

1. JUSTIFICACIÓN DE UN PLAN NACIONAL DE REGADÍOS

1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA POLÍTICA DE REGADÍOS EN ESPAÑA

Históricamente el regadío ha estado unido al desarrollo de la agricultura en las grandes civilizaciones mediterráneas. En España el regadío fue introducido y ampliamente desarrollado hace siglos, para aprovechar las condiciones naturales de luz y calor de la cuenca mediterránea y existen numerosas referencias históricas al fomento de los regadíos.

Pero la intervención del Estado en materia de transformación en regadío tiene su origen contemporáneo a finales del siglo XIX, de la mano del regeneracionismo. Es justamente esta corriente de pensamiento la que elevó la política hidráulica a la categoría de política central y elemento fundamental para la superación del atraso económico español. Una política hidráulica que debía entenderse en un sentido amplio como un proceso de transformación acelerado de la agricultura extensiva y tradicional a la agricultura intensiva y moderna mediante la transformación en regadío.

El plan general de canales que propugnó Joaquín Costa fue la base ideológica del primer Plan Nacional de Obras Hidráulicas redactado por Gasset en 1902. Dicho Plan asignó al Estado la construcción y financiación de las obras hidráulicas, significándose así como punta de lanza del intervencionismo estatal en política de regadíos que culminaría en la Ley de 1911 todavía vigente.

Durante las primeras décadas del siglo XX, y especialmente bajo la dictadura de Primo de Rivera, la política hidráulica tuvo un desarrollo importante de la mano del Conde de Guadalhorce, al que además hay que reconocerle la paternidad de las Confederaciones Hidrográficas, modelo de organización, planificación y participación en la gestión del agua que tiene como elemento más original la definición de la cuenca hidrográfica como unidad básica de actuación.

Las ideas de Costa encontraron en Lorenzo Pardo el profesional del agua que en la Cuenca del Ebro, como responsable de la Confederación Hidrográfica, plasmó en proyectos técnicos y ejecuciones de obras, los principios

ideológicos del regeneracionismo. Pero, lo que consolida a Pardo como precursor de la moderna planificación hidrológica en España es la redacción del Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933. Hasta ese momento, todos los planes de obras hidráulicas habían sido meros catálogos de proyectos más o menos coherentes, mientras que en Plan de 1933 ya se puede encontrar una visión integradora de la planificación hidrológica.

En 1939 se creó el Instituto Nacional de Colonización y se aprobó la Ley de Colonización de Grandes Zonas. En esta época, la política de regadíos se conecta a la política de colonización, cuyo objetivo fundamental es el asentamiento de colonos en las tierras expropiadas en las Grandes Zonas Regables ejecutadas por el Estado. La Ley de 1939 pretendió que la ordenación y ejecución de las obras de colonización se llevaran a cabo en colaboración entre el INC y la iniciativa privada. La aplicación de esta ley apenas tuvo éxito, puesto que esa colaboración no tuvo lugar, de modo que en los años 40 la transformación pública de regadío fue casi inexistente, apenas 20.000 hectáreas justamente en un momento en el que la falta de alimentos era un grave problema y la necesidad de incrementar la productividad agraria era imperiosa (Etapa de autarquía). Mucho más éxito tuvo, en cambio, la Ley de reservas que permitió una notable expansión del regadío en base a transformaciones privadas. Casi 100.000 hectáreas se transformaron mediante esta ley en unos pocos años de la década de los 40.

La Ley de colonización de 1939, dio paso a la Ley de Grandes Zonas Regables de 1949, todavía vigente, que supuso la intervención total del Estado en materia de grandes regadíos. Según la nueva ley, era el Estado quien decidía las grandes zonas a transformar, quien promovía la transformación y quien ejecutaba y financiaba todas las obras e inversiones necesarias. La aplicación de la nueva ley junto con una asignación presupuestaria importante para la transformación pública de regadíos dio sus frutos en los años 50 y más todavía en los años 60, cuando la política de regadíos se convirtió en la política clave para la modernización de la agricultura y para el aumento y diversificación de la producción de alimentos, en una etapa de fuerte crecimiento económico y cambio de la dieta alimenticia. El presupuesto destinado a la política de regadíos alcanzó sus máximas cotas en esa década, en el marco de los Planes de Desarrollo. Así, en los años 50 se transformaron por iniciativa pública 192.000 hectáreas y en los años 60 cerca de 350.000 hectáreas.

En los años 70 el ritmo de transformaciones en regadío continuó siendo elevado, para iniciar un lento declive en los años 80 que se agudizaría en los años 90, en gran medida por restricciones presupuestarias. A mediados de los años 80 la transformación en regadío pasa a ser competencia de las Administraciones Autonómicas, aunque la Administración

General del Estado mantiene las competencias en las Zonas Regables de Interés Nacional. A pesar de la participación financiera de las dos Administraciones el presupuesto total destinado a regadíos disminuyó sensiblemente a partir de esas fechas, lo que provocó una fuerte caída del ritmo de la transformación en regadíos.

El apoyo de la Administración a la transformación privada ha sido otra constante de la política de regadíos española, que ha afectado principalmente a aquellos regadíos cuya transformación era fácil y económica, la mayoría de ellos regadíos mediante pozos. Esta política ya se inició en los años 40 con la política de reservas (precios remuneradores) y continuó en décadas posteriores con otro tipo de incentivos (subvenciones, créditos blandos, beneficios fiscales, asistencia técnica y otros). Puede decirse que una parte significativa de los regadíos privados se han beneficiado de este tipo de ayudas para acometer la transformación.

En resumen, el balance de la transformación pública de regadíos a lo largo del siglo XX es el siguiente: 316.000 hectáreas transformadas mediante la Ley de 1911, 992.000 hectáreas mediante la Ley de 1949 (posteriormente refundida en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973) y 95.000 hectáreas mediante iniciativa de las CCAA. A estas cifras habría que sumar las 695.000 hectáreas transformadas en regadío por la iniciativa privada mediante ayudas públicas, lo que representa un porcentaje elevado del total de casi 1.300.000 hectáreas transformadas por la iniciativa privada. Pocos países pueden presentar un balance de resultados como éste, lo que refleja la importancia que la política económica y la política agraria española han concedido históricamente a la política de regadíos.

1.2. LA IMPORTANCIA DEL REGADÍO EN ESPAÑA

El regadío ha tenido un papel clave en la economía agraria española, especialmente a partir de 1940. En los años del racionamiento de alimentos (etapa de autarquía), el regadío transformado por la iniciativa privada mediante la política de reservas permitió mejorar el abastecimiento de alimentos básicos como el azúcar, patata y cereales. En los años 50 cuando la agricultura española inicia el despegue económico, el regadío se convierte en la vanguardia del proceso de modernización agraria. Es justamente en el regadío donde la utilización de los modernos medios de producción entran con más fuerza, donde la sustitución de trabajo por capital se hace de forma más intensa y donde la productividad agraria aumenta de modo más rápido.

Pero quizás la etapa en la que el regadío jugó un papel más decisivo fue la del desarrollo económico de los años 60. El rápido crecimiento económico y el fuerte aumento de la renta per cápita provocó el cambio de la dieta alimenticia española, disminuyendo el consumo de algunos alimentos (cereales y leguminosas) y aumentando el de otros (azúcar, carnes, leche, aceites vegetales, frutas y hortalizas). Los desajustes productivos de la agricultura de esos años (se producía lo que ya no se consumía y se consumía lo que no se producía) provocaron tensiones inflacionistas y un creciente desequilibrio de la balanza comercial agraria. Las importantes transformaciones públicas en regadío de los años 60 supusieron una oportunidad para superar esta situación, ya que gracias a la diversificación de producciones que permite el regadío fue posible atender las nuevas demandas de alimentos de una población más urbana y con mayor poder adquisitivo que la de los años 40 y 50.

En los años posteriores, el regadío siguió jugando un papel clave en la fase madura del proceso de modernización agraria. Gracias al incremento de la productividad agraria generado por el regadío, se ha logrado que una población activa agraria cada vez menor alimente a una población urbana cada vez mayor y más exigente en cuanto a la variedad, cantidad y calidad de los alimentos que demanda. Como consecuencia de la activa política de regadíos, la Producción Final Agraria actualmente aportada por las producciones del regadío español supone más del 50% de la Producción Final Agrícola, cuando la superficie de regadío solo ocupa el 13% de la superficie agrícola útil.

Al mismo tiempo el regadío ha contribuido a que la balanza comercial haya pasado de ser deficitaria en los años 60, 70 y parte de los 80 a ser excedentaria en los años 90. El regadío ha sido determinante para que las supuestas ventajas que algunas producciones agrarias presentaban en un escenario de incorporación a la CEE, se hayan convertido en una realidad. Así, una vez superadas las trabas a la exportación establecidas para el período transitorio, el gran despegue de la balanza comercial agraria de la segunda mitad de la década de los años 90 se debe principalmente a la fuerte expansión de las exportaciones de las producciones del regadío y de modo especial a las frutas y hortalizas. Por ello, el regadío es en cierto modo responsable, junto con otros factores, de que la balanza comercial agraria haya pasado de una tasa de cobertura del 82% en 1985 a una del 110% en 1999, y que el porcentaje de las exportaciones sobre la Producción Final Agraria haya pasado de representar el 30% al 56% en el mismo período.

Pero la importancia del regadío en la economía agraria española no solo es relevante desde un punto de vista macroeconómico, como se acaba de ver, sino también desde una óptica microeconómica. En efecto, la transformación en

regadío, pública o privada, ha supuesto para muchos agricultores la supervivencia económica. Dados los problemas estructurales de la agricultura española, caracterizados por la pequeña dimensión de las explotaciones, muchos agricultores han podido aumentar su producción y renta agraria gracias al regadío. A veces, la transformación en regadío de toda o una parte de la explotación ha sido la única salida para permanecer en la agricultura. Esto es más cierto en las pequeñas transformaciones privadas, muchas veces realizadas con ayudas públicas que han permitido regar una parte de la explotación mediante pozos o tomas directas en cauces superficiales.

Para comprender la aportación del regadío a nivel de explotaciones agrarias baste decir que, por término medio, una hectárea de regadío produce seis veces más que una hectárea de secano y genera una renta cuatro veces superior. En las zonas de regadíos intensivos del litoral mediterráneo y atlántico sur estas diferencias son muy superiores, lo que explica la fuerte expansión del regadío privado durante los últimos 25 años. En cambio, en los regadíos de la España interior, el peso de las transformaciones públicas realizadas a partir de los años 40 es mucho mayor. Pero, el regadío no solo permite una renta más alta sino también más segura. Y ello por una doble vía: por un lado por la mayor diversificación de producciones que permite el regadío, evitando así el riesgo del monocultivo de secano, y por otro lado, reduce el riesgo climático de los secano áridos y semiáridos, en los que la variabilidad de las precipitaciones anuales y estacionales provoca severas pérdidas económicas.

Si se analiza ahora la aportación del regadío desde la perspectiva del desarrollo rural, también las cifras son elocuentes. Uno de los objetivos principales de la política de desarrollo rural es la creación de empleo y la fijación de la población del medio rural, y el regadío contribuye decisivamente al logro de ese objetivo. La primera aportación del regadío es su mayor generación de empleo directo, pues en promedio una hectárea de regadío requiere 0.141 UTA, mientras que una hectárea de secano solo necesita 0.037 UTA. Por tanto, el potencial de fuerza de trabajo promedio del regadío más que triplica el correspondiente al secano. Estas diferencias son mucho mayores en la agricultura del litoral mediterráneo y atlántico sur, donde una hectárea de regadío genera hasta 50 veces más empleo que una hectárea de secano.

Pero el empleo directo generado por el regadío no constituye la única ni muchas veces, la principal aportación del regadío al desarrollo rural. En efecto, una parte sustancial de la industria agroalimentaria de primera transformación se localiza cerca de los centros de producción de la materia prima agraria, al objeto de reducir costes de transporte y mermas, así como garantizar el abastecimiento de las plantas de transformación. Es el caso de la industria azucarera, forrajes

deshidratados, frutas y hortalizas, patatas, algodón, tabaco y otras producciones. Pero muchas de estas producciones se obtienen en los regadíos continentales y mediterráneos de nuestro país, de modo que el regadío genera un nivel elevado de empleo en las industrias agroalimentarias que se abastecen de las producciones obtenidas en los regadíos circundantes.

Por ello, es frecuente que las zonas con fuerte presencia de regadío tengan un alto nivel de empleo en el sector agrario y en la industria agroalimentaria, que se sitúa entre el 20% y el 40% de la población ocupada total. Esto es especialmente claro en zonas con regadíos intensivos (valle del Ebro, Murcia, Comunidad Valenciana y litoral de Andalucía), pero también puede apreciarse en otras zonas interiores de Andalucía y en las grandes concentraciones de regadío de Comunidades Autónomas como Castilla y León y Extremadura.

En muchas zonas rurales, no solo litorales sino también del interior, la existencia del regadío ha permitido articular en torno a él un importante complejo agroalimentario, que ha jugado un papel clave en la generación de renta y empleo en el medio rural. El tejido económico y social sustentado por este complejo ha mantenido vivas estas zonas rurales, lo que se manifiesta en una densidad de población mayor, una población menos envejecida, una menor tasa de desempleo y una mayor tasa de actividad. La comparación de la estructura demográfica y ocupacional de zonas rurales del interior con y sin regadío, arroja resultados reveladores acerca de la importancia del regadío como elemento motor del desarrollo rural. No es de extrañar que en este tipo de zonas siga existiendo una fuerte demanda social para mejorar los regadíos existentes o incluso para aumentar la superficie de regadío, pues la experiencia demuestra que el regadío es uno de los elementos clave para el mantenimiento de la población del medio rural.

Otro elemento a tener en cuenta para valorar la importancia del regadío es su papel en la ordenación del territorio rural. La irregularidad de las precipitaciones, propia de un clima mediterráneo, el escaso caudal de los ríos, consecuencia de unas cuencas reducidas superficialmente, y el predominio de un modelo territorial basado en la economía agraria, organizada espacialmente en multitud de núcleos rurales escasamente comunicados, supuso que en la mayor parte de España, la disponibilidad de agua para riego haya significado históricamente la diferencia esencial entre las zonas rurales más ricas y las más atrasadas, y la aspiración fundamental de todas las regiones como palanca para mejorar su posición relativa y su calidad de vida.

La implantación o presencia de regadíos genera una actividad que ocupa un espacio en el territorio, y por tanto, se ve condicionada por las características del mismo, mientras que, a su vez, transforma dicho espacio. En este sentido el regadío

cumple una función social como factor de equilibrio territorial. En efecto, el regadío puede frenar el éxodo rural de zonas con riesgo de abandono o al menos de pérdida de población e incluso, como se ha comprobado en algunas zonas transformadas, ha actuado como un elemento de recuperación demográfica. Así, el regadío contribuye a mantener un cierto equilibrio territorial fijando población al territorio, lo que en zonas rurales en declive es un objetivo básico para evitar el abandono y la consiguiente degradación del espacio, paisaje, recursos naturales y medio ambiente.

De este modo puede considerarse que el regadío multifuncional, caracterizado por fijar población, ordenar el territorio y mantener el espacio rural, constituye una pieza básica del nuevo modelo de agricultura europea consagrado en la Agenda 2000. Este regadío multifuncional, es el que en el presente Plan Nacional de Regadíos se define como regadío social, y que merece el apoyo público por los importantes servicios que presta al conjunto de la sociedad.

Por último, no se puede dejar de mencionar la importancia del regadío como usuario del agua en España. En efecto, el sector del regadío es el principal usuario del agua en nuestro país. Por ello, cualquier plan de actuación o medida para mejorar la gestión del agua en España pasa necesariamente por mejorar la gestión y el uso del agua en el regadío. Cuando se habla de las posibles medidas para mejorar la eficiencia del uso del agua en España, todas las miradas se dirigen al regadío. Así debe ser, pues aunque el regadío aporte solo el 2% del PIB y emplee al 4% de la población ocupada, consume el 80% de los recursos hídricos disponibles, unos recursos cada vez más escasos y degradados cuya gestión sostenible es fundamental para la conservación del medio ambiente. Esto le confiere al regadío una posición central en las políticas de agua y medio ambiente. No será posible aumentar la eficiencia del uso del agua, recuperar acuíferos en situación de sobreexplotación, preservar humedales valiosos o mejorar la calidad del agua, sin mejorar el uso agrario del agua.

1.3. EL NUEVO MARCO INSTITUCIONAL DEL AGUA Y EL REGADÍO

Tras la entrada en vigor de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, la política del agua en España ha seguido un largo recorrido hasta concluir en las fechas actuales con la aprobación del Proyecto de Ley Plan Hidrológico Nacional en el Congreso de los Diputados. La aprobación de la Ley 29/1985 marcó un hito histórico, no sólo porque derogó una Ley que fue aprobada en 1879, sino porque consagró la pertenencia al dominio público de todas las aguas y otorgó a la planificación hidrológica una función primordial en el ordenamiento y la administración de los recursos hídricos y las

cuenca hidrográficas. El proceso de planificación culminó su primera etapa con la aprobación de los Planes Hidrológicos de cuenca mediante el Decreto Ley 1664/1998 de 24 de julio.

Aunque de menor rango legal que el Plan Hidrológico Nacional, los planes de cuenca integran elementos de importancia radical para el futuro de los regadíos en España. Entre ellos destacan la definición y los objetivos de garantía de las dotaciones de agua de las zonas regables, la ordenación de los usos en situaciones de escasez, los proyectos dirigidos a aumentar la oferta de agua y, por tanto, el máximo crecimiento potencial de la superficie regable de la cuenca y, finalmente, los objetivos de ahorro de agua alcanzables mediante proyectos de modernización y rehabilitación de las zonas regables. La aprobación de la Ley del Plan Hidrológico Nacional cierra el proceso abierto el 1 enero de 1986, con la entrada en vigor la Ley 29/1985, al tiempo que marca para los próximos veinte años el crecimiento de la superficie regable de las cuencas que, en conformidad con la Ley, podrán hacerlo. De este modo, aunque con horizontes temporales diferentes la planificación de regadíos queda subordinada a las obras y proyectos incluidos en la Ley del Plan Hidrológico Nacional, y vinculadas a lo dispuesto en dicho Plan.

La modificación de la Ley 29/1985 de Aguas mediante la aprobación de la Ley 13/1999 de 13 de diciembre, al elevar las exigencias en el ordenamiento y preservación del dominio público hidráulico, plantea nuevos retos para los usos agrarios de las aguas. La obligatoriedad de instalar aparatos de medición de consumos, la posibilidad de incrementar o minorar los cánones y tarifas en función de los caudales consumidos por los regantes o los contratos de cesión de concesiones constituyen elementos esenciales para racionalizar los usos agrícolas, pero son difícilmente aplicables sin actuaciones modernizadoras de los regadíos obsoletos, deteriorados o estructuralmente desfavorecidos.

El acelerado ritmo de modificaciones legales culmina con la aprobación a finales del año 2000 de la Directiva Marco sobre Política de Aguas 2000, tras la cual se abre un período que concluirá en el año 2012 para que los Estados Miembros puedan acreditar su mejor cumplimiento. El deseo y la necesidad de racionalizar los usos agrarios del agua está implícita o explícitamente presente en todos los elementos de planificación y textos legales vigentes. Sin embargo, la satisfacción de esa necesidad se ve fuertemente limitada, si no imposibilitada, en los regadíos antiguos o sometidos a procesos de deterioro y envejecimiento, tanto estructural como socialmente. Resulta impensable que el esfuerzo y la sensibilidad de los regantes en las comunidades o zonas regables antiguas sean suficientes para acometer los proyectos de modernización, sin los cuales los cambios de nuestro marco legal son de imposible aplicación. Este Plan Nacional de Regadíos nace inspirado por la

creciente necesidad de racionalizar el uso del agua en todas las zonas regables españolas, nuevas o antiguas, armonizando los objetivos de la política del agua con la mejora en las condiciones de vida de los regantes, el desarrollo rural y el aumento de su competitividad en los mercados agrarios.

1.4. NECESIDAD DE UNA PLANIFICACIÓN GENERAL DE LOS REGADÍOS

La planificación de los regadíos en España constituye una tarea obligada, por todos los factores que se indican continuación, sin que el orden en que están expuestos signifique ningún orden de prelación.

El primer factor es la necesidad de incorporar a la política de regadío los profundos cambios institucionales, sociales y económicos, que se han producido en los últimos quince años y que están incidiendo en la evolución del regadío en España. Entre estos cambios se deben destacar los traspasos de funciones y servicios de reforma y desarrollo agrario desde la Administración General del Estado a las CCAA y, entre ellos, los correspondientes a los regadíos; la incorporación de España a la UE, participando plenamente de sus Reglamentos y Directivas, en cuyo marco han de desarrollarse las políticas propias; el carácter estratégico que la vigente Ley de Aguas confiere a la planificación hidrológica; la consideración del agua como un bien económico (recurso escaso), lo que significa que la agricultura tiene que competir con otros usos del agua, entre los que los medioambientales han calado con fuerza en las demandas sociales; y por último la creciente tendencia a la globalización y progresiva apertura de los mercados agrarios, lo que requiere mejorar la eficiencia productiva y la competitividad de la cadena agroalimentaria, empezando por el primer eslabón que son las explotaciones agrarias, en cuya competitividad los regadíos son un factor decisivo

El segundo factor es la necesidad de encuadrar el desarrollo de los regadíos en la Política Agrícola Común (PAC) y en el desarrollo sostenible consagrado en el artículo 2 del Tratado de Amsterdam. La PAC actual supone el mantenimiento de un importante nivel de apoyo para los principales sectores productivos, pero limitando en cada uno de ellos la cuantía nacional, regional o individual de la producción, superficie, o cabaña ganadera que puede recibir el correspondiente apoyo vía precio o ayuda directa. Solo se excluyen de este enfoque las frutas y hortalizas, el vino, y la ganadería industrial (porcino, y avícola), sectores que no perciben ayudas directas ni tienen garantía de precios, aunque en el caso del vino y de ciertos frutales existen determinadas prohibiciones de realizar nuevas plantaciones y/o ayudas al arranque, lo que supone

una cierta limitación a la expansión productiva, por lo menos de algunas variedades. Cerca del 80% de la superficie de secano y del 65% de la de regadío están sometidos a alguna limitación de la oferta (cuotas, cupos, derechos de prima, superficies de base, cabaña ganadera de base, o cantidades máximas garantizadas). Estas limitaciones a las producciones conducen a la necesidad de políticas nacionales de concertación y ordenación para evitar posibles rebasamientos y las consiguientes penalizaciones.

En un mercado único el aumento incontrolado de las producciones agrarias de regadío en unas regiones, termina afectando negativamente a todas las demás como consecuencia del descenso de los precios agrarios o de las penalizaciones generalizadas en las ayudas en los supuestos de sobreproducción. Esta interrelación entre las producciones agrarias regionales exige que los poderes públicos ordenen y coordinen sus actuaciones para evitar desequilibrios en la capacidad productiva de la agricultura y, en particular, los que pudieran derivarse de las transformaciones y crecimiento desordenado de los regadíos. Por ello, es necesario un marco nacional de actuaciones en materia de regadíos, al servicio de un desarrollo sostenible del medio rural, de una política coherente de ordenación de producciones y mercados y de la gestión eficiente de un recurso escaso como es el agua.

El tercer factor es el mandato legal para llevar a cabo la planificación de regadíos en España. Este mandato legal procede de la Ley de Aguas de 1985 y, más recientemente, del Real Decreto de 1664/98 que aprobó los Planes Hidrológicos de Cuenca. En efecto, la Ley de Aguas establece que los Planes Hidrológico de Cuenca y el Plan Hidrológico Nacional tendrán en cuenta las diferentes planificaciones sectoriales y comprenderán obligatoriamente las normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío que aseguren el mejor aprovechamiento del conjunto de los recursos hídricos y terrenos disponibles. El Real Decreto que aprobó en 1998 los Planes Hidrológicos de Cuenca todavía es más explícito, pues establece que la construcción de las infraestructuras hidráulicas promovidas por la Administración General del Estado se supeditará a la normativa vigente sobre evaluación de impacto ambiental, a las previsiones presupuestarias y a los correspondientes planes sectoriales cuando su normativa específica así lo prevea. En especial, en materia de regadíos las actuaciones e inversiones de la Administración General del Estado se atenderán a los programas, plazos y previsiones establecidas en el Plan Nacional de Regadíos, vigente en cada momento.

El cuarto factor es el mandato parlamentario para llevar a cabo la planificación de regadíos en España. En efecto, tomando en consideración la relevancia de la agricultura de regadío en la planificación hidrológica, dada su condición de

principal usuario del agua, el Congreso de los Diputados adoptó en el año 1994 un Acuerdo por el que instó al Gobierno a elaborar un Plan Agrario de Regadíos en el que se recogieran las superficies regadas a mejorar, los nuevos regadío, las transformaciones por razones sociales, el consumo y el ahorro de agua, la influencia de la reforma de la PAC y de los acuerdos del GATT en los cultivos de regadío, así como los estudios de rentabilidad necesarios.

La misión de llevar a cabo este mandato parlamentario no estaba exenta de enormes dificultades técnicas, jurídicas y políticas. Técnicas, por la falta de información completa sobre la situación de los regadíos existentes en España; jurídicas, por el complejo entramado de normas y regulaciones a las que debe someterse la planificación del agua y de los regadíos en España; y políticas, por el marco competencial en materia de regadíos, derivado del Estado de las Autonomías.

La elaboración y aprobación de un Plan Nacional de Regadíos por el Gobierno de la Nación se fundamenta en el artículo 149.1.13 de la Constitución Española que establece como competencia exclusiva del Estado “Las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”. Este título competencial legitima al Gobierno de la Nación para proponer una planificación de regadíos que, de conformidad con las doctrina constitucional, se base en el consenso, la cooperación y la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en una tarea común en la que concurren dos ámbitos competenciales llamados al fomento y desarrollo ordenado de los regadíos en España.

Para dar cumplimiento a este mandato parlamentario, se iniciaron a finales de 1994 los trabajos y estudios necesarios para elaborar un Plan de Regadíos. Así, en febrero de 1996 el Consejo de Ministros aprobó un Avance del Plan Nacional de Regadíos con un horizonte temporal referido al año 2005. La terminación de los estudios de base sobre la situación real de los regadíos existentes y en ejecución, la necesidad de adecuar las previsiones de actuación en materia de regadíos a las políticas comunitarias, y finalmente, el proceso de elaboración conjunta con las Comunidades Autónomas de los programas de Desarrollo Rural para el período 2000-2006, aconsejaron una puesta al día del mencionado Avance, tanto en lo que se refiere a sus objetivos concretos, como al horizonte de ejecución. A la hora de definir este nuevo horizonte temporal, se ha tenido en cuenta que la obtención de financiación comunitaria requería la coincidencia del nuevo horizonte del PNR con el período de programación de los fondos estructurales comunitarios, cuya planificación comprende el período 2000-2006 pero cuya ejecución se extiende hasta el año 2008.

Los programas (2000-2006) de Desarrollo Rural contienen actuaciones para la Mejora de las Estructuras Agrarias que incluyen medidas de gestión de los recursos hídricos en la agricultura. Por tanto, estos programas cuentan con la

correspondiente aportación de fondos europeos para cofinanciar las inversiones en materia de regadíos, tanto en las regiones de Objetivo 1 (Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Murcia y Comunidad Valenciana), como de las regiones fuera de Objetivo 1 (Aragón, Baleares, Cataluña, La Rioja, Madrid, Navarra y el País Vasco) y en Cantabria como región en régimen de transición.

1.5. PRINCIPIOS Y DIRECTRICES GENERALES DE UNA NUEVA POLÍTICA DE REGADÍOS: PLAN NACIONAL DE REGADÍOS

La planificación de regadíos debe responder a una serie de principios y directrices generales que incorporen los cambios institucionales, económicos y sociales, así como las nuevas tendencias, enfoques conceptuales y criterios recogidos en el Tratado de la Unión y en los Reglamentos y Directivas que afectan de forma directa o indirecta al desarrollo del regadío.

Los principios generales del Plan Nacional de Regadíos Horizonte 2008 son los de sostenibilidad, cohesión, multifuncionalidad, competitividad, equidad, flexibilidad, corresponsabilidad y coordinación.

El principio de *sostenibilidad* se aplica a las nuevas transformaciones en regadío y a la mejora y consolidación de los existentes, y comprende no solo la sostenibilidad medioambiental, sino también la sostenibilidad económica y social. En efecto, un regadío no será sostenible si sus producciones no son rentables o si los agricultores de las zonas regables abandonan el medio rural.

El principio de *cohesión* implica planificar un conjunto de regadíos sociales, cuya finalidad sea fijar población en las zonas rurales en declive (desarrollo rural) y contribuir de este modo a reducir las diferencias de renta y calidad de vida entre estas zonas rurales frágiles y las zonas rurales desarrolladas y zonas urbanas.

La *multifuncionalidad* es otro principio general que debe informar la planificación de los regadíos. Se trata de trasladar al regadío este nuevo concepto introducido por la Agenda 2000 dentro de la definición del modelo europeo de agricultura. Por tanto, el regadío debe satisfacer no solo la tradicional función de producción de alimentos, a la que ahora

habría que añadir alimentos seguros y de calidad, sino nuevas funciones como la de la conservación de los recursos naturales, en este caso recursos hídricos, del paisaje y del medio ambiente rural, o la de fijar población en las zonas rurales deprimidas para evitar su total abandono, lo que a su vez se relaciona con el principio de cohesión económica y social.

La *competitividad* es un principio esencial que, además, se relaciona con el principio de sostenibilidad: solo un regadío competitivo es sostenible. Sin embargo, es necesario profundizar en la definición de este principio para incorporar ciertos elementos que deberán ser tenidos en cuenta en la redacción del PNR. Hoy día, la competitividad internacional está muy distorsionada por elementos jurídicos, institucionales y políticos. En efecto, la condición de “*ceteris paribus*”, fundamental para comparar la competitividad de la producción agraria de distintos países, no se cumple, ya que existen diferencias notables de políticas agrarias, sociales, ambientales y también, diversas regulaciones legales y organización institucional entre unos países y otros, que perturban seriamente los análisis de competitividad agraria. La Organización Mundial de Comercio (OMC) trata de evitar las distorsiones por la vía de la política agraria, pero todavía no ha hecho nada por evitar las distorsiones a través de las regulaciones laborales, ambientales, sociales y otras.

La *equidad* como principio general de la planificación, se puede interpretar en su acepción territorial o desde la vertiente de los usuarios. La primera puede considerarse incluida dentro del principio de cohesión, por lo que no se insiste en ella. En cuanto a la segunda, este principio significa que se debe mantener el equilibrio entre grupos de usuarios para que los beneficios de unos no afecten negativamente a otros ni distorsionen los mercados, lo que iría en perjuicio de los agricultores y consumidores. Un caso ilustrativo de la aplicación de este principio es la transformación en regadío de grandes zonas en las que la orientación productiva dominante se basa en producciones con apoyo de ayudas PAC sometidas a limitaciones.

El principio de *flexibilidad* se debe introducir en la planificación para adaptarla sin rigideces a las condiciones cambiantes del sector agrario y a los dilatados períodos de maduración de los regadíos, dentro de un primer horizonte temporal 2008 que coincide con el período de ejecución de la programación de los fondos europeos ya aprobados para el período 2000-2006. Este principio es fundamental, ya que las recientes y sucesivas crisis políticas (desaparición de la URSS, crisis de los Balcanes, revueltas en países asiáticos, inestabilidad política en países de América Latina, protestas contra la globalización) y las crisis económicas (México, Rusia, Indonesia, Brasil, Japón o Argentina) se producen de forma casi inesperada y sobre todo vertiginosa. Nadie puede prever como evolucionarán en el futuro los equilibrios

geopolíticos mundiales, las situaciones económicas, la seguridad alimentaria, las regulaciones y organizaciones internacionales, los movimientos migratorios y de capitales, la revolución biotecnológica y otras. La única forma de protegerse de tantas incertidumbres es haciendo una planificación flexible y revisable periódicamente.

El principio de *corresponsabilidad* se deriva del hecho de que las competencias en materia de regadíos están compartidas entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. La traducción práctica del principio de corresponsabilidad consiste en la participación de ambas Administraciones en la planificación, ejecución y financiación de las actuaciones. Lógicamente, la contrapartida de la corresponsabilidad es la cooperación, de modo que tales actuaciones deberán ser programadas y convenidas entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y las correspondientes Consejerías de las Comunidades Autónomas competentes en materia de regadíos.

Por último, el principio de *coordinación* institucional debe aplicarse para conseguir la imprescindible coherencia en las actuaciones de las Administraciones agrarias e hidráulicas, tanto nacionales como autonómicas, lo que, sin duda, tendrá un efecto multiplicador en la eficacia conjunta de la planificación hidrológica y de la de regadíos. La actual coherencia entre ambas planificaciones significará un avance definitivo en mejorar la gestión del agua en España. No debemos olvidar que la planificación de regadíos es una planificación a corto y medio plazo con un horizonte temporal sujeta a la coyuntura actual pero con la suficiente flexibilidad para poder adaptarse a las expectativas que contempla la planificación hidrológica.

En aplicación de estos principios generales, el Plan Nacional de Regadíos debe ser algo más que un catálogo de obras y actuaciones públicas distribuidas en el territorio con criterios de proporcionalidad basados en determinados indicadores, ha de ser la expresión y el reflejo de una nueva política de regadíos que debe perseguir el desarrollo de las zonas rurales, integrando la actividad productiva con la conservación de los recursos naturales y el respeto al medio ambiente, de acuerdo con las siguientes directrices:

Vertebrar el territorio, evitando o reduciendo los procesos de pérdida de población, abandono y envejecimiento de las zonas rurales, en especial de las áreas en declive en las que la transformación de pequeñas superficies tiene gran interés para fijar población activa y crear y mantener el empleo agrario. La actividad económica indirectamente ligada a la

producción en estos regadíos contribuirá también a asegurar el mantenimiento de servicios básicos y a diversificar las rentas de trabajo y capital vinculadas a las comarcas donde se emplacen.

Mejorar el nivel de vida de los agricultores, incrementando la productividad del trabajo y la renta de las explotaciones agrarias y promoviendo un aumento de su dimensión económica. Ello contribuirá a atraer a jóvenes agricultores, con suficiente formación y capacitación para mejorar la competitividad de las explotaciones de regadío y favorecer un uso más racional del agua.

Ordenar las producciones y los mercados agrarios, consolidando un sistema agroalimentario competitivo, sostenible y diversificado en sus producciones, y adecuándose a la PAC, especialmente a sus restricciones y limitaciones productivas. El plan de regadíos se inspira así en una visión integrada de la producción de bienes finales agroalimentarios, según la cual las mejoras en normalización y calidad y una mayor adecuación a los mercados finales no sólo redundan en una mayor rentabilidad de las explotaciones agrarias sino que permitirá a las industrias transformadoras y de distribución competir mejor en el mercado único europeo.

Mejorar las infraestructuras de distribución y aplicación del agua de riego, para racionalizar el uso de los recursos hídricos, reducir la contaminación de origen agrario de las aguas superficiales y subterráneas y promover el cambio de los sistemas de riego con incorporación de las innovaciones tecnológicas que permitan aplicar técnicas de riego menos exigentes en el consumo de agua. El plan de regadíos concibe la gestión del agua para el riego como un proceso continuo, que recorre un largo camino desde el embalse o acuífero hasta la planta, en el que existen múltiples oportunidades para mejorar la productividad de los recursos empleados, pero que por su gran complejidad exige la aplicación de métodos integradores, sin los cuales resulta imposible encontrar la combinación de actuaciones más eficaz para cada circunstancia y disponibilidades presupuestarias.

Incorporar criterios ambientales en la gestión de tierras y aguas para evitar su degradación, permitir la recuperación de acuíferos y espacios naturales valiosos (humedales), proteger la biodiversidad y los paisajes, y reducir los procesos de desertización.

Estos principios y directrices generales conducen a unas nuevas orientaciones de la política de regadíos que, de manera equilibrada, se pretenden impulsar con el presente Plan Nacional de Regadíos en cuanto a las prioridades y corresponsabilidad de las actuaciones a desarrollar.

En primer lugar, la mejora, modernización y consolidación de los regadíos existentes, en especial las dirigidas a racionalizar el uso del agua, se consideran prioritarias y, a medio plazo, se excluye el inicio de grandes transformaciones en nuevas zonas regables. Las únicas nuevas transformaciones que se contemplan en estas orientaciones son pequeños regadíos en comarcas rurales desfavorecidas o en atraso relativo con el propósito de crear empleo, fijar población y diversificar las producciones, contribuyendo a la ordenación y equilibrio socioeconómico del territorio. En las zonas que actualmente están en ejecución se continuarán moderadamente los planes de transformación pero con criterios selectivos de rentabilidad, optimización de las inversiones ya realizadas y sostenibilidad productiva, social y ambiental.

En segundo lugar, la ejecución de las actuaciones será compartida y coordinada entre las distintas Administraciones públicas con competencia en materia de regadíos. La coordinación queda asegurada en esta planificación sectorial ya que el MAPA y las Comunidades Autónomas acuerdan los objetivos territoriales, convienen actuaciones y establecen conjuntamente los instrumentos de ejecución entre los que destacan los Convenios específicos de colaboración.

Finalmente, las nuevas orientaciones refuerzan la corresponsabilidad de los regantes en las actuaciones que les afectan, ya que los mecanismos actuales de apoyo se amplían con nuevas posibilidades de agilizar y financiar los proyectos de mejora, modernización y consolidación de las zonas regadas.

Estas orientaciones introducen un razonable equilibrio entre las funciones productivas, sociales y territoriales de la agricultura de regadío de forma compatible con la provisión de bienes públicos ambientales.