

Las políticas agrarias y del agua en España

Regadíos con aguas subterráneas; un tema crucial sin entender ni atender

1998 puede ser un año significativo en la historia de los regadíos y de la política del agua en España. Es de esperar que antes del próximo año el Ministerio de Agricultura (MAPA) presente a la discusión pública y al Gobierno el Plan Nacional de Regadíos (PNR) que ya fue avanzado por el Gobierno socialista a finales de 1995.

● **M. RAMÓN LLAMAS.** Académico de Número de la Real Academia de Ciencias.

En Abril de 1997 el Ministerio de Medio Ambiente puso en circulación una propuesta de Reforma de la Ley de Aguas de 1985 que, lógicamente, también debe ser enviada al Congreso de los Diputados este año. Recordemos que en 1993 el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente presentó una propuesta de Plan Hidrológico Nacional que fue tan controvertida que nunca llegó a ser remitida por el Gobierno al Congreso de los Diputados. El MIMAM parece que en este año va a presentar su Libro Blanco del Agua (LBA), cuya terminación estuvo anunciada ya en marzo de 1997. El MIMAM también ha anunciado la próxima aprobación de los Planes Hidrológicos de cuenca, que ya han sido admitidos por los respectivos Consejos del Agua. Finalmente, también el MIMAM ha insistido que este año será decisivo para la preparación de una nueva propuesta de Ley de PHN.

Voy a presentar de forma resumida mi punto de vista sobre el papel (posiblemente equivocado) que en esos diversos documentos oficiales va a tener el regadío con aguas subterráneas y las consecuencias que, si no se corrige, tendrá ese probable error. Las ideas expuestas aquí pueden verse desarrolladas de modo más completo y con las necesarias referencias a otros artículos míos como "Las Aguas Subterráneas en España" en la revista "El Campo" del Servicio de Estudios del Banco Bilbao-Vizcaya (1995) o "Ministerio de Medio Ambiente o Ministerio de Obras Hidráulicas" en el periódico "La Ley-Actualidad" del 19 de enero de 1998. También en *Vida Rural*

(mayo de 1995 y marzo de 1997-Suplemento) he tratado este tema pero de modo más breve. El dato básico que glose en este artículo podría enunciarse del modo siguiente:

"En España, el regadío con aguas subterráneas produce más riqueza y puestos de trabajo que el regadío con aguas superficiales, aunque sólo utiliza una pequeña fracción (4 ó 5 km³/año) del volumen de agua usado por los regadíos con aguas superficiales (20 km³/año).

Importancia del regadío en la política del agua y viceversa

En casi todos los países áridos o semiáridos el regadío juega un papel predominante en su producción agraria, aun cuando ese regadío sólo ocupe una pequeña fracción de la superficie dedicada al cultivo. De acuerdo con las cifras oficiales, en España se riegan unos 3,5 millones de hectáreas. Este regadío, que ocupa menos del 20% de la superficie

arable, produce aproximadamente el 60% (en pesetas) de la producción agraria. Es decir, *grosso modo*, la producción media en una hectárea de regadío es del orden de 5



a 8 veces mayor que la de una hectárea de secano. En España, como en otros muchos países similares, el agua usada para regar es la mayor parte del agua utilizada. En nuestro caso, del orden del 80-85% para el conjunto del país.

Las estadísticas sobre usos de agua en España no son demasiado fiables pero, en tanto no se mejoren, no queda más remedio que apoyarse en ellas, aunque con las oportunas matizaciones. En el **cuadro I** se presentan con cifras redondeadas la situación de los regadíos españoles. Los datos proceden principalmente del Avance del PNR, elaborado por el MAPA en 1995, y del Libro Blanco de las Aguas subterráneas, realizado por el Instituto Tecnológico Geo-Minero y por la Dirección General de Obras Hidráulicas en 1994. En las cifras oficiales no se han tenido en cuenta los numerosos regadíos ilegales que se han establecido en los últimos años; probablemente sumen varios cientos de miles de hectáreas; casi todos estos regadíos ilegales se han hecho con aguas subterráneas.

De esos datos, aunque sólo sean aproximados, se pueden extraer las siguientes conclusiones: la superficie del regadío con aguas subterráneas supone una reducida fracción de la superficie total de regadío, entre una cuarta y una quinta parte; las dotaciones de agua en los regadíos con aguas subterráneas suelen ser del orden de 4.000 a 5.000 m³/ha, aproximadamente del orden de la mitad que las dotaciones de los regadíos con aguas superficiales.

La casi totalidad de los regadíos con aguas subterráneas han sido establecidos por la iniciativa privada. En cambio, si se exceptúan los riegos tradicionales (y los ilegales de estos dos últimos lustros), prácticamente todos los grandes regadíos con aguas superficiales realizados en los últimos cincuenta años han sido proyectados, financiados y construidos por el Estado. Esta tarea, por lo general, se ha realizado a través de la Dirección General de Obras Hidráulicas (grandes infraestructuras) y del Organismo competente del MAPA (sucesivamente del Instituto Nacional de Colonización, el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario y la Dirección General de Planificación Rural).

A la vista de estos datos, sería lógico suponer que la situación tecnológica y social de los regadíos con aguas subterráneas es precaria y su rentabilidad económica reducida. En cuanto a la precariedad, ha sido un mensaje insistentemente voceado desde instancias oficiales u oficiosas a lo largo de los últimos treinta años. Así se ha llegado a crear un auténtico "hidromito" ampliamente admitido por gran parte del pueblo español. Este hidromito podría resumirse así:

CUADRO I.- REGADÍOS ESPAÑOLES CON AGUAS SUPERFICIALES, SUBTERRÁNEAS Y MIXTOS (CIFRAS APROXIMADAS)

	ha (106)	agua utilizada (km ³ /año)	dotación (m ³ /ha)
1. Regadíos con aguas superficiales (total)	2.5	20	8.000
1.1. Riegos tradicionales	1.0	1.2	0.2
1.2. Riegos de obras estatales	9	9	2
1.3. Prados y otros riegos	9.000	8.000	12.000
2. Regadíos con aguas subterráneas	0.7	3.0	4.000
3. Regadíos mixtos (aguas superficiales y subterráneas)	0.3	2.0	6.000
TOTAL	3.5	25	7.000

«el destino casi inevitable de todo pozo es secarse o salinizarse»; en otras palabras, según los forjadores y difusores del hidromito, esas «misteriosas aguas subterráneas» constituyen un recurso muy delicado «de mírame y no me toques», al que es mejor no recurrir si uno no quiere tener problemas después. Es preferible, nos suelen decir, buscar soluciones basadas en los métodos tradicionales: embalses de aguas superficiales y grandes canales. Además (continúa el mensaje interesado de los correspondientes grupos de presión), estas grandes estructuras que sólo benefician a unos pocos deben ser pagadas por todos los españoles -como obras de interés general- en virtud del «sacrosanto principio de la solidaridad».

Aguas subterráneas: ni entendidas ni atendidas

Tanto en el último programa electoral del Partido Popular como en el primer discurso programático de la titular del MIMAM en 1996 figuraban referencias concretas sobre la mala gestión de las aguas subterráneas durante el mandato del anterior Gobierno. Como era de esperar, ambos documentos incluían propuestas para mejorar la situación. Sin embargo, en los casi dos años transcurridos desde las últimas elecciones la situación en lo que a las aguas subterráneas se refiere apenas ha mejorado. Ahora bien, la elevada pluviosidad que ha tenido casi toda

España desde el otoño de 1995, es decir, desde poco antes de las últimas elecciones generales, ha reducido la crispación social que hubo por los problemas de escasez de agua durante la sequía de 1990 a 1995.

En marzo de 1994 el Congreso de los Diputados, a propuesta de la portavoz del PP en materia de aguas, aprobó de modo unánime una moción en la que además de pedir la realización del PNR, se solicitaban informes sobre la situación del Registro de Aguas Públicas (superficiales y subterráneas) y sobre el Catálogo de Aguas Privadas (subterráneas). Prácticamente la misma moción fue reiterada también de modo unánime en febrero de 1995. Como consecuencia de ello, el MOPTMA preparó en 1995 el denominado Programa ARYCA (Actualización del Registro y Catálogo de Aguas) que inició en ese mismo año.

Sin embargo, los trabajos de ARYCA parecen haber permanecido en estado de letargo en 1996 con el nuevo Gobierno; solamente a finales de 1997 parece haberse decidido, de modo tímido, su continuación.

Sorprendentemente, parece que este programa carece todavía de una dirección unificada; dicho de otro modo, cada cuenca organiza su base de datos «como dios le da a entender», es decir, como propone el *consulting* de turno al que se adjudique la correspondiente asistencia técnica.

Al retraso en la Actualización del Catálogo y Registro de Aprovechamientos de Aguas Subterráneas hay que añadir la complejidad que tiene el reconocimiento de los derechos anteriores a la entrada en vigor de la Ley de Aguas de 1985 en lo que se refiere a las aguas subterráneas. Todo ello, unido a la falta de medios, la ignorancia o la negligencia de algunas Administraciones hidráulicas, ha llevado a una situación de auténtico «caos administrativo» en algunas zonas.

En noviembre de 1995 el MAPA presentó un interesante Avance del PNR.

Han pasado casi dos años desde entonces y casi cuatro desde que la elaboración de ese PNR fue solicitada al anterior Gobierno por el Congreso de los Diputados. No parece haber noticia clara, sino sólo rumores, sobre cuando va a estar ultimado ese deseado PNR. Este Plan es una pieza clave en toda la política del agua española pues, repito, el uso de agua para regadíos supone el 80-85%

Las grandes estructuras de regadío que sólo benefician a unos pocos deben ser pagadas por todos los españoles

del agua total consumida.

En marzo de 1997 en esta misma revista hice ver mi preocupación por el posible desenfoco que el PNR tendría en lo que se refiere a las aguas subterráneas. De momento, los datos disponibles no me permiten reducir la preocupación por ese tema. Es de temer que no sólo el PNR siga contribuyendo a la «conspiración de silencio» y/o «de desprestigio» que se viene manteniendo en España desde hace años en cuanto al papel de las aguas subterráneas en la agricultura española. Por ejemplo, en *Vida Rural* (Suplemento Marzo 1997), en un relativamente extenso artículo

sobre el futuro del regadío en España escrito por un catedrático de hidráulica, al tratar de las aguas subterráneas, su autor prácticamente se limitaba a decir: «quizá el problema con un futuro más amenazante sea el de la irregularidad de procedimientos por los que los regantes se auto-administran recursos subterráneos... Es el caso de numerosos regadíos... Unos y otros extraen aguas de acuíferos sobreexplotados con notables riesgos no ya para la economía que sustentan, sino para la supervivencia de sus respectivas zonas». Es decir, aceptación plena y difusión del hidromito de la sobreexplotación.

La situación que tanto el MIMAM, el MAPA y muchos técnicos parecen empeñados en no querer conocer es la siguiente: 1) con 4 ó 5 km³/año de aguas subterráneas se riegan del orden de un millón de hectáreas y con 20 km³/año de aguas superficiales se riegan 2,5 millones de hectáreas; 2) la inversión y el mantenimiento de los regadíos con aguas subterráneas han sido esencialmente privados, los de las aguas superficiales ha sido fundamentalmente financiados y subvencionados con fondos públicos; y 3) a pesar de ello, la producción agrícola, en pesetas y en puestos de trabajo, obtenida en los regadíos con aguas subterráneas es superior a la conseguida con aguas superficiales.

Estos hechos de la agricultura española parecen apoyar la hipótesis esperanzadora recientemente formulada de modo más general por Weizsäcker: «con la mitad de los recursos naturales podemos vivir (o producir) el doble» en su libro *Factor 4*, patrocinado por el Club de Roma.

La confirmación y difusión de estas hipótesis tendría un definitivo impacto en la agricultura española y en toda la política del agua, pues: 1) demostraría que no es cierto que la agricultura de regadío -de modo general- no pueda pagar el agua; 2)



El agua para regadío supone el 30-35% del total del consumo.

FOTO: ECOSISTEMAS

indicaría que buena parte de los embalses y trasvases construidos o propuestos en los últimos años no han tenido ni tienen sentido económico y/o técnico.

Sin embargo, a pesar de haberse invertido a lo largo de los últimos diez o quince años más de veinte mil millones de pesetas de fondos públicos en estudios para la planificación hidrológica y para el PNR es difícil de justificar que, prácticamente, no se haya ni siquiera tratado este tema que, sin duda, es crucial para toda la política del agua española. Por diversos intereses, en general no confesables, sobre estos hechos se corre un «estúpido velo» y se difunde una vez más el hidromito de que «todo pozo acaba por secarse o salinizarse». Asistimos a una campaña sin tregua en la que se exageran los problemas que en algunos casos ha originado una explotación incontrolada de aguas subterráneas. Se insiste con pertinacia para convencer al gran público de que el agua subterránea no es un recurso en cuya explotación se pueda confiar.

Vuelvo a insistir en que los problemas, en general magnificados, que plantean algunos regadíos con aguas subterráneas, casi sin excepción, se deben a una mezcla de negligencia, ignorancia y arrogancia de las Administraciones hidráulica y agrícola. Un caso antológico de fiasco tecnológico y administrativo es el de la Cuenca Alta del Guadiana y la Reserva de la Biosfera de La Mancha Húmeda, que incluye las Tablas de Daimiel y las Lagunas de Ruidera.

Tampoco está de más recordar que las previsiones sobre nuevos regadíos y sobre posibilidades de ahorro de agua del Avance del PNR, presentado hace más de dos años, eran sensiblemente distintas de las previsiones de los por entonces ya aprobados Planes Hidrológicos de cuenca. Esas diferencias son todavía mayores al incluir los Planes Hidrológicos de cuenca aproba-

dos en 1997. Para el Consejo Nacional del Agua no va a ser fácil conciliar las previsiones de regadío de ambos documentos (unas 180.000 ha en el PNR contra más de 1.000.000 en los Planes Hidrológicos de cuenca). Afortunadamente, parece que la oposición del MAPA y de algunos profesores universitarios a una aprobación acelerada de los Planes Hidrológicos de cuenca ha detenido su aprobación por el Consejo Nacional del Agua (de momento).

Por otra parte, como he escrito muchas veces, tal como los define la actual legislación, los Planes Hidrológicos son una ilusión tecnocrática. Además, se han realizado por el sistema de «barra libre» y «tonto el que no pida», lo cual ha conducido a unos presupuestos desorbitados. Si se aprueban como están, sólo servirán para generar más conflictos y desilusiones.

Conclusión

En los próximos meses es probable que asistamos a interesantes debates sobre el PNR, sobre el LBA, sobre los Planes Hidrológicos. Temo, sin embargo, que en esos debates se procure manipular el crucial papel de las aguas subterráneas en la agricultura e hidrología de España. Esto se hará con toda probabilidad bien sea a base de difundir el «hidromito de su fragilidad y/o poca fiabilidad»; bien sea a base de ignorarlas, de correr un «estúpido velo» sobre el tema.

Puede haber varios grupos sociales interesados en esta manipulación. Cabe mencionar, por ejemplo, las grandes empresas constructoras, algunos pocos agricultores (aguantenientes indolentes) que sólo piensan en recibir subvenciones (más que comunidades de regantes deberían denominarse comunidades mendicantes) y, por último, ciertos funcionarios de la administración agrícola y/o hidráulica que continúan anclados en las ideas de hace medio siglo.

Ahora bien, si se quiere que nuestra agricultura no sea siempre una especie de menor de edad, habrá que «coger al toro por los cuernos», estudiar el tema a fondo y luego... «luz y taquígrafos». Por ello, no se entienden los motivos de los considerables retrasos en la presentación del Libro Blanco del Agua y del Plan Nacional de Regadíos. Esperemos que al final no se repita la fábula del parto de los montes: después de mucho ruido y retraso, parieron un ratón. ■