de la comunidad de regantes. La estructura de costes y financiación se recoge en el cuadro 14.1. En definitiva, entre los 70 millones que costó hacer la balsa de regulación, más los 150 de la red de distribución y contando con los intereses que hay que pagar al banco (téngase en cuenta que el interés en aquellos momentos era muy alto...) el coste total se situaría en prácticamente 300 millones de pta. Supuesto que hubiera que amortizar íntegramente este coste total a veinte años en base al pago de caudales usados, y suponiendo que el sistema regulara y suministrara una media de 6.000 m³/(ha año), el coste que habría de aplicarse sería de 5,3 pta/m³.

Cuadro 14.1	
COSTES Y FINANCIACIÓN DE LA MODERNIZACIÓN DE LA COMUNIDAD DE REGANTES LITERA-PUNTAL	
	10 ⁶ pta
Costes	
Costes de la balsa	70.230
Costes de la red de distribución a presión	151.395
TOTAL	221.625
Financiación	
Subvención DGA	88.650
Crédito bancario (al 11% anual)	73.194
Financiación propia	59.781
TOTAL	221.625

Fuente: J. Tudela, 1994. Federac. de Comunidades de Regantes del Canal de Aragón y Cataluña.

Dado que la subvención pública es a fondo perdido, los costes, caso de que se repercutieran sobre los regantes en proporción al uso de caudales, supondrían un incremento de la tarifa de 3,7 pta/m³. Si comparamos estos costes con los aumentos de productividad en la alfalfa inducidos por el proceso de modernización que explicábamos en el párrafo anterior queda clara la viabilidad de la iniciativa. Por otro lado, el proyecto de modernización no sólo incluye el sistema de regulación y distribución aludido, sino que prevé una redistribución de cultivos y de concentración de parcelas, lo que abre perspectivas de incrementos notables de la productividad.

Sin embargo, el modelo de financiación usado y amparado por la Administración, fuerza a que el pago por parte de los regantes de estas inversiones no se cargue sobre el uso de caudales, sino en proporción a las hectáreas que tiene cada cual. Ello supone una fórmula que sigue ligando

los costes exclusivamente a las hectáreas y no a los metros cúbicos usados, con lo que se pierde la ocasión de incentivar el ahorro y la eficiencia desde la política misma de financiación de las obras de modernización.

Bibliografía

- ACÍN, J. L. y PINILLA, V. (1995), *Pueblos abandonados, ¿un mundo perdido?*, Rolde de Estudios Aragoneses.
- AGUILERA KLINK, F. (1993), «El problema de la planificación hidrológica: una perspectiva diferente», *Revista de Economía Aplicada*, 1, 2, 209-216.
- AGUILERA KLINK, F. (1994), «Agua, Economía y medio ambiente: interdependencias físicas y necesidad de nuevos conceptos», *Revista de Estudios Agrarios*, 42, 167, 113-130.
- ARROJO, P. (1994), «Economía Ecológica: argumentos frente al anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional» - «IV Jornadas de Economía Crítica» (Valencia, 1994).
- ARROJO, P., SÁNCHEZ, J. y BIELSA, J. (oct-1994), «Fundamentos para una gestión del agua coherente con un modelo de Desarrollo Sostenible» presentado al «IV Congreso de Economía Aragonesa» (Zaragoza).
- ARROJO, P. (1997), «Análisis Coste/Beneficio del proyecto Itoiz-Canal de Navarra». Pendiente de publicación, Bakeaz.
- Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento (1992), *El suministro de agua potable en España: Madrid-Barcelona*.
- AZQUETA, D. (1994), *Valoración económica de la calidad ambiental*, McGraw Hill.
- BBV Servicio de Estudios (1994), «Encuesta de población activa y Renta Nacional».
- Coordinadora de Defensa Ambiental -CODA- (1995), *Propuestas para la gestión y el uso adecuado del agua en España*, CODA.
- Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE) (1996), *Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro: Memoria y Anexos*.
- Diputación General de Aragón (DGA) (1994), *Macromagnitudes del sector agrario aragonés*.
- Diputación General de Aragón (DGA) (1994), *Anuario estadístico agrario de Aragón*.
- Diputación General de Aragón (DGA) (1994), *Costes de producción de actividades agrícolas y ganaderas*.
- Diputación General de Aragón (DGA) (1995), *Costes de producción de actividades agrícolas y ganaderas*.
- Diputación General de Aragón (DGA) (1991), *Cálculo de la evapotranspiración de referencia en Aragón*.
- Gobierno de Navarra (1994), *Manual de estadística agraria*.

Gobierno de Navarra (1994), *Análisis de la economía de los sistemas de producción*.

MAPA, *Anuarios agrarios 1992-1993-1994*.

MEZO, J. (1995), «Política del agua en España en los años ochenta y noventa: la discusión del Plan Hidrológico Nacional», *ASP Research Paper* 9(a), Madrid.

MOPT (1993), *Anteproyecto de ley del Plan Hidrológico Nacional* (Mimeo).

MOPTMA (1994), *Plan Hidrológico Nacional: análisis de escenarios*, 28-2-94 (Mimeo).

NAREDO, J. M. y LÓPEZ-GÁLVEZ, J. (1994), «Información técnica y gestión económica del uso del agua en los regadíos españoles», *Revista de estudios agro-sociales*, 42, 167: 185-208.

OLLERO, A. (1993), «Los elementos geomorfológicos del cauce en el Ebro de meandros libres y su colonización vegetal», *Geographicalia*, 30, 295-308.

OMEDAS, M. (1994), «El agua en el desarrollo económico-social y medioambiental de Aragón», Premio Pignatelli 1994-DGA.

PINILLA, L. (1990), *Informe técnico sobre los problemas de salinidad en los grandes polígonos de riego de la Cuenca del Ebro, CHE*.

PINILLA, V. (1996), *Evolución histórica del regadío en Aragón en el siglo XX*, Universidad de Zaragoza (pendiente de publicación).

PRAT, N., IBÁÑEZ, C., et al. (1995), «The Ebro Delta, Spain: water and sediment management in the context of relative sea level rise», *Proceedings of the Second International Conference on the Mediterranean Coastal Environment MEDCOAST 95*, E. Ozhan-editor.

PRAT, N. e IBÁÑEZ, C. (1995), «Effects of water transfers projected in the Spanish National Hydrological Plan on the biology of the lower river Ebro and its Delta», *Water Science and Technology*, n.º 31, pp. 79-86.

RUIZ GARCÍA, J. M. (1994), *25 Propuestas para mejorar el Plan Hidrológico Nacional*, Centro de Investigaciones para la Paz.

SUMPSI VÍÑAS, J. M. (1994), «El régimen económico financiero del agua y la agricultura», *Revista de estudios agro-sociales*, 42, 167: 59-88.

TABUENCA, J. M. (1995), *Uso, ahorro y calidad del agua*, DGA: Departamento de Agricultura y Medio Ambiente.

TUDELA, J. (1994), *Proyecto de modernización de la Comunidad de Riegos Litera-Puntal*, Lérida-Proyecto fin de carrera.

SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS COMUNIDADES DE REGANTES

Rodrigo Jiliberto
Universidad Carlos III de Madrid

Amparo Merino
Universidad San Pablo-CEU

1. Introducción

Para regar los 3,4 millones de hectáreas de regadío¹ que, aproximadamente, existen en España son captadas de las diversas fuentes en torno a 24 hectómetros cúbicos de agua anuales, cantidad que supone un 80% del total de los usos consuntivos de agua². En consecuencia, puesto que la Ley encarga su gestión a las comunidades de regantes³, es evidente la trascendencia de estas organizaciones en el buen uso y gestión de un recurso tan escaso y vital como es el agua.

El objeto de este trabajo no es otro que aportar un primer análisis respecto de esa realidad tan significativa como poco conocida que son las comunidades de regantes. Y para ello, además de una presentación breve de los datos estadísticos existentes que cuantifican su número, así como alguna otra variable descriptiva, se ha realizado un análisis del marco normativo que regula la actividad de estas instituciones, de las obligaciones y derechos que las caracterizan. Adicionalmente se ha llevado a cabo el análisis de una muestra de las contabilidades de seis comunidades de regantes,

¹ Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (1993), *Anuario de Estadística Agraria*.

² Según la información que figura en Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (1993), *Memoria del Plan Hidrológico Nacional*.

³ Establece la Ley de Aguas en su artículo 73.1: «Los usuarios del agua y otros bienes del dominio público hidráulico de una misma toma o concesión deberán constituirse en comunidades de usuarios. Cuando el destino dado a las aguas fuese principalmente el riego, se denominarán comunidades de regantes». En el Reglamento del Dominio Público Hidráulico que desarrolla la ley añade (art. 198.2): «Tienen la obligación de constituirse en comunidad todos los usuarios que, de forma colectiva, utilicen la misma toma de aguas procedentes o derivadas de manantiales, pozos, corrientes naturales o canales contruidos por el Estado o usen un mismo bien o conjunto de bienes de dominio público hidráulico».

que aunque pequeña permite una primera aproximación a su gestión económica. En su conjunto ambas perspectivas, la normativa y la contable, pretenden realizar un primer juicio sobre el marco normativo y contable que rige la actividad de las comunidades de regantes, y sobre su capacidad para incitar una gestión eficiente de ese bien público que les es confiado en tan ingentes cantidades.

Algunos Datos de Referencia

Si bien somos conscientes de la existencia de irregularidades en la información actual sobre aspectos como la superficie regada, el volumen de agua utilizada para riego, el número y tipo de pozos existentes, las comunidades de regantes registradas, etc., los datos aportados por el catálogo general de comunidades de regantes⁴ muestran la existencia de cerca de 6.200 comunidades que se reparten a lo largo de las distintas cuencas hidrográficas españolas, según se pone de manifiesto en el siguiente cuadro:

Cuadro 1.1		
COMUNIDADES DE REGANTES		
Cuenca	Número de comunidades	
Ebro	1.640	
Guadalquivir	1.022	
Duero	935	
Júcar	680	
Sur	494	
Segura	357	
Tajo	304	
Islas	276	
Cataluña	224	
Norte	149	
Guadiana	107	
Total	6.188	

Fuente: Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, 1994.

⁴ Ministerio de Obras Públicas Transportes y Medio Ambiente (1994), *Catálogo General de las Comunidades de Regantes*.

Del total de comunidades de regantes, también según los datos del catálogo, la mayoría (2.000 de las 4.280 caracterizadas) tienen menos de veinte componentes o comuneros, en tanto que un número bastante más reducido, unas 800, contaban con más de 200 miembros.

Por comunidades autónomas éstas se concentran en Andalucía, seguida de Castilla León y Aragón. Por cuencas hidrográficas, se sitúa el mayor número en el Ebro, seguida a distancia por el Guadalquivir y el Duero.

2. Funciones y organización de las comunidades de regantes

Las comunidades de regantes son entidades administrativas de tipo corporativo constituidas por todos los usuarios con derecho a utilizar un determinado cauce de aguas destinadas, fundamentalmente, al riego de fincas situadas en una zona o superficie de terreno delimitada y que pertenecen a los comuneros. Es decir, la concesión de agua es dada a la tierra, y no al comunero propietario de la misma; por tanto, cuando un comunero vende su tierra, está traspasando ese derecho que va vinculado a la misma y que no puede vender de modo aislado. Las comunidades de regantes, por otra parte, no persiguen fines de lucro, sino el aprovechamiento colectivo racional de las aguas públicas, superficiales o subterráneas, que les son comunes.

2.1. Funciones internas⁵

Las comunidades de regantes han de ocuparse, en definitiva, de la asignación y distribución del agua, así como de la conservación de las obras necesarias para efectuar el reparto. Para desarrollar tales tareas desempeñan una serie de funciones internas, de entre las que podemos destacar las siguientes, sin olvidar las numerosas peculiaridades que la gran diversidad de comunidades de regantes existente encierra:

1. Elaboración de una relación actualizada de los partícipes –los propietarios de las fincas, dados de alta en el Padrón de Propietarios⁶– y los

⁵ Puede consultarse MURILLO CUESTA, J. (1994), «Comunidades de regantes», curso organizado por el IRYDA sobre Problemática del riego y regadío, y SOUBRIER GONZÁLEZ, G. (1992), «Asociaciones de Usuarios», Jornadas organizadas por el CEDEX sobre «Explotación de sistemas de riego».

⁶ Partícipes y usuarios no tienen por qué coincidir debido, por ejemplo, al arrendamiento de fincas, estableciendo el Reglamento del dominio público hidráulico en su artículo 201.8 que «los propietarios de los bienes adscritos al aprovechamiento colectivo, y únicamente ellos o sus representantes legales, tendrán derecho a participar en la constitución o funcionamiento de la comunidad y a ser elegidos para desempeñar cualquier cargo de la misma», si bien con la limitación de que «a ningún pro-

usuarios del agua para riego, identificándolos con el número de sus parcelas, superficie, acequia de riego y número de toma. Es preciso, asimismo, que figuren en un plano las parcelas con su número y se reflejen las redes de acequias, desagües y caminos construidos.

2. Distribución del agua entre los usuarios, que puede llevarse a cabo, básicamente, a través de dos modalidades distintas, elección que condicionará el personal necesario en la comunidad:

a) *Distribución por turnos*, que se suele desarrollar del modo siguiente:

- Estimación de las necesidades totales de agua previa a la campaña de riegos, mediante fichas de cultivos por comunero, así como la previsión de la fecha en la que ha de darse el agua y la acequia por la que se ha de empezar a distribuir.
- Recogida de peticiones de los usuarios en los primeros días de la semana para la previsión de riego de la semana siguiente y concesión, por orden de petición, de las horas de riego que le corresponde a cada regante.
- Conocidas las previsiones de distribución de agua en la red para la semana, se notifican las necesidades de agua al organismo de cuenca correspondiente.
- Para el correcto desarrollo de la campaña de riegos es preciso contratar vigilantes o acequeros que dominen un determinado número de hectáreas cada uno controlando el cumplimiento de los turnos de riego, la distribución del agua, la apertura y cierre de compuertas, etc.

b) *Distribución a la demanda*, que requiere el desarrollo de las siguientes funciones específicas:

- Elaborar una relación de cultivos que previsiblemente van a sembrar los usuarios para prever la necesidad de agua en la campaña.
- Anotar la medición de los contadores de agua para conocer el consumo realizado por el usuario y en la totalidad de la red.
- Desmontar los reguladores de presión, caudal y contadores, que habrán de ser montados de nuevo antes de comenzar la próxima campaña de riegos, para evitar los desperfectos que pueden producirse fuera de la misma.

3. En el caso de comunidades de regantes que se abastecen de aguas subterráneas posee una gran importancia la función de extracción de la misma a través de las instalaciones de captación, con bombas sumergidas, cuya descarga suele verter a una red de conducción constituida por canales de transporte.

El peticionario podrá correspondiente un número de votos que alcance el 50% del conjunto del de todos los comuneros, cualquiera que sea la participación de aquél en los elementos comunes y, consiguientemente, en los gastos de la comunidad».

4. Conservación y mantenimiento de todas las redes de distribución y drenaje, tanto en el período de riegos por rotura de algún elemento necesario para mantener el servicio, como por la planificación fuera de la campaña de riegos, actuando sobre aquellas obras que más lo necesiten. Si algún regante desea modificar un elemento de la red para adaptarlo a una mejor distribución del riego que pueda incidir en el conjunto de los usuarios, habrá de ser autorizado por la comunidad de regantes.

5. Confección de los recibos para el cobro de las cuotas correspondientes. La base de la financiación de las comunidades de regantes es la financiación interna, mediante las aportaciones de los comuneros. Efectivamente, por imperativo legal, las comunidades de regantes han de llevar a cabo la confección de unos presupuestos de ingresos y gastos, así como el establecimiento de las derramas ordinarias y extraordinarias⁷. Por tanto, los comuneros han de satisfacer, en equitativa proporción, los gastos comunes de explotación, conservación, reparación y mejora, así como los cánones y tarifas correspondientes⁸. A este respecto, el reglamento que desarrolla la ley establece que del mismo modo que ningún comunero podrá ser exonerado por entero de las cargas inherentes a su participación en el aprovechamiento colectivo de aguas y en los demás elementos comunes, tampoco podrán establecerse pactos o cláusulas estatutarias prohibitivas de la realización de las cuotas o derramas necesarias para financiar los gastos de la comunidad⁹.

Liquidado el presupuesto de la campaña anterior y aprobado el presupuesto para el año, se calcula el coste de distribución del agua y la cuota o derrama a abonar por cada comunero, cuya gestión de cobro es fundamental para el correcto funcionamiento de la comunidad. Las cuotas pueden ser determinadas bajo tres procedimientos básicos¹⁰:

a) *Por hectárea*: se obtiene dividiendo los gastos totales presupuestados por las hectáreas de la comunidad. Su principal inconveniente es que no crea incentivos para el ahorro de agua y que no distingue las necesidades hídricas de los distintos cultivos.

b) *Por metro cúbico usado por cada usuario*: se trata de establecer un precio por metro cúbico utilizado, lo que ofrece la ventaja de favorecer un uso más racional del agua.

c) *De forma binómica*: la cuota estaría formada en parte por los gastos generales y de conservación de las obras correspondientes a cada hectárea,

⁷ Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el reglamento del dominio público hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar, I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas («BOE», núm. 103, de 30 de abril de 1986). Véase el artículo 220.

⁸ Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas («BOE», núm. 243, de 10 de octubre). Véase el artículo 74.2 de la Ley y el artículo 200 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

⁹ Artículo 201.8 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

¹⁰ SOUBRIER GONZÁLEZ, G. (1992), *Op. cit.*

y el resto en función de los metros cúbicos consumidos. En principio, ésta parece la cuota más equitativa, al soportar los comuneros los gastos fijos en función de las hectáreas y los variables, que van muy unidos al uso del recurso, en función del gasto realizado.

Además de las anteriores funciones, las comunidades de regantes llevan a cabo otras *externas*, en la línea que se recoge en el artículo 1.º del Real Decreto 927/1988, que señala que uno de los principios a los que se someterá el ejercicio de las funciones del Estado en materia de aguas es la unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios¹¹. Tales funciones hacia el exterior se desarrollan en el ámbito del Consejo Nacional del Agua, así como en el de los organismos de cuenca, a través de su junta de gobierno, las juntas de explotación, la asamblea de usuarios y las comisiones de desembalse. A las últimas les corresponde deliberar y formular propuestas al presidente del organismo de cuenca sobre el régimen adecuado de llenado y vaciado de los embalses y acuíferos de la cuenca, atendiendo a los derechos concesionales de los diferentes usuarios. Por tanto, la representación de los regantes en este órgano es especialmente importante, dada la importancia decisiva de las decisiones tomadas en su ámbito para el buen funcionamiento de las comunidades de regantes.

2.2. Organización de las comunidades de regantes

Para poder desarrollar sus funciones, las comunidades de regantes se articulan en torno a tres órganos colegiados, según se establece en la Ley de Aguas (art. 76) y en el Reglamento que la desarrolla (arts. 216 a 227).

- *Junta General o Asamblea*: constituida por todos los comuneros, es un órgano deliberante, a través del cual se forma la voluntad de la comunidad. Algunas de sus competencias básicas son la elección del presidente y vocales de la Junta de Gobierno y del Jurado, el examen de la Memoria y aprobación de los presupuestos y de las cuentas anuales, la redacción y modificación de las Ordenanzas, la imposición de derramas, la adquisición y enajenación de bienes, o la solicitud de nuevas concesiones o autorizaciones. En general, le corresponden todas las facultades no atribuidas específicamente a algún otro órgano.

- *Junta de Gobierno*: elegida por la Junta General, se encarga de la ejecución de las Ordenanzas y acuerdos propios y los adoptados por la Junta

¹¹ RD 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, en desarrollo de los títulos II y III de la Ley de Aguas («BOE», núm. 209, de 31 de agosto de 1988).

General. Sus competencias están relacionadas con la vigilancia y gestión de los intereses de la comunidad, así como el buen gobierno y administración de la misma.

- *Jurado de riego*: tiene como cometido conocer las cuestiones que se susciten entre los usuarios de la comunidad en el ámbito de las ordenanzas e imponer a los infractores las sanciones reglamentarias, así como fijar las indemnizaciones que deban satisfacer a los perjudicados y las obligaciones que puedan derivarse de la infracción. En los procedimientos, que serán públicos y verbales, y sus fallos ejecutivos, la propia Ley otorga un peso importante a la costumbre. Efectivamente, es paradigmático el caso del Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia, que cuenta con más de mil años de antigüedad y en el que la tradición ha ido configurando un proceso de actuación sencillo, pero solemne y eficaz, en el que todo se respeta y cumple¹².

3. Naturaleza jurídica de las comunidades de regantes

Hasta 1985, fecha en la que se aprueba la vigente Ley de Aguas, la personalidad jurídica de las comunidades de regantes se admitía por vía de hecho. Sin embargo, no existía acuerdo doctrinal en cuanto al carácter público o privado de la personalidad atribuida a las comunidades. El debate quedó resuelto tras la aprobación de la Ley, que las dota de personalidad jurídica cuando las caracteriza como Corporaciones de Derecho Público¹³.

3.1. Significado de las Corporaciones de Derecho Público¹⁴

Las Corporaciones pueden definirse como asociaciones forzosas de personas, físicas o jurídicas, creadas por el Estado que, igualmente, les atribuye personalidad jurídica pública para, sin perjuicio de defender y gestionar intereses privativos de sus miembros, desempeñar funciones de interés general y cuyo ejercicio se controla por la Jurisdicción Contencioso-Admi-

¹² Puede consultarse Díez GONZÁLEZ, F. (1992), *La España del Regadío y sus Instituciones Básicas*, Madrid: Federación Nacional de Comunidades de Regantes, pp. 19-23.

¹³ Es básica, en lo que a la naturaleza jurídica de las comunidades de regantes se refiere, la publicación de PÉREZ PÉREZ, E. (1995), *Estudios jurídicos sobre regadíos*, Madrid: Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Agrónomos.

¹⁴ Para conocer más sobre la Administración Corporativa, puede consultarse:

PARADA, R. (1992), *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público* (6.ª edición), Madrid: Marcial Pons.

ENTRENA CUESTA, R. (1995), *Curso de Derecho Administrativo. vol. II/2 Organización administrativa* (11.ª edición), Madrid: Tecnos.

nistrativa. Se diferencian, por tanto, de otros entes pertenecientes también a la administración institucional, como las fundaciones, en que éstas se dirigen a la satisfacción de fines que no son propios de las personas que los administran, sino del ente que los crea, mientras que las corporaciones persiguen intereses comunes a las personas que las constituyen, por lo que pueden organizarse con arreglo a un criterio democrático.

De la definición anterior de corporación se desprenden las siguientes características:

1. Las corporaciones constituyen una frontera entre los entes públicos y los privados, frontera poco definida, ya que sobre una base asociativa, aunque forzosa, de carácter privado, cumplen fines públicos de interés general, razón por la cual les es de aplicación un régimen jurídico mixto, público y privado. Esta dualidad se explica por el sustrato sociológico de las corporaciones, esto es, se trata de un grupo humano definido en función de una comunidad de intereses o por el ejercicio de una determinada actividad. Sobre ese grupo humano, cuya natural tendencia podría ser la constitución de una simple organización privada (asociación o sindicato) para la asistencia mutua o para la representación y defensa de sus intereses, interviene el Estado, creando una persona jurídica a la que le atribuye funciones públicas, dado el interés general que implica la actividad que realizan. Dada esa personalidad jurídica con la que están dotadas las comunidades de regantes, gozan de autonomía para establecer relaciones jurídicas, por lo que están facultadas para comprar, vender, contratar trabajadores, ejercitar acciones y realizar toda clase de actividades jurídicas. Pero en el desarrollo de todas estas actividades actúan como entidad privada, por lo que en este ámbito están sometidas al derecho privado. En consecuencia, las corporaciones actuarán, como regla general, sujetas al mismo y, sólo en la medida en que ejercen funciones públicas, se moverán en el ámbito del derecho público, estando sometidas las actas dictadas por los órganos de gobierno en el ejercicio de sus funciones a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Las comunidades de regantes, corporaciones bajo la tutela de las confederaciones hidrográficas, desempeñan las funciones públicas de policía, distribución y administración de las aguas que tengan concedidas por la administración, así como las de ejecutividad de los acuerdos de sus órganos o la posibilidad de ser beneficiarias de la expropiación forzosa. Tales funciones están justificadas por su finalidad de gestión de un recurso, el agua, que es de dominio público y que, además, posee una gran trascendencia social y ambiental. Pero, a la vez que «delegadas» de la administración, responden a unos intereses privados, esto es, el aprovechamiento comunal por los regantes de un factor de producción.

2. La pertenencia a las corporaciones tiene carácter obligatorio, dato decisivo para su transferencia al derecho público. Sin embargo, el ordena-

miento no impone forzosa y directamente el ingreso, en nuestro caso, a una comunidad de regantes, pero sí indirectamente, al elevarlo a requisito *sine qua non* para el ejercicio de su actividad, es decir, la distribución de agua entre los regantes que pertenecen a la misma. Por otra parte, a diferencia de otras corporaciones, como los colegios profesionales, los comuneros no son obligados a su pertenencia a la comunidad en función de su condición personal sino en tanto propietarios de una tierra que entra dentro de los límites de la comunidad.

3. Poseen un carácter monopolístico, en el sentido de que sólo cabe una única organización corporativa para llevar a cabo una determinada actividad: la única entidad posible para gestionar de modo común el agua de riego es la comunidad de regantes (aunque puedan mantener otras denominaciones como heredamientos, hermandades de riego, etc.) o entidades asimiladas: la Ley de Aguas (art. 73.5) permite que, cuando la modalidad o las circunstancias y características del aprovechamiento lo aconsejen, o cuando el número de partícipes sea reducido, el régimen de comunidad pueda ser sustituido por el que se establezca en convenios específicos, que deberán ser aprobados por el organismo de cuenca.

4. Las corporaciones son un caso de auténtica descentralización funcional, ya que el Estado no manda sobre ellas ni dirige su actividad a través del nombramiento de sus directivos, como, por ejemplo, en los organismos autónomos, sino que se gobiernan a través de representantes elegidos por sus miembros. Por otra parte, no gravan el presupuesto del Estado, pues su financiación corre a cargo de las cuotas de los miembros asociados, y no hay comunicabilidad patrimonial o financiera entre las corporaciones y la administración pública a la que están sujetas (las confederaciones hidrográficas, en el caso de las comunidades de regantes), cuyas deudas y responsabilidades nunca pueden afectar a aquéllas. Es decir, aunque desempeñan funciones públicas, las corporaciones no son administración pública.

En definitiva, las corporaciones mantienen elementos de derecho público (asignación de fines públicos, creación por acto de poder, obligatoriedad de la pertenencia de los miembros y organización monopolística) a la vez que elementos privados (defensa de intereses privados de sus miembros, sostenimiento económico a cargo de éstos sin financiación pública). De ahí su régimen jurídico mixto, en el que la parte de su actividad relacionada con sus fines institucionales y la relativa al funcionamiento de su estructura orgánica se somete al derecho público y a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con sus privilegios y servidumbres. Sin embargo, ese sometimiento al derecho público no alcanza a la actividad instrumental, al fin de la corporación. Por esta razón ni los empleados son funcionarios públicos, ni sus contratos administrativos, ni sus bienes se consideran de dominio público, ni se les aplican las reglas de la contabi-

lidad pública, ni los controles son los previstos en la legislación presupuestaria que ejercen la Intervención del Estado y el Tribunal de Cuentas.

3.2. Importancia del carácter de Corporación de Derecho Público de las comunidades de regantes sobre su gestión económica

No existe una norma comúnmente aplicable a las Corporaciones de Derecho Público. De hecho, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su Disposición Transitoria 1.^a, establece que las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales ajustarán su actuación a su legislación específica. Para las comunidades de regantes la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas y el Reglamento del Dominio Público Hidráulico que la desarrolla (RD 849/1986, de 11 de abril) constituyen la normativa específica con base en la cual han sido creadas y se han establecido las normas de funcionamiento, el contenido y ejercicio de sus competencias, así como las potestades administrativas que les son conferidas para desempeñar las funciones públicas que tienen encomendadas. En concreto, habrán de cumplir sus estatutos u ordenanzas, por lo que velará el organismo de cuenca al que están adscritas. La legislación de aguas se limita a señalar un contenido mínimo de los estatutos u ordenanzas¹⁵; incluir la finalidad y el ámbito territorial de la utilización de los bienes de dominio público hidráulico; regular la participación y representación obligatoria y en relación a sus respectivos intereses, de los titulares actuales y sucesivos de bienes y servicios y de los participantes en el uso del agua; obligar a que todos los titulares contribuyan a satisfacer de modo equitativo los gastos comunes de exploración, conservación, reparación y mejora, así como los cánones y tarifas que correspondan, y contener el correspondiente régimen de policía del aprovechamiento colectivo.

En lo que a su régimen económico se refiere la Ley se caracteriza por una cierta parquedad, limitándose a señalar lo siguiente:

1. Todos los gastos necesarios para la captación y conducción del agua, así como para la explotación y conservación de las instalaciones serán sufragados por los beneficiarios en la proporción que determinen los estatutos u ordenanzas.
2. La Junta de Gobierno, uno de cuyos vocales será un tesorero-contador, responsable de los fondos comunitarios, tiene entre sus atribuciones redactar la memoria, elaborar los presupuestos, proponer las derramas

¹⁵ Artículo 74.2 de la Ley de Aguas y artículos 200.1 y 200.2 del RDPH.

ordinarias y rendir cuentas, sometiendo unos y otros a la aprobación de la Junta General, así como ordenar la inversión de fondos con sujeción a los presupuestos aprobados y formar el inventario de la propiedad de la comunidad.

Es más, tras la promulgación de la Ley de Aguas, y como establece en su artículo 77, las comunidades de regantes podrían seguir funcionando de acuerdo a las ordenanzas que tuvieran debidamente aprobadas con anterioridad mientras los usuarios no decidieran cambiarlas y allí donde hubiera Jurados o Tribunales de riego continuarían con su organización tradicional. Efectivamente, en las comunidades de regantes, con un origen incluso milenario en algunos casos y con raíces en la tradición concejil¹⁶, las normas de Derecho consuetudinario, que contienen una experiencia muy contrastada transmitida por generaciones, se han plasmado con el tiempo en las ordenanzas escritas que, en consecuencia, suelen estar fuertemente arraigadas en los miembros de la comunidad.

En consecuencia, la Ley se muestra muy respetuosa con el tipo de gestión que las comunidades de regantes habían llevado tradicionalmente. Así, a pesar de su vertiente privada, como dijimos, en cuanto a los contratos que realicen con terceros, no se rigen por el Código de Comercio, no han de inscribirse en el Registro Mercantil ni depositar sus cuentas anuales, o hacer públicos sus presupuestos, etc., debido precisamente a su naturaleza jurídica *sui generis* y a la flexibilidad que les otorga su legislación específica.

En cuanto a su financiación, los costes de gestión y explotación han de repartirse lo más equitativamente posible entre los regantes, quienes están obligados a aportar periódicamente una cuota o derrama. Tal obligación nace por imperativo legal de la confección por la Junta de Gobierno de unos presupuestos de ingresos y gastos para cada campaña de riego, una vez liquidados los de la campaña anterior (aunque también pueden confeccionar presupuestos extraordinarios), que han de ser aprobados por la Junta General, tanto en su cuantía como en el sistema de reparto (cuota a abonar por los regantes). Es decir, las comunidades de regantes no han de llevar a cabo una contabilidad adecuada a las normas del Plan General Contable, puesto que no hay ninguna norma que les obligue a ello; por el contrario, siguiendo su norma reguladora, han de funcionar con una contabilidad presupuestaria.

Desde una perspectiva fiscal, destacan los siguientes aspectos:

- La Ley de Aguas atribuye a la Junta de Gobierno la mencionada responsabilidad de formular unos presupuestos de ingresos y gastos para cada

¹⁶ Para conocer más sobre el origen de las comunidades de regantes, véase Díez González, F. (1992), *Op. cit.*, y Pérez Pérez, E. (1995), *Op. cit.*

campaña de riego, así como la de fijar las cuotas y la de rendir cuentas ante la Junta General. Es decir, el paso de una contabilidad meramente presupuestaria a una contabilidad adecuada a las normas del Plan General Contable es, como dijimos, totalmente voluntario.

- Las comunidades han de practicar las retenciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) necesarias por los trabajadores que, en su caso, empleen.

- Se introduce, entre las modificaciones del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) derivadas de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, como un nuevo supuesto de no sujeción, las operaciones realizadas por las comunidades de regantes para la ordenación y el aprovechamiento de sus aguas, si bien soportan IVA como consumidores finales.

- No existe la obligación de depósito de sus cuentas anuales ni de legalización de los libros en los organismos de cuenca.

- En relación con Impuesto sobre Sociedades¹⁷, la Ley señala como sujetos pasivos a las personas jurídicas, excepto las sociedades civiles. El Código Civil establece que son personas jurídicas las corporaciones, asociaciones y fundaciones de interés público reconocidas por la Ley y las asociaciones de interés particular, sean civiles, mercantiles o industriales, a las que la Ley concede personalidad propia, independiente de la de cada uno de los asociados. En consecuencia, las comunidades de regantes, en tanto Corporaciones de Derecho Público se pueden entender como sujetos pasivos del impuesto, si bien existen opiniones divergentes al respecto. Sin embargo, aunque las comunidades no aparecen como un supuesto claro de exención total del impuesto, sí que se pueden considerar exentas parcialmente, ya que uno de los casos de exención parcial es el de «las fundaciones, establecimientos, instituciones y asociaciones sin ánimo de lucro que no reúnan los requisitos para disfrutar del régimen fiscal establecido en la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones e Incentivos a la Participación Privada en Actividades de Interés General». En la exención parcial las rentas que figuran como exentas son las siguientes:

- Las que procedan de la realización de actividades que constituyan su objeto social o finalidad específica, es decir, las cuotas de asociados o las subvenciones obtenidas de la administración pública para la realización de actividades o fines amparados en la exención.

- Las rentas derivadas de adquisiciones y de transmisiones a título lucrativo, siempre que unas y otras se obtengan o realicen en cumplimiento de su objeto o finalidad específica, es decir, los incrementos de patrimonio derivados de una adquisición o transmisión a título lucrativo.

¹⁷ Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades («BOE» núm. 310, de 28/12/95)

- Exención respecto a las rentas que se pongan de manifiesto en la transmisión onerosa de bienes afectos a la realización del objeto social o finalidad específica cuando el producto obtenido se destine a nuevas inversiones relacionadas con dicho objeto social o finalidad.

4. Cuentas y flujos económicos de las comunidades de regantes

El marco institucional que rige a las comunidades de regantes se ve reflejado con claridad en la gestión económica y financiera que éstas realizan, la cual queda plasmada en sus instrumentos contables.

Como se señaló anteriormente, las comunidades de regantes tienen desde un punto de vista contable, la obligación de confeccionar unos presupuestos de ingresos y gastos, y presentar unas cuentas anuales ante la Junta General.

Estos instrumentos son, entre otros, un elemento clave para la estimación de las cuotas de derramas de cada comunero. Así, una vez liquidado el presupuesto del año anterior, los gastos presupuestados del año corriente más/menos el saldo del año anterior, constituyen el punto de partida para determinar la cuota anual de cada comunero o parte proporcional en que éste debe financiar los gastos totales de la entidad. Este procedimiento está así delimitado expresamente en la Ley de Agua y reglamento respectivo. No obstante, no se puede afirmar que suceda en la práctica siempre así, constatándose situaciones en que se fijan las cuotas con antelación al cierre del balance del año anterior, pasando el saldo, en caso de existir a una cuenta financiera, o bien casos en los que las comunidades de regantes se ven en la obligación de elaborar presupuestos extraordinarios.

No obstante, ni la Ley ni el reglamento y resto de disposiciones definen cómo se deben elaborar tales presupuestos, ni delimita su contenido mínimo. Al mismo tiempo, como estas entidades no están sujetas al Impuesto de Sociedades, ni están obligados a realizar declaraciones de Impuesto al Valor Añadido (IVA), no están ni se ven obligadas a llevar una contabilidad empresarial formalizada como la definida por el Plan General Contable.

Esto supone que las comunidades de regantes no están obligadas ni de hecho ni de derecho a elaborar unas cuentas económicas normalizadas que permitan emitir un juicio razonado sobre su situación financiera y patrimonial. Probablemente es ésta una excepción dentro del conjunto de entidades y personalidades jurídicas que el actual marco legal español permite. Una de las consecuencias de esta situación es la no dotación por parte de las comunidades de regantes de la amortización que permita sustituir las instalaciones de riego cuando se han depreciado, es decir, no suele existir un mantenimiento hiperanual de las mismas, lo que obliga, en ciertas ocasiones a la intervención urgente de la Administración.

El resultado de este vacío legal es que las cuentas económicas de las comunidades de regantes presentan un panorama tan variopinto como preocupante.

Con objeto de graficar la situación predominante en materia contable se han estudiado los instrumentos contables utilizados en una corta muestra de seis comunidades de regantes. De esta muestra de los presupuestos de seis comunidades de regantes de diversas cuencas se pueden extraer una serie de conclusiones provisionales que son de interés. En el cuadro adjunto se recogen en términos porcentuales las principales partidas de los presupuestos de gastos e ingresos de cada una de ellas.

Cuadro 4.1
PORCENTAJES DE INGRESOS Y GASTOS
DE SEIS COMUNIDADES DE REGANTES

		GASTOS (%)					
N.º	CCRR/OPERACIÓN	1(91)*	2(92)	3(93)	4(86)	5(93)	6(83)
PERSONAL		38,26	28,43	32,15	77,90	51,91	44,73
CONSERVACIÓN	REPARACIÓN	15,40	30,04	6,51	16,84	40,94	49,14
	INVERSIÓN		15,02	0,00	0,00	0,00	1,54
	ADMINISTRACIÓN	5,57	6,26	5,68	2,20	0,00	2,87
OTROS		40,78	20,25	55,65	3,05	7,15	1,72
TOTAL		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

		INGRESOS (%)					
CUOTAS Y DERRAMAS		49,33		84,00	83,2	82,47	86,95
FINANCIEROS		19,76		0,00	1,65	2,34	1,12
OTROS		30,91		16,00	15,13	15,19	11,92
TOTAL		100,00		100,00	100,00	100,00	100,00

(91)* = Año del presupuesto

1. En primer lugar, con respecto a los flujos monetarios más singulares recogidos en las mismas, se puede señalar que, como es de suponer, el principal ingreso de las comunidades de regantes son las cuotas de los comuneros. No obstante, aparecen igualmente otros ingresos, unos asociados a la gestión del recurso, como la venta de agua a usuarios no agrícolas (otros), y algunos atípicos, dentro de los que destacan los financieros por depósitos a cuenta en entidades financieras.

Desde la óptica de los flujos de ingresos estos presupuestos no se alejan mucho de lo que era de esperar. No obstante, no dejan de ser llamativos en

casi todos ellos los ingresos financieros atípicos, así como los asociados a servicios de abastecimiento no agrícola, sobre todo porque alcanzan una entidad significativa que puede estar revelando un papel y una modalidad adicional de las comunidades de regantes en la gestión del recurso que añade cierta flexibilidad al modelo actual (ventas a terceros). Por otra parte, estos flujos atípicos muestran un cierto superávit presupuestario, que por razones de prudencia no se aplica a una reducción de cuotas, pero que indica también una cierta capacidad financiera inutilizada, que podría ser puesta a disposición en planes de inversión orientados a mejorar la eficiencia en la utilización del recurso.

En términos de gastos las comunidades de regantes utilizan sus recursos básicamente en dos rúbricas, personal e inversiones y reparaciones, siendo mayor las últimas en la medida que mayor es la comunidad de regantes.

Finalmente, otro flujo significativo es el asociado a la recaudación y posterior pago de cánones y tasas de la confederación hidrográfica, procedimiento en el cual la comunidad de regantes no es más que un canal de pago a un tercero. Este último flujo no queda bien reflejado en el cuadro adjunto, no obstante, es una práctica bien extendida en la mayoría de las confederaciones hidrográficas el delegar en la comunidad de regantes el cobro de los cánones y tarifas.

2. Un segundo aspecto que es de interés son los tipos de modelos contables utilizados en cada caso.

Aunque resulta arriesgado extraer de una muestra tan limitada conclusiones generales sobre los tipos de cuentas utilizadas por las comunidades de regantes, algunas consideraciones generales es razonable hacer.

En primer lugar, se constata la existencia de, básicamente, dos modelos contables. Uno consistente en una contabilidad simple de caja, muy extendido entre las comunidades de regantes pequeñas. Y otro, una contabilidad presupuestaria más estricta, más difundida en comunidades de mayor tamaño donde la propia dimensión y complejidad de los flujos obliga a un tipo de contabilidad más exigente.

• En el primer caso nos encontramos con una contabilidad muy elemental que da cuenta de los movimientos anuales efectivos de entradas y salidas (ingresos y gastos) de una cuenta o caja, que en ocasiones es única. Es decir, que ni siquiera incorpora las cuentas bancarias de la comunidad.

Este primer modelo contable entraña, como es sabido, una total opacidad financiera y patrimonial. Esto significa que de esta contabilidad es imposible derivar, ni tan siquiera aproximarse, al estado financiero o sanidad financiera de la entidad. Se conocen única y exclusivamente los gastos e ingresos liquidados durante un año. Los deberes y derechos de las comunidades de regantes como acreedores o deudores no están recogidos en este tipo de balance.

Tampoco es posible derivar un balance total de ingresos y gastos toda vez que se incorporan únicamente las entradas y salidas efectivas, pero no los deberes o derechos anuales contraídos y aún no liquidados, ni en muchas ocasiones los ingresos derivados de cuentas ajenas al objeto contable como son las bancarias. El resultado económico global de la gestión es, entonces, opaco. La gestión financiera esta igualmente sustraída de las cuentas y no puede ser enjuiciada adecuadamente, y mucho menos, por lo tanto, el estado patrimonial de la entidad.

Aunque resulte arriesgado decirlo, pues no se cuentan con datos precisos para ello, pero teniendo en cuenta el interés que puede tener el contar con una idea de la dimensión del problema que se está comentando, se puede afirmar que, esta situación puede ser perfectamente la dominante en más del 50% de las comunidades de regantes identificadas en el catálogo de comunidades de regantes del ex MOPTMA, es decir, todas aquellas de menos de 200 componentes.

- La segunda modalidad, la contabilidad presupuestaria, a diferencia de la de caja, supone incorporar todas las entradas y salidas anuales en términos de derechos o compromisos adquiridos por la entidad con independencia de que éstos se hallan o no liquidados efectivamente, ni limitados a una cuenta o caja específica, sino al conjunto de movimientos propios de la entidad en cuestión.

Esta contabilidad sí permite con toda claridad y de forma integrada estimar el balance de ingresos y gastos, y un conocimiento detallado de la gestión financiera, la que se encuentra coherentemente incorporada al balance presupuestario. No obstante, sigue siendo insuficiente para tener una visión sobre el estado patrimonial de la entidad, para conocer apropiadamente su situación como acreedores o deudores (el estado de endeudamiento), o para determinar su cuenta de resultados.

Con la misma precaución con que se realizó la afirmación en el caso de los modelos contables analizados anteriormente, se puede señalar aquí que, probablemente, esta situación será la de un 13% de las comunidades de regantes incorporadas al mencionado catálogo del MOPTMA, es decir, todas las de más de 200 comuneros.

Como queda de relieve, el actual sistema de cuentas de las comunidades de regantes no está, por un parte, en absoluto normado, y, por la otra, el modelo que de forma mayoritaria se aplica resulta totalmente insuficiente para llevar a cabo un análisis riguroso de su estado económico.

Más allá de la anecdótica fiscal, que supone que las comunidades de regantes tengan ingresos atípicos que deban declarar, pero los cuales son difíciles de detectar, justamente por no estar sujetas a modelos contables rigurosos, esta situación de vacío normativo y de insuficiencia contable tienen implicaciones significativas:

- Por una parte, se hace evidente la incapacidad actual de las comunidades de regantes para jugar un papel dinámico y modernizante de la gestión del agua en su ámbito competencial. Es evidente que ningún agente económico en la actualidad está en condiciones de plantearse objetivos de futuro en su ámbito de actuación sin una radiografía económica y financiera detallada y precisa.

- Por otra parte, la situación actual impide realizar cualquier valoración económica del lugar de las comunidades de regantes en el ámbito sectorial de la gestión del agua. La situación resulta muy paradójica. Hoy día es factible conocer el estado de cuentas de la mayoría de agentes económicos dedicados a la gestión del recurso agua. Por tanto, es factible realizar un ejercicio analítico de sus flujos, así como valorar los estados de sus principales balances con objeto de desentrañar el estado económico agregado y las dinámicas económicas particulares del sector de la gestión del agua en el país. No obstante, de las entidades por las que pasa el 80% del recurso regulado no es factible conocer de forma agregada absolutamente nada. Esto tiene un efecto colateral importante. Resulta imposible determinar el papel que pudieran jugar estas entidades, en función de su situación económica y financiera, en una hipotética política integrada de gestión del agua al desconocer su potencial y estructura económica.

- Finalmente, se puede decir que el estado actual de cosas revela que el marco normativo económico-fiscal en este caso, al igual que lo que sucede con el resto de normas que rigen la actividad de las comunidades de regantes comentadas anteriormente, tiende a generar un terreno de nadie en términos legales, que permite que su gestión técnica y económica no esté sujeta en ese ámbito a criterios de racionalidad social que este caso exigiría.

5. Algunas conclusiones

De lo anteriormente expuesto se desprenden varias conclusiones:

1. Que las comunidades de regantes cumplen un papel estratégico en la gestión del agua y que constituyen un elemento imprescindible en el entramado institucional necesario para fomentar una gestión eficiente del recurso.
2. Que las comunidades de regantes cuentan con un marco normativo sumamente genérico que delimita de forma muy vaga los deberes de las mismas en la gestión del patrimonio público que utilizan.
3. Que eso redundará en una ausencia de normas de funcionamiento exigibles a las mismas de cara a la función social que desempeñan.
4. Que las comunidades de regantes no cuentan con una norma rigurosa de gestión económica que contribuya a llevar unas cuentas económicas adecuadas a una gestión moderna generando una opacidad informativa económica y financiera que impide cualquier análisis económico de las mismas.

5. Que tales ausencias pueden ayudar, y de hecho lo hacen, a que las comunidades de regantes no estén capacitadas para cumplir un papel gestor moderno acorde al lugar que ocupan en el sistema de gestión del agua en España, generando ineficiencias técnicas y económicas, así como vacíos de información, situación que resulta alarmante si se tiene en cuenta que por sus manos fluye cerca del 80% del recurso disponible.

6. Que todo ello parece radicar en que el legislador ha dejado un cierto vacío legal en lo referente al régimen técnico y económico de las comunidades de regantes, una de cuyas explicaciones puede estar en esa frontera poco definida entre lo público y lo privado que caracteriza a las Corporaciones de Derecho Público. Dicho vacío podría ser el resultado de la conciencia del legislador acerca del peso de la tradición en el funcionamiento de las comunidades.

7. Que tal situación se traduce en una cierta contradicción entre la trascendencia del papel que desempeñan las comunidades en la gestión de buena parte de los recursos hídricos (de ahí las funciones públicas que les son encomendadas) y la ausencia normativa en lo que a su gestión técnica y económica se refiere, hecho que contrasta, por otra parte, con la situación de entidades que se acercarían, en cuanto a la función que desempeñan, a las comunidades de regantes, como son las Cooperativas de Usuarios¹⁸: la Ley General de Cooperativas dedica, por ejemplo, todo un capítulo al régimen económico de las cooperativas, estableciendo normas de actuación sobre aspectos como el capital, las aportaciones de los socios, la transmisión y reembolso de las aportaciones, la determinación de los resultados del ejercicio económico, la aplicación de los excedentes o los fondos obligatorios, etcétera¹⁹.

8. Que, en conjunto, las anteriores reflexiones llevan a concluir que es razonable avanzar en una profundización de la normativa vigente para las comunidades de regantes que asegure que éstas puedan jugar en el futuro un papel de gestores modernos cumpliendo cabalmente la función social comprendida en su propio carácter de Corporaciones de Derecho Público derivado en última instancia de su responsabilidad sobre ese bien público vital que gestionan cual es el agua.

9. Que, finalmente, la regulación por sí sola no es ninguna panacea para resolver los problemas de las comunidades de regantes que, por otra parte, son problemas derivados de realidades muy distintas, a las que una

¹⁸ La Ley define a las Cooperativas de consumidores y usuarios como aquellas que asocian a personas físicas y tiene por objeto procurar, en las mejores condiciones de calidad, información y precio, bienes y servicios para el consumo o uso de los socios. Una de las modalidades que pueden adquirir es la de suministros especiales, como agua, gas o electricidad.

¹⁹ Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas («BOE», núm. 84, de 8 de abril de 1987). La fiscalidad de las Cooperativas también está expresamente regulada a través de la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas («BOE», núm. 304, de 20 de diciembre de 1990).

norma generalista no podría responder adecuadamente. Además, debido a que mejoras en la gestión del agua por las comunidades de regantes se traen en un beneficio para toda la sociedad, está sobradamente justificado el apoyo de la Administración a estas entidades, apoyo tanto en términos de financiación como de información y formación (empresarial, agronómica, hidráulica...).