

# La financiación, clave del Plan Nacional de Regadíos

Su puesta en marcha supondría cerca de 20.000 millones adicionales al año

Para la aplicación práctica del Plan Nacional de Regadíos (PNR), que pretenden tanto el Ministerio como las Comunidades Autónomas, Agricultura reconoce que se necesitarían entre 15.000 y 20.000 millones de pesetas adicionales para poner en marcha unas 18.000 hectáreas de nuevos regadíos cada año

● **M. MÁRQUEZ-PEÑAMEDRANO.** Periodista.

**E**l Plan Nacional de Regadíos (PNR) se encuentra en una fase crucial de su negociación, una vez que el Consejo Nacional del Agua ha dado su visto bueno a la redacción y a las modificaciones del Informe sobre

las propuestas de los Planes Hidrológicos de Cuenca y al borrador del anteproyecto de Ley de Reforma de la Ley de Aguas, que conformarán, con su presentación para ser aprobados ante el Parlamento, el Plan Hidrológico Nacional (PHN), en el que se incluye el citado PNR.

Aunque ya se conocen las líneas generales del PNR, el debate entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y las Comunidades Autónomas, la idea es esperar hasta el último trimestre de este año para convocar una Conferencia monográfica sectorial sobre este controvertido asunto. El objetivo que persigue así mismo el equipo de Loyola de Palacio es negociar bilateralmente, a dos bandas, con cada una de las Administraciones autonómicas afectadas, para luego hacer más llevadera la consecución del consenso sobre la política nacional de regadíos.

En estas negociaciones "vis-a-vis" lo que se quiere es llegar a acuerdos, aunque

sean provisionales y a la espera del resultado conjunto, para poner presupuesto sobre la letra del Plan Nacional de Regadíos, en función de cómo vaya a afectar a cada territorio autonómico. Y ahí es donde va a estar el principal escollo, porque

quizás algunas CCAA consideren prioritario financiar en los próximos años la puesta en marcha de nuevos regadíos o la mejora y modernización de los mismos, pero otras probablemente no lo vean tan claro, en un periodo en el que la tendencia es ir a disciplinar y a reducir los déficits presupuestarios. Ahí quedaría abierto el camino hacia la iniciativa privada, aunque ésta sólo estaría dispuesta a invertir en programas que resultaran rentables en plazos prudentes.

Recientemente, el secretario general de Agricultura y Alimentación del Ministerio, Carlos Díaz Eimil, compareció en el Congreso de los Diputados y dejó algunas

cosas bastantes claras al respecto. En primer término, dijo que, a pesar de que buena parte de los sectores agrícolas son a ojos de la Unión Europea excedentarios, subvencionados y contingentados con superficie o cantidades máximas garantizadas, aún quedan algunos cultivos competitivos y con potencial de incrementar su nivel de competitividad, como para aumentar la superficie destinada al regadío.

Es por lo que el actual Gobierno, en un intento de mejorar el Plan Nacional de Regadíos esbozado en la etapa socialista, añadió el alto cargo ministerial, persigue el objetivo de incrementar la superficie que hoy se destina a cultivos de regadío en alrededor de 180.000 hectáreas, a razón de unas 18.000 por año, frente las 5.000 ha que de media se venían poniendo en marcha por el Gobierno con ayudas estatales en los últimos diez años, sin contar las financiadas exclusivamente con fondos autonómicos o las puestas en marcha por particulares.

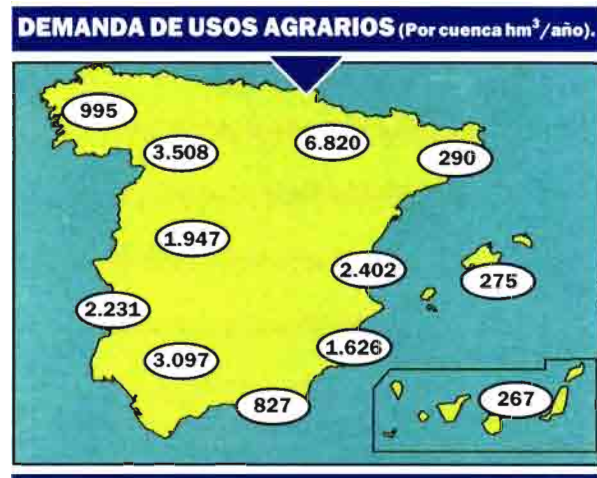


## Financiar la modernización

No obstante, para financiar la puesta en riego de este número determinado de hectáreas cada año se necesitaría una financiación adicional de entre 15.000 y 20.000 millones de pesetas, que el MAPA pretende conseguir en la parte que le corresponda del Ministerio de Economía, a lo que se añadirían las iniciativas en las que participarían financieramente las Comunidades Autónomas interesadas, así como las entidades privadas. Aquí igualmente entraría la modernización de cerca de la mitad de los regadíos actualmente existentes y, en el plano presupuestario, los cerca de 6.000 millones de pesetas que venían recogiendo anualmente los Presupuestos Generales del Estado para la puesta en marcha de nuevos regadíos.

Las preferencias para administrar la financiación citada serían conforme, en primer lugar, a la conclusión de las superficies de puesta en regadío que están en ejecución; en segundo lugar, a consolidar y mejorar los regadíos existentes, lo que supone actuar sobre unos 2 millones de hectáreas, de los 3,5 millones en riego, y, en tercer lugar, por último, a poner en marcha las miles de hectáreas de nuevos regadíos, que se pretenden bien por su interés económico (mayor rentabilidad de los cultivos, asociado a su demanda de mercado), bien por su interés social (zonas con riesgo especial de despoblamiento o cuyo fin sea mantener la población rural).

La actuación para poner en marcha los nuevos regadíos será la última en preferencia y, sobre lo que se conoce provisionalmente (Plan Horizonte 2005 del anterior Gobierno) en Aragón, afectarían a 67.775 hectáreas (37,7% del total); a Cas-



tilla y León, unas 49.251 ha (27,4%); a Castilla-La Mancha, sobre 24.590 ha más (13,68% del total); a Andalucía, unas 21.479 (11,95%); a Extremadura, 13.823 (7,69%), y a Navarra, cerca de 2.815 ha (1,56%).

Por cuencas hidrográficas, la más beneficiada sería la del Ebro, con 70.592 ha de nuevos regadíos (39,27% sobre el total), seguida de la del Duero, con 49.251 nuevas hectáreas (27,4%); la del Guadalquivir, con 15.384 ha (8,55%); Júcar, con 14.598 (8,12%); Guadiana, con 13.823 (7,69%); Tajo, con 10.192 ha (5,67%); y Sur, con 6.095 ha (3,39%).

Hace unos pocos meses, el Consejo Nacional del Agua, órgano consultivo en esta materia, dio su visto bueno a la aprobación de los borradores de los anteproyectos de ley de reforma de la Ley de Aguas y las propuestas de los Planes Hidrológicos de Cuenca, emitiendo amplios y sendos informes, al respecto. Uno de los asuntos que centran la controversia de los agentes sociales y políticos, y donde existen opiniones muy variadas, hace referencia a la novedosa regulación de los contratos de cesión de derechos privativos al uso del agua.

## Bien público

Mientras que, desde el Gobierno, se considera que la futura Ley no cambia la titularidad del agua, continuando como bien público, desde los grupos de la oposición parlamentaria se considera que sucederá al contrario. Es decir, que hará posible un mercado de un recurso, como el agua, controlado por quienes tengan mayor capacidad económica y donde la figura de los denominados "aguatenientes" estará a la orden del día. Es por lo que consideran que la Ley deberían prohibir toda transmisión de derechos concesionales (o al menos, limitar el cambio de sus usos). Otros, incluido el Gobierno, opinan que incluso la nueva regulación es tímida y restrictiva, al introducir la flexibilización de la transmisión de los derechos concesionales, con una serie de limitaciones y trabajos que no se justifican.

### CUADRO I.

**Distribución\* por capítulos de las inversiones previstas en los Planes intercomunitarios (en millones de pesetas).**

Propuesta de Plan Hidrológico	Correcc. déficit hídrico	Calidad aguas	Prot. y recup. medio natural	Def. frente avenidas	Mejora regadíos	Nuevos regadíos	Aprov. hidroel.	Progs y estudios	Repos. y conserv.	Total
Norte I	23.275	101.571	388	13.500	9.011	-	-	42.123	9.030	198.898
Norte II	37.810	176.128	1.032	13.991	-	-	-	122.401	3.390	354.752
Norte III	39.143	196.563	792	46.978	-	-	-	25.505	6.790	315.771
Duero	159.722	264.198	86.659	28.634	112.974	300.616	-	8.531	-	961.334
Tajo	138.810	312.020	58.085	21.180	20.815	41.701	30.973	58.720	152.135	834.439
Guadiana I	104.269	130.801	68.585	34.235	54.984	27.700	3.115	8.025	-	431.714
Guadiana II	112.974	46.059	13.746	3.645	5.800	30.703	2.105	1.830	-	216.862
Guadalquivir	178.817	159.978	10.406	17.814	190.981	149.671	-	8.326	116.566	832.613
Guadalete- Barbate	28.465	18.968	7.587	8.060	6.000	13.925	-	977	13.671	97.653
Sur	203.115	52.078	229.756	44.016	87.750	11.090	950	13.732	86.084	728.571
Segura	14.986	120.205	43.332	65.623	233.897	-	12.300	5.000	-	495.343
Júcar	84.402	20.792	21.862	132.223	68.361	65.305	6.675	310.541	39.000	749.161
Ebro	361.242	290.937	178.880	60.086	348.327	783.959	201.708	33.380	-	2.258.519
<b>Total</b>	<b>1.487.084</b>	<b>1.890.298</b>	<b>721.110</b>	<b>489.985</b>	<b>1.138.900</b>	<b>1.424.670</b>	<b>257.826</b>	<b>639.091</b>	<b>426.666</b>	<b>8.475.630</b>

\*Esta distribución es estimativa y aproximada, pues puede haber errores debidos a dificultades para la imputación de actuaciones a partidas concretas.

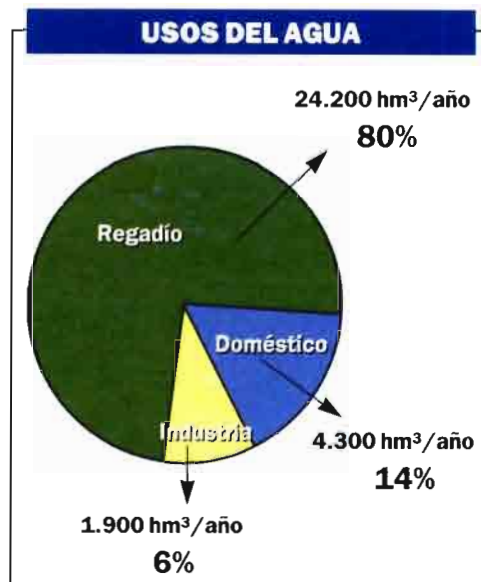
Para Carlos Díaz Eimil, la futura Ley de Aguas lo único que privatiza es el derecho del uso del agua que, por otra parte, ya estaba, a su juicio, privatizado en la Ley de 1985, dado que lo que se compra o vende no es la propiedad del agua, sino la cesión del derecho al uso de ese elemento, a través de la utilización de cánones de riego para que el usuario pague el coste de este medio de producción o una parte importante de dicho coste. Según Díaz Eimil, la Ley de Aguas garantiza la situación actual de los regantes y sólo introduce cambios en el cobro del agua a los regantes nuevos o a los que se encuentran en situación de ilegalidad.

Por su parte, en esta polémica abierta, el Consejo Nacional del Agua ha querido dejar patente que la transmisibilidad de los derechos concesionales no es una novedad en nuestro Derecho de Aguas: tomando como ejemplo que las subastas de agua han sido práctica admitidas entre los regantes del Levante español desde hace siglos, y que en Canarias existen verdaderos mercados del agua. Además, el artículo 53.2 de la vigente Ley de Aguas permite transacciones sobre derechos concesionales, con un precio a título de indemnización y que se ha aplicado en el último periodo de sequía para ceder agua de regadío para abastecimiento en algún caso notorio. El Decreto-Ley de 14 de julio de 1995 permitió, al respecto, reasignaciones de utilizamientos y revisiones de usos con compensaciones o indemnizaciones y el Plan Nacional de Regadíos (aprobado el 9 de febrero de 1996), propone también la cesión concesional entre agricultores, a cambio de una indemnización a título de compensación.

## Derechos concesionales

A este respecto, se señala que la futura Ley de Aguas pretende avanzar en la línea de anteriores precedentes, reglamentando el carácter transmisible de los derechos concesionales, así como sus limitaciones y los elementos de control por parte de la Administración. Así, desde el Consejo Nacional del Agua se pide el establecimiento de medidas en la futura Ley que garanticen que los contratos al uso del agua no lleguen a oponerse a los fines de interés general que determinan la declaración de las aguas continentales como bien de dominio público, a la vez que sugiere que el Gobierno tenga en cuenta algunas consideraciones a la hora de regular los contratos sobre cesiones de derechos al uso privativo del agua.

Entre éstas, la vinculación de las cesiones a un beneficio económico (caso de los regadíos) y, por tanto, a un precio tran-



saccional, evitándose situaciones de abuso vinculadas a la diferente rentabilidad que los usos industriales y agrarios pueden obtener del agua. También el papel tutelante de la Administración, que debe reforzarse específicamente en defensa del medio ambiente y los intereses legítimos de terceros distintos de los contratantes; y que la posibilidad de cesión de derechos no puede oponerse a las prioridades de usos establecidas en el artículo 58 de la Ley de Aguas o en los Planes Hidrológicos de Cuenca, ni poner en peligro las normas sobre caudales medioambientales y calidad de las aguas superficiales y subterráneas.



La mayor parte del sector agrario está de acuerdo en la medición generalizada de los consumos de agua, como medida imprescindible para toda política de gestión de este recurso y sustrato de planificación rigurosa, aunque hay diferencias en cómo debe aplicarse (valoración de los instrumentos de medida y el riesgo de imponer inversiones de difícil control) y en el papel de garante que debe jugar la Administración. Al igual que respecto a la gestión de las aguas subterráneas (acuíferos), el Consejo estima que se debe corresponsabilizar a los usuarios en la gestión y planificación de los recursos hidráulicos.

También existe una mayoría dentro del Consejo Nacional del Agua que se decanta porque la futura Ley mantenga íntegramente el régimen económico-financiero vigente. Así, desde la Federación Nacional de Comunidades de Regantes se entiende que cualquier incremento en la tributación y recaudación, como se pretende en la reforma propuesta de la Ley de Aguas, conllevaría una pérdida aún mayor de la competitividad de la agricultura española de regadío, que ya parte de una situación de inferioridad por falta de regulación natural y que afectaría a las concesiones vigentes.

## Asumir gastos

El Estado, a juicio de esta Federación, debe, a través de sus Presupuestos Generales, asumir los gastos de la planificación hidrológica, Comisaría de Agua, Medio Ambiente, caudales ecológicos, Presidencia de las Confederaciones Hidrográficas, etc., por ser competencias propias, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Española y en la Ley de Aguas. Cargar el coste sólo en los usuarios y regantes implicaría en el caso de los agricultores una carga adicional, que pesaría drásticamente sobre la competitividad del sector. Modernizar una hectárea de regadío tendría un coste medio en torno a los 1,5 millones de pesetas, con cambio en el sistema de riego, y su financiación debería ser esencialmente compartida entre Administración central y CCAA, dado que los beneficios van más allá del territorio de la comunidad en que se efectúa.

En el reciente IX Congreso Nacional de Comunidades de Regantes, celebrado en Zaragoza, se solicitaron, entre las conclusiones expuestas, más fondos públicos para modernizar los regadíos, al estimar que el ahorro del agua es un beneficio para toda la sociedad, y compromete a este colectivo con una mayor sensibilidad y responsabilidad con la defensa del medio natural. Además, las Comunidades

de Regantes afirmaron que no son partidarias, aunque tampoco se oponen, de los trasvases de caudales de agua para nuevos regadíos, sino para mantener los existentes y consolidar abastecimientos.

No es de la misma opinión el Gobierno y, en concreto, los representantes del Ministerio de Economía y Hacienda, que creen necesaria una profunda reforma del vigente régimen económico y financiero, en el sentido de superar ciertas deficiencias y fallos, como que las tasas o exacciones por consumo de agua no son de aplicación general a todos los usuarios, lo que genera discriminaciones y merma recaudatoria; que no incentiva o limita el ahorro, al no estar relacionado con el consumo volumétrico; que el actual régimen es de cálculo complejo y facilita la presentación de contenciosos; que no favorece los objetivos de planificación hidrológica de uso racional y ahorro en el consumo; que la recaudación final es muy escasa, etc.

## Gestión de cánones

Como mal menor, el Consejo Nacional sugiere que sólo exista la posibilidad de trasladar la gestión de cánones y tarifas de riego a la Agencia Tributaria como un posible mecanismo alternativo a la gestión directa por parte de las Confederaciones Hidrográficas, de tal forma que, vía Convenio entre ambas Administraciones o por decisión de la autoridad común, se acuda a una u otra fórmula de gestión subjetiva, según aconseje la defensa de los intereses generales en el caso de cada Confederación.

Un aspecto concreto que preocupa al "mundo" del regadío es el concepto que se da al denominado "consumo de referencia" (art. 106.5 del Anteproyecto de la Ley de Aguas), ya que contiene riesgos de una aplicación maximalista o llevada al extremo de esta técnica (de muy difícil cuantificación y adaptación a las previsiones sobre diferentes circunstancias) de ahorro. Es por lo que se pide a la Administración que, si final y legalmente decide aplicarla, lo haga de forma rigurosa y prudente, con el fin de evitar cargas insostenibles, económicamente, a los usuarios. Desde el propio Consejo se pide que para fijar el "consumo de referencia" se tengan en cuenta los consumos ya fijados en los Planes Hidrológicos de Cuenca; se de audiencia a las Comunidades Autónomas y a los usuarios

de cada cuenca, para determinar y cuantificar tal concepto, así como que se extienda dicha técnica también a los abastecimientos.

Otra de las cuestiones abiertas a la polémica está en la aparente disparidad entre los Planes Hidrológicos de Cuenca aprobados, por el momento, por el Consejo Nacional del Agua, que plantea la puesta en riego de 1,2 millones de hectáreas, con una inversión de 1,424 billones de pesetas (así como otros 1,139 billones para mejora de los regadíos existentes) y el Plan Nacional de Regadíos, que sólo contemplaría, como tercera y última prioridad, la creación de poco menos de 180.000 hectáreas de nuevos riegos en un plazo de diez años, al margen de las decisiones que al respecto pudieran adoptar en su territorio los Ejecutivos autonómicos o la iniciativa privada.

Para el secretario general de Agricultura



ra del MAPA, Carlos Díaz Eimil, tal descoordinación entre ambos Planes no existe, dado que se ha dejado claro que la suma de todos los Planes Hidrológicos de Cuenca hace simplemente referencia a todas las hectáreas nuevas regables, lo que no quiere decir que se vayan a regar, ni mucho menos. Lo que hacen los Planes es incidir en que en España existe agua reservada en las Confederaciones como para poner en regadío potencialmente algo más de un millón de hectáreas, mientras que el PNR lo que hace es priorizar y fijar la conveniencia o no de nuevos regadíos.

## Rentabilidad de los regadíos

A este respecto, tanto la ministra de Agricultura, Loyola de Palacio, como numerosos expertos en la materia, se han venido preguntando sobre la necesidad de crear nuevos regadíos para cultivos

agrícolas excedentarios, sujetos a superficies máximas o cupos en la UE, o que no tienen en la actualidad rentabilidad suficiente como para competir en un mercado cada vez más abierto, debido a la aplicación de políticas más liberalizadoras (PAC de la Agenda 2000, negociaciones de la OMC...). Todo ello, según De Palacio, cuando en España de las 3,5 millones de hectáreas que hay en la actualidad de regadío, unos 2 millones cuentan con estructuras de riego en malas condiciones y necesitan más su modernización y, llegado el caso, ampliación.

Con esta situación, por tanto, cabe colegir, que la prioridad del PNR que prepara el MAPA, estará ante todo en la modernización, mantenimiento y mejora de los regadíos existentes. En el reciente Congreso Nacional de Comunidades de Regantes se puso también el acento en este sentido y, en algunas de las ponencias, hubo referencias a que modernizar los regadíos reporta beneficios tanto a los propios regantes como a la misma cuenca, en cuestiones tan primordiales como las mejoras en la regulación de los caudales y en el aspecto medioambiental. Y, de paso, crea beneficios al conjunto de la sociedad, dado que permitirá mayores ahorros de agua y el mantenimiento de la población en aquellas zonas rurales donde existan posibilidades reales de riego de los cultivos agrícolas.

En resumidas cuentas, incluso limitando la apuesta a la modernización de dos millones de hectáreas de regadíos, el "quid" de la cuestión estará en el horizonte del año 2000 en la financiación del conjunto del Plan Nacional. Un alto cargo del MAPA reconocía "off the record" (fuera de grabación) que sin dinero (o sin la manera de conseguir no endeudarse demasiado con ese dinero) todos los planes o programas que se diseñen serán sólo "papel mojado". Esa es la negociación en la que está embarcado ahora mismo el Ministerio de Agricultura: conocer los planes previstos por cada Ejecutivo autonómico, contrastarlos con las previsiones del propio Gobierno, y llegar a una síntesis sobre lo que presupuestariamente se puede poner en práctica. Todo eso, sin olvidar que el PNR se entronca en los diferentes Planes Hidrológicos de Cuenca y en la regulación y gestión de los caudales que impondrán las modificaciones de la Ley de Aguas. ■