

# El regadío, el principal actor sobre el que actúan las políticas hidráulicas en España

A. del Campo\*



Todas las civilizaciones han tratado de controlar el agua, bien escaso, fuente de riqueza y motor del progreso y desarrollo de la actividad humana. El agua es, junto al suelo, el recurso más importante para la producción de alimentos y en el mundo actual, ha de ser también la base para el desarrollo rural, la distribución de la población en el territorio y la conservación del paisaje y del medio ambiente.

Los sistemas de regadío permiten alargar las campañas agrícolas, obtener cultivos en la estación seca, reducir los daños provocados por las variaciones climáticas, haciendo disminuir la incertidumbre de las cosechas, además de aumentar el rendimiento de los cultivos y su diversidad.

La superficie de uso agrario en España es de 42,7 millones de hectáreas, lo que representa casi un 85% del territorio nacional. De esta superficie, sólo son tie-

rras de cultivo 20,4 millones de hectáreas, de las cuales 17,1 M se cultivan como secano y 3,3 M se dedican a agricultura de regadío, de las que 0,9 M son regadas con aguas subterráneas, y las restantes con aguas procedentes de cauces superficiales.

El Plan Nacional de Regadíos (Horizonte 2008), aprobado en el 2001, afirma que la superficie regable en España es de 3.761.034 ha, aunque la superficie realmente regada es de 3.344.637 ha; de las que un 59% se riegan por el sistema de superficie o gravedad, un 24% se riegan por sistemas de aspersión y un 17% se riegan por sistemas de riego localizado. Actualmente con el programa de Modernización de Regadíos están aumentando sensiblemente los sistemas de presión en detrimento de los de superficie.

El regadío español es el uso que más agua demanda: 24.250 Hm<sup>3</sup>/año, y has-

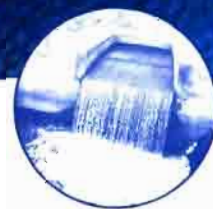
ta hace unos quince años representaba casi un 80% de los usos consuntivos de nuestro país, si bien estudios realizados recientemente con motivo del Plan Nacional de Regadíos, Horizonte 2008 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (PNR), afirman que la demanda agraria está disminuyendo, hoy puede ser del orden del 67%, mientras que la del abastecimiento a poblaciones está aumentando, así como la demanda para usos ecológicos. Aún así, resulta evidente que en España el regadío es el principal actor sobre el que pivotan las políticas hidráulicas en nuestro país.

La superficie mundial de regadío es de 220 millones de hectáreas. A este nivel, el regadío supone el 18% del área total cultivada y el 35% de la producción final agrícola. Frente a esto, en España, el regadío supone sólo el 13% del SAU (superficie agraria útil), y casi un 60% de la producción final agrícola nacional (55% según el PNR). La importancia económica del regadío en este país es muy superior a la obtenida como media mundial.

En España, a efectos de superficie; los cultivos extensivos son los más representativos del regadío español, aunque no lo son a efectos económicos. Los cultivos que contribuyen en mayor grado para elevar el Producto Interior Bruto Agrícola, son: frutales (incluidos los cítricos) con un 15,6 % de la superficie de riego, las hortalizas con un 10,22 %, las patatas que ocupan un 5,5 % y las plantas ornamentales y la floricultura que representan un tres por ciento del área regada.

Entre los usos del agua: urbano, industrial, ambiental y agrario, es éste último el que aparece injustamente ante la sociedad como el más despilfarrador y cul-

\* Presidente de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España (FENACORE)



pable en tiempos de sequía. El gran usuario de agua es la agricultura, variando su proporción respecto a los restantes usos, según la climatología y el nivel de desarrollo de cada zona regable.

No obstante, no debemos olvidar que la agricultura continúa siendo la principal fuente de suministro de alimentos del mundo. Si no existiese agricultura desarrollada, apenas si se podría alimentar a unos 500 millones de personas a escala mundial. Sin embargo, gracias a la agricultura de regadío en unos países y a la agricultura controlada en términos generales, están viviendo actualmente en el mundo 6.000 millones de habitantes, aunque 777 millones están por debajo de los umbrales de desnutrición y no parece probable que esta población desnutrida pueda reducirse a la mitad antes del 2030.

### La "nueva" política del agua

Entre las medidas que se han barajado para una nueva política del agua en particular, y agraria en general, destaca la de poner precio al agua de modo que se incentive su ahorro. En los últimos meses hemos oído argumentar que un mayor precio trae consigo un menor consumo y la optimización del recurso, pero inevitablemente también arrastra un cambio de cultivos y técnicas que implican una menor renta agraria y reducción del empleo. No hay que olvidar que los cultivos de riego son mucho más exigentes en empleo que los de secano.

Hay una presión social que fuerza a la agricultura a buscar fórmulas concretas de ahorro de recursos, así como también a la Administración para que participe en la mejora de la infraestructura y en los medios de control de gestión. La responsabilidad de una buena legislación y actuaciones en la política hidráulica debe basarse en una información de calidad para la toma de decisiones correctas.

La agricultura de regadío en España



es de una enorme heterogeneidad. Por ejemplo, el indicador de productividad utilizado en el regadío pone de manifiesto que un 20% de la superficie de riego no alcanza los 0,30 euros/m<sup>3</sup>, aportando el 7,5% de la producción total de los regadíos. Sin embargo, un 10% de la superficie de riego supera los 1,5 euros/m<sup>3</sup> (cinco veces mayor), representando el 48% de la producción total del regadío.

Por tanto, se hace necesario incidir e informar a la opinión pública sobre lo que representa el regadío en el marco de una economía globalizada con criterios de evaluación múltiples: económicos, sociales, medioambientales y territoriales.

Para una mejor comprensión, quisiera especificar previamente los regadíos tan dispares existentes en España, en función de sus peculiaridades, a lo que denomino como macroobjetivos del regadío que, se podrían diferenciar, muy a grandes rasgos por:

- Elevada productividad marginal del agua. (Rentabilidad económica)
- Importancia para el Asentamiento de la población. (Rentabilidad Medioambiental)
- Por una utilización política del agua. (Ninguna rentabilidad)

En el primer tipo de regadío predominaría la "competitividad" y en el segundo la conservación del territorio o "eco-

compatibilidad", y en el tercero, la agricultura muchas veces se hace insostenible.

Esta diferenciación de los tipos de regadío facilita la comprensión del grado de sensibilidad que puede tener cada zona regable ante el aumento de los precios del agua. Evidentemente, los regadíos de elevada productividad marginal del agua serán los menos sensibles. Sin embargo, los más sensibles serán los menos productivos, generalmente situados en zonas

del interior de la península, suelen coincidir con las áreas menos favorecidas por el clima y además suelen tener gran importancia para el asentamiento de la población en el territorio. Estos últimos podrían desaparecer al incrementar el precio del agua.

Si de lo que se trata es de imputar los costes a los usuarios, aquí tenemos un problema claro para la agricultura y habrá que defender esta situación adecuadamente, porque se argumentará que en la agricultura española los costes están subvencionados y que haciendo las cuentas del coste del metro cúbico como promedio, con amortización de las obras y la inclusión de los costes de gestión, nos colocaríamos en costes que nuestra agricultura de regadío no podría pagar.

El problema de la recuperación del costo del agua de riego radica en el bajo precio de los productos y en la variación de los mismos entre los diferentes cultivos, que por otra parte, están condicionados por la climatología de cada zona regable y por la garantía del agua disponible. Nos preocupa que el PHN no se está ejecutando con la celeridad esperada y no existe todavía garantía de agua en muchas cuencas hidrográficas españolas.

En general, las dificultades que existen para fijar los precios del agua son debidas a que cada uno de los sectores económicos (agricultura, industria, abastecimiento, etc) puede ser valorado de forma diferen-

# regadíos

te, así como al hecho de que no siempre es posible, ni económicamente factible, medir el consumo real, lo cual redundaría en tarifas aproximadas. Además, el principio de quien contamina paga no puede aplicarse siempre, pues la contaminación del agua (legal o ilegal) resulta muchas veces incontrolable, además de la dificultad de localizar las fuentes de contaminación difusa.

Por otra parte, no deja de ser problemático el modo de distribuir los costes de una gran obra hidráulica sobre los diferentes usuarios. Por ejemplo; caudales ecológicos, niveles de garantías para abastecimientos, coste debido a la prevención de avenidas, perjuicio económico que supone para los usuarios potenciales el agua que se desperdicia en los desembalses para laminación de avenidas en cuencas deficitarias, etc.

Con relación a los caudales ecológicos; interpreto como hecho injusto que se consideren como una restricción y no como una auténtica demanda prioritaria, pues en las cuencas deficitarias españolas, el agua se almacena en los embalses y estos son financiados por los usuarios, haciendo uso de la legislación en vigor. Además, quienes ceden el agua para estos caudales son los usos agrarios, por el orden de prioridades que establece la propia Ley de Aguas.

Por ello, considero de justicia que, si es toda la sociedad la que se beneficia de ellos, habría de ser también la que soportase todos los costes relacionados con estos volúmenes de agua destinados para este prioritario uso ecológico. Por ejemplo: la parte proporcional de las infraestructuras de almacenamiento, costes relativos a los Organismos de cuenca, etc. Sin pretender considerar el lucro cesante que supone para la agricultura el detraer estos importantes caudales del uso agrario de unas zonas regables, frecuentemente deficitarias.

La dificultad de definir el concepto de recuperación de costes de los servicios asociados al agua (financieros, ambientales y de recurso), implica un problema teórico y político que está por resolver. Además, dado que las sequías periódicas y las lluvias

torrenciales constituyen un fenómeno característico del clima mediterráneo, la regulación del agua es una medida de estabilización de rentas y seguridad de las personas que comparten los medios con la captación del regadío, siendo difícil hacer un reparto equitativo.

La experiencia en España, nos demuestra cómo gracias a la existencia de más de 1.200 embalses, construidos generalmente por iniciativa de los regantes, en las épocas de extrema sequía se han podido solucionar –no sin dificultades– las necesidades para el abastecimiento de las poblaciones de nuestro árido país.

En estos casos, relativamente frecuentes, ¿qué proporción de cada embalse corresponde amortizar al regante y cuánto



al resto de la población?...

Si se repercutiese sobre la agricultura el coste adicional de la amortización de estas grandes obras, se encontraría en gran desventaja el agricultor español, pues ha de llevar sus productos a un mercado donde sus competidores no necesitan de estas obras de regulación para disponer de un agua garantizada. Además, por su clima, tampoco la agricultura europea tiene la dependencia del agua que tiene la española, donde se necesita de este recurso incluso para que nazcan los cultivos.

En Europa, la utilización del agua para la agricultura es casi un lujo. Pueden dar un sólo riego en algún momento determinado, e incluso si el agua fuese muy cara, podrían prescindir de ella, y las producciones no se verían sensiblemente afectadas.

Sin embargo, en España el agua de riego se necesita hasta para que nazcan los cultivos. Sin agua, no hay cosecha, y se necesitan entre cinco y siete riegos para sacar adelante una cosecha aceptable en una gran parte de nuestro territorio nacional.

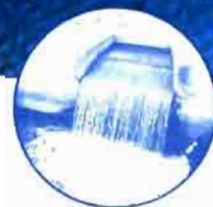
Por desgracia para España, en lo que se refiere a necesidades de agua y de regulación de cuencas hidrográficas, somos muy diferentes a Europa, y esto ha de considerarse a la hora de aplicar la Directiva (2000/60/CE), pues si se aplicase la recuperación íntegra de los costes, desaparecería más del 30% del regadío español por falta de competitividad.

## Impactos económicos y sociales de poner un precio al agua

En los últimos años, se ha avanzado mucho en lo que se refiere a la comprensión de la naturaleza del agua, no sólo como un valor económico, sino en su dimensión social, cultural, religiosa y medioambiental, aspectos que son a menudo independientes.

Se está aprendiendo a distinguir entre lo que es "valor del agua" (el provecho para los beneficiarios), "precio del agua" (las cargas para los consumidores) y el "costo del suministro del agua" (costes de inversión y explotación de los sistemas de suministro del agua). De cualquier modo, los instrumentos económicos no son aptos para estimar con exactitud el valor social y religioso del agua o los efectos externos que actúan sobre la economía y el medio ambiente. Puesto que la valoración del agua incluye prioridades sociales y medioambientales, así como aplicar el principio de recuperación de gastos, que puede ser parcial, el control de los activos debería permanecer en manos del gobierno y de los verdaderos usuarios. Ha de existir corresponsabilidad entre la Administración y los usuarios en la gestión del agua, debiéndose evitar la politización del agua, como está comenzando a suceder en algunos países desarrollados.

Para el caso español, los impactos económicos y sociales que se van a producir en la agricultura de regadío, como conse-



cuencia de la aplicación de la Directiva Marco de Aguas, han de ser especialmente considerados, puesto que:

- 1º) Los costes de la Administración hidráulica se van a ver sensiblemente incrementados. Sólo en personal para vigilancia y control podría suponer más de 4.000 nuevos puestos de trabajo. Afectaría a una pérdida de renta para los agricultores.
- 2º) La necesidad de mejorar la eficiencia de las redes de riego, mediante instrumental de medida y mejoras de las redes de riego, sin que ello suponga un incremento en las producciones. Volvería a disminuir la renta de los agricultores.
- 3º) En el grado en que se aplique la repercusión de los costes de las obras hidráulicas nuevas, así como los del mantenimiento de las existentes, afectaría también de igual modo a la renta de los agricultores.

A tenor de lo expuesto, esta Federación Nacional de Comunidades de Regantes ha obtenido los resultados de un trabajo encargado a la Universidad de Córdoba, E.T.S. de Ingenieros Agrónomos en colaboración con el Centro de Nuevas Tecnologías del Agua (CENTA) de Sevilla y de la Universidad de Valladolid, para intentar esclarecer los muchos interrogantes que se nos plantean a la hora de adaptar nuestras zonas regables al modelo de agricultura sostenible del siglo XXI. De esta publicación, quisiera comentar algunas importantes conclusiones relativas al comportamiento de los agricultores ante un aumento de los precios del agua (Elasticidad de la Demanda/Precio).

El estudio se realizó en tres Comunidades de Regantes, que pertenecen a la Zona regable de Fuente Palmera (Córdoba), Zona regable del Bajo Carrión (Palencia) y Zona regable del Bembezar (Sevilla). En cada zona, se analizó en función de la evolución del precio del agua, las curvas de respuesta relativas a la estimación del consumo de agua, de la renta de los agricultores, del empleo generado y de la recaudación estatal.

Se observó, que el impacto de la política de precios del agua en las zonas regables y su influencia en la renta y el empleo

agrarios deben ser considerados teniendo en cuenta otras dimensiones del problema, y no sólo la posible disminución del consumo de agua. Se analizaron la influencia en el empleo (directo e indirecto), los ingresos totales de la explotación (ganancia del agricultor y movimiento económico generado por la actividad) y la recaudación estatal (ingresos de la administración pública que se derivan de poner un precio del agua).

A raíz de este estudio, la Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España inició un nuevo estudio, en el año 2001, sobre la aplicación de la Directiva 2000/60/CE y la Agenda 2000, en colaboración con varias universidades de Portugal, Italia, Grecia, Bélgica, Inglaterra, España, y otros países de la UE, para

se reducen hasta alcanzar unos precios muy elevados del agua, y tienen como consecuencia no deseada afectar gravemente a la renta de los agricultores.

En el caso de aplicar una política de precios al agua, las consecuencias derivadas de la misma serían de diversa índole. Desde el punto de vista económico, el margen bruto del agricultor se tiene que reducir en torno a un 40% para que empiece a reducirse el consumo de agua, lo cual afecta gravemente a la renta agraria y a la competitividad de la agricultura española.

Desde el punto de vista agronómico, gravar con un precio al agua supondría la desaparición de cultivos y por tanto de diversidad, con incremento del riesgo económico y técnico y, desde el punto de vista social, una pérdida de empleo en el sector

## En España el regadío es el principal actor sobre el que pivotan las políticas hidráulicas en nuestro país



comprobar si estos impactos se producen también en otros países europeos. Se trata del proyecto WADI, financiado por la UE durante tres años, que llega a parecidas conclusiones.

En estos estudios se observó, que, como resultado de la aplicación de una política de precios, se produce una modificación radical en los planes de cultivo, y se llegó a interesantes conclusiones. En principio, pensar que la repercusión de los costes en las tarifas del agua para regadíos vaya a tener un carácter disuasorio y así reducir sensiblemente las demandas del sector, puede ser un grave error, ya que la curva de la demanda de agua del agricultor, en función al precio, resulta muy inelástica en un primer tramo, algo elástica en un tramo intermedio, y vuelve a ser menos elástica en el tramo final.

Estos trabajos vienen a demostrar que, la política de precio del agua no es un instrumento adecuado para reducir significativamente los consumos hídricos del regadío. La razón es que los consumos no

agrícola con la consiguiente repercusión en las industrias asociadas a estos cultivos.

Considero necesario insistir que antes de repercutir los costes a los usuarios agrícolas, habrá de tenerse muy en cuenta el Modelo de Agricultura que se pretende para el futuro, y en función de los diferentes tipos de usos del agua, de las características de cada zona concreta y tipo de regadío, etc., se podrán repercutir total o parcialmente -para el caso agrícola- los costes que supone el poder disponer de un agua, que por otra parte, deberá estar garantizada.

No quiero concluir este artículo sin antes referirme a una frase que condensa en gran medida la filosofía que debe impregnar la actividad de los regantes. Se dice que, el viento es la respiración del cielo y el agua la bendición del Dios, porque el agua es vida, y por eso, todos tenemos el deber moral de saber usarla y conservarla para que también pueda ser disfrutada por las generaciones futuras.