



2015

Modernización de regadíos: Un mal negocio para la naturaleza y la sociedad

La modernización de regadíos en España

España sufre sequías periódicamente y la escasez del agua es un problema de primer orden en más de la mitad del país, donde dos tercios del agua consumida se dedican a fines agrícolas, y donde muchos ríos y acuíferos se encuentran en situación de sobreexplotación. Esto lleva a la desecación de humedales y a pérdidas económicas y de biodiversidad, hasta el punto de poner en riesgo el abastecimiento del agua para la población. Este contexto parece el marco ideal para dar prioridad a aumentar la eficiencia en el uso del agua, y la mayor parte de los planes hidrológicos de demarcación públicos incluyen inversiones en este sentido. Como consecuencia, desde el año 2000 se han invertido más de 2.900 millones de € - cofinanciados con fondos europeos, principalmente FEADER – en aproximadamente 1.470.000 de hectáreas, con el supuesto de ahorrar hasta 1.813 hm³ /año. Para el siguiente periodo de Financiación Europea (2014-2020), y sin haber evaluado las modernizaciones anteriores, ya están planificadas nuevas inversiones.

¿Realmente se ha ahorrado agua?

WWF España ha intentado evaluar, a lo largo de los últimos 10 años, la capacidad de los proyectos de modernización de regadíos para hacer frente a la escasez del agua y asegurar la eficiencia en el uso del recurso.

A la hora de identificar si se ha producido ahorro, WWF solo ha encontrado falta de transparencia por parte de las autoridades del agua en relación con lo que realmente está pasando sobre el terreno y acerca de cuánta agua se ha ahorrado. WWF ha recurrido reiteradamente ante el Defensor del Pueblo por esta falta de información, y éste le ha dado la razón en todas las ocasiones calificando este hecho de “obscurantismo abusivo”. Por ello, WWF ha decidido elaborar su propio análisis con el apoyo de la Universidad de Zaragoza. Al investigar una muestra de 8 proyectos, realizar una extensa revisión de bibliografía científica y con el conocimiento acumulado estos años, WWF ha encontrado graves prácticas de mala gobernanza. En particular, destacan:

- ✓ Ninguno de los proyectos analizados ha ahorrado agua de forma efectiva, es más, han tenido un efecto de aumento de consumo del recurso de entre +4% (Guadalmellato) y 42% (Riegos del Alto Aragón) respecto a los niveles anteriores a la modernización.
- ✓ En prácticamente todos los casos (6), la modernización ha llevado a la intensificación agrícola, incluyendo cambios en los cultivos, aumentos en el área regada o la implantación de dobles cosechas.
- ✓ No se ha informado de acción alguna por parte de las autoridades del agua con la intención de revisar a la baja las concesiones de agua, de acuerdo con los ahorros esperados. Incluso, hay un proyecto en el que los derechos del agua han sido aumentados en un 9,3 % (en el Proyecto de Estremera se pasó de un consumo de 5.948 hm³/ha a 6.503 hm³/ha).

- ✓ Pese a que el propósito oficial de la inversión en modernización era ahorrar agua, un número significativo de proyectos servían sin embargo a otros intereses particulares, como el establecimiento de nuevas superficies en regadío (por ejemplo, en el proyecto de Inca), de zonas de recreo y para la práctica del golf (Can Bossa) o la especulación urbanística (por ejemplo, el proyecto de Totana).
- ✓ Varios de los proyectos se desarrollaban sobre zonas ilegalmente establecidas (por ejemplo, en los proyectos del Inca y de El Fresno) con lo que han dado derechos de agua a regantes que antes no los tenían.

MODERNIZACIONES ANALIZADAS EN PROFUNDIDAD



Parte de estas conclusiones ha sido también identificadas por el Tribunal de Cuentas Europeo en su Informe Especial nº 4: *La integración de los objetivos de la política del agua de la UE en la PAC: un éxito parcial*¹. La modernización de regadíos además aumenta de forma significativa el consumo de energía, dando lugar a costes sustancialmente más altos para los agricultores y actuando en contra de las estrategias de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático de la Unión Europea. En cuencas con estrés hídrico, la intensificación del regadío le hace menos resiliente a las sequías y a los efectos del cambio climático, con lo que supone una *maladaptación* a este fenómeno. A pesar de que el “dinero europeo” a corto plazo aporta beneficios para las compañías de infraestructuras y mayores ventas a los proveedores de energía, los efectos sobre el medio ambiente, la economía y los propios agricultores en el medio y largo plazo nunca han sido analizados de forma realista.

¹ Se puede descargar el informe en:

http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_04/SR14_04_ES.pdf

Las 7 lecciones aprendidas de la modernización de regadíos en España

El análisis ha permitido a WWF identificar siete aspectos clave a mejorar, siete lecciones que derivan de los errores cometidos hasta ahora y que no deberían repetirse en el futuro:

- 1. Mejorar la transparencia y la información sobre el agua**

La falta de transparencia y de datos de partida hace prácticamente imposible verificar si ha existido ahorro real de agua con la modernización y mucho menos asegurar que ha contribuido a los objetivos de la Directiva Marco del Agua (DMA).
- 2. Utilizar el concepto adecuado de “ahorro de agua”**

A la hora de evaluar el ahorro de agua de un proyecto de modernización de regadíos es necesario considerar el consumo de agua a escala de cuenca y tener en cuenta estas tres variables: la detracción de la masa de agua, el agua consumida por el cultivo y los retornos que se producen a nivel de cuenca. Incluso en los proyectos en los que se ha conseguido una reducción de la detracción de un embalse, por ejemplo, a menudo el resultado es que queda menos agua disponible en la cuenca.
- 3. Evitar el aumento del consumo de agua a escala de cuenca**

La modernización ha implicado un mayor consumo de agua por parte del regadío y menos agua para la cuenca por la reducción de los retornos asociada a técnicas más eficientes de riego, aumento de la superficie regada o cambio a cultivos con mayores necesidades hídricas.
- 4. Minimizar el aumento del consumo de energía**

La modernización de regadíos ha supuesto un considerable incremento del consumo de energía por parte del regadío, en un contexto de aumento de precios de la electricidad, bajada de precios de venta de las producciones y cambio climático.
- 5. Evitar financiación pública para explotaciones ilegales**

La modernización de explotaciones ilegales ha llevado a contabilizar como ahorro una reducción en el uso de agua que podía haberse conseguido y superado con el cierre de captaciones aplicando la Ley de Aguas; crea además un peligroso precedente que estimula el uso ilegal del agua y el suelo.
- 6. Revisión concesional obligatoria**

El hecho de que no se hayan revisado concesiones en la mayoría de las modernizaciones ha llevado a una intensificación del uso del agua en parcela y ha impedido que el posible ahorro se destine a otros usos sociales o a contribuir al buen estado de ríos y acuíferos.
- 7. Asegurar la recuperación de costes**

La no aplicación del principio de recuperación de los costes del agua ha llevado a que se invierta en modernizaciones sin necesidad de asegurar que fueran a ahorrar agua.

Por qué ahora

Este año se aprueban los Programas de Desarrollo Rural (PDR), principal fuente de financiación de proyectos de modernización y transformación de regadíos. Para el acceso a dicha financiación se exigen unos condicionantes ambientales -entre otros un mínimo ahorro de agua-recogidos en el art. 46 del Reglamento FEADER. Si bien son un avance con respecto a la anterior programación, son claramente insuficientes de cara a asegurar la contribución de las medidas de modernización a los objetivos de la DMA. También está previsto que se aprueben este año los Planes Hidrológicos de Demarcación, que es el marco donde deben quedar justificados ambientalmente los proyectos de modernización y la disponibilidad de agua para los nuevos regadíos.

Las modernizaciones se están planteando como medida estrella de los Planes Hidrológicos de Demarcación (PHD) y de los Programas de Desarrollo Rural (PDR), con una justificación ambiental que en realidad no se cumplirá por la falta de condicionantes clave, ya mencionados. Pero, además, siguen sin analizarse las modernizaciones ya realizadas y no se aplican las lecciones aprendidas. Hay que demostrar, de una vez por todas, que las modernizaciones se pueden hacer de otra manera y exigir que así sea en los nuevos PHD y PDR. Insistir en la necesidad de que las inversiones públicas redunden en el beneficio del conjunto de la sociedad y no sólo de unos pocos.

Qué pide WWF

WWF reclama cambios significativos en la planificación, el diseño y las fases de aplicación y evaluación de los proyectos de modernización de regadíos antes de dedicar más financiación pública a dichas actuaciones. Estos cambios pasan por unos condicionantes y seguimiento estricto de las modernizaciones que permita asegurar que realmente ahorran agua y que esta se destina a asegurar el buen estado de los ríos, acuíferos y humedales recogido en la Directiva Marco del Agua (DMA).

Todas las administraciones implicadas tienen responsabilidades que asumir en este caso. Hay recomendaciones concretas a:

- ✓ La Comisión Europea, para que inste a España a hacer una planificación integrada sobre regadíos, partiendo de una caracterización apropiada del estado de las masas de agua y las tendencias de futuro y la evaluación de impactos de los proyectos de modernización y transformación previstos. Debe velar por el cumplimiento por parte de España de los objetivos ambientales de la UE, en especial en materia de agua y clima.
- ✓ Las autoridades del agua, para que cumplan con sus obligaciones de cerrar captaciones ilegales de agua, asegurar la recuperación de costes (de acuerdo con el art. 9 de la DMA) y para que no se incluyan dentro los Programas de Medidas de los PHD los proyectos de modernización de regadíos, como medidas básicas, complementarias y/o bajo la denominación de “otras medidas”, salvo que se cumplan los condicionantes propuestos por WWF. Esto está en línea con lo que acaba de reclamar la Comisión Europea a España en su Comunicación del 9 de marzo.
- ✓ Las autoridades responsables de la programación de desarrollo rural y agricultura para que se coordinen con las autoridades del agua para que la planificación hidrológica y de desarrollo rural se elaboren conjuntamente de cara a lograr un desarrollo sostenible del medio rural. También deben establecer de forma rigurosa los condicionantes necesarios para que la modernización contribuya a los objetivos de la DMA, y asegurar su cumplimiento y control, incluyendo la evaluación previa de las obras ejecutadas hasta el momento y asegurar la participación pública de los interesados en el diseño, la aplicación, la evaluación y el seguimiento de las políticas.
- ✓ Los organismos gestores de los Fondos Europeos (Ministerio de Economía y de Hacienda) para que se aseguren del cumplimiento de la condicionalidad *ex ante*, instando a las autoridades competentes a que cumplan con la recuperación de costes del agua (exigida además por la DMA) para las inversiones de regadío. Además, deben facilitar la obligada participación pública en la programación de fondos europeos.

El Futuro

A la falta de ahorro de agua de la modernización se le suma la amenaza de los nuevos regadíos previstos hasta 2027. Más de 700.000 nuevas hectáreas que llevarán a un nuevo incumplimiento de los objetivos de la DMA, poniendo en riesgo los ecosistemas del agua y su capacidad de dar servicios a la sociedad, como el abastecimiento a poblaciones o el control de inundaciones.

WWF considera que la solución a los fallos detectados hasta ahora en la modernización de regadíos debe ir más allá de las mejoras en los proyectos. Pasa por replantearse completamente el modelo de desarrollo rural y aprovechar este nuevo ciclo de financiación europea para impulsar una economía verde, que asegure el futuro de nuestros ecosistemas y nuestros pueblos.

Descarga del informe completo en la web de WWF España:

http://www.wwf.es/informe_modernizaciones

Más Información:

Eva Hernández

Programa de Aguas y Agricultura

WWF España

ehernandez@wwf.es