



Arxiu històric FUNDACIÓ JAUME BOFILL

# Las políticas hídricas catalanas (1980-2000): los agricultores de Lérida y el gobierno del agua

Joan Subirats, director  
Leonardo Díaz, autor

GENER 2002

PROPI  
**TESIS DOCTORAL**

1301

**“Las políticas hídricas catalanas (1980-2000): los agricultores de Lérida y el gobierno del agua”**

**Autor: Leonardo Díaz**

**Director: Joan Subirats**

**Universidad Autónoma de Barcelona**

**Barcelona, enero 2002.**

## Índice

I	EL MARCO TEÓRICO PARA EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA HÍDRICA EN CATALUÑA.....	20
CAPÍTULO UNO .....		20
1. 1	La problemática del agua: la perspectiva sociocultural.....	20
1.2	El análisis de los actores y sus recursos: La problemática del agua en Cataluña. La importancia de los agricultores .....	22
1.3	La problemática del agua y las políticas públicas.....	24
1.4	Las perspectivas de análisis cultural:.....	28
1.4.1	El análisis de la cultura política .....	29
1.4.2	Los enfoques holísticos de la Cultura:.....	32
1.5	Las perspectivas de análisis institucional .....	37
1.5.1	Instituciones y cultura: la formación de los intereses.....	40
1.5.2	Las propuestas racionalistas:.....	41
1.5.3	Las propuestas culturalistas .....	44
CAPÍTULO DOS .....		51
2.1	El marco de análisis para el estudio de la política hídrica en Cataluña.....	51
2.1.1	Los actores.....	51
2.1.2	El poder .....	52
2.1.3	Las ideas, los valores y las creencias.....	53
2.1.4	Los mecanismos de interacción. La medición de la trama y del grupo.....	54
2.1.5	Los estilos de gestión y las políticas públicas: estructura de interacción y valores compartidos .....	56
2.2	La estrategia de Investigación .....	57
2.2.1	Las hipótesis .....	60
II	LA POLÍTICA HÍDRICA EN CATALUÑA .....	72
CAPÍTULO TRES .....		74
3.1	Antecedentes Históricos .....	74
3.1.1	Antecedentes remotos y factores políticos.....	74
3.1.2	Las instituciones liberales del siglo XIX .....	75
3.1.3	Las Confederaciones Hidrográficas: la división territorial por cuencas .....	77
3.1.4	La Planificación Hidrológica: la gestión de la oferta .....	79
3.1.5	Los problemas de saneamiento: La gestión de la calidad.....	83
3.2	El modelo Hidrológico Español: redes de actores y modelos de gestión .....	85

CAPÍTULO CUATRO .....	90
4.1    El subsistema de la política hídrica .....	90
4.1.1    Los límites físico-territoriales del Subsistema de Política Hídrica .....	90
4.1.2    Los Actores .....	93
4.1.3    Actores político-administrativos .....	93
4.1.4    Los actores económico-sociales .....	96
4.1.5    Los actores ideológico-culturales: .....	97
4.2    Fases de la política hídrica catalana: años ochenta y noventa .....	101
4.2.1    Período de fundación de la PHC: 1979-1984. La gestión del saneamiento .....	101
4.2.2    Consolidación institucional y conflictos territoriales: 1985-1989 .....	106
4.2.3    Crisis del modelo de administración e influencia creciente de la UE: 1990-1995 .....	113
4.2.4    La Transición: 1996-2000 .....	118
4.2.5    Los cambios en las leyes y estructuras organizativas del año 1999 .....	125
CAPÍTULO CINCO .....	133
5.1    Las fases de la política hídrica: la inestabilidad institucional .....	133
5.1.1    El estilo de gestión de la política hídrica: ratificación y crisis del modelo hidrológico .....	134
5.1.2    El gobierno multinivel del agua en Cataluña .....	136
5.1.3    Tendencias de cambio en el Estilo de Gestión: los sesgos individualistas e igualitarios .....	142
III    EL MUNDO AGRARIO Y LA POLÍTICA DE RIEGOS .....	148
CAPÍTULO SEIS .....	148
6.1    Los objetivos múltiples de las políticas de riego .....	148
6.1.1    La problemática agraria en los países industrializados .....	149
6.1.2    La problemática agraria en España .....	151
6.1.3    La agricultura catalana ante los nuevos desafíos .....	152
6.2    El alcance de la política agraria: los problemas del mundo rural .....	157
6.2.1    La identificación con la actividad predominante .....	157
6.2.2    Lo rural como un espacio diferenciado .....	157
6.3    Los fundamentos de las políticas activas hacia la agricultura .....	159
6.3.1    Los factores endógenos .....	160
6.3.2    Los factores exógenos .....	167
6.4    El estilo de gestión de la política agraria catalana: .....	170
6.4.1    La dimensión simbólica: .....	170
6.4.2    Los modos de interacción .....	171
6.4.3    El estilo de gestión: evolución y tendencias recientes .....	172
CAPÍTULO SIETE .....	176

7.1	Evolución histórica de los regadíos: Etapas en la política de riegos de España.....	176
7.2	La política de riegos en Cataluña.....	181
7.3	La política de riegos de la Generalitat .....	189
7.3.1	Período de Fundación: 1979-1984 .....	189
7.3.2	Consolidación Institucional: 1985-1989.....	193
7.3.3	Crisis del Modelo de Administración e influencia creciente de la UE: 1990-1995 .....	194
7.3.4	Transición: 1996-2000.....	199
7.4	Características generales de los riegos catalanes .....	204
7.4.1	Las macromagnitudes del área irrigada de Lérida .....	206
7.5	Los mecanismos de Coordinación entre la política hídrica y agraria.....	218
7.6	Las tendencias culturales de la política de riegos: la continuidad de los objetivos.....	220
7.7	Los planes de riego en la provincia de Lérida.....	224
7.8	Las diferencias en los estilos de gestión de agricultura y medioambiente.....	226
IV	LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS CANALES DE URGEL, PIÑANA Y ARAGÓN Y CATALUÑA .....	231
CAPÍTULO OCHO .....		235
	El Régimen Jurídico, los sesgos culturales de las CR y el sistema natural .....	235
8.1	La legislación de aguas y las Comunidades de Regantes: los fundamentos de las leyes y su aplicación.....	235
8.1.1	La personalidad jurídica de las CR y sus relaciones con el Estado .....	238
8.1.2	Los principios de la legislación y las comunidades de regantes .....	241
8.2	Los sesgos culturales.....	247
8.2.1	La subcultura rural.....	247
8.2.2	Las tendencias culturales fomentadas por los Congresos de Regantes .....	250
8.3	El sistema natural: .....	257
CAPÍTULO NUEVE .....		260
EL CANAL DE PIÑANA .....		260
9.1	Los orígenes remotos del Canal de Piñana .....	260
9.2	De la titularidad municipal a la Comunidad General de Regantes. .....	262

9.3	“El orden dentro de la anarquía”, ¿el triunfo del Leviatán sobre los bienes comunes? .....	265
9.3.1	La gestión municipal .....	265
9.3.2	El período de anarquía .....	267
9.3.3	La Intervención administrativa .....	268
9.3.4	La representación de los usuarios y el sistema electoral en la CGR .....	271
9.4	La libertad individual de aprovechamiento .....	275
9.5	La iniciativa privada en la construcción .....	278
9.6	La intervención estatal en el revestimiento .....	279
9.7	La distribución de las cargas .....	281
9.8	La justicia del riego .....	282
CAPÍTULO DIEZ .....		285
EL CANAL DE URGEL .....		285
10.1	El capital barcelonés en la Huerta de Lérida .....	285
10.2	El Canal de Urgel: de la propiedad privada a la reversión a los regantes .....	287
10.3	El Canal de Urgel: De la gestión privada a la gestión comunitaria .....	291
10.3.1	La relación de la Sociedad Canal y los usuarios .....	291
10.3.2	La composición de la Sociedad Canal .....	292
10.3.3	El Sindicato de Riegos .....	293
10.3.4	Los usuarios industriales y de abastecimiento .....	295
10.3.5	Los usuarios no-partícipes .....	296
10.3.6	La Comunidad General de Regantes .....	297
10.3.7	Estabilidad en los cargos .....	302
10.4	Riesgo y beneficio económico .....	303
10.5	Iniciativa privada y pública en la construcción de los canales principales .....	311
10.5.1	La construcción del Canal Principal .....	311
10.5.2	La construcción del Canal Auxiliar .....	313
10.6	Las tareas de mantenimiento .....	314
10.7	Los sistemas de financiamiento .....	316
10.7.1	El financiamiento de la Construcción .....	316
10.7.2	Los costos sociales de los nuevos regadíos .....	317
10.7.3	El financiamiento del Canal Auxiliar .....	318
10.7.4	El conflicto de los cánones .....	318

10.7.5	Los cánones de la CGR .....	320
10.7.6	La vía de apremio.....	322
10.7.7	Los gastos .....	322
10.8	La distribución de Justicia en las CGR de Urgel.....	322
CAPÍTULO ONCE .....		326
EL CANAL DE ARAGÓN Y CATALUÑA .....		326
11.1	De la iniciativa privada a la intervención del Estado.....	326
11.2	La titularidad estatal de las aguas y las obras.....	328
11.3	La gestión compartida con el estado.....	330
11.3.1	La colonización de las tierras del Canal AyC .....	333
11.3.2	Del Sindicato General a la Comunidad General de Regantes .....	335
11.3.3	La representación de los usuarios y la estabilidad en los cargos de la CGR .....	337
11.4	De la suscripción a las fórmulas binómicas .....	342
11.4.1	La división territorial de la gestión y la evolución agraria:.....	344
11.4.2	La gestión hidráulica y la gestión de los canales .....	346
11.4.3	La distribución para los no regantes .....	347
11.5	La intervención estatal en la construcción.....	348
11.5.1	Las vías alternativas para aumentar de suministro de agua .....	350
11.5	Las tareas de mantenimiento .....	352
11.6	El sistema de financiamiento.....	354
11.6.1	El financiamiento de la Construcción.....	354
11.6.2	Los cánones de riego.....	354
11.7	La distribución de Justicia en las CGR de AyC .....	356
CAPÍTULO DOCE .....		357
EL ESTILO DE GESTIÓN DE LOS REGADÍOS: ¿COMUNITARISMO EN LAS COMUNIDADES DE REGANTES?		357
12.1	La vigencia de las ideas comunitarias.....	357
12.2	La dimensión estructural y simbólica de las CGR .....	358
12.2.1	Objetivos e iniciativas en el origen de los canales: las inercias institucionales.....	359
12.2.2	El Régimen Jurídico General y las reglas operativas .....	361
12.2.3	Los derechos dominiales: la titularidad de las aguas y los cauces .....	364
12.2.4	Los usos y la distribución del agua: La necesidad obliga a organizarse.....	367
12.2.5	La Composición y el Gobierno de los Canales: .....	378

12.2.6	La construcción, el mantenimiento y la limpieza de los cauces: .....	391
12.2.7	El sistema de financiamiento.....	394
12.2.7	La Justicia de los canales .....	397
12.3	El grupo en las CGR .....	399
12.4	¿Comunitarismo en las CGR?.....	402
CAPÍTULO TRECE .....		410
LAS INTERACCIONES DE LAS CGR CON EL MUNDO EXTERIOR: EL PODER DE LOS REGANTES.....		410
13.1	El poder local y las CGR .....	410
13.2	Las vinculaciones entre las CGR .....	416
13.3	La regulación de los ríos y las instituciones de los canales .....	418
13.3.1	La regulación del Esera y del Noguera-Ribagorzana: la convivencia entre los Canales de Piñana y Aragón y Cataluña.....	418
13.3.2	La regulación del Segre: De San Lorenzo a Rialb.....	432
13.4	El Entorno Macrosocial .....	442
13.5	Las pautas de interacción entre los regadíos de Lérida y las políticas públicas.....	444
13.5.1	Las políticas distribucionistas de fines del siglo XIX:.....	444
13.5.2	El intervencionismo estatal y el modelo corporativo .....	445
13.5.3	El fortalecimiento del estilo jerárquico .....	447
13.5.4	La planificación democrática y la gestión multinivel.....	449
13.5.5	Las interacciones entre las CGR y los organismos descentralizados .....	452
13.5.6	El poder de los regantes en las políticas públicas .....	454
13.5.7	La funcionalidad del sistema de interacción .....	458
CONCLUSIONES.....		462
1.	Consideraciones sobre el marco analítico: .....	462
2.	El Estilo de Gestión de la Política Hídrica Catalana: .....	464
2.1	Los antecedentes históricos.....	465
2.2	El Régimen Jurídico, .....	466
2.3	Las fases de la política hídrica catalana.....	467
2.4	La crisis del Modelo Hidrológico:.....	469
2.5	Las tendencias de Cambio: las Reformas de fin de siglo .....	471
3.	El mundo agrario y la política de riegos.....	474
3.1	Los regadíos en la encrucijada entre la política hídrica y agraria: las diferencias en los estilos de gestión .....	474
4.	El estilo de Gestión de las Comunidades Generales de Regantes:.....	477

4.1	El Régimen Jurídico de las Comunidades de Regantes .....	478
4.2	Los sesgos culturales de las CR.....	479
4.3	El estilo de gestión de las CR .....	480
5.	La interacción de las CGR con el mundo externo .....	489
5.1	El Mundo Exterior de los regantes.....	490
5.2	Rialb y Santa Liestra .....	493
	ENTREVISTAS REALIZADAS: .....	495
	ANEXOS .....	497
	BIBLIOGRAFÍA .....	511

## **Acrónimos**

ACA	Agencia Catalana del Agua
AGE	Administración General del Estado
CA	Comunidad Autónoma
AyC	Aragón y Cataluña
CE	Cuenca del Ebro
CE	Constitución Española
CH	Confederación Hidrográfica
CHE	Confederación Hidrográfica del Ebro
CHPO	Confederación Hidrográfica del Pirineo Oriental
CIC	Cuencas Internas de Cataluña
CiU	Convergencia i Unió
CGR	Comunidad General de Regantes
CONFAVC	Confederación de Asociaciones de Vecinos de Cataluña
CR	Comunidades de Regantes
CSHE	Confederación Sindical Hidrográfica del Ebro.
CSHPO	Confederación Sindical Hidrográfica del Pirineo Oriental
DARP	Departamento de Agricultura, Ramadería y Pesca
DPTyOP	Departamento de Política Territorial y Obras Públicas
DMA	Departamento de Medi Ambient
DSySS	Departamento Salud y Seguridad Social
EE	Estado Español
ENHER	Empresa Nacional Hidroeléctrica de la Ribagorza
ERC	Esquerra Republicana de Catalunya
FECSA	Fuerzas Eléctricas de Cataluña
FMC	Federació de Municipis de Catalunya
IACSI	Instituto Agrario Catalán de San Isidro
IC-EV	Iniciativa Per Catalunya- Els Verds
JA	Junta de Aguas
JARC	Jóvenes agricultores y ganaderos de Cataluña
JS	Junta de Saneamiento
MOPU	Ministerio de Obras Públicas
MAGyP	Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca
MIMAM	Ministerio de Medio Ambiente

PADENA	Liga para la Defensa del Patrimonio Natural
PC	Plan de Cuenca
PDM	Propuesta de Directiva Marco
PHCIC	Plan Hidrológico de las Cuencas Internas de Cataluña
PHN	Plan Hidrológico Nacional
PNR	Plan Nacional de Regadios
PSC	Partido Socialista de Cataluña
PP	Partido Popular
UE	Unión Europea
UP	Unió de Pagesos

## INTRODUCCIÓN

### *La elección del tema*

En un momento en que el Estado de Bienestar se encuentra en cuestión y se exploran alternativas de participación que den cabida a nuevos actores y a los retos económicos y ambientales (Bressers H. et al eds. 1995) el problema de la gobernabilidad de los recursos hídricos aparece como un factor crítico dentro de las agendas públicas.

Las conclusiones de estudios comparados a nivel europeo sobre el gobierno del agua (Bressers H. et al eds. 1995; Barraqué B. dir. 1995) coinciden en que, debido al carácter diverso, cambiante y complejo de la problemática hídrica, es necesario profundizar los estudios en aquellos sectores relevantes que forman parte de los 'mundos del agua'.

El diseño de la investigación se ha realizado siguiendo la estrategia planteada por A. Etzioni (1967) en el que se realizan aproximaciones sucesivas que pasan de un análisis global del fenómeno de estudio, la política hídrica catalana del período 1980-2000, a un análisis más profundo de aquellos sectores o aspectos que se consideran relevantes.

En primer lugar se ha destaca la importancia de la política hídrica catalana ya que los gobiernos autonómicos han cumplido un papel determinante en la ordenación de los recursos hídricos españoles desde los años ochenta (Fanlo Loras 1996).

Dentro de ésta, uno de los sectores que sobresale es el de los usos agrarios del agua. En España la agricultura consume un 80% del total del agua utilizada. Este factor cuantitativo condiciona cualquier tipo de políticas sobre el conjunto del sistema. Pero los usos agrarios del agua también destacan por un factor cualitativo que tiene que ver con las formas en que se gestionan los recursos. Las Comunidades de Regantes, que administran la mayor parte del agua en la agricultura, aparecen como fórmulas alternativas al mercado y al Estado en la gestión de los bienes comunes (Ostrom E. 1990). Sus diseños institucionales tienen orígenes ancestrales y se han mantenido con continuidad en el tiempo han sido reconocidas por la legislación de aguas.

La formulación del Plan Hidrológico Nacional y las Reformas de los Regímenes Jurídicos de las Aguas en los niveles europeo, español y catalán de los años noventa, ha tenido a los usos agrarios como protagonistas decisivos de la política hídrica.

En Cataluña los riegos existentes y proyectados se encuentran concentrados mayoritariamente en la provincia de Lérida. Estos territorios se han beneficiado de las obras hidráulicas más importantes realizadas y en proyecto de ejecución de los últimos veinte años en Cataluña: presa de Rialb y Santa Liestra.

En este territorio destacan las Comunidades Generales de Regantes (CGR) de Aragón y Cataluña, de Urgel y de Piñana que se encargan de la distribución del agua a un 90% del territorio

irrigado de Lérida y a su vez son la principal fuente de suministro de los abastecimientos domésticos y de las industrias de la zona.

Frente a una realidad tan amplia y compleja como es la política hídrica, profundizar el análisis en un sector específico permite un mayor control de las variables, indicadores e información que se utilizará. El estudio de estas tres CGR y su vinculación con el conjunto de la política hídrica puede, aportar una información reveladora ya que representan a un sector significativo de la política hídrica, con fórmulas de gestión de los recursos naturales diferentes al Estado y al mercado y que asimismo ha tenido una importancia crucial en los procesos de decisión de la política hídrica en los últimos años.

### ***La perspectiva de análisis***

La investigación aplica herramientas teóricas que analizan las políticas públicas desde una perspectiva politológica. Desde esta perspectiva se entiende a las políticas hídricas como verdaderas arenas de poder en las que conviven preferencias en conflicto.

La conflictividad en los asuntos del agua ha dado lugar en España a lo que se ha denominado 'gueñas del agua' que reflejan la importancia de la dimensión sociocultural de esta problemática. Dentro de esta dimensión existen dos enfoques relevantes que enfatizan el papel de las instituciones y de la cultura en los procesos de elaboración y decisión de las políticas hídricas.

En los últimos años han aparecido diversas publicaciones y se han realizado dos congresos internacionales organizados por universidades españolas y portuguesas tomando como referencia la 'cultura del agua'. El carácter inclusivo y en cierto modo ambiguo del concepto ha contribuido a una aceptación generalizada desde diferentes disciplinas. Pero el concepto de cultura admite tantas definiciones que producen 'perplejidad en los investigadores sociales' (Wuthrow et al 1988). Cuando se habla de cultura del agua se puede hacer referencia a valores, mitos, creencias, mentalidades, instituciones e incluso estilos de vida de una población.

La cultura tiene un lugar central en los estudios politológicos en donde destacan dos grandes vertientes. Por un lado, se encuentran los estudios sobre la 'cultura política' que han ocupado un lugar central en el desarrollo de la ciencia política. Desde el paradigma positivista, se centran en el análisis de los valores y actitudes. Los estudios sistemáticos de la sensibilidad ambiental de la población realizados a través de sondeos de opinión pública y su impacto en el sistema político (elecciones, agendas de las políticas públicas, etc.) son mecanismos utilizados habitualmente en el análisis de las políticas hídricas.

Por otro lado, se encuentran los enfoques holísticos que constituyen una visión más amplia de la cultura y que están influidos por el paradigma fenomenológico. Esta es quizás el área más frecuentada por diversas disciplinas que encuentran en las costumbres, los rituales, los mitos, las

mentalidades y los discursos dominantes, explicaciones sobre el comportamiento social con relación a las políticas hídricas. Cada uno de estos conceptos puede tener acepciones diferentes.

Así, por ejemplo, se habla del 'mito hidráulico' de la sobreexplotación de los acuíferos como el *leit motif* de la actuación de la Dirección General de Obras Hidráulicas (DGOH) y de la reforma de la Ley de aguas, aunque en su momento no se conocía ningún informe sobre el estado de los acuíferos en España (M.R. Llamas 1989:80). En cambio cuando desde la Teoría de la Cultura (Thompson et al. 1990) se habla del 'mito de la naturaleza', se está haciendo referencia a una convención racional que ayuda a legitimar las instituciones sociales (Douglas M. 1970:83).

Respecto de las instituciones en las últimas décadas es creciente el interés a nivel internacional- como lo acreditan las Conferencias de Helsinki en 1972, de Mar del Plata 1978, de Río de Janeiro en 1992- por los diseños institucionales para la gestión de los recursos hídricos. En los noventa a nivel de la Unión Europea, del Estado Español y de la CA de Cataluña se han producido importantes cambios en los regímenes jurídicos y en las estructuras organizativas especializadas en la administración del agua.

Pero la reforma de las instituciones del agua es un proceso que a veces resulta más complicado para formular y aprobar que los 'diseños ingenieriles' ocupados de las obras hidráulicas (Ostrom E. 1992). El estudio de las instituciones ofrece, al igual que en el caso de la cultura, diferentes perspectivas de análisis de acuerdo con el paradigma teórico que se utilice (Bouzas R. 1999).

En la primer parte del trabajo se realiza una breve reseña de diferentes perspectivas teóricas que se han ocupado del estudio de las instituciones y la cultura. En especial se han considerado aquellas usadas frecuentemente en los estudios de las políticas públicas.

El marco de investigación de la Elección Racional Institucional (E. Ostrom 1992) y la Teoría de la Cultura (Thompson et al 1990) son propuestas teóricas que desde el neoinstitucionalismo tienden puentes entre distintos paradigmas de análisis que se ocupan de la cultura y de las instituciones.

Estos marcos teóricos han sido especialmente considerados ya que constituyen guías de investigación utilizados para el análisis de las políticas públicas con una aplicación práctica en la gestión de los recursos naturales. Si bien en la investigación se ha optado por una perspectiva teórica, la Teoría de la Cultura, el diseño de investigación considera las conclusiones de otros estudios que utilizan los marcos de análisis mencionados.

La Teoría de la Cultura no sólo aborda el problema cultural e institucional, sino que ofrece respuestas a la diversidad de mundos que conviven en la política hídrica y a las formas en que estos mundos se relacionan. A diferencia de otras propuestas culturalistas, la Teoría de la Cultura establece

un rango limitado de opciones, estilos de gestión, que surgen de la combinación entre mecanismos de interacción y sesgos culturales. Los factores estructurales tienen una relación de interdependencia con la dimensión simbólica lo que revaloriza el papel de la cultura que no es sólo una fuente de legitimación de las estructuras de poder sino también como impulsora de los cambios sociales.

El análisis de los estilos de gestión ha sido complementado con una perspectiva pluralista sobre el poder que considera a la forma en que los actores, con sus recursos y estrategias, buscan influir en las políticas hídricas.

### **Estrategia y desarrollo de la investigación**

La investigación combina un análisis desde arriba (*top-down*) del sistema de la política hídrica en Cataluña, con un análisis desde abajo (*bottom-up*) focalizado en el estudio de un sector relevante- las Comunidades Generales de Regantes de Lérida.

El esquema de investigación parte de un análisis longitudinal (el periodo 1980-2000), en un espacio determinado (la CA de Cataluña) en el que se han relevado los principales actores, sus intereses y capacidades y sus mecanismos de interacción. A partir de los supuestos teóricos aportados fundamentalmente por la Teoría de la Cultura (Thompson et al 1990) y de diferentes estudios existentes, se han construido las hipótesis básicas de la investigación.

El análisis toma especial consideración de los conflictos y cambios más destacados en las estructuras de interacción y el sistema de creencias. Los embalses de Rialb y Santa Liestra son considerados dos casos relevantes para entender el funcionamiento del sistema y la influencia de los regantes en el mismo.

El marco general de la política hídrica está desarrollado en la primer parte del trabajo. La hipótesis básica es *que dentro de la política hídrica catalana conviven diferentes estilos de gestión entre los que prevalece el estilo jerárquico. La política hídrica se encuentra en una fase de transición en la que se observan tendencias de transformación de las estructuras de interacción y de los sesgos culturales hacia un estilo de tipo individualista.*

Dada la complejidad del universo a estudiar se ha priorizado el estudio de la Administración Catalana frente a otros niveles de gobierno y actores destacados. Si bien los perímetros de riego estudiados se encuentran dentro de la jurisdicción de la CHE, diferentes razones han justificado profundizar el estudio en la Administración Catalana. En primer lugar la distribución de competencias desde la Administración General del Estado (AGE) hacia las Comunidades Autonómicas (CCAA) ha sido el presupuesto básico de la política hídrica en estos años (Fanlo Loras A. 1996). Prestar especial atención a las instituciones catalanas permite determinar las continuidades y cambios que se produjeron con el advenimiento de las instituciones autonómicas. En los últimos veinte años mientras

que la CHE ha mantenido cierta continuidad en sus estructuras organizativas, la Administración Catalana del Agua ha tenido importantes cambios lo que despierta mayor interés para su estudio.

En segundo lugar la Administración Catalana tiene competencias sobre la política de riego y sobre la gestión del saneamiento de las aguas lo que la transforma en un actor clave para los usos agrarios del agua.

El estudio llega hasta el año 2000 cuando todavía el gobierno nacional no había terminado el proyecto del Plan Hidrológico Nacional. Si bien el debate de este plan es de interés por las consecuencias que tiene en la gestión de las aguas de Cataluña, sobre todo por el trasvase de aguas previsto desde el Río Ebro a Barcelona, se decidió no abordar en este tema ya que este es un proceso que no está cerrado y cuya complejidad requiere un estudio en profundidad que podría desviar la atención del proyecto original de investigación.

El estudio de los mecanismos de interacción se ha basado en las redes formales e informales establecidas en el régimen jurídico y en las estructuras organizativas de los organismos de cuenca. Para el estudio de los sesgos culturales de la política hídrica se han considerado los principios y valores que fundamentan el régimen jurídico, así como los planes que afectan a los recursos hídricos, los discursos y entrevistas personales dirigentes destacados, como también otros estudios existentes.

En la segunda parte del trabajo el análisis se focaliza en los usos agrarios. Dado que estos son los usos preponderantes, el interrogante que surge es cual es la relación entre la política agraria y la política hídrica en relación a los riegos. La respuesta provisional es que: *la política de riegos está condicionada a los procesos de decisión y paradigmas dominantes de la política hídrica.*

Aquí se realiza una breve descripción de los aspectos estructurales y simbólicos de la política agraria para profundizar el análisis en las políticas de riego. El esquema de análisis es similar al utilizado con la política hídrica. Al final de esta parte se realiza un análisis comparativo entre los estilos de gestión de la política hídrica y agraria y las formas de interacción en relación a los riegos.

En la tercera parte del trabajo se estudia el estilo de gestión de las comunidades de regantes analizando en particular las CGR de Urgel, Pifiana y Aragón y Cataluña. La hipótesis planteada es que *el estilo de gestión de las CGR es de tipo comunitario por lo que los diseños institucionales que proponen estructuras de interacción y sesgos culturales competitivos con el estilo comunitario tenderán a ser rechazados por los regantes.*

Al igual que con las políticas públicas se realiza un análisis longitudinal de estas organizaciones con sus estructuras de interacción y sesgos culturales. Para el estudio comparativo de estas tres CGR se han considerado un conjunto limitado de variables que permitan contrastar las diferencias y similitudes entre los estilos de gestión de las mismas. Esto diferencia a este estudio de otros que profundizan con más detalle en los aspectos físicos, económicos o en las tecnologías de

riego. El análisis comparativo entre estas organizaciones no tiene como objetivo establecer cual es la fórmula más 'exitosa' o eficiente para la gestión del agua de riego. El objetivo fundamental en esta parte del trabajo es comprender cómo se forman las preferencias de los regantes de cada canal y qué recursos y estrategias utilizan para influir en la política hídrica.

Esto no quiere decir que se menoscabe la importancia de los factores físicos como tipos de suelo, curvas de nivel o de temperaturas que varían sustancialmente dentro de una misma CGR y que pueden afectar las modalidades de gestión de los riegos. Tampoco pueden desconocerse las diferencias que existen entre los 'estilos de gestión' de las Comunidades de Base que forman una CGR. Pero estos factores que pueden ser más relevantes para un estudio particularizado tienen un valor más relativo cuando se trata de un análisis comparativo de instituciones que interactúan desde abajo con el sistema de política pública.

La cuarta parte del trabajo está dedicada a los mecanismos de interacción de las CGR con el Mundo Externo. En especial se analizan las relaciones con los poderes locales y con los subsistemas de política hídrica y agraria. Las obras de regulación de los ríos que afectan estos perímetros de riego son instancias relevantes en los procesos de interacción de los regantes con el Mundo Externo. Por ello se realiza un breve repaso histórico de las obras de Oliana, Santa Ana y Barasona y se analiza posteriormente los casos de Rialb y Santa Liestra.

La hipótesis básica es que *estas obras fueron aprobadas debido a las inercias institucionales del estilo de gestión de la política hídrica y a sus necesidades funcionales de gobernabilidad y autopreservación*. Esta respuesta provisional responde en primer lugar al interrogante de por qué los regantes de Lérida, con menos recursos económicos y políticos que el área Metropolitana de Barcelona, se impusieron en la puja por las aguas del Segre. En segundo lugar, explica por qué se aprobaron estas obras en un momento restrictivo tanto para las obras hidráulicas como para la ampliación de nuevos regadíos.

Dado que estas obras afectan directamente a estos perímetros de riego, el análisis de los procesos de formulación y decisión de estos proyectos permite entender tanto el funcionamiento de la política hídrica como la capacidad de influencia de los regantes en la misma.

En las conclusiones del trabajo se realiza una recapitulación y síntesis de las conclusiones parciales a las que se ha llegado en cada parte de la investigación.

### **La metodología de la investigación**

Los diferentes niveles de análisis que plantea la investigación constituyen un desafío ya que se deben combinar la disponibilidad de la información que en muchos casos se encuentra dispersa en diferentes fuentes y la coherencia metodológica que exige el marco teórico elegido. La investigación

se inscribe dentro del 'pluralismo metodológico' (Ruiz Olabuenaga, J. I. 1999) combinando técnicas cualitativas y cuantitativas.

En cuanto a las técnicas cualitativas dada la imposibilidad material para realizar un estudio etnográfico sobre los estilos de gestión estudiados, como los desarrollados por Mary Douglas para el estudio de los 'estilos de vida', se optó por combinar diferentes técnicas cualitativas como la observación y la entrevista en profundidad y el análisis de contenido de la documentación primaria, análisis del discurso de los actores relevantes, análisis de la documentación básica de las organizaciones estudiadas (memorias anuales, conclusiones de congresos, debates parlamentarios, libros de actas).

Respecto de las entrevistas se realizaron un total de 37 entre funcionarios, especialistas y agricultores. Las entrevistas fueron semiestructuradas y en algunos casos los encuentros con los entrevistados se repitieron dos o tres veces lo que posibilitó una mayor apertura y profundidad en los temas tratados. Debe aclararse que además de estas entrevistas formales se realizaron otras, especialmente a regantes de las Comunidades de Base, que por su carácter más informal y de menor profundidad se decidió no incluirlas para respetar un mismo criterio metodológico. Pero el aporte de las mismas ha sido en algunos casos muy valiosa como fuente de reflexión e información<sup>1</sup>.

La información periodística, en especial los periódicos locales de Lérida 'La Mañana' y 'Segre', ha sido una fuente muy importante tanto para reconstruir la historia de los estilos de gestión estudiados durante los últimos veinte años como para conocer y analizar los discursos y estrategias de los actores involucrados.

Esta información se ha contrastado con técnicas cuantitativas para procesar datos de estadísticas y censos, presupuestarios, datos básicos aportados por las CGR (niveles de consumo, infracciones, multas, etc.). La información cuantitativa sobre valores y actitudes de la población se ha obtenido de fuentes secundarias como sondeos y encuestas de opinión pública realizados desde diferentes ámbitos y organizaciones.

Respecto de la información documental recolectada, esta se obtuvo de diferentes fuentes primarias. En el caso de los organismos públicos el archivo de la Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE) de Zaragoza y su archivo de Monzón permitió acceder a la información estadística actual,

---

<sup>1</sup> El valor de las técnicas cualitativas ha sido inestimable en la realización de la investigación. Así, por ejemplo, al visitar la Sala de Juntas de la Junta de Aguas que estaba siendo desmontada por el traslado de estas oficinas a otro edificio, se había retirado un gran mural que tapaba un fresco en el que aparecía retratada, sobre un gran mapa de las Cuencas del Pirineo Oriental, la figura del General Franco. El funcionario que me guiaba comentó que esta era una buena imagen acerca del modo en que se había producido la transición democrática en esta institución y reflejaba la importancia de las 'inericias institucionales' en el funcionamiento de la misma.

pero también a diferentes estudios que han permitido reconstruir la historia de los canales y de las obras de regulación de la zona.

En el caso de las Cuencas Internas de Cataluña (CIC) la reconstrucción histórica de la Confederación Hidrográfica del Pirineo Oriental (CHPO) fue más difícil de realizar ya que sus archivos se encuentran dispersos o directamente han desaparecido. De todos modos la información existente en los últimos veinte años es abundante y se ha accedido a ella por diferentes fuentes: documentación obtenida en la antigua Junta de Aguas a la que se tuvo acceso por la buena disposición de los funcionarios públicos; información básica y estudios de interés de los Centros de Documentación de los Departamentos de Medio Ambiente (DMA), de Agricultura Ganadería y Pesca (DARP) y de Política Territorial y Obras Públicas(DPTyOP); otras informaciones de carácter general en el Archivo Histórico de Cataluña y en el Centro de Estudios Ilerdenses de Lérida.

En el caso de los regantes, que es donde se profundizó más el análisis, se accedió a los archivos de las tres CGR. En el caso de Urgel, que es el archivo más documentado, se pudo acceder a la información básica de la CGR desde su creación. En el caso de Aragón y Cataluña (AyC) la amabilidad de sus funcionarios permitió al acceso a los libros de actas de las asambleas y de la Junta de Gobierno. Buena parte de la información se obtuvo del archivo de la CHE de Monzón. Del archivo de los Barones de Valdeolivos de la localidad de Fonz en Huesca se obtuvo un interesante material histórico. En el caso de Piñana, además de la información básica suministrada por los funcionarios del canal se accedió al archivo de la Junta de Cequiaje donde está documentada la vida de estos regadíos hasta la creación de la CGR. En todos los casos se contó con las Memorias Anuales de los últimos treinta años (en Urgel desde 1965 y en AyC desde 1967).

El estudio del período 1980-2000 se ha complementado con los antecedentes previos a esta etapa. Para esto ha sido necesario recurrir a fuentes historiográficas indispensables para conocer la evolución de las instituciones. Afortunadamente existe un valioso y abundante material sobre la historia agraria y la historia de estos canales lo que ha permitido reconstruir las tramas y sesgos culturales de cada estilo de gestión. Debe aclararse que el énfasis en la historia y sus instrumentos metodológicos no quiere decir que la investigación sea de tipo historiográfica. El análisis histórico, al igual que el económico se utilizan para maximizar las fortalezas de diferentes técnicas investigativas ya que 'la verdad descansa en la confluencia de diversas corrientes de evidencia' (Robert Putman 1993:12).

### **Agradecimientos:**

Quiero agradecer la amabilidad, paciencia y sabiduría de docentes, especialistas, funcionarios y agricultores a quienes entrevisté y con quienes he podido construir las preguntas y encontrar muchas de las respuestas de esta investigación. En especial quiero agradecer:

Al profesor Joan Subirats por su atención constante y comprensiva, en un clima de la libertad intelectual me ha invitado a buscar el rigor y la apertura;

A Marta Carreras, Julio Terrazas y Pilar Mola por la amabilidad y atenciones constantes que han tenido conmigo. A J.J. Mateu, B. Ferran, Isabel Ligrós y Montse Font por sus comentarios atentos sobre algunos capítulos de este trabajo. A la ayuda invaluable de Francesc, Gustavo y otros amigos.

Mi estadía en España entre (1997-1998) fue posible gracias a la beca obtenida por el Ministerio de Educación de la República Argentina. En el año 2000 obtuve una beca de la Fundación Jaume Bofill que me permitió terminar con el trabajo de investigación. A ambas instituciones mi agradecimiento.

Por último y en un lugar principal a mi familia. A mis padres que siempre están. A Evita y Lautaro de los que siempre aprendo. A Mariquena, mi compañera, mi mejor crítica vital y correctora incansable de este trabajo.

# I EL MARCO TEÓRICO PARA EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA HÍDRICA EN CATALUÑA

## CAPÍTULO UNO

### **1.1 La problemática del agua: la perspectiva sociocultural**

La definición de la problemática que se estudiará es un primer paso para definir los recursos teóricos más adecuados para iniciar un proceso de investigación (Quivy R. y Campenhoudt L. 1997). La problemática del agua puede ser observada desde una dimensión natural o desde una dimensión sociocultural (Aguilera Klik 1997). La primera se refiere a los constreñimientos físicos como la escasez, la distribución irregular, los aspectos químicos y biológicos. La segunda alude a los diferentes modos de gestión, las instituciones, los valores, las tradiciones y percepciones que existen sobre el uso y explotación del agua<sup>2</sup>.

Esta última dimensión ha sido destacada en las agendas internacionales como uno de los temas prioritarios para el desarrollo de los recursos hídricos en los próximos años. Desde diferentes arenas (Convenios Internacionales, Unión Europea, Estado Español, Gobiernos Autonómicos) se proponen proyectos de reformas institucionales que son consistentes con los retos económicos y ambientales para la gestión de los recursos.

Las Conferencias Internacionales de Helsinsky (1972), de Mar del Plata (1978) y Dublín (ICWE 1992) y de Río de 1992 (UNCED 1992) han ido reafirmando la necesidad de determinados 'principios' en la gestión de los recursos. Desde estas nuevas definiciones del problema se reclama a los gobiernos que elaboren nuevos diseños institucionales que consideren los aspectos ambientales y económicos y que a nivel organizativo eviten la fragmentación de la gestión respetando las cuencas hídricas y el principio de subsidiariedad para la gestión.

En el ámbito europeo este es el sector medioambiental que más se ha regulado (PCD 1997). En junio de 2000 la Unión Europea aprobó una nueva Directiva Marco (PE-CONS 3639/2000) que unifica la legislación sobre las aguas y plantea una gestión integral de los recursos hídricos que respete la sostenibilidad de los mismos.

En Europa se observan tendencias generales que afectan a diversas dimensiones de las políticas hídricas (Bressers et al 1995):

En los niveles y escalas de gobierno

---

<sup>2</sup>Para Ramón Folch (1998:40) "contrariamente a lo que suelen reflejar los mensajes periodísticos, el mundo de hoy en día no tiene problemas ecológicos propiamente dichos. Por el contrario se enfrenta a serios problemas sociales ecológicos, es decir, conflictos ambientales de origen social".

- Crecimiento de la influencia de la Unión Europea

- Tendencia a un sistema de gobierno de multiniveles

En los actores que participan en las redes de políticas públicas

- Crecimiento de la influencia de las organizaciones ambientalistas

- Incorporación de nuevos actores en las redes relevantes

En las percepciones y objetivos

- Importancia creciente de la información sobre degradación ambiental

- Tendencia a incorporar perspectivas multiniveles

En las Estrategias e instrumentos

- Preferencia creciente por estrategias instrumentales procedimentales e indirectas

- Tendencias por incorporar instrumentos múltiples

En las Responsabilidades y recursos para la implementación

- Crecimiento de mecanismos organizativos de mercado o relativamente independientes para la implementación (incluyendo la privatización de la gestión)

- Tendencia a confiar no sólo en los recursos judiciales y a clarificar responsabilidades

Estas tendencias de cambio se reproducen en la política hídrica de España con nuevos niveles de gobierno, al autonómico y el europeo; cambios en los regímenes jurídicos de las aguas- Directiva Marco de la UE año 2000, ley de aguas de España 1999, ley de aguas de Cataluña 1999-; nuevos actores privados que se incorporan a los procesos de decisión- grupos ambientalistas y asociaciones de consumidores; nuevos paradigmas en la gestión consistentes con los retos económicos y ambientales (Naredo J.M. 1997); la publicación del Libro Blanco del Agua; la 'empresarialización' de los organismos de gestión (Vilaró 1995).

Pero estas propuestas de cambio no han surgido desde ámbitos políticamente neutrales ni desde consensos científicos, sino más bien desde situaciones sociales conflictivas e incertezas tecnológicas. La competitividad de los recursos hídricos, en contextos de escasez, desigual distribución y demandas heterogéneas, han puesto en riesgo la sostenibilidad de este recurso y dificultan su administración (Bouwer H. 1993).

Las fórmulas tradicionales que buscaban equiparar necesidades con disponibilidades, en espacio y tiempo, en calidad y cantidad, dentro de constreñimientos técnicos y económicos, son visiones limitadas e insuficientes (Nunes Correia F. el al.:1999 ). La variedad de actores e intereses en juego determina que la formulación e implementación de los nuevos 'diseños institucionales' resulte una tarea más complicada que los tradicionales 'diseños ingenieriles' (Ostrom E. 1992).

En España el 'bloqueo' de la planificación hidrológica (Mezo J. 1995), las polémicas por los trasvases de aguas, la oposición de algunos sectores a los cambios en los sistemas de financiamiento o

a las grandes obras hidráulicas, han generado procesos de tal conflictividad que se los suele denominar 'guerras del agua' (Barajas S. et al. 1993 ).

El carácter complejo, diverso, cambiante y conflictivo de los temas del agua (Bressers et al. 1995) ha sido destacado en estudios comparados en diferentes países (Barraqué B. et al 1995; Bressers H. et al 1995). Dadas las dificultades para abarcar un universo tan amplio y complejo se concluye en que es necesario focalizar los estudios en áreas definidas enfatizando aquellas dimensiones del problema que se consideran cruciales.

Este estudio priorizará la dimensión sociocultural de los asuntos del agua como una problemática propia de las políticas públicas en donde destacan los factores culturales e institucionales. Respecto del área de investigación el estudio se centrará en la CA de Cataluña focalizándolo en las zonas irrigadas por las CGR de Aragón y Cataluña, Piñana y Urgel.

## **1.2 El análisis de los actores y sus recursos: La problemática del agua en Cataluña. La importancia de los agricultores**

En el territorio de la CA de Cataluña se dan diferentes cortes que afectan a la gestión del agua. A nivel físico encontramos una diversidad de climas con curvas pluviométricas que van de los 300 mm/año en las Tierras del Poniente y parte de Tarragona, a los 500 a 600 mm/año en la zona conurbana de Barcelona, en la zona nor-occidental las precipitaciones son superiores a los 2.000 mm/año.

En la dimensión económica y social se distingue una Cataluña urbano-industrial y otra agrícola-rural. Pero aunque a nivel global la demanda urbano industrial es una tercera parte de la agrícola, dicha demanda es muy diferente cuando comparamos, según datos de los planes hidrológicos del Ebro y de las Cuencas Internas de Cataluña, la cuenca del Segre y la Cuenca del Baix Llobregat. La primera con una demanda agrícola de 846 Hm<sup>3</sup>/año y doméstico -industrial de 41 Hm<sup>3</sup>/año, mientras que en la segunda se invierten estas proporciones: 50 Hm<sup>3</sup>/año en usos agrícolas y 527 Hm<sup>3</sup>/año en usos doméstico-industriales.

En el plano político-administrativo diferentes niveles de gobierno- municipal, autonómico y estatal- se distribuyen competencias y territorios (Tello E. 1999: 92 ). El creciente protagonismo de la Unión Europea ha incorporado un nivel de gobierno supranacional

A su vez el territorio está dividido en dos grandes administraciones que se encargan de la Cuenca del Ebro (Confederación Hidrográfica del Ebro) y las Cuencas Internas de Cataluña (Agencia Catalana del Agua). Estas administraciones -denominadas Organismos de Cuenca- dependen de diferentes niveles de gobierno. Esta situación se complejiza más debido a la intervención de diferentes jurisdicciones en los asuntos del agua como Medio Ambiente, Obras Públicas, Agricultura, Bienestar social y Salud.

Pero la gestión no corresponde sólo a actores públicos sino que está compartida con actores privados que intervienen en diferentes partes del proceso. Existen más de cuatrocientas comunidades de regantes que se encargan de la distribución del agua para usos agrarios. En el abastecimiento doméstico existe una gran empresa (AGBAR) que provee de agua a más del 70% de la población catalana. Otras empresas privadas proveen un 10% mientras que las poblaciones de menos de 5.000 habitantes (797 municipios) están provistas de forma directa. A nivel hidroeléctrico se asiste a un proceso de concentración de la industria aunque no debe descuidarse la importancia de las minicentrales que proliferan en las cuencas de los diferentes ríos (Prat N. 1999: 82).

La interdependencia y competitividad que se genera entre los diferentes usos en el aprovechamiento del agua, dado el carácter único del ciclo hidrológico y el elevado fraccionamiento en la gestión, plantea problemas a la gobernabilidad del sistema<sup>3</sup>.

En los años noventa, al igual que en España, en Cataluña se han producido crisis recurrentes como el bloqueo de la planificación hidrológica, el veto de algunos sectores al anteproyecto de reforma de la legislación hidrológica en Cataluña, las guerras del agua por el trasvase del Río Ebro y por la rebelión fiscal de los consumidores. Recientemente el anteproyecto de trasvase de aguas del Río Ródano a Cataluña ha abierto profundos debates que ponen de manifiesto el carácter controversial con que se concibe a este recurso.

Entre estos 'mundos del agua' se destaca la agricultura puesto que se trata de un sector que representa menos del 3% de la población de Cataluña, con una participación minoritaria en esta economía, controla más del 60% de los recursos hídricos que son considerados cuellos de botella que limitan el desarrollo económico y social de la región.

En Cataluña la relevancia de los riegos se ha destacado en la reforma del Régimen Jurídico de aguas de Cataluña, como también en los proyectos más importantes en cuanto a la gestión y distribución de las aguas.

En el año 1996 la Generalitat de Cataluña elaboró un proyecto de ley del agua que extendía el canon de infraestructura a los riegos. Este proyecto preveía un nuevo sistema tributario acorde con los principios del Proyecto de la nueva Directiva Europea de gestionar las aguas con costos reales. Los regantes fueron uno de los sectores que manifestó un rechazo más rotundo a este proyecto. Tres meses después el gobierno decidía excluir a los regantes del pago de este canon.

El otro caso es el de los embalses de Rialb y Santa Liestra que han sido las obras más importantes aprobadas en la última década y que tienen como destino preferente la provisión de agua para el riego. La realización de estas obras ha implicado verdaderos dilemas sociales que han

---

<sup>3</sup>Se entiende por gobierno la actividad de dirección hacia la consecución de objetivos generales (Goma R. y Subirats J. 1998).

provocado diferentes críticas entre los medios especializados (Vergés J.C. 1998; Arrojo P. et al. 1998).

En primer lugar estas obras se aprobaron en un momento en que el PHN estaba 'bloqueado' en el Parlamento y los planes de cuenca sufrián fuertes cuestionamientos. En segundo lugar, cuando se aprobaron estos embalses, era un momento restrictivo tanto para las grandes obras hidráulicas como para la ampliación de las superficies de riego. En tercer lugar la distribución de las aguas de Rialb terminó con un litigio de décadas por las aguas del Segre en el que competían la zona Metropolitana de Barcelona y los regadíos existentes y expectantes de Lérida. El hecho de que una región con menos importancia económica y menos poblada, Lérida, se impusiera sobre otra más rica y poblada, Barcelona, plantea interrogantes sobre los mecanismos de influencia y la forma en que se toman las decisiones en la política hídrica. Por último las aguas que utilizan estas CGR se encuentran dentro de la jurisdicción de la Confederación Hidrográfica del Ebro, pero la política de riegos depende de la Generalitat de Cataluña. El análisis de estos procesos de decisión debe tener en cuenta las jurisdicciones y niveles de gobierno que intervienen en el mismo.

Tanto en la discusión de la ley de aguas de Cataluña, como en las obras de Rialb y Santa Liestra, destacan las Comunidades Generales de Regantes (CGR) de Piñana, Urgel y Aragón y Cataluña que se beneficiaron de estas obras y fueron las que encabezaron la oposición a la ley de aguas. Estas CGR proveen de agua a un 90% del territorio irrigado de Lérida pero además son la fuente principal del suministro a importantes poblaciones e industrias de la zona.

Pero la importancia de estos actores no sólo se debe a los factores cuantitativos sino también a los factores cualitativos. Las características especiales de las Comunidades de Regantes y sus principios de funcionamiento (autogobierno, acuerdos voluntarios y participación en el gobierno) son considerados como fórmulas alternativas al Estado y al mercado en la gestión de los recursos (Ostrom E. 1992). Sin embargo es poco lo que se conoce de la vida interna de estas organizaciones y en especial del funcionamiento de las entidades de segundo grado como son las CGR, que funcionan como verdaderas 'cajas negras' (Jiliberto R. y A. Merino 1997: 183-202).

En síntesis el estudio en profundidad de estos actores puede aportar una información significativa acerca de cómo se gobierna la política hídrica en su conjunto y cómo repercuten las tendencias de cambio en los niveles más profundos de esta.

### **1.3 La problemática del agua y las políticas públicas**

La base de datos 'Water Resources Abstracts' de la Universidad de Cambridge, Estados Unidos, muestra el interés multidisciplinario que despiertan los asuntos del agua. Sus más de 400.000 títulos incluyen un amplio rango de temas que a su vez son abordados desde diferentes disciplinas y

perspectivas teóricas. Esta amplia bibliografía incluye numerosos trabajos que abordan los asuntos del agua como problemáticas propias de las políticas públicas. En España los trabajos sobre las políticas públicas que afectan al agua tienen una larga tradición. Personajes emblemáticos en la historia del agua de España como Joaquín Costa (1975) y Lorenzo Pardo (1930) ya utilizaban el concepto de política hidráulica a principios del siglo XX para remarcar la intervención activa del Estado a través de las obras hidráulicas. En la medida en que han ido cambiando las concepciones sobre el agua y las fórmulas de intervención pública se habla de política hídrica o, en un sentido más amplio, de política ambiental o directamente de política de aguas<sup>4</sup>.

Definidas como "aquellos propuestas de regulación pública de los múltiples problemas y contradicciones sociales (*que entrañan*) mecanismos de asignación pública de recursos y oportunidades entre distintos grupos sociales con intereses y preferencias en conflicto" (Gomá y Subirats 1998:13) las políticas públicas admiten aportes de diferentes disciplinas y perspectivas teóricas.

La delimitación del campo de las políticas públicas como objeto de estudio ha aportado diferentes definiciones sobre el concepto de 'política pública' de acuerdo con las perspectivas de análisis dentro de las ciencias sociales (Subirats 1989; Regonini G. 1991; 1995; Parsons W. 1995; Aguilar Villanueva, L. 1996). Harold D. Lasswell, que es considerado uno de los precursores en este tipo de estudios, planteaba la necesidad de enfoques multidisciplinarios y multiteóricos que dieran cuenta de los problemas que enfrentan las elecciones públicas y los procesos de decisión teniendo en cuenta el contexto, el proceso y las opciones de las políticas públicas (Parsons W. 1995).

En trabajos más recientes Wildavsky (1979) plantea que el análisis de las políticas públicas es un subcampo aplicado que no puede ser determinado por fronteras disciplinarias sino que debe aplicarse a cualquier disciplina que sea apropiada a las circunstancias de tiempo y a la naturaleza del problema a estudiar.

Los estudios politológicos de las políticas públicas se presentan como una subdisciplina en una encrucijada (Colino C. 1995:5) y que tiene carácter acumulativo (Ostrom E.1998). La variedad de definiciones y perspectivas analíticas plantean distintos esfuerzos clasificatorios<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> En los últimos años se han publicado diversos trabajos sobre las políticas de agua que incluyen aportes multidisciplinarios y diferentes perspectivas teóricas. Entre los más recientes se pueden citar los trabajos de Bressers H. et al. (1995); Barraqué B. (ed.) (1995); Pérez Díaz et al (1997); Aguilar S. (1997); Vergés J.S. (1998); Ariño G. y M. Sastre (1999); Embid Irujo A. (1999).

<sup>5</sup> Gloria Regonini (1991:59-91) realiza una útil clasificación de los diferentes enfoques de los estudios de políticas públicas según la finalidad y el método utilizado. Otra clasificación es la de César Colino (1995) según se considere las políticas públicas como variable independiente o dependiente y según se focalice en las causas o en los efectos de una política pública. Si bien esta última clasificación se refiere específicamente a los estudios comparativos, dado el amplio rango de estudios que incluye este esquema, puede trasladarse análogamente a los diferentes tipos de estudios que se realizan en políticas públicas.

Desde esta perspectiva se considera especialmente "la forma en que se ejerce el poder, en qué consiste el conflicto y quien gana y quien pierde en cada alternativa" (Gomà y Subirats 1998: 22).

Respecto de las formas en que se ejerce el poder dentro de los estudios politológicos se destacan tres grandes líneas de investigación que enfatizan la importancia de los poderes centrales, locales o de los procesos de intermediación en el gobierno de las aguas:

1-La sentencia de T. Lowi (1974) '*policy determines politics*' encuentra abundantes fundamentos en el estudio de Karl Wittfogel (1966:37) sobre la formación del Despotismo Oriental. Para Wittfogel la agricultura hidráulica es lo que distingue a estas sociedades que para realizar obras en gran escala requieren de gobiernos centralizados -despotismo hidráulico- y un trabajo coordinado y disciplinado - organización hidráulica-.

2-Esta tesis, retomada en el estudio antropológico de Angel Palerm (1990) sobre las civilizaciones mexicanas, ha sido contestada por distintas obras como las de los antropólogos Leach (1959) y Geertz (1973), los estudios politológicos de Glick (1988), Maass y Anderson (1978) y Ostrom (1990) en donde se rescata la capacidad de resistencia y autonomía de los sistemas locales de riego<sup>6</sup>.

3-A esta dicotomía entre el poder centralizado y la capacidad de resistencia de los actores locales, puede agregársele un tercer enfoque que enfatiza la capacidad de los grupos locales para cooptar a los organismos descentralizados (Selznick P. 1949). En España existen diversos estudios históricos sobre las Confederaciones Hidrográficas en las que se destacan la influencia de los regímenes políticos (Ortega N. 1979) o los grupos de poder locales (Melgrarejo J. 1988); en la formación de las mismas. Las *interacciones y los procesos de intermediación* entre los actores que participan en la política hídrica ha dado lugar a diferentes teorías o metáforas explicativas como son las 'comunidades de políticas hídricas' (Pérez Díaz V. et al. 1996), las 'advocacy coalitions' (Munro J.E 1993); o las 'redes de profesionales' (Jordan G. y Richardson J. 1977)<sup>7</sup>.

Respecto del conflicto la historia de la gestión del agua en España ha estado caracterizada por la fuerte conflictividad ya sea entre usuarios, territorios o niveles de gobierno como lo destacan diversos estudios historiográficos (Jaubert de Passá 1844; Pierre Vilar 1975; Romero y Peris 1992; Teira Vilar F.J. 1977; Vicedo E. 2000).

---

<sup>6</sup>Para una síntesis de estos trabajos puede consultarse la obra colectiva editada por Romero y Giménez (1994) donde se incorporan estudios de casos que analizan tanto las estructuras de poder local como el contexto donde se dan los regadíos.

<sup>7</sup>Un estudio precursor de los procesos de intermediación en la política hídrica es el de Arthur Maass (1950) sobre el 'círculo de hierro' de las relaciones entre el cuerpo de ingenieros, los poderes locales y las comisiones del Congreso de los Estados Unidos.

Los conflictos territoriales han generado importantes tensiones entre las zonas de producción y las zonas de consumo (Moral Ituarte L. 1994; Melgrarejo J. 1997).

La conflictividad de las grandes obras de regulación ha sido destacada por una abundante bibliografía entre la que se puede citar casos recientes y cercanos a la política hídrica catalana como son los de los embalses de Rialb (Riexac J. y García X. 1985; Pujadas R. 1999), Santa Liestra (Mairal Buil G. 1997), Pantano de Pena (Sanz María et al. 1998) e Itoiz (Beaumont M.J. et al 1997).

Los conflictos sociales por las tasas del agua en Cataluña han sido tratados en diferentes trabajos: Saurí Pujol D. et al. (1999), Tello E. (1999), Tamyko Ysa (1997), Díaz L. (1998).

La distribución de competencias entre diferentes niveles de gobierno ha sido una de las causas más conflictivas desde 1980 sobre todo por la incorporación de las CCAA y de la Unión Europea como nuevos niveles de gobierno.

**La cultura y las instituciones** son dos factores destacados en diferentes estudios sobre las formas de gobierno y los diferentes intereses que participan en el gobierno del agua.

Diferentes estudios empíricos muestran la influencia de *las instituciones político-administrativas* en la definición de las políticas (Weaver y Rockman 1993; Heidenheimer et al. 1990). Según sean las características del sistema político (Lijphart A. 1984) serán las 'capacidades medioambientales' del país o región (Jänicke y Weider 1997). Estos órdenes macro institucionales condicionan los diseños institucionales donde se llevarán a cabo las políticas respectivas (Aguilar S. 1997). La importancia de las Comunidades Autonómicas ha sido especialmente destacada por el desarrollo de sus competencias en la gestión del agua (Fanlo Loras 1996). La influencia creciente de la Unión Europea es uno de los factores que más ha influido en el cambio en la orientación de las políticas hídricas (Pérez Díaz V.1996).

La existencia de instituciones que facilitan la cooperación y constituyen un verdadero capital social ha sido tratada en la profusa bibliografía de Elinor Ostrom sobre la gestión del agua (1992, 1992a, 1993, Koehane R. y Ostrom E. ed. (1995). En España los trabajos de X. Ballart (1994), P. Galilea (1998) y de López Sanz G. (1998) son estudios que siguen esta línea de investigación aplicados a diferentes casos.

Dentro de la economía son numerosos los aportes que tratan el problema de las instituciones y la acción colectiva en la gestión de los recursos hídricos<sup>8</sup>. Pero el concepto de institución puede hacer referencia a las reglas de juego, a las normas de convivencia, a los estilos de vida o a las pautas de comportamiento (Bouzas R. 1999). Estas acepciones deben ser tenidas en cuenta cuando se habla de la necesidad de 'nuevos diseños institucionales' para mejorar la gestión de los recursos.

<sup>8</sup> El trabajo de F. Aguilera Klink (1992) ofrece una amplia y variada bibliografía de autores institucionalistas. Dentro de esta misma línea se encuentran los trabajos editados por J. M. Naredo (1997).

El *tema de la cultura* es central para diferentes estudios que destacan la influencia de las tradiciones y creencias en la formación de las instituciones (Glick T. F. 1988) y en los modelos de gestión (Vergés J. C. 1998), la importancia de los valores en las preferencias de los actores (Garrido et al. 1996), las tradiciones político culturales de los países en los modelos de administración (Mostert E. 1998), la importancia de los 'mitos' en la definición de las prioridades políticas (Llamas Madurga R. 1984; Embid A. 1995), como hecho diferencial en la identidad de una región (Nadal E. y Lacasa M. 1994: 258 ), o las diferentes rationalidades que conviven y entran en conflicto dentro del mundo del agua (Aguilera Klink F. 1997).

Los estudios sobre la importancia de las *ideas* en la conformación de los cleavages que influyen al gobierno (izquierda- derecha; nacionalismo-centralismo) como en la conformación de 'paradigmas' específicos en la gestión del agua, muestran la importancia de las mismas no sólo como instrumentos de los actores para justificar sus objetivos, sino también como pautas que ayudan a entender la realidad y ofrecen alternativas de solución a los problemas que se plantean (Munro J.E. 1993, Mezo J. 1995; Naredo J.M 1997; Nadal E. 1981).

El campo de investigación que se ha desarrollado en torno a la 'cultura del agua' en España (Arrojo P. et al. (eds) 1998; Martínez Gil 1997), al igual que los estudios institucionales, hace necesario que se delimite teórica y conceptualmente estos conceptos que son usados por diferentes disciplinas en la mayoría de los estudios sobre las políticas hídricas.

#### **1.4 Las perspectivas de análisis cultural:**

El Libro Blanco del Agua destaca la dimensión sociopolítica como uno de los enfoques para el estudio de la problemática del agua. El agua tiene un valor simbólico y emocional que puede trascender 'su valor económico productivo inmediato' (Libro Blanco 2000:552).

Pero el fenómeno de la cultura produce 'perplejidad entre los científicos sociales' por lo intrincado complejo y abrumador que resulta (Wuthrow et al 1988:84). Las perspectivas teóricas que lo estudian como las definiciones que se pueden encontrar de la cultura son tan variadas que los esfuerzos clasificatorios que intentan ordenarlas también producen cierta perplejidad<sup>9</sup>.

La centralidad de la cultura en los estudios politológicos de los últimos años (Lipset S.M. 1990:80-83) destaca el carácter autónomo de lo cultural ya que se reconoce que ésta es una condición

<sup>9</sup> Otras clasificaciones se pueden encontrar en J. Storey (1993:2) quien plantea tres perspectivas sobre la cultura: a) Como un proceso general de desarrollo intelectual y estético (el objeto de estudio sería el dominio de las ideas); b) Como un modo particular de vida de la gente, de un período o de un grupo (el objeto de estudio es la práctica cultural, propia de los estudios antropológicos) y c) Un tercer campo en el que incluyen los trabajos y prácticas de la actividad intelectual y especialmente de la artística (las 'prácticas de significado' son el objeto de estudio de las propuestas estructuralistas y postestructuralistas). Para Morán M.L. (1997) el análisis de la cultura y la política distingue al menos tres formas de abordar el tema: La visión clásica de la cultura (cultura política), la visión de la Fenomenología, la hermenéutica, el constructivismo y los planteamientos del Postestructuralismo.

constitutiva de la vida social (S. Hall 1997:221-222). Dentro de esta última categoría se pueden distinguir dos grandes vertientes que se diferencian por la amplitud o restricción con que consideran el hecho cultural y por la distancia que toman respecto de los postulados del paradigma positivista de investigación: los estudios sobre la cultura política y los enfoques holísticos sobre la cultura.

#### **1.4.1 El análisis de la cultura política**

Los estudios sobre la **cultura política** (concepción restingida) que a partir del paradigma positivista asumen una visión restringida de la cultura centrándose en el estudio de las actitudes y los valores. Es un modelo teórico muy difundido y aceptado sobre todo desde las perspectivas de análisis fundamentadas por parámetros positivistas. La importancia de los valores postmateriales en las sociedades capitalistas tiene de acuerdo a estos enfoques una relevancia central para explicar el crecimiento de los partidos ecologistas, la incorporación en las agendas de las temáticas ambientales o la influencia de las organizaciones no gubernamentales como actores cada vez más relevantes en el diseño de las políticas públicas. Desde el estudio de los valores y actitudes se pueden explicar prácticas de gestión de agua desarrolladas por sociedades tradicionales (como la agraria) o las dificultades de aceptación de determinadas políticas que chocan con las creencias de los sectores sociales a los que van dirigidas.

Esta visión hunde sus raíces en el conductismo americano con gran ascendiente en los años 50 y 60. La propuesta conductista se asienta en postulados positivistas ya que ve a la realidad social como un hecho observable y busca las leyes de causa y efecto que la conducen y que podemos conocer separando los hechos de los valores. Utiliza preferentemente como método de estudio la observación empírica sistemática (Marsh y Stoker 1997).

Se reconoce la influencia de *T. Parsons* en los fundamentos de los estudios de la cultura política. Desde la *Estructura de la Acción Social* (Parsons T. 1968) planteó las relaciones entre tres sistemas en que divide a la sociedad: el sistema cultural, el sistema social y el sistema psicológico. De este modo el comportamiento humano surge de la estrecha vinculación entre estos sistemas: la cultura es el conjunto de normas socialmente institucionalizadas y los valores subjetivamente internalizados de un sistema social (Somers M. 1997:42). Así, la acción de los individuos está orientada por valores que tienen un carácter abstracto, general e inmanente a los sistemas sociales. La cultura moldea la acción definiendo lo que la gente quiere cumpliendo la función de ser el factor de integración o cohesión social (Swidler A. 1997)<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup>Entre otros autores vinculados a la visión clásica de cultura política que rescataban esta perspectiva normativa en los análisis, M. Somers (1997) citan Beer (1962), Dahl R. (1966), Lipset S. (1960), Deutsch y Folz (1963), Eckstein (1964). En los últimos tiempos Eckstein (1988), Thompson, Ellis y Wildavsky (1990). Debe aclararse que el carácter simplificador de las clasificaciones produce reduccionismos que no siempre se compadecen con las múltiples influencias que pueden recibir estos autores. Gabriel Almond reconoce la influencia

El concepto de valor como aquellas “concepciones de un tipo deseable de sociedad que son aceptadas por los miembros de un determinado colectivo como la base común del comportamiento social” (Parsons T. 1969) se vuelve central en los estudios agregados tanto para conocer las causas como las orientaciones futuras de las conductas humanas.

El concepto de cultura política presenta tres características fundamentales (Botella J. 1997:19).

- la estabilidad: los aspectos culturales sólo son modificables a muy largo plazo,
- la globalidad: la cultura política comprende a toda la sociedad y constituye el sedimento cohesionador de la misma lo que le da unicidad;
- la aceptación de matices: se acepta la presencia de subculturas en este modelo general aunque las mismas son sólo variaciones de un misma composición.

La preocupación por enlazar los aspectos micro y macro-sociales se puede encontrar en las definiciones que Almond y Verba dan sobre cultura política que permiten hablar de dos dimensiones de la misma (Magre J. y Martínez E.):

Una dimensión Subjetiva: en tanto que comprende las orientaciones psicológicas hacia objetos políticos (Almond y Verba 1970:30) y una dimensión Colectiva: en tanto que es producto de la distribución de las pautas de orientación hacia objetos políticos entre los miembros de una nación (Almond y Verba 1970:31).

De acuerdo con Almond (1990:27-28) el efecto de las actitudes políticas sobre las políticas públicas sería considerado en los trabajos de Lucien Pye y Sidney Verba (1966), Robert A. Dahl (1966) y Almond y Powell (1966). En los años 80 y sobre todo a partir de las olas democratizadoras que se produjeron en el mundo desde mediados de los 70 estos estudios han recobrado interés (Hungtington S. 1991).

Siguiendo esta tradición se pueden destacar los estudios sobre los valores postmaterialistas (Inglehart R. 1977), la importancia de la cultura cívica en el funcionamiento de las instituciones (Robert Putman 1993); el papel de las herencias culturales (King 1973, Keraundren P. 1996); la cultura democrática (Richard Gunter 1996) y la influencia de los valores y el cambio de estos (Anglud S. 1998; Oddbjorn K. 1995; Gomá R. y Subirats J. 1998; Torcal M. 1992).

La aplicación de estos esquemas teóricos a los problemas del agua está muy difundida en Europa y España a través de las mediciones periódicas sobre los valores y actitudes de la sociedad realizadas por los diferentes sondeos como el Eurobarómetro o los estudios realizados por el CSIC y otras instituciones de investigación públicas y privadas. Para el caso de Cataluña uno de los trabajos

---

sociológica entre otros de Weber, Durkheim, Mannheim, Parsons; de la sociología de Freud, de la escuela de Frankfort, de la sociología social de Lazarfield, de la antropología de Benedict y Mead y de Lasswell. (Almond G. 1990).

más citados es el de Orizo y Roque (1991; 2001) que se inscribe en los estudios que a nivel europeo dirige R. Inglehart. Estos análisis agregativos también son aplicados a casos particulares como por ejemplo en la medición de las actitudes de los regantes ante diferentes propuestas de tarifas de agua (Garrido et al. 1996), o para el estudio de los valores en la sociedad rural (Benito C. et al 1999).

El hecho que el concepto de cultura política haya mantenido su centralidad en los últimos años en los estudios politológicos no significa que el mismo no se haya modificado incorporando las críticas o aportes de diferentes disciplinas o perspectivas epistemológicas.

Las críticas a la perspectiva de la cultura política son abundantes y como ya se mencionó han tenido que ver en gran medida con el cuestionamiento del modelo conductista en el que se asienta. A un nivel ontológico se afirma que los hechos no hablan por sí mismos y se refieren sobre todo a un marco de investigación (Marsh y Stoker 1997). El empirismo ciego puede llevar a tendencias no deseadas como hacer hincapié en lo que puede medirse fácilmente más que en lo que tiene importancia teórica, como también a descuidar las fuerzas estructurales más difíciles de medir.

El paradigma funcionalista en el que se asienta supone que todo sistema político desempeña funciones destinadas a que la sociedad se reproduzca, con el consecuente acento en la reproducción de los procesos y la estabilidad. Esto ha sido criticado tanto por el carácter conservador de la propuesta como por el etnocentrismo que conlleva (Pye L. 1995:965-969) y por quedar atrapado dentro de 'metanarraciones' de raíces liberales (Somers M. 1997:36)<sup>11</sup>. Las principales críticas desde la fenomenología y la hermenéutica hacen hincapié en que no existe una separación entre el objeto y el sujeto de estudio y que el estudio debe referirse no a hechos (objetivos) observables sino a una realidad simbólicamente construida (los símbolos como realidades objetivas) que obligan a situar al individuo en estos conceptos o tramas de significados (Geertz 1990:20) y postulan métodos de carácter interpretativo.

Desde la teoría de la elección racional con su individualismo metodológico se niega la existencia real y efectiva de grupos y sociedades quienes deben ser considerados como agregados de individuos pero no como realidades diferenciadas. El racionalismo de estas propuestas, que explica las acciones individuales según el cálculo que se considera más ventajoso ante cada situación, no considera los valores o el ámbito colectivo - o a lo sumo conceptos como identidad u otros valores pueden usarse estratégicamente por los actores pero siempre en función de sus propios intereses (Eder K. 1997:341).

---

<sup>11</sup> Para M. Somers (1997) tanto Parsons como Habermas tienen una raíz común para fundamentar las variables causales de la sociedad (las instituciones sociales en Parsons y el mercado en Habermas) que es el concepto de cultura política (o esfera pública de Habermas) que forman parte de un 'entrampado conceptual' construido históricamente dentro del concepto de ciudadanía angloamericano. Si bien habrían advertido la importancia de la cultura como mediadora entre el Estado y el mercado, al haber quedado atrapados en esta metanarración, redujeron el concepto a un requisito funcional de una sociedad de mercado autónomo privado.

La tradición marxista que ha mantenido la dependencia de los factores culturales respecto de las estructuras (sobre todo económicas) ha atribuido a los estudios un carácter subjetivo que les resta cualidad científica (Torcal M. 1997).

La evolución del concepto ha llevado a que nuevas perspectivas incorporen argumentos de diferentes vertientes teóricas y epistemológicas donde se combinan diferentes paradigmas de investigación. Dan cuenta de estas tendencias autores que se inscriben en las corrientes positivistas como la teoría de la elección racional y que incorporan factores institucionales o culturales en sus marcos teóricos (Ostrom E. 1990; Swidler A. 1997; Elster J. 1989); o estudios de sesgo fenomenológico como el neoinstitucionalismo sociológico o cultural que no descartan los datos agregados a sus modelos de estudio (Powell W. y DiMaggio P. 1991; Friedland R. y Alford R. 1991; Thompson et al. 1990)<sup>12</sup>.

#### **1.4.2 Los enfoques holísticos de la Cultura:**

La segunda gran corriente la conforman los **enfoques holísticos** (concepción amplia) que han recibido la influencia de la hermenéutica, el constructivismo, el interaccionismo simbólico, la etnografía, la lingüística, la psicología y la fenomenología parten de una visión amplia de la cultura en la que se destacan los estudios sobre el lenguaje, la comunicación y los esquemas o marcos de análisis<sup>13</sup>.

Dentro de un amplio repertorio de corrientes que asumen una concepción amplia de la cultura, en el análisis de las políticas públicas pueden destacarse aquellos enfoques centrados en el lenguaje y los enfoques centrados en los marcos.

##### **a) Los enfoques centrados en el lenguaje y la comunicación:**

La preocupación por conocer “quien dice qué, a quién, por qué medios y con qué efectos” planteada por H. Lasswell (1948) en los años 40 sigue teniendo significación por la creciente influencia de los aspectos simbólicos y los medios de comunicación de masas en las democracias modernas y ha llevado a diferentes propuestas teóricas a analizar especialmente el lenguaje y su influencia en la política.

---

<sup>12</sup>Para un análisis de estas relaciones se puede consultar el trabajo de Eder K. (1998).

<sup>13</sup> Desde otra perspectiva se destacan aquellos que ven la cultura como una **variable dependiente** de factores económicos, políticos, etc. y los que la asumen como una **variable independiente** en la que los factores culturales son previos e independientes al sistema político. Para S. Hall (1987:2-39) existen dos grandes paradigmas que han dominado los estudios de la cultura y que enfatizan cierta autonomía de la cultura frente a los determinismos políticos o económicos: el **culturalismo** que enfatiza el proceso de elaboración de la cultura más que sus condiciones determinadas y en donde el individuo ('human agency') es el catalizador entre la cultura elaborada y la cultura que se elaborara y el **estructuralismo** que si bien admite importantes diferencias teóricas entre quienes lo postulan plantea que esta autonomía no se debe tanto a la presencia del individuo como a la de las propiedades formales de ciertas regularidades estructurales que caracterizan a diferentes 'prácticas de significado'.

El problema de la comunicación se ha planteado en las ciencias políticas desde dos modelos fundamentales: el de Lasswell- ‘emisor-información-receptor’ al que modernamente se le han incorporado los ‘ruidos’, ‘filtros’ y el ‘feedback’ (Benedicto J. 1995) y los que ven a la comunicación como un factor fundamental para la creación de significaciones por las múltiples interacciones sociales (Edelman 1991; Sewanson y Nimmo 1990). Una tercer corriente que se ocupa de la comunicación parte del paradigma de la teoría crítica y ha sido de desarrollada por J. Habermas como Teoría de la Acción Comunicativa.

El *esquema de Lasswell* parte de supuestos positivistas y conductistas, centrándose en los sujetos se preocupa por la forma en que se manipulan los comportamientos sociales considerando la importancia creciente de los medios de comunicación y el desigual reparto de influencias dentro de la sociedad. Detrás de un determinado discurso existen actores concretos que lo utilizan como una expresión del poder que ostentan. Los símbolos son la ideología del orden establecido o las utopías de las contra-élites (Lasswell H. 1974). El carácter instrumental del discurso en el estudio de las políticas hídricas ha sido utilizado no sólo desde una visión pluralista de las políticas públicas en la que los actores amoldan sus discursos a sus intereses sino también de los análisis estructuralistas de corte marxista en los que el discurso está asociado a los intereses de clase (Bretón V. 2000).

Los *análisis del discurso* conforman el segundo modelo emparentado con las posiciones del constructivismo, la hermenéutica, la fenomenología, el estructuralismo y con gran influencia del pensamiento post-modernista (Foucault, Derrida, Lacan, Baudrillard, etc.) y han desarrollado diferentes enfoques contándose entre las obras más significativas las de Lauclau y Mouffe sobre la Teoría del Discurso (Howarth D. 1997; Lauclau E. 1988).

La aplicación de estos análisis en los estudios politológicos se ha difundido en los últimos años sobre todo por la relevancia de los aspectos simbólicos que motivados por la ‘revolución cultural’ de este siglo hacen que las luchas por el poder se den en los planos simbólicos o discursivos más que en los físicos o compulsivos (Hall S. 1997:213).

Para Foucault (1984) la reproducción del discurso de toda sociedad está a la vez controlada, seleccionada y distribuida por un cierto número de procedimientos que tienen por función conjurar los poderes y peligros, dominar el acontecimiento aleatorio y esquivar su pesada y terrible materialidad. El discurso no es simplemente aquello que traduce las luchas o los sistemas de dominación, sino aquello por medio de lo cual se lucha.

Para Murray Edelman (1985:19) la mayoría de las instituciones democráticas tienen una función ampliamente simbólica y expresiva. Ante definiciones clásicas de la política ‘quien obtiene qué’(Lasswell) o la ‘distribución autoritativa de valores’(Weber), Edelman plantea que la política es una experiencia fenomenológica que debe ser entendida como símbolo más que como hecho. La

‘elección racional’ es un símbolo más en el proceso de racionalización que un modo de esclarecimiento<sup>14</sup>. El lenguaje pasa a ser un factor crítico que le da significado a los hechos que la gente experimenta: “el lenguaje político es la realidad política” (Edelman M. 1988:104) El poder real en la elaboración de las políticas públicas reside en el proceso por el que los problemas son construidos y articulados. La capacidad de estructurar problemas complejos por quienes manipulan desde los medios, termina distorsionando la percepción de los ciudadanos y facilita el control de ‘qué’ y ‘cómo’ se discute. Vista de este modo la actividad política se plantea como un espectáculo entre un público pasivo y grupos organizados que obtienen beneficios específicos y tangibles para ellos.

Desde estas perspectivas se considera que *estructurar el significado de lo social es el principal hecho político*. Para esto se utilizan un conjunto de herramientas para analizar las formas como se articulan los sistemas de significados (o discursos) que estructuran las actividades humanas. El lenguaje, los símbolos y la estructuración de los debates políticos se consideran centrales como objeto de estudio de los hechos políticos.

Para estas concepciones la cultura tiene cierta autonomía y es el lugar donde se producen las luchas sobre los significados (Thompson K. 1997:11-12). Comprender el funcionamiento de este “repertorio de formas discursivas y de actuación” que conforman el lenguaje político de una sociedad (Botella J. 1997:29) implica entender tanto la propia posición como la actividad política en su conjunto.

**Los análisis discursivos** incluyen:

*Concepciones amplias*: que consideran no sólo las ideas, valores o creencias en las prácticas discursivas sino también todo tipo de prácticas sociales y políticas así como instituciones y organizaciones (Laclau 1988; Van Dijk T. 2000)<sup>15</sup> y

*Concepciones restringidas*: que se focalizan en el texto (oral o escrito) como objeto de estudio para reconstruir los argumentos que dan sentido a una cuestión u objeto (Donati P. 1992) y que asimilan el concepto de discurso a creencias o ideologías.

Las principales críticas que se le plantean al análisis del discurso se refieren a su carácter idealista (reducción de todo al pensamiento o lenguaje), al relativismo epistemológico que promueven y a no considerar las condiciones materiales que limitan la conducta humana (Howarth D. 1997). El elevado grado de abstracción y generalización que contienen estos enfoques plantean a su vez dificultades en su aplicación a los casos concretos. Por último, los diferentes marcos teóricos que se

---

<sup>14</sup>El incentivo para reducir la ambigüedad, la prioridad de la racionalidad y la información para mejorar la condición humana choca con la historia y el discurso político que ha ‘racionalizado’ privilegios desventajas y agresiones (Edelman M. 1988:4)

<sup>15</sup>Para Laclau E. y Mouffe C. (Laclau 1988) todos los objetos y prácticas son discursivos y para que tengan significado deben formar parte de discursos concretos.

utilizan revelan las discusiones epistemológicas 'no resueltas' en la reflexión filosófica acerca del lenguaje y la realidad política (Aguila R. y Montoro R. 1984).

El tercer enfoque la *Teoría de la Acción Comunicativa*, desarrollado por J. Habermas parte de la Teoría Crítica como paradigma de investigación. Para esta la materia prima básica que compone la cultura está dada por la acción comunicativa. A diferencia de la 'acción racional intencional', la Acción Comunicativa informa las tramas de relaciones individuales que están sustentadas por significados subjetivos acerca de los mismos individuos y del mundo que los rodea (Wuthrow R. et al. 1988: 216). La cultura no es un fenómeno subjetivo compuesto por actitudes, creencias, ideas, significados y valores, sino que consiste en conducta comunicativa. El lenguaje se constituye en la clave del análisis de la cultura ya que trasciende y precede al pensamiento de los individuos y tiene un status objetivo en la vida social que puede ser observado y examinado (Wuthrow 1988: 221)

Dentro de las perspectivas restringidas el análisis de los discursos es utilizado para diferenciar las orientaciones de los actores que participan en las políticas agrarias (Moyano E. 1997), como también estudiar la evolución del pensamiento y estrategias de actores particulares como son las Comunidades de Regantes (López A. 1992) o para detectar cuáles son los discursos predominantes en la política hídrica (Pérez Díaz et al 1996:56-61).

Dentro de las perspectivas más amplias el discurso tomado de las experiencias colectivas permite reconstruir la identidad de una región a partir del agua (Sanz M. y F. Celma 1998) o construir un texto etnográfico para comprender la percepción y construcción social del riesgo asociado a la construcción de presas hidráulicas (Mairal y Bergua 1998; Bergua J.1998)

### **b) Los enfoques centrados en los marcos**

El hecho de que las cuestiones y problemas ambientales estén configurados por diferentes filtros culturales ha sido destacada en la gestión del agua (Aguilera Klink F. et al.1998:224). A partir de la idea de que los actores pueden percibir la realidad de una determinada manera y que esto se deba a diferentes rationalidades, esquemas, marcos o filtros que distorsionan o modulan la percepción que tienen de la misma, se han desarrollado diferentes instrumentos analíticos para explicar estos procesos.

La confrontación entre especialistas, no especialistas y políticos es atribuida a las diferentes rationalidades que surgen de las propias experiencias de los involucrados (Tábara D. 1996:70).

Las diferentes propuestas que utilizan los marcos de análisis pueden tener, al igual que los análisis del discurso un alcance más amplio o restringido de lo que se entiende por marco. En algunos casos sólo se refieren a los textos a partir de una idea organizativa central (Gamson W. A. 1992), mientras que para otros son los sistemas de creencias o ideologías orientadas a la acción (Snow, D. A.

et al. 1986) o, en términos más generales, tienen que ver con la cultura o el carácter discursivo de los objetos (Donati P.R. 1992).

De acuerdo con Tanen D. y Wallat C. (1993) existen dos grandes categorías que se han ocupado de los marcos o esquemas de pensamiento:

1. Aquellos que permiten interpretar lo que sucede en el proceso de interacción (“marcos interactivos de interpretación” o “marcos psicólogos”) y es utilizado por antropólogos y sociólogos<sup>16</sup>.

Los estudios de G. Allison (1971) sobre la crisis de los misiles en Cuba o los aportes que desde la revolución cognitiva en la Teoría de la Organización plantearon autores como H. Simon y J. March (Simon H.1945; March J. y H.Simon 1958) son antecedentes en los que se destacaba el rol de las premisas con que los participantes en las organizaciones estructuran sus actividades y percepciones<sup>17</sup>.

2. Aquellos que tienen que ver con la forma en que se construye el conocimiento (“las estructuras de conocimiento” o los “esquemas mentales”) y ha sido desarrollado por la inteligencia artificial, la sicología cognitiva y la semántica lingüística.

Desde el análisis de las políticas públicas Jean Padoleau (1989:26) parte de la naturaleza cognitiva de las agendas públicas y analiza los mecanismos por los cuales los actores políticos perciben el mundo y formulan las respuestas. Los condicionamientos a los que se enfrentan los decisores están limitados por la ‘situación decisional’ y por el campo cognitivo. Este último opera como un filtro que selecciona ciertas informaciones y bloquea otras (Muller P. 1990). Esto conforma una imagen de la realidad que es el ‘referencial de la política pública’ constituido por un conjunto de normas prescriptivas que dan sentido a un programa político definiendo los criterios de elección y los modos de designación de los objetivos” (Muller P. 1990:43).

En el análisis de las redes centradas en políticas Geoffrey Dudley (1999:51-71) los marcos de las políticas públicas surgen de un proceso de conversación reflexiva entre los actores participantes. Sin embargo, muchas veces la comunicación entre los que participan en las redes de política pública se ve dificultada porque no todo el mundo ‘habla el mismo lenguaje, ni entiende el mundo de igual manera, ni habita el mismo discurso, ni comparte los problemas o intereses de los otros’<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup>De acuerdo con la vertiente interactiva a través de los esquemas interpretativos el ser humano puede “localizar, percibir, identificar y clasificar un número aparentemente infinito de acontecimientos que entran dentro de un campo de aplicación” (Goffman E. 1974:21). De acuerdo con las convenciones o modos que le dan sentido a una actividad, los actores transcriben por ciertos signos el significado de la misma: lo que puede parecer una pelea para algunos es un juego para otros.

<sup>17</sup> “El marco de referencia sirve tanto para convalidar las percepciones como las percepciones para convalidar el marco de referencia” (March J. y Simon H. 1987: 169).

<sup>18</sup>En el estudio de los movimientos sociales y del discurso político se ha desarrollado el análisis de los marcos, el cual constituye una nueva perspectiva en el análisis de la ideología y la cultura. Se refiere especialmente a las formas en que los actores construyen la realidad estableciendo esquemas de interpretación que permiten organizar la experiencia y guiar la vida individual y colectiva (Rivas A. 1998:181). Su utilización se ha aplicado en diferentes disciplinas como la

Estos autores resumen los diferentes conceptos (marcos, guiones, esquemas, escenarios) como ‘estructuras de expectativas’ que organizan el conocimiento sobre el mundo y permiten predecir las interpretaciones sobre experiencias nuevas.

La importancia de estas estructuras interpretativas es destacada por quienes sostienen tesis pluralistas, consensuales y de racionalidad limitada en la elaboración de las políticas públicas. Entender esta situación es central en los modelos horizontales de gobierno (gobierno de redes) ya que la legislación y demás regulaciones tienen poca chance de éxito si los actores que las deben cumplir son impermeables a ellas, lo que implica la necesidad de conocer cómo piensan los diferentes actores que participan en el proceso. En este sentido para L. Swchaap y M.J.W. Twist (1997) los marcos de referencia son más importantes que la posición que ocupan los actores en la red. Para estos autores existe una influencia recíproca entre los marcos de referencia de los actores (que pueden cambiar) y el contexto donde se dan estos, la cultura de la red, aunque esta última es más comprensiva ya que contribuye a determinar la inclusión o exclusión de actores y perspectivas.

## **1.5 Las perspectivas de análisis institucional**

De forma similar a los estudios sobre la cultura en los años 80 ha resurgido el interés por las instituciones desde distintas disciplinas. Anteponiendo la partícula ‘neo’ al concepto institucionalismo se expresa la idea de revitalización de estudios que tuvieron su importancia en otro momento de la historia.

En los 80, sobre todo a partir del hito que significó el trabajo de James March y Johan Olsen (1984), la utilización de esta perspectiva de análisis ha tenido gran difusión rescatando y actualizando lo que ha sido una perspectiva de análisis tradicional en la Ciencia Política<sup>19</sup>. Para estos autores las corrientes neoinstitucionalistas no se toman como una teoría ni la crítica coherente de una teoría, sino como un conjunto de perspectivas que aparecieron como reacción a la Teoría de la Acción Racional y al Conductismo y que destacan la autonomía de la vida política frente a posiciones que han definido a la política como una variable dependiente de otros factores<sup>20</sup>. El neoinstitucionalismo enfatiza la

---

antropología, la psicología, la comunicación, la ciencia política, la sociología. Entre estos enfoques cabe destacar la obra del sociólogo E. Goffman (1974) que ha desarrollado un modelo teórico sobre los marcos (Rivas A. 1998).

<sup>19</sup> Para Rhodes 1997 el institucionalismo clásico se ocupaba principalmente de: el interés por la ley y su papel en el gobierno; con una visión estructuralista que incide en el comportamiento individual; en una perspectiva global e histórica y siguiendo tendencias prescriptivas o normativas como el análisis de tipo descriptivo-inductivo.

<sup>20</sup> James March y Johan Olsen (1984) sintetizan estas posiciones en cinco grandes grupos: 1) Contextualismo: que subordina la política a las fuerzas externas- entorno físico, desarrollo económico; 2) Reducciónismo: las macroconsecuencias son producto de los microcomportamientos (Teoría de la elección racional, teoría de los mercados); 3) Utilitarismo: la acción como resultado de decisiones calculadas; 4) Funcionalismo: la explicación de los hechos debe buscarse en la eficiencia histórica; 5) Instrumentalismo: se priorizan los resultados sin que se consideren los procesos o la relevancia de ciertos valores sociales y políticos para alcanzarlos.

relativa autonomía de las instituciones políticas, las posibilidades que se dan por la ineficiencia de la historia y la importancia de la acción simbólica para la comprensión de la política (March J. y Olsen J.P. 1984).

Los trabajos incluidos en las corrientes neoinstitucionales presentan gran variedad de perspectivas desarrolladas desde distintas disciplinas que dificultan la tarea de sintetizar las corrientes más importantes porque no siempre los autores abrevan de una única fuente y más bien sus esfuerzos se van construyendo en un diálogo con propuestas antagónicas.

A modo de síntesis Norgaard A.(1996) distingue dos grandes corrientes en las ciencias políticas: las inspiradas en la escuela de la Acción Racional (Moe, Williamson, Levi, Dunleavy, Ostrom) y otras de inspiración sociológica (March y Olsen, Powell y Di Maggio, Meyer y Rowan).

De modo semejante E. Ostrom (1995) distingue entre aquellos institucionalistas influidos por la acción racional y el institucionalismo histórico. Para E.M. Immergut (1998:6) las perspectivas de análisis son las politológicas (S. Huntington), las organizativas (March y Olsen) y las económicas (D. North y O. Williamson).

Esta multiplicidad de perspectivas genera dificultades a la hora de encontrar una definición de institución que genere consensos.

Para R.W. Scott (1995) la definición del concepto de institución varía según se enfatice el elemento normativo, el regulativo o el cognitivo. Considerando estos tres aspectos, este autor construye un concepto ómnibus de las instituciones como '*aquellas estructuras y actividades cognitivas, normativas y regulativas que proveen estabilidad y significado al comportamiento social. Las instituciones están conducidas por varias vías- culturas, estructuras y rutinas- y operan en múltiples niveles de jurisdicción*' (Scott R. W. 1995:33)<sup>21</sup>.

Este breve recorrido muestra cómo desde diferentes disciplinas y perspectivas teóricas se enfatizan unos elementos más que otros como centrales en la definición de institución. La tipología ofrecida por L. Buozas (1999) en una adaptación del trabajo de L. Lanzalaco, ofrece un marco orientativo general que utilizaremos para seguir con el esquema empleado en la clasificación de los

---

<sup>21</sup> J. March y J. Olsen definen el concepto de institución en un sentido amplio como la colección de reglas y rutinas interrelacionadas que delimitan como apropiada una acción en términos de la relación entre el papel social del actor y la situación, incluyendo las normas sociales, los sistemas de significados culturalmente estables y aquellas entidades sociales capaces de llevar a cabo acciones con propósitos. De forma similar para Peter Hall (1986:20) las instituciones comprenden las reglas formales, procedimientos de aceptación y prácticas operativas normalizadas que estructuran las relaciones entre los individuos y las diversas entidades del sistema de gobierno y la economía. Estas definiciones presentan varias limitaciones que han sido marcadas sobre todo desde enfoques racionalistas. En primer lugar se critica el antiindividualismo del que parten en el que se minusvalora la importancia de los individuos y la posibilidad de que individuos e instituciones puedan ser elementos compatibles (Dowding 1994). En segundo lugar, el cálculo de medios y fines aparece como una justificación posterior a una determinada elección más que como un instrumento conductor de la misma (Ostrom E. 1991:239). La analogía entre actores (organizaciones) e instituciones no distingue las diferencias sustanciales entre los actores que son intencionados y las instituciones que sólo tienen propósitos y objetivos (Lane J. 1995).

estudios sobre la cultura. De acuerdo con el paradigma de investigación predominante la clasificación considera los fundamentos epistemológicos (la institución analizada de forma objetiva y subjetiva) y los ontológicos (ya sea que se consideren las propiedades que caracterizan la institucionalización o que esta sea tratada como un proceso). Desde una matriz de doble entrada se ubican las diferentes propuestas analíticas de acuerdo con el paradigma de investigación que guía a cada autor.

#### Cuadro 1. Tipologías de los estudios de las instituciones

	Propiedad	Proceso
Perspectiva Objetiva	<b>Reglas de Juego</b> Énfasis en la vertiente jurídico formal. (Commons, North, Ostrom)	<b>Modelos de comportamiento, válidos y persistentes.</b> Énfasis en la vertiente estructural. (Weber, Selznick, Hungtinthon, Blau, Meyer, Rowan)
Perspectiva Subjetiva	<b>Principios reguladores de la acción.</b> Énfasis en la vertiente prescriptiva (normativa). (Parsons, Eisenstadt, Alford, Friedland)	<b>Elementos constitutivos de la realidad social.</b> Énfasis en la vertiente cognitiva (Zucker, Berger y Luckman, Rowan, Douglas, Wildavsky).

Fuente: Bouzas R. 1999:59

La importancia de las instituciones es rescatada por autores que adscriben a los paradigmas positivistas, neopositivistas y fenomenológicos o constructivistas. Esta multitud de enfoques tiene sin embargo algunos puntos en común que R.E. Gooding (1996) sintetiza en dos grandes principios:

1- las actividades de los actores individuales y grupales se desarrollan en un marco de enormes restricciones institucionales (normas, roles y comportamientos prescritos socialmente);

2- que al mismo tiempo ofrecen, representan y preservan diversos recursos de poder que posibilitan la operatividad de la vida social.

Es decir que las instituciones ofrecen un marco de estabilidad que reduce las incertidumbres de los actores, a la vez que generan oportunidades que moldean las posibilidades de elección y los intereses de los mismos. Estas oportunidades y constreñimientos pueden ser analizados desde diferentes dimensiones:

- a nivel macro: creando oportunidades o riesgos para las capacidades gubernamentales específicas (Weaver K. y B. Rockman (eds) 1993);
- a un nivel intermedio: por su influencia en los subsistemas de políticas públicas (Hall Peter 1986), en las redes centradas en políticas (Marsh D. y R.A.W. Rhodes 1992) y
- a un nivel micro: formando, permitiendo o limitando las capacidades de los diferentes grupos de interés (Immergut E. 1992), moldeando las ideas e intereses que guían el comportamiento humano (DiMaggio y Powell 1991), o estableciendo las reglas de juego donde se producen las elecciones individuales (Ostrom E. 1992).

La preocupación por determinar hasta qué punto las instituciones moldean o construyen las acciones humanas conlleva presupuestos acerca de la capacidad de reflexión e intencionalidad de la persona humana y de la influencia de las normas, las reglas, las estructuras o la cultura en el comportamiento humano.

### **1.5.1 Instituciones y cultura: la formación de los intereses**

Definido en términos genéricos el concepto de 'interés' como aquello que la gente quiere la pregunta sobre por qué la gente quiere determinadas cosas constituye un tema medular para la ciencia política (Wildavsky A. 1987, Ostrom E.1999). El origen de los intereses se ha planteado desde dos grandes paradigmas de investigación: la Teoría de la Elección Racional y desde los enfoques culturalistas.

Para la Teoría de la Elección Racional, con sus supuestos de racionalidad, individualismo y consecuencias no-intencionadas, las instituciones son el producto de los individuos requieren o necesitan para satisfacer sus intereses o directamente son un agregado de preferencias individuales (Colomer J.M. 1991). El origen de los intereses no se discute y se parte de estos como algo dado. Los intereses son autoevidentes, externos y dados, surgen del cálculo racional y orientan las estrategias de los actores. A partir de supuestos individualistas, donde prima la autosatisfacción de un deseo o propósito, es posible elaborar estudios deductivos del comportamiento que utilizan modelos abstractos como la Teoría de los Juegos.

Para los enfoques culturalistas las instituciones preceden a los intereses y estos tienen un carácter ambiguo, inestable y su origen debe buscarse en los procesos de aprendizaje, identidad y discusión. El estudio de los intereses debe realizarse por métodos inductivos estudiando la historia y características de cada caso en particular.

#### **Cuadro 2 La formación de los intereses: las características según los enfoques racionalistas y culturalistas**

<b>Teoría de la Elección Racional</b>	<b>Enfoques culturalistas</b>
<i>Consistentes</i> : Cada uno sabe lo que quiere. Autoevidentes.	<i>Ambiguos</i> : No hay certidumbre sobre lo que se quiere. Se construyen socialmente.
<i>Estables</i> : Se mantienen en el tiempo. Permiten construir estudios deductivos.	<i>Inestables</i> : Cambian en el tiempo y requieren de estudios inductivos.
<i>Exógenos</i> : Están dados y determinan las elecciones.	<i>Endógenos</i> : Se desarrollan por los procesos de aprendizaje, identidad y discusión.

Fuente: elaboración propia. Adaptación Wildavsky A. (1987)

En los últimos años en las ciencias sociales se han tendido puentes entre diferentes aproximaciones teóricas a la realidad que plantean la necesidad de esfuerzos integrados o al menos complementarios (Marsh y Stoker1997). El debate acerca del origen de los intereses ha sido matizado

por propuestas que reconocen las limitaciones teóricas de cada enfoque e incursionan por áreas periféricas de cada paradigma de investigación (Ostrom V. 1993; Norgaard A. 1996:31-57)<sup>22</sup>.

### **1.5.2 Las propuestas racionalistas:**

Las perspectivas institucionalistas que se vinculan con los paradigmas racionalistas enfatizan los aspectos regulativos de las instituciones (Scott R. R.W. 1995:66). El presupuesto de la racionalidad tiene una carga semántica que explica por sí misma la formación del interés. Si se define el interés de una forma amplia “como lo que la gente quiere”, lo que la gente quiere puede explicarse en función de la capacidad individual que tienen las personas para analizar y decidir entre diferentes alternativas o acciones -medios- para alcanzar los fines. El problema es que debido a la escasez en la información o a las incertezas que se generan esta racionalidad puede verse limitada (Simon H.A. 1947).

En este sentido las instituciones son creadas para reducir las incertezas que se producen en las interacciones humanas debido a la información incompleta y a las limitadas capacidades individuales (North D. 1990:24-26).

Estas perspectivas se inscriben en las concepciones pluralistas que ven a las políticas públicas como *arenas* donde compiten e intercambian recursos actores con diversos intereses: las políticas públicas son políticas de intereses (Schwarz y Thompson 1990).

Las propuestas de Elinor Ostrom (1998:92:1) y F. Scharpf (1997) parten del carácter limitado de la racionalidad e información y de la importancia de las instituciones para reducir las incertezas. Ambos construyen *frameworks* (guías para la investigación) en donde se combinan aportes de tipo racional-deductivo y enfoques inductivos en las que se recatan las características específicas de cada caso.

### **La Elección Racional Institucional (ERI)**

La propuesta de Elinor Ostrom (1986) interesa especialmente porque se fundamenta en estudios sobre el aprovechamiento de bienes comunes (especialmente en recursos naturales como el agua) y busca respuestas a los problemas del ‘free-rider’ que enfrenta la acción colectiva<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Mary Douglas (1996) tercia en el debate sobre la preeminencia entre individuo e institución de las tesis funcionalistas y de la elección racional y sostiene que ambos tienen limitaciones y que se requiere por tanto un análisis bipolar del comportamiento social. Existe un polo cognitivo que se basa en la exigencia individual de orden y coherencia con preeminencia de las instituciones y otro polo transaccional que se fundamenta en la maximización individual del cálculo costo-beneficio con preeminencia del individuo (1996:40).

<sup>23</sup> El problema del free rider se refiere al caso de aquellas personas que no pueden ser excluidas de los beneficios que otros proveen y ha sido desarrollada especialmente desde la teoría de los juegos y en los trabajos liminares de Olson M (1965) y de Hardin G. (1968)

Los estudios empírico-comparativos de E. Ostrom (1992; 1993a) sobre las instituciones de regantes que gestionan el agua, como las variables situacionales que deben tenerse en cuenta al analizar las elecciones de los actores ante las propuestas de cambio institucional, son valiosos aportes a considerar en el estudio de los agricultores y sus instituciones. Su indagación sobre vías alternativas al mercado y al estado en la gestión de los recursos ofrece reflexiones pertinentes al debate actual sobre la gestión de los recursos. El concepto de 'capital social', entendido como instituciones que permiten crear nuevos valores que facilitan la acción cooperativa, enfatiza el carácter incremental (de ensayo y error) de su proceso hasta probar su eficiencia a través del tiempo. (Ostrom E. 1992, 1993b)

Elinor Ostrom considera que la formación de los intereses de los actores depende de las tasas de descuento y de las normas compartidas que afectan la manera en que son percibidas las alternativas. Pero los actores toman 'decisiones situacionales' que comprenden tres aspectos fundamentales: los diseños institucionales, los eventos relevantes al asunto que preocupa y las expectativas de la comunidad. Por lo tanto, los individuos adoptan estrategias - acciones planificadas- que son contingentes a las condiciones del mundo. Es decir que las elecciones se dan en un marco de "reglas de juego que determinan quien es elegible para tomar decisiones en alguna arena, qué acciones están permitidas o vedadas, qué reglas complementarias se usarán, qué procedimientos se seguirán, qué información debe o no ser provista y qué costos serán asignados a los individuos de acuerdo con sus acciones" (Ostrom E. 1992:51).

Las instituciones son el conjunto de reglas vigentes, son de conocimiento común y que se monitorean y se hacen cumplir. Pueden ser iguales o diferir considerablemente respecto de las leyes formales y son usadas para determinar quien es elegible para tomar decisiones en alguna arena, qué acciones están permitidas o vedadas, qué reglas complementarias se usarán, qué procedimientos se seguirán, qué información debe ser o no provista y qué beneficios serán asignados a los individuos según sus acciones (Ostrom E. 1992:51). Asimismo estas reglas proveen estabilidad a las acciones de los actores y de allí que no sea fácil cambiarlas.

Entender los diseños institucionales como juegos, implica que según sean las opciones disponibles, las secuencias de dichas opciones, la información provista y los premios y castigos de cada movimiento, pueda modificarse el diseño de los resultados logrados<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup>La aplicación metafórica de modelos como la Teoría de los Juegos para explicar el resultado del comportamiento de actores en situaciones no-cooperativas - como es el gobierno de los bienes comunes- ha difundido algunos juegos para justificar soluciones desde afuera de los propios jugadores como son la necesidad de una autoridad central o la transformación de estos bienes en derechos de propiedad. Sin embargo para la autora se puede crear otro escenario posible donde sean los propios jugadores quienes puedan regular el uso de estos bienes. Al modelo inicial se deben agregar los costos que tendría hacer cumplir un acuerdo entre los jugadores que gestionen los recursos- con la posibilidad de un tercero elegido que los haga cumplir -. Según sea el resultado de esta evaluación sería posible que los propios participantes pudieran diseñar sus contratos a la luz de la información disponible.

Estas reglas se dan en tres niveles que modelan los atributos institucionales con los que trabajan los niveles sucesivos: el nivel superior es el constitucional, el nivel intermedio es el propio de la acción colectiva (donde se ubican las políticas públicas) y el nivel inferior es el operativo.

El problema de la información se vuelve central en situaciones de incertezza y complejidad. A diferencia de la elección de mercado en donde el precio como variable única puede predecir el comportamiento de los actores, en situaciones de incertezza y complejidad las normas afectan la forma en que son percibidas las alternativas de elección. La selección de estrategias para obtener beneficios que excedan los costos esperados dependerá en gran medida de las variables situacionales que influyen en la información sobre los costos y beneficios y sobre las normas compartidas.

La elección institucional es un proceso de juicios informados sobre beneficios y costos inciertos<sup>25</sup>. De allí que su estrategia de investigación incluya los escenarios físicos, culturales e institucionales que afectan a quien está involucrado en una situación decisional.

El cambio de las variables situacionales y del comportamiento individual y de sus estrategias determina que las situaciones decisionales cambien en el tiempo. El proceso de cambio va adquiriendo un mayor grado de dificultad en la medida en que se asciende desde el nivel operativo hasta llegar al nivel constitucional.

Siguiendo el marco de análisis de Ostrom, F.W.Scharpf (1997) desarrolla un esquema orientativo para la investigación de las políticas públicas ('Institucionalismo Centrado en los Actores') que complementa la racionalidad limitada de los actores con la influencia relativa de las reglas sobre el comportamiento individual. Su propuesta integra los dos paradigmas que se han ocupado de la formación de las preferencias (elección racional y cultura) ya que los individuos no actúan aisladamente respecto de su cultura ni siguen de forma autómata las reglas o normas. De este modo, busca superar el dilema entre la intencionalidad individual y los condicionamientos estructural-funcionales. Su marco de análisis, 'el institucionalismo centrado en los actores', ofrece guías para la búsqueda de explicaciones de los fenómenos políticos, enfatizando la influencia de las instituciones sobre las percepciones, preferencias y capacidades de los actores individuales y corporativos y sobre los modos de interacción (Scharpf 1997:38).

El concepto de institución definido como las reglas (formales e informales) que ofrecen restricciones y oportunidades a los actores, no termina de definir el origen de las preferencias. En ambos casos las elecciones de los actores parten del presupuesto de una racionalidad restringida en la que prima el interés particular de cada actor. Sin dejar de considerar esta alternativa, otras propuestas

---

<sup>25</sup>Dadas las situaciones de complejidad e incertezza en que los costos y beneficios son difíciles de estimar, E. Ostrom define a su propuesta como un marco de análisis más que como un modelo explicativo.

institucionales enfatizan el carácter ambiguo, endógeno e inestable de las preferencias que se forman en un proceso de adoctrinamiento, educación y experiencia (March y Olsen 1989).

### ***1.5.3 Las propuestas culturalistas***

Para otros autores la racionalidad no es el presupuesto fundamental en el que se fundamentan los intereses. Por el contrario desde propuestas más ligadas a los enfoques cognitivos, la formación de los intereses constituye el objeto prioritario del análisis. La racionalidad en la formación de las preferencias de los actores está moldeada institucionalmente: el comportamiento humano no siempre se explica desde el propio interés o la maximización de los beneficios, lo que no quiere decir que estas conductas sean irrationales.

March y Olsen cuestionan el hecho que el conductismo y la teoría de la Acción Racional fundamenten que los resultados políticos sean función de tres factores primarios que son tratados como exógenos al sistema político: la distribución de las preferencias, la distribución de los recursos y las restricciones impuestas por las reglas de juego. Las preferencias y los significados no son estables ni exógenos sino que más bien surgen de la combinación de la educación, el adoctrinamiento y la experiencia. A su vez, la propia distribución de los recursos políticos como las reglas de juego están en parte determinados endógenamente ya que las propias instituciones los afectan. Según esta visión las instituciones preceden a los intereses y los moldean.

De un modo semejante desde la sociología de la organización Walter W. Powell y Paul J. Di Maggio (1991) rescatan el hecho de que las instituciones y los actores están construidos socialmente y que la política juega un papel relevante por lo que es fundamental estudiar la intervención de las élites, el rol de los profesionales y su impacto en las ideologías y comportamientos y la forma en que las instituciones están moldeadas por consideraciones estratégicas<sup>26</sup>.

En el campo de la antropología Mary Douglas rescata desde el funcionalismo el carácter cognitivo de las instituciones ya que estas dan al individuo las categorías de pensamiento, las condiciones del autoconocimiento y su propia identidad (Douglas M.: 1970:163). De este modo, evitando caer en un determinismo institucional, sugiere que los individuos realizan sus elecciones en el seno de las clasificaciones y aunque gozan de cierta autonomía (lo que permite introducir nuevas categorías y propiciar una nueva visión de la comunidad), el control de la clasificación no está en manos concretas(Douglas 1970:149).

---

<sup>26</sup>El estudio de las políticas públicas ha recibido aportes fundamentales de la Teoría de la Organización (Kikert W. et al 1997:29). Los enfoques centrados en la cultura, de los que P. Selznick fue uno de los precursores, constituyen un área de estudio muy vigorosa (Ranrió C. 1999) y de gran utilidad en los estudios centrados en los actores. De hecho el trabajo de Schwarz M. y Thompson M. (1990) se inscribe en el análisis de las organizaciones.

## El enfoque racional de la cultura: La Teoría de la Cultura de Thompson, Ellis y Wildavsky

Este enfoque de la cultura se enmarca en el debate de la sociología contemporánea entre los aspectos estructurales, el rol del sujeto y los factores culturales<sup>27</sup>. Sus proposiciones se fundan en el esquema de análisis grid-group de la antropología cultural de Mary Douglas (1970, 1996) que rescata el carácter funcional del análisis sociológico y busca superar las críticas que sobre todo desde la teoría de la acción racional se han realizado al funcionalismo. Para M. Douglas la superación de las limitaciones de las tesis funcionalistas y de la elección racional requieren un análisis bipolar del comportamiento social: el cognitivo y el transaccional. El primero tiene la exigencia individual de orden y coherencia y de control sobre la incertidumbre, mientras que el polo transaccional se refiere a la maximización individual sobre la base del cálculo costo-beneficio. Su estrategia de investigación desarrolla este segundo aspecto pero no desconoce el primero.

Las instituciones son básicamente convenciones que se dan cuando las partes tienen un interés común en que exista una regla a fin de asegurar la coordinación, ninguna tiene intereses conflictivos y ninguna de ellas se desviará so pena de perder la coordinación deseada' (Douglas 1996:74). Pero para que estas convenciones sean legitimadas socialmente necesitan de una convención paralela de orden cognitivo que las sustente. Estas se establecen a través de analogías entre las relaciones sociales y el orden universal. En definitiva las instituciones necesitan establecerse mediante un mecanismo cognitivo que asiente a la institución simultáneamente en la naturaleza y la razón al poner de manifiesto que su estructura formal se corresponde con estructuras formales ajenas a lo humano (Douglas 1996:83).

Este esquema de análisis sirve de fundamento para la propuesta de una teoría sociológica de la cultura elaborada por Thompson, Ellis y Wildavsky (1990)<sup>28</sup>.

Las estructuras sociales de interacción mantienen una relación de interdependencia y retroalimentación con los valores con lo que se rompe el dualismo estructura-cultura. En el debate entre valores e intereses para saber qué es lo que guía las estrategias de los actores Wildavsky (1987:4) admite que la tendencia hegemónica en las ciencias políticas (y también en la economía) es

<sup>27</sup> L. Pye (1995) advierte que cultura y estructura son caras de una misma moneda y señala como esfuerzo teórico en este sentido el de A. Wildavsky con la Teoría de la Cultura.

<sup>28</sup> El objetivo de esta teoría es comprender cómo las estructuras sociales de interacción (group-grid) se relacionan con las tendencias culturales (a las que Wildavsky (1987) las define como preferencias). La elección individual está constreñida tanto por la ligazón de la persona a las decisiones del grupo como por las reglas sociales. La hipótesis grid-group parte de dos dimensiones de la sociabilidad definidas por M. Douglas a partir de dos preguntas básicas: ¿quién soy? (identidad) y ¿qué debo hacer? (acción). Grid (urdímbre) se refiere a la intensidad de control desde el exterior hacia la vida del individuo y group (grupo) se refiere a la medida de integración de un individuo en un grupo. De este modo la identidad está definida por el grupo al que se pertenece y la acción individual definida por las prescripciones establecidas, formas o estilos de vida ('ways of life'). Estas tendencias culturales dependen a su vez de las estructuras específicas de interacción, por lo que su origen debe buscarse dentro de los arreglos institucionales. De este modo en una sociedad pueden darse diferentes estilos de vida o si se quiere diferentes culturas. Con esto se rompe con la visión una única cultura para cada sociedad.

considerar que lo que determina las preferencias de los actores y, por lo tanto, lo que guía sus acciones, son los intereses. Por intereses se entiende aquellos hechos psicológicos completos, autoevidentes y autoexplicativos que vienen dados de una manera externa y cuyo análisis no exige demasiadas explicaciones sobre todo, aclara Wildavsky, si pudiéramos percibirlos por nuestros propios sentidos.

Sin embargo, si partimos de una proposición por la cual los objetos o eventos tienen significados compartidos y surgen de la interacción social<sup>29</sup> se llega a la conclusión de que los propios intereses son producto de la interacción: "cómo nos gusta vivir con otras personas y cómo nos gusta que los otros vivan con nosotros" (Wildavsky A. 1987:4). De acuerdo con esta perspectiva los intereses no son algo exógeno y autoevidente que se puede percibir por los sentidos, sino que debe buscarse en las propias instituciones que son las que moldean las elecciones, es decir que las elecciones individuales son simultáneamente elecciones de cultura (Wildavsky A.1987:4). Si se profundiza más en el concepto de cultura se arriba a la conclusión de que esta es por definición política, ya que si por político se entiende las relaciones de poder, no existe nada que no sea político (Thompson et al. 1990:216). Para evitar la redundancia los politólogos denominan política a todas aquellas orientaciones que se refieren al gobierno.

La Teoría de la Cultura explora las diferencias de percepciones de los individuos frente a los problemas, pero a diferencia de visiones vinculadas a la hermenéutica, la teoría crítica, la etnografía que no creen en las regularidades sino más bien en una interpretación textual (relativista) aquí se asume que la interpretación de significados y la explicación científica pueden corresponderse permitiendo encontrar las regularidades que ayuden a explicar y aun a predecir la construcción de significados (Thompson et al. 1990: xiii). Este universalismo reclamado por la teoría no descuida los aspectos históricos que, por ejemplo, determinan qué aspectos de las políticas públicas son relevantes en un determinado momento para gente determinada (Thompson et al. 1990:272). Cuando la gente ha adoptado una forma de cultura- valores compartidos que legitiman las prácticas sociales- sus preferencias se derivan de estas prácticas culturales (Wildavsky A.1987:6).

Para conocer las preferencias o valores de un individuo se deben estudiar las instituciones de las que forma parte ya que la vida humana se encuentra fusionada con la vida social. Como producto de las vinculaciones entre las tendencias culturales y estructuras de interacción social se generan diferentes estilos o formas de vida que si bien tienen un carácter universal pueden encontrarse combinados de diferente manera en cada país con la tensión competitiva que generan.

---

<sup>29</sup> Para L.F. Aguilar (1996:29) esta es la proposición estándar de la sociología norteamericana que parte del hecho de que las relaciones sociales se constituyen por expectativas reciprocas.

En el modelo grid-group el orden es posible por unas pocas conjunciones entre valores compartidos y sus correspondientes relaciones sociales. La pregunta sobre la identidad (¿quién soy yo?) es respondida según la pertenencia del individuo a grupos cohesionados de una manera fuerte o débil. La pregunta sobre la acción (¿qué debo hacer?) se responde de acuerdo a si son pocas o muchas las prescripciones a la conducta. De la combinación de prescripciones y de la fortaleza de los grupos se genera una matriz en la que se distinguen cuatro estilos de vida o culturas:

**Cuadro 3 Los Estilos de vida**

Número y variedad de prescripciones	Fortaleza de las fronteras del grupo	
	Frontera Débil	Frontera Fuerte
Prescripciones Numerosas y variadas	Apatía (Fatalismo)	Jerarquía (Colectivismo)
Prescripciones Pocas y similares	Competición (Individualismo)	Igualdad (comunitarismo)

Fuente: Wildavsky 1987:6<sup>30</sup>

De este modo se supera la dificultad de la teoría clásica de la cultura política para explicar el cambio, la experiencia de los hombres con las instituciones cuenta del mismo modo que la competición de normas y valores que se dan entre los diferentes estilos de vida que hay en una sociedad (Thompson et al. 1990: 218). Esta variedad cultural rompe con la tendencia a asociar una sola cultura por cada nación según los estudios tradicionales del "carácter nacional" como también el trabajo comparativo entre naciones de Almond y Verba (1970) que planteaba pautas explicativas universales pero que no explicaba los conflictos dentro de las mismas culturas (Thompson et al. 1990:219).

Los estilos de vida son competitivos y excluyentes. La viabilidad de un estilo depende del soporte mutuo entre una tendencia cultural determinada y un modelo de interacción social. Las tendencias y estructuras no pueden estar mezcladas ni asociadas. Los valores y creencias compartidos están siempre unidos a las relaciones sociales que ellos ayudan a legitimar. Es lo que los autores denominan 'condición de compatibilidad'. Es posible que los actores utilicen un discurso que asuma los valores de otro estilo de vida. Pero estas retóricas robadas, comunes en las luchas electorales, conllevan el peligro de que por ganar una batalla determinada se pueda perder la 'guerra de las ideas' (Thompson et al. 1990: 273).

En determinados asuntos es posible que se de una convergencia entre estilos de vida competitivos lo que no implica que existan acuerdos definitivos sobre los fines últimos que se deben alcanzar. Esta convergencia se puede lograr por situaciones de solapamiento, complementariedad e integración.

<sup>30</sup> Los estilos de vida que presenta A. Wildavsky varían en los diferentes trabajos ya que mientras en M. Douglas y A. Wildavsky (1983) no incluye la Apatía, en el trabajo que realiza con Thompson et al. (1990) se agrega un quinto estilo de vida que es el ermitaño que rechaza controlar y ser controlado por los otros (op.cit 7).

Las culturas se comunican entre sí lo que permite a los individuos testear dialécticamente las propuestas de cada estilo lo que se facilita porque existe un número limitado de estilos. Un individuo puede formar parte de diferentes estilos de vida en donde asume distintos roles. Ante la compartimentalización de la vida es difícil que un individuo pueda aceptar todos los puntos de vista ante un determinado problema o sólo se rija por una tendencia cultural. Pero la necesidad de dar consistencia a su entorno social (quién soy y qué debo hacer) lo lleva a relacionarse con aquellos con quienes comparte los mismos puntos de vista.

Los estilos culturales no se encuentran en estado puro sino que lo que se da en la realidad son fórmulas mixtas. La viabilidad de estos se debe a que siempre hay un estilo que predomina sobre el resto lo que permite la cohesión social.

Dado que toda cultura está constreñida por la necesidad de coherencia interna y efectividad externa, cuando se dan anomalías entre las expectativas internas y se observan las alternativas que ofrecen otros estilos competitivos, los individuos pueden buscar otros estilos alternativos. Esta relación entre múltiples alternativas 'racionales' donde el criterio que guía los intereses no es sólo la necesidad de supervivencia o la maximización de utilidades, determina que entre las culturas se den relaciones de multiequilibrio. El dinamismo que generan estas relaciones competitivas y las situaciones de 'inconsistencia' son las que explican el cambio cultural.

Remarcar el aspecto cognitivo puede tener el riesgo de que la complejidad en el juego de herencias culturales, instituciones y la formación de esquemas mentales de lugar a una gran variedad de opciones que deriven en un relativismo que haga perder la relación entre instituciones y comportamientos individuales (North D. 1995:25) Fundamentalmente las críticas a las propuestas culturalistas son: 1- Si se concibe a la cultura como interrelación entre relaciones sociales y visiones particulares del mundo- o sea que lo engloba todo- queda poco espacio para los determinantes institucionales; 2- El concepto de racionalidad (contextualizado), que relativiza el criterio de eficiencia, a la larga requiere algún criterio de reflexión y elección lo que supone esta capacidad en el individuo.

Las críticas hacia el paradigma funcionalista de explicación científica se extienden a la Teoría de la Cultura (Elster J. 1984). Por otra parte, como los mismos autores reconocen, en la realidad no se dan estilos puros sino mixtos. Esto plantea un problema no resuelto acerca de las formas en que un estilo se impone a otros y de cómo se da la convivencia entre estilos que son competitivos. Los recursos y estrategias de los actores pueden ser factores más importantes que las inconsistencias internas como causas que explican el cambio.

## **Instituciones y estilos de gestión: su aplicación al estudio de las políticas públicas**

El aporte de la Teoría de la Cultura ofrece un rango limitado de opciones culturales que permiten hacer operativas estas variables a la vez que se reconocen los propios constreñimientos del mundo real (Thompson et al. 1990).

La ‘Teoría de la Cultura’ de M. Thompson et al. (1990) es una ‘explicación racional’ acerca del origen de los intereses de los actores. Los estilos de vida o formas de organización ofrecen una clave para prever que los fines últimos que guían una política pública son diferentes según cada estilo de vida. Desde esta perspectiva las políticas públicas no son solamente una arena en la que se presentan conflictos de ‘intereses’, sino que son arenas donde se dan ‘conflictos de culturas’ (Schwarz y Thompson 1990). De este modo cada estilo de vida- o de gestión- involucra una forma apropiada de seleccionar y reivindicar como se define un problema de política pública, qué opciones y consecuencias se toman en cuenta y qué criterio alternativo puede ser creíble (Schwarz y Thompson 1990: 62).

Desde el presupuesto de que existen diferentes ‘racionalidades culturales’ - y no sólo intereses egoístas o utilitarios - las relaciones entre las políticas hídricas pueden pensarse no tanto como juegos en los que se busca un equilibrio óptimo, sino como situaciones de multi-equilibrio.

Esta teoría permite entender no sólo los procesos de cambio en las preferencias y concepciones de los actores frente a los problemas, sino que también establece una relación entre estos cambios y los estilos de vida. Las dinámicas institucionales - o culturales - contradictorias son para esta teoría el principal motor del cambio (Norgaard A. 1996).

La Teoría de la Cultura (y en general los análisis culturales) se aplican al estudio de la definición de los problemas en un contexto de actores diversos con preferencias contradictorias. Pero también su utilidad se ha puesto de manifiesto tanto en los análisis de los sistemas de control de las burocracias (Hood C. 1996) como en el análisis de diferentes estilos de gestión de los recursos naturales (Schwarz y Thompson 1990).

Además este es un marco global que ofrece explicaciones acerca de cómo se relacionan los diferentes estilos de gestión lo que permite establecer hipótesis acerca de la gobernabilidad de sistemas complejos como son los de las políticas hídricas. En este sentido la gobernabilidad de un sistema de política pública estará condicionada a la viabilidad entre las estructuras y los sesgos culturales, como también a la capacidad de un estilo para imponerse a los demás.

*En síntesis* la aplicación de este marco teórico en el estudio de las políticas hídricas puede servir para explicar las diferencias en las percepciones de los distintos ‘mundos del agua’ como también para conocer los mecanismos de interacción entre los actores relevantes. Los estudios agregados de la *cultura política* pueden ayudar a definir a nivel macro los valores y percepciones

predominantes en un momento determinado y su influencia en los sesgos culturales de la forma o estilo de gestión de los recursos hidricos.

El *análisis de los discursos* y de los actores relevantes y sus *marcos cognitivos* son otra fuente valiosa para conocer los valores y preferencias compartidas dentro de un estilo de gestión.

La importancia de las reglas de juego no es desestimada por la Teoría de la Cultura ya que estas son un instrumento útil para el análisis de la posición y los roles de los actores que participan en los procesos de decisión tanto en la dimensión vertical como horizontal de las estructuras de interacción. Pero los estilos de gestión abarcan no sólo la dimensión regulativa de las instituciones sino también las dimensiones estructural, cognitiva y normativa. De este modo el concepto amplio de institución de R. Scott (1995) se operacionaliza a través de los estilos de vida que establecen herramientas concretas para definir cómo se construyen o moldean las preferencias de los actores.

## CAPÍTULO DOS

### 2.1 El marco de análisis para el estudio de la política hídrica en Cataluña.

El marco teórico que se utilizará para el estudio de las políticas hídricas en Cataluña es el de la Teoría de la Cultura. La investigación se focaliza principalmente en los elementos comunes a diferentes estrategias de investigación de las políticas públicas: los intereses, los actores, los mecanismos de interacción, el poder, analizados desde la (Dente B. 1993; Gomá y Subirats 1998; Scharpf F. 1997). Dada la diversidad de enfoques que admiten cada uno se estos conceptos es necesario precisar conceptualmente cada uno de estos elementos desde la perspectiva teórica elegida<sup>31</sup>.

En segundo lugar, el concepto de estilo de vida se aplica a las diferentes formas estructurales y simbólicas que existen en la gestión de los recursos naturales (Schwarz M. y Thompson M. 1990). Se utiliza la denominación de estilo de gestión del agua para referirse al conjunto de valores y creencias compartidas que combinados con los modos de interacción moldean los comportamientos y estrategias de los actores.

En tercer lugar la interdependencia entre los estilos de gestión plantea una visión más amplia del concepto de gobierno-‘governance’- de las políticas públicas que se condice con la evolución que ha tenido el mismo. El concepto de governance (Mayntz 1999) ha tenido un carácter acumulativo ya que evolucionó de una visión centrada en el gobierno como ‘sujeto’ en los años ’60, en la que se atendía a la capacidad de dirección del mismo, a una perspectiva donde se incluía al objeto de las políticas en los años ’70 en donde se prestaba atención a la capacidad de ser dirigidos. En los ’80 esta capacidad del Estado se minó por alternativas al control jerárquico planteadas por los ‘principios reguladores del mercado’ y por la ‘autoorganización horizontal’. Sin embargo se ha llegado a un punto de maduración del concepto en donde estas formas de control no son excluyentes sino que la combinación de éstas pueden resultar más conveniente que formas puras de ‘governance’.

#### 2.1.1 Los actores

Los estudio centrados en los actores que participan en las políticas públicas es relevante debido a los cambios producidos en las relaciones en los países industrializados entre la sociedad, los individuos y el Estado. Una sociedad organizada con cada vez mayor cantidad e influencia de las

---

<sup>31</sup>El concepto de los intereses para la teoría de la cultura ya ha sido expuesto al tratar las diferencias entre las propuestas culturalistas y racionalistas de las instituciones por lo que no se reiterará.

organizaciones sociales presenta una complejidad caracterizada por la gran sectorización y división funcional (Kenis Schneider 1991).

Individuos con mayor disponibilidad de recursos económicos y posibilidades de comunicación, tienen mayor interdependencia con las estructuras económicas y por ende mayor capacidad de negociación y elección (Croizer M. 1994:94).

En el Estado se ha producido una mayor descentralización y fragmentación que crea límites más difusos con el resto de la sociedad. El modelo que se ha consolidado en los últimos años es el de un 'Estado segmentado' que a diferencia del 'Estado soberano' no es el único centro de control (Lane J.E. 1995: 173).

Los modelos teóricos han debido adaptar sus herramientas para comprender esta realidad. Los enfoques racional-legalistas (top-down) predominantes en los primeros estudios de las políticas públicas, han dado paso a estudios donde se consideran las influencias reciprocas de diferentes actores (enfoques bottom-up).

Los actores son aquellos individuos, grupos u organizaciones que participan en el proceso de decisión de las políticas públicas como una unidad (Dente B. 1993). La capacidad para participar en la toma de decisiones se limita a los actores relevantes que en la mayoría de los casos son actores compuestos o corporativos (Scharpf F. 1995: 57).

Para la Teoría de la Cultura la individualidad de los actores, como seres sociales, no se origina desde si mismos sino que proviene de la relación con los otros seres. Por lo tanto la intencionalidad de sus acciones está moldeada culturalmente.

### **2.1.2 El poder**

El problema del poder es un tema clásico desarrollado en la ciencia política y que ha sido uno de los temas siempre presentes en los estudios de las políticas públicas (Regonini G. 1995). El carácter relacional del poder y las formas que puede presentar es lo que Luckes (1974) denomina las caras del poder.

La preocupación principal en el análisis de los estilos de vida es el control social entendido "como una forma de poder en la que los individuos son manipulados y tratan de manipular a los otros" (Thompson et al 1990: 11) y que difiere de acuerdo a las estructuras sociales de interacción. Se entiende al poder como un fenómeno social constituido por la cultura, aunque la forma y extensión que se da la manipulación varien.

Estas tres dimensiones del poder se pueden encontrar en la realidad observando los procesos de participación y decisión empleada por los pluralistas, el control de las agendas y el establecimiento de las reglas (en las no-decisiones) y moldeando lo que la gente quiere por la manipulación de los mitos y símbolos. La capacidad de influencia no se limita sólo al carácter absoluto del poder en

cuanto a la disposición relativa de recursos (sean estos materiales o simbólicos), sino también a las condiciones estructurales o diseños institucionales y al nivel de las propias creencias, ideologías o discursos en las cuales se internaliza la necesidad de disciplina o de control.

Los enfoques pluralistas sobre el poder pueden enriquecer el análisis de los estilos de gestión ya que tanto las estructuras de interacción como las tendencias culturales son formas de control social que pueden imponerse por el peso de los actores que participan, por la posición que ocupan o por las estructuras de significados que se imponen en una política pública.

#### Cuadro 4 Enfoques sobre el Poder

	Pluralismo clásico	No-decisiones	Visión radical
Objeto de estudio	El comportamiento de los actores Proceso de elaboración de las decisiones.	Las agendas. Decisiones y no-decisiones.	Estructura de significados. Fórmulas de legitimación. Paradigmas.
Forma en que se operacionaliza	Recursos. Prestigio. Habilidades	Posición. Reglas de juego	Discurso, Ideología, Comunicación

Fuente: Adaptación Lukes 1974, Parsons 1994:160-168

#### 2.1.3 *Las ideas, los valores y las creencias*

El impacto de las ideas en el análisis de las políticas públicas es un elemento destacado por diferentes disciplinas. Los estudios de los 'clivages' ideológicos que afectan las preferencias de los ciudadanos constituyen una referencia muy utilizada para determinar las orientaciones que siguen las políticas públicas.

Las ideologías tienen un papel central en la resolución de los dilemas de la acción colectiva y constituyen un factor de integración social ya que resuelven el problema de la movilidad de los intereses y la exclusión de sectores de la sociedad (Pizzorno A. 1981: 310)<sup>32</sup>.

La definición de las políticas públicas como *sistemas de creencias* atribuye a las ideas un rol central como factor de integración de las redes o coaliciones de actores y son la medida para evaluar las transformaciones que puedan tener las políticas públicas (Jenkins H. y P. Sabatier 1994). De modo similar P. Hall (1990) define el concepto de *paradigma de política pública* como el factor principal que orienta las acciones de los actores y P. Hass (1989: 41) rescata a las ideas como factor de cohesión de las *comunidades epistémicas* formadas por los profesionales.

En la Teoría de la Cultura las ideas están contenidas dentro de los *sesgos culturales* y mantienen una relación interdependiente con las estructuras sociales. Estilos de gestión competitivos

<sup>32</sup>Para el economista Douglas North las ideologías son una de las formas de resolución que tienen los individuos para enfrentarse a los problemas de los costes de transacción en situaciones complejas, de grandes escalas, anonimato e incertidumbre. La ideología define códigos de conducta autoimpuestos- como la honestidad, la integridad o ciertas convicciones políticas que ahorrarán a los individuos costes de información y cálculo (citado por Colomer J. 1994:54-58).

pueden compartir un conjunto de ideas, pero estas tienen un carácter periférico o instrumental que no afectan los valores centrales ('core values' Jenkins H. y P. Sabatier 1994) de un estilo determinado.

#### **2.1.4 Los mecanismos de interacción. La medición de la trama y del grupo**

Diferentes trabajos sobre el análisis de las políticas públicas plantean la necesidad de centrar los estudios en los mecanismos de interacción social (Aguilar S. 1996:29; Scharpf F. 1995). Desde un nivel macro teórico se destacan las concepciones pluralistas para quienes las políticas públicas son un conjunto de decisiones interrelacionadas en base a una selección de fines y medios para lograrlos, tomadas por actores y grupos que participan en una sociedad fragmentada (Jenkins W. 1978:15)<sup>13</sup>.

Las propuestas neocorporativas (Streeck y Schmitter 1991) - referidas a las redes de acción políticas mixtas entre lo público y lo privado- y los estudios de redes de políticas públicas (Marin y Maytz 1991; Downing K. 1995; Marsh and Rhodes 1992; Jordana J. 1995) - sistemas de autoregulación social- aparecen como alternativas centradas en un número limitado de actores que pueden ser públicos o privados.

Los mecanismos de interacción propuestos por la Teoría de la Cultura se centran en la combinación de relaciones a nivel horizontal- grupo- y vertical- trama-. Para conocer la fortaleza del grupo y de la trama como de los valores compartidos existen diferentes metodologías y variables a medir<sup>14</sup>.

Una de las estrategias de medición se centra en las actividades. Un grupo fuerte es aquel en el que los individuos pasan más tiempo y actividades juntos. También si la admisión del grupo es difícil haciendo a la unidad más exclusiva y consciente de sus fronteras la fortaleza será más alta (Gross y Rayner 1985). Por el contrario, un grupo débil se da cuando un individuo negocia su camino según su propio parecer sin estar constreñido ni depender de otros (Gross y Rayner 1985).

Las variables para medir las fortalezas de los grupos de acuerdo con las actividades pueden ser:

1-Proximidad: Mide la cercanía de los miembros del grupo. Si interactúa con todos tendrá el máximo nivel de relación.

---

<sup>13</sup>Para F. Scharpf que básicamente asume los presupuestos pluralistas que han nutrido a gran parte de esta subdisciplina de la ciencia política, las políticas públicas 'son el resultado de la intervención de actores que tienen diferentes percepciones e intereses y que en un proceso de interacción deben amoldar sus estrategias para influir en los resultados de las mismas'

<sup>14</sup> Los métodos propuestos van desde técnicas cuantitativas (Hampton J. 1982) a metodologías cualitativas (Buck S. 1989; Gross y Rayner 1985; Bloor C. y D. Bloor 1982). Por razones metodológicas la investigación se realizará utilizando técnicas cualitativas especialmente entrevistas, análisis de la documentación y estudio de las reglas de juego. Las variables a tener en cuenta serán las reglas de juego y las actividades que realizan las CR.

2-Transitividad: Aquí se mide la posibilidad de relación entre los miembros. Dado que A interactúa con B y que B interactúa con A, cuál es la probabilidad que B interactúe con C?

3-Frecuencia: Proporción del tiempo disponible de cada individuo en que interactúa con el resto (frecuencia de las reuniones).

4-Alcance: Mide la diversidad de interacciones que un hombre tiene dentro de una unidad y fuera de esta.

5-Impermeabilidad: en qué medida un vecino que no es miembro del grupo y que desea serlo puede satisfacer los requerimientos del grupo.

La fortaleza de la trama expresa la medida en que el comportamiento de los actores está constreñido por la diferencia de roles tanto dentro o fuera del grupo. Una trama es fuerte cuando los roles están distribuidos basándose en clasificaciones sociales explicitadas públicamente (edad, sexo, etc.), cuando las distinciones clasificadorias limitan fuertemente el rango de elecciones o actividades de la gente y también cuando el acceso a los roles no está adscrito a determinadas condiciones.

Las variables para medir la trama son:

1-Especialización (opuesto a diversificación): Proposición de roles posibles que un miembro asume durante un espacio de tiempo. Especialización = roles asumidos/roles posibles.

2-Asimetría: Mide la asimetría entre los roles (maestro-alumno). Cuando los roles no son intercambiables.

3-Permitido/exigido: Cuando el acceso de los roles está limitado a una cierta categoría de personas.

4-Responsabilidad: En las relaciones se dan roles de subordinación y dominación según incluyan sanciones.

Otra forma de medir la trama es por la fortaleza de las prescripciones ya que la cantidad de reglas no indica necesariamente que una trama sea más o menos fuerte (Buck S. 1989). Las reglas básicas que estructuran la relación entre el individuo y el medio ambiente (Ostrom E. 1986:459-475) se pueden aplicar análogamente a las estructuras de las relaciones sociales. La permisividad u obligatoriedad (en signo positivo o negativo) de las mismas permitirá saber en qué medida las reglas incrementan la jerarquía<sup>35</sup>.

1-Reglas de posición: qué posición pueden tener los participantes.

2-Reglas de elegibilidad: qué características deben tener los participantes para ocupar las posiciones.

3-Reglas de autoridad: cuáles son las acciones autorizadas que los participantes pueden realizar.

---

<sup>35</sup> La intensidad de la obligación es un problema a definir ya que las reglas pueden permitir, obligar o prohibir alguna de las posibilidades analizadas (Buck S. 1989). Se optará por clasificar las reglas de manera dual entre lo permitido y lo obligatorio ya que lo prohibido bien puede considerarse una obligación aunque de signo negativo.

4-Reglas de decisión (agregación): cuáles son las fórmulas de decisión de un conjunto de usuarios.

5-Reglas de información: qué información pueden revelar a otros usuarios.

6-Reglas de alcance: la amplitud con que los participantes pueden afectar a su entorno.

7-Reglas de resultados: los premios o castigos que pueden ser asignados por los resultados de las acciones.

### **2.1.5 Los estilos de gestión y las políticas públicas: estructura de interacción y valores compartidos**

El concepto de estilo es usado en el análisis de las políticas públicas como una unidad explicativa que reúne los elementos comunes de cada país en el proceso de formación, elaboración e implementación de las políticas públicas (Richardson et al. 1982:13; Subirats J. 1991:201)<sup>36</sup>. Otros autores hablan de las tradiciones político-culturales de los países -estilo de gestión masculino o femenino- (Mostert E. 1998), órdenes macro institucionales predominantes en las políticas públicas (Streeck W. y Schmitter P. 1991; Aguilar S. 1997) o las 'capacidades medioambientales' del país o región (Jänicke y Weider 1997).

Michael Thompson et al (1990) establecen una correlación entre las estrategias de intervención pública para la gestión de los recursos naturales (Holling C.S. et al. 1978) con las tendencias culturales definidas por la Teoría de la Cultura. La congruencia entre estas instituciones de gestión con las tendencias culturales es lo que permite la viabilidad de un estilo de gestión determinado (Schwarz M. y Thompson M. 1990:4).

El concepto de estilo de gestión rompe con la equiparación de instituciones a una forma determinada de gestión. Así, por ejemplo, dentro del Estado (que es una institución eminentemente jerárquica) pueden darse diferentes estilos de gestión<sup>37</sup>.

Si bien como reconocen los autores no existen estilos de gestión puros, establecer las tipologías que diferencian a uno de otro es una tarea básica para el análisis de los fenómenos sociales desde esta matriz. Los elementos básicos que definen las interacciones sociales- la trama y el grupo- se diferencian en al menos cuatro formas principales de acuerdo a la intensidad o fortaleza con que se den estas formas de coordinación. A su vez las formas de interacción y las tendencias culturales son reciprocas, interactuantes y se refuerzan mutuamente de allí que existan formas de viabilidad entre las formas de ver el mundo y las relaciones sociales.

---

<sup>36</sup>Para los autores citados los descriptores de cada estilo están determinados por la forma en que cada gobierno se aproxima a los problemas (anticipación o reacción) y por la forma en que se relaciona con el resto de los actores (consenso o imposición).

<sup>37</sup> Las diferentes culturas organizativas que coexisten en la Administración Pública (Ramió C. 1999:217) pueden equipararse a los estilos de gestión. Pueden encontrarse semejanzas entre los modelos de cultura organizativa de C. Hary (1976:201)- Zeus, Apolo, Dionisio y Atenea- en los que se establece una correlación entre las estructuras, las reglas, etc. para definir la cultura de una organización determinada.

Otro elemento destacable es que al admitir la existencia de diferentes racionales un mismo problema admite distintas perspectivas y soluciones. Así, por ejemplo, los recursos naturales no son en sí estatales, privados o comunales sino que pueden ser diferentes cosas a la vez de acuerdo con la estrategia de intervención que se emplee. El problema de la gestión de los bienes comunes no se reduce a las dificultades de cooperación entre actores egoístas. La *tragedia* de los bienes comunes (Hardin) corresponde a un estilo de gestión individualista. Pero los estilos jerárquico, comunitario y fatalista también tienen su tragedia: para el estilo fatalista la tragedia viene dada por los caprichos de la naturaleza, para el jerárquico es el triunfo de la técnica sobre los propósitos, mientras que para el comunitario son las limitaciones horizontales: la situación de los 'escarabajos en un barril' (Buck S. 1989:105).

Se pueden describir algunas tipologías básicas que diferencian a los estilos de gestión de los recursos naturales y que permiten definir las grandes orientaciones que los diferencian entre sí (ver cuadro 5).

## **2.2 La estrategia de Investigación**

El plan de investigación sigue básicamente el esquema propuesto por W. Scharpf (1987) y B. Dente (1993) para el análisis de las políticas públicas. Desde una perspectiva temporal y en un ámbito espacial determinado se estudian los actores principales que participan en este subsistema, sus intereses y capacidades; las constelaciones de actores, sus estrategias, los resultados asociados a ellas; los modos de interacción entre los actores; el marco institucional que afecta las expectativas y forma parte del conocimiento compartido de los actores.

En la definición de la problemática se ha delimitado un área de estudio, una dimensión del problema y una perspectiva de análisis.

El **ámbito espacial** se ubica en la Comunidad Autónoma de Cataluña focalizando la investigación en la Huerta de Lérida y más específicamente en los espacios territoriales de las Comunidades Generales de Regantes (CGR) de Piñana, de Urgel y de Cataluña y Aragón que se ubican en la provincia de Lérida. Estas CGR de Regantes ocupan unas 137.000 has. y sus aguas no sólo se dedican al riego sino que también proveen de agua a municipios (como Lérida) y otros usos como los industriales y recreativos. La superficie regada ocupa más de la mitad del área de regadio de toda Cataluña.

La presencia de **diferentes arenas** de política pública lleva a que los agricultores puedan desplegar diferentes estrategias de acuerdo a los modos de interacción predominantes en cada arena: por ejemplo en la Confederaciones de Regantes o en la comisión Europea predominan los acuerdos negociados; en las Confederaciones Hidráulicas y en los Parlamentos el voto mayoritario y en los organismos de control del Estado la dirección jerárquica.

**Cuadro 5 Los Estilos de Gestión de las políticas públicas**

	Jerárquica	Comunitaria	Individualista	Fatalista
Tendencia cultural	Ritualismo y sacrificio	Fundamentalismo/milenarismo	Materialismo pragmático	Eclecticismo inconsistente
Contexto social	Grupo + Trama +	Grupo + Trama -	Grupo - Trama -	Grupo - Trama +
Gestión	Gestión de recursos no de necesidades	Todos deben disminuir sus necesidades	Se gestionan recursos y necesidades	Incapacidad para controlar
Mito de la Naturaleza	Perversa-tolerante (isoformismo con la sociedad)	Efímera(niveles de consumo insostenible)	Benigna (libertad para elegir lo que quieras)	Caprichosa (es una lotería)
Recursos y Necesidades	Necesidades impuestas por reglas que no se pueden mover. Los recursos deben estar donde estén las necesidades (recursos escasos)	Recursos finitos y dados. Las ganancias de unos implican pérdidas de otros. Las necesidades se pueden manejar (recursos Desbastados)	La decisión de los individuos puede mover las necesidades y los recursos (recursos Abundantes)	Dados. Aceptación pasiva (recursos dependen de la Fortuna)
Propiedades deseadas de los sistemas	Sistema Controlable (orden inherente)	Sistema Sostenible (fragilidad inherente)	Sistema Explotable (fluidez inherente)	Sistema Autorregulable (caos inherente)
Forma preferida de gobierno	Leviathan	Jeffersonismo	Dejar hacer	No importa a quien se vote
Forma preferida de organizarse	Grupo fuertemente limitado	Grupo limitado igualitariamente	Red centrada en el individuo	Los márgenes de los modelos organizados
Estética ingenieril	Máxima virtuosidad	Frugal y ecológicamente benigna	Apropiada (tan barata como sea posible)	----
Estilo de conocimiento	Anticipación	Ensayo sin error	Ensayo y error	Suerte
Escala Ideal	Grande	Pequeña	Apropiada	----
Riesgos principales	Pérdida de control	Desarrollo catastrófico, irreversible.	Temores al funcionamiento del mercado	----
Modelo de Consenso	Hipotético (autoridad institucionalizada)	Directo (consenso voluntario)	Implícito	Sin consenso
Propósitos de las instituciones	Apoyo a los procedimientos correctos y estatus discriminados <i>Lealtad</i>	Fervor moral colectivo y oposición compartida al mundo exterior <i>La Expresión</i>	Sólo si es beneficiosa para el individuo. Si no lo es: <i>Extinción</i>	-----
Alcance del conocimiento	Casi completo y organizado	Imperfecto. Pre-holístico	Suficiente y oportuno	Irrelevante
Estrategia latente	Asegurar la estructura interna de autoridad	Supervivencia de la colectividad	Preservación de la libertad del individuo para contratar	Supervivencia del individuo
Crecimiento económico	Promovido porque el sacrificio económico hará que todos ganen. Los planes para reducir el consumo crearán capital que se invertirá en ganancias futuras.	Contrarios porque la abundancia hace más difícil mantener la igualdad	Nuevas combinaciones para crear nueva riqueza por lo que habrá más para todos.	La riqueza solo sirve si tengo suerte para obtenerla

Fuente: Schwarz M. y Thompson M. 1990:67.

Se atiende a la **dimensión sociocultural** del problema desde una perspectiva teórica que se inscribe dentro del neo-institucionalismo y se fundamenta básicamente en los aportes de la Teoría de la Cultura. En el análisis se tomarán especialmente en cuenta los aportes de E. Ostrom en sus estudios sobre la gestión de los bienes comunes. Se simplifican las 'variables situacionales' mencionadas por E. Ostrom (1990) remarcándose la influencia en el comportamiento y estrategias de los agricultores de la cultura de gestión del agua; los diseños institucionales de la política hídrica y la interacción con otros actores y las culturas hídricas. El auxilio de otras disciplinas como el derecho, la economía y la historia son relevantes para este estudio.

El **periodo de estudio** comprende los *antecedentes históricos remotos* que han influido en la formación de las Instituciones del Agua profundizando en el *periodo 1980-2000* que se ordena en diferentes fases caracterizadas por eventos de importancia que han influido en el proceso de la política hídrica.

El abordaje del problema sigue los pasos propuestos por A. Etzioni para la toma de decisiones (1967) se realiza un 'scanner' general de la política hídrica y posteriormente se va regulando el 'lente' para analizar con detenimiento los sectores que se consideran relevantes. Del sistema general se pasará a los usos agrarios del agua en donde se analiza la relación de la política hídrica con la política agraria. El tercer paso es analizar las CGR de Aragón y Cataluña, Piñana y Urgel. Por último paso se analiza el caso de los embalses de Rialb y Santa Liestra.

Al focalizar el estudio en un actor del subsistema de política hídrica, el enfoque se orienta especialmente a los procesos de interacción de éste con el resto de los actores del subsistema e instituciones del modelo hidrológico de gestión del agua y con el entorno de la política pública.

La separación de un mundo interno y otro externo es a los efectos analíticos ya que en la realidad estos límites son difusos por el carácter endógeno de las propias instituciones y las dinámicas de interacción entre los actores.

**El mundo interno** comprende a los agricultores y principalmente a sus organizaciones (Comunidades de Regantes y sindicatos agrarios), su (o sus) cultura de gestión, sus preferencias y capacidades, sus modos de interacción y las estrategias que desarrollan. Los comportamientos y estrategias se encuentran constreñidas por la propia cultura de gestión del agua, por los propios constreñimientos y recursos del subsistema de política hídrica y por los factores externos que provienen del entorno de estas.

**El mundo externo** está conformado por:

1. El propio subsistema de política hídrica donde conviven diferentes culturas de gestión hídrica en las que participan diferentes actores limitados por las condiciones medioambientales y el régimen de recursos. La estrecha relación de los regadíos con la política agraria hace necesario

analizar los mecanismos de interacción y tendencias culturales que destacan en el mundo agrario y su vinculación con las Comunidades de Regantes.

2. El entorno del subsistema en el que se consideran las condiciones socioeconómicas, los cambios tecnológicos, los entramados de instituciones públicas formales desde el nivel autonómico, estatal y europeo, las variables del proceso político (las tradiciones regulatorias del Estado, la orientación ideológica de la mayoría gobernante, las estructuras y procesos administrativos existentes y la opinión pública).

### **2.2.1 Las hipótesis**

#### **Los supuestos teóricos:**

La construcción de las hipótesis de la investigación parte de un conjunto de supuestos que se deducen de la Teoría de la Cultura y que se enumeran a continuación:

**1. El supuesto básico aportado desde la Teoría de la Cultura es que los intereses de los actores están sesgados culturalmente por las creencias y valores compartidos y por las estructuras de interacción social.**

Los valores y creencias compartidas mantienen relaciones de compatibilidad con los tipos de interacción social de forma que el cambio en alguno de ellos afecta necesariamente al otro. Pero existe un rango limitado de combinaciones posibles, entre las tendencias culturales y los modos de interacción de los actores, que determinan estilos de vida que son competitivos y mutuamente excluyentes.

Este esquema es aplicable a las formas de gestión de los recursos naturales lo que permite deducir que dentro de una política pública (como las políticas hídricas) conviven y compiten diferentes estilos de gestión que como mínimo son cuatro: el jerárquico (estatal), el individualista (mercado), el fatalista y el comunitario.

Los actores que participan en la política hídrica definen sus intereses y la forma de resolución de los problemas de acuerdo con el estilo de gestión del que forman parte.

Conceptos usuales en la gestión de recursos hídricos como sostenibilidad, equilibrio, escasez, eficiencia económica, gestión integral, etc. están segados culturalmente y tienen una significación diferente que se corresponde con las concepciones que cada estilo tiene sobre la naturaleza.

Así por ejemplo, el concepto de sostenibilidad está incorporado en las agendas públicas y en el discurso de los actores más importantes que participan hoy en día en la política hídrica. Sin embargo, definir qué se entiende por sostenibilidad o cuáles son los instrumentos de políticas públicas más adecuados para alcanzarla dependerá de los parámetros 'ideológicos o intelectuales' que se utilicen (Font N. 2000:10) o, de acuerdo con la Teoría de la Cultura, de los sesgos culturales de cada actor.

2. Los estilos de gestión pueden funcionar combinados entre sí y de hecho es difícil que en la realidad se den tipos puros encontrándose combinaciones de estilos de gestión mixtos. Esta combinación de estilos es posible cuando hay un estilo que prevalece sobre los demás lo que puede advertirse por los mecanismos de interacción y tendencias culturales predominantes.

3. La gobernabilidad de sistemas complejos y diversos es posible por dos condiciones: la viabilidad entre las estructuras de interacción y los sesgos culturales, y por el predominio de un estilo de gestión sobre los otros.

4. Las Comunidades de Regantes son actores reconocidos formalmente en el proceso de elaboración e implementación de las políticas hidrálicas para gestionar, de forma independiente al Estado, la distribución de las aguas de riego. Su existencia es anterior a la formación del Estado moderno y en el transcurso de la historia han reivindicado una forma específica de gestionar los recursos. La legislación de aguas les ha reconocido un status jurídico especial y cuentan con un conjunto de reglas y creencias compartidas que han sido reafirmadas históricamente a través de los Congresos Nacionales de Riegos. Por esto se puede concluir, *como tercer supuesto*, que las **Comunidades de Regantes constituyen un estilo de gestión específico que interactúa con otros estilos de gestión que participan en la política hidrálica**.

Teniendo en cuenta el primer supuesto que establece que en la política hidrálica conviven cuatro estilos de gestión competitivos en los que predomina uno sobre el resto, el primer problema a definir es cuál es el estilo de gestión predominante de la política hidrálica y cuáles son los mecanismos de interacción que han permitido la gobernabilidad del sistema.

En segundo lugar, dado que los usos agrarios destinados a los regadíos constituyen el sector más importante en términos cuantitativos en el consumo del agua, interesa conocer ¿cuál es la vinculación entre política hidrálica y política agraria?.

En tercer lugar dado que la mayor parte del agua de regadío está gestionada por las comunidades de regantes, interesa conocer ¿cuál es el estilo de gestión de las comunidades de regantes?. ¿Las Comunidades Generales de Regantes son fórmulas alternativas al Estado y al mercado como señala E. Ostrom (1992) o simplemente son correas de transmisión de las políticas estatales?. ¿Cuáles son los mecanismos de interacción con el estilo de gestión predominante en la política hidrálica?. ¿Cuáles son sus estrategias frente a las tendencias de cambio de la política hidrálica? En la interacción con otros actores se producen procesos de intermediación en los que las CGR representan a los agricultores, pero ¿cuál es la representatividad de estas organizaciones?. ¿Cuáles son los mecanismos de participación de los regantes en sus decisiones?

El tercer problema que se plantea la investigación es determinar qué factores han sido determinantes para que se aprobaran los proyectos de regulación de Rialb y de Santa Liestra en los

años noventa. ¿Cuáles fueron las estrategias y recursos que utilizaron los regantes en estos procesos de decisión?. ¿Qué relación existe entre estas obras y el estilo de gestión de los regantes?

A partir de estos supuestos se pueden construir las hipótesis que respondan a los problemas planteados sobre la gestión de los recursos hidráticos.

### **Las hipótesis de la investigación**

1- Frente al interrogante sobre cuál es el estilo de gestión que prevalece en la política hídrica catalana y cuáles han sido los mecanismos que han permitido la convivencia entre estilos de gestión competitivos, la respuesta provisional es que:

**Hipótesis 1: *La política hídrica de Cataluña se encuentra en una fase de transición en la que se está pasando de un estilo de gestión donde prevalecen sesgos jerárquico a un estilo donde prevalecen los sesgos individualistas.***

La construcción de esta hipótesis se basa principalmente en las conclusiones del estudio de Victor Pérez Díaz y otros (1995) sobre la política hídrica en España, los cambios fundamentales que se han observado en los últimos veinte años y los fundamentos teóricos de la Teoría de la Cultura.

En la política hídrica de Cataluña ha predominado el estilo de gestión jerárquico que ha articulado la convivencia con los otros estilos de gestión gracias a las prácticas distribucionistas y la 'gestión de la oferta' promovidas por el Estado que crearon arenas de poder poco conflictivas, estables, con una confluencia de intereses diversos en donde no había interferencias mutuas pero sí intercambio de favores y apoyos (Lowi T. 1996).

La función del Estado ha sido la de legitimar y articular de manera centralizada, en el área de Obras Públicas, a los actores públicos y privados que participaban en el proceso de la política pública. Estos actores estaban organizados de acuerdo con los usos del agua destacándose los usos agrarios, industriales y urbanos.

La centralidad del Estado en el modelo tradicional de gestión hidráulica no permitió un flujo de comunicación ni de relaciones de intercambio horizontal entre las partes. Dado que las redes de comunicación e intercambio de tipo vertical no favorecen la confianza mutua y la cooperación entre los actores (Putnam R. 1993: 174), la estabilidad de este modelo ha dependido de la capacidad del Estado para satisfacer las demandas de los diferentes sectores frente a los que era el principal interlocutor.

Ante el problema de la escasez de recursos la alternativa ha sido que el Estado provea los medios para incrementar la oferta ('agrandar la torta') sin que exista la necesidad de generar políticas regulativas o redistributivas que suponen arenas más conflictivas con interacciones horizontales entre las partes. La gestión de la oferta es un mecanismo funcional a la gobernabilidad del sistema.

En los últimos años se observan fenómenos que han puesto en cuestión tanto las creencias y valores compartidos por el estilo de gestión jerárquico como las redes de interacción que lo sustentan. El caso más paradigmático ha sido la situación de 'bloqueo' del Plan Hidrológico Nacional en la década de 1980 y 1990 en el que el partido gobernante (PSOE) no pudo completar el trámite de aprobación parlamentaria a pesar de gobernar en mayoría. Dado que el PHN es un instrumento central de la política hídrica en España las dificultades para su aprobación han significado una crisis para el funcionamiento del modelo de planificación ideado por la Ley de Aguas de 1985.

Otros fenómenos que han puesto en cuestión las pautas distribucionistas y la gestión de la oferta han sido los 'retos económicos y ambientales' que han tomado una fuerza creciente en los últimos años. Estas tendencias se han reforzado por la influencia creciente de factores supranacionales. La apertura de la economía y el incentivo a la competitividad internacional han repercutido directamente en las políticas locales obligando a los estados a reducir la protección y las subvenciones a las actividades económicas.

Las políticas de la Unión Europea han ido acentuando con los años una orientación ambientalista y una gestión económica eficiente de los recursos. Las diferentes 'olas' de Directivas sobre el Agua marcan las tendencias de cambio a nivel europeo.

En un período de quince años se han producido dos modificaciones a una Ley que tuvo una vigencia de más de un siglo sin sufrir modificaciones. Estas reformas han acentuado una concepción ambientalista sobre el agua y buscan introducir nuevos mecanismos para dar más eficiencia a la gestión. La Ley de aguas de 1999 incorpora mecanismos competitivos (flexibilización de las concesiones, mercados de agua) que rompen con una tradición fundada en un modelo estatista.

La tradición centralista de la política hídrica se ha debilitado por la incorporación de nuevos actores que han ido asumiendo competencias crecientes en el gobierno del agua. Las Comunidades Autónomas y la Unión Europea se han incorporado como nuevos niveles de gobierno con estructuras y concepciones propias sobre el agua que compiten con la Administración General del Estado (AGE).

Tanto en la AGE como en la Administración Catalana las competencias sobre el agua se han traspasado de la órbita de Obras Públicas, en donde estuvieron por más de un siglo, a la de Medio Ambiente. La 'empresarialización' de los organismos públicos con competencias directas sobre la gestión de los recursos, como la Agencia Catalana del Agua y la empresa Riegos de Cataluña en las Cuencas Internas de Cataluña y la empresa Aguas de la Cuenca del Ebro SA son dos casos en los que se han incorporado pautas organizativas propias del estilo individualista.

En el ámbito no-estatal nuevos actores sociales han asumido un creciente protagonismo en temas que los afectan. Un caso ilustrativo es el de un importante sector de consumidores particulares de Barcelona, liderados por las Organizaciones Vecinales (CONFAVC), que se revelaron en contra

del canon de infraestructuras aprobado en la Generalitat a principios de los años noventa. Este conflicto, que apareció como un problema coyuntural pero que se ha prolongado hasta nuestros días, ha puesto en cuestión los mecanismos de decisión del modelo jerárquico-corporativo. Los mecanismos de participación de los actores privados previstos en el modelo no han podido canalizar las demandas de estos actores que reclaman redes de decisión más pluralistas.

En síntesis las redes de interacción de la política hídrica tienden a volverse más abiertas, horizontales y fluidas lo que permite que ingresen nuevos actores y se debiliten las relaciones jerárquicas. La Ley de Aguas de 1999 busca nuevos instrumentos de políticas públicas que sustituyan al paradigma planificador. Estos instrumentos son propios del mercado. La Administración Pública readapta sus estructuras hacia fórmulas empresariales.

Redes de interacción menos intensas y sesgos culturales individualistas parecen ser las tendencias del estilo de gestión de la política hídrica.

Esta respuesta provisional sobre el estilo de gestión de la política hídrica plantea algunos interrogantes que cuestionan su consistencia y que permiten la falseabilidad de la misma:

•¿Cómo fue posible la convivencia de un estilo jerárquico-corporativo con Régimen Jurídico de corte liberal-individualista sustentado en la Ley de Aguas vigente desde 1866 a 1985?

¿La CA de Cataluña reprodujo el modelo de gestión de aguas de la AGE o, como sucedió en otras políticas públicas (Gomá y Subirats 1998, 2001), la política hídrica catalana tuvo pautas de interacción y sesgos culturales propios?

•¿Qué incidencia han tenido factores externos al subsistema como los propuestos en el modelo de análisis de las coaliciones promotoras (Jenkins H. y P. Sabatier 1994:181) como los cambios en la opinión pública, las coaliciones mayoritarias de gobierno y las condiciones socioeconómicas?

2- • Dado que el regadio es el sector que más agua consume la pregunta que se plantea cuál es la relación entre la política agraria y la política hídrica. La respuesta provisional se deduce de la primer hipótesis y es que dado el carácter jerárquico de la política hídrica

**Hipótesis 2 “La política de riegos está condicionada por los procesos de decisión y paradigmas dominantes en la política hídrica”.**

3- El hecho de que estas políticas se encuentren centralizadas en un sector del gobierno - medio ambiente-, pero a su vez se acepte la participación de actores organizados, genera espacios de actuación con cierta autonomía en los que la intervención jerárquica está limitada. Esta situación es la que ha generado diferentes 'mundos' en la gestión del agua con marcadas diferencias en sus estructuras de interacción como en sus sesgos culturales.

Uno de estos mundos es el del regadio que por su importancia cuantitativa en el conjunto del sistema (el 80% del consumo de agua a nivel estatal) es determinante en el funcionamiento del conjunto de la política hídrica. Las comunidades de regantes son las que administran la mayor parte del agua de riego por lo que su actuación es crucial en el funcionamiento de todo el sistema.

Por lo tanto interesa conocer cuál es el estilo de gestión de las CR y cuáles son sus estrategias CR ante las tendencias individualistas que se observan en la política hídrica.

**Hipótesis 3** *El estilo de gestión de las Comunidades de Regantes es de tipo comunitario y sus estrategias ante las propuestas de gestión individualistas son de rechazo o manipulación.*

La construcción de esta hipótesis responde especialmente a la caracterización que realizara Elinor Ostrom (1992) de las Comunidades de Regantes como instituciones exitosas para la gestión de los bienes comunes. En su trabajo sobre 'el gobierno de los bienes comunes' las Comunidades de Regantes aparecen como un ejemplo de modelo alternativo al Estado y al mercado en la gestión de los recursos (Ostrom E. 1992). Los casos estudiados son de una escala limitada (grupos inferiores a 15.000 usuarios), geográficamente localizados y donde ningún usuario en particular tiene el poder suficiente para imponerse al conjunto.

Los requisitos mínimos que deben cumplir estas instituciones para alcanzar una gestión sostenible de los recursos son:

1. Existencia de límites definidos de los recursos y de la condición de los usuarios.
2. Congruencia entre las reglas de apropiación y las condiciones del recurso.
3. Procedimientos para acuerdos colectivos en los que la mayoría de los afectados pueden participar.
4. Mecanismos de control aceptados por los usuarios.
5. Sistemas de sanciones gradual.
6. Mecanismos estables de fácil acceso y bajo costo para la solución de los conflictos.
7. Reconocimiento a los usuarios del derecho a organizarse y establecer sus propias organizaciones.
8. Existencia de entramados empresariales en todos los niveles de la actividad en el caso de sistemas de explotación más complejos.

Una situación de gobierno de los bienes comunes puede ser equiparada análogamente al estilo de gestión comunitario propuesto por la Teoría de la Cultura. Las CGR de Piñana, Urgel y AyC responderían en principio a estas categorías generales. Son entidades que gobiernan una escala limitada del territorio y de partícipes con lo que se responde a la escala ideal del estilo comunitario: 'small is beatifull'.

En segundo, lugar sus fronteras son cerradas ya que tanto el gobierno como el uso del agua está delimitado para los partícipes- propietarios o usuarios autorizados- que se encuentren dentro del territorio del área irrigada. Por este motivo es poco lo que se conoce de muchas de estas organizaciones que funcionan como "cajas negras", no sólo a nivel intrasistémico sino también en relación a otros actores sociales (Filiberto R y A. Merino 1997).

Sus pautas de funcionamiento, reglas operativas, constituyen un verdadero 'capital social' que facilita las relaciones entre las partes y disminuye los costos que tienen las instituciones más complejas y grandes. Estas reglas de funcionamiento, conocidas como 'ordenanzas', definen la composición y las autoridades de las CR, los derechos y obligaciones de los partícipes, la forma de distribuir el agua, el régimen de faltas y sanciones, el sistema de financiamiento, la administración de justicia, el cuidado de las obras, etc. Es decir que cada CR gobierna sus aguas con autonomía aunque deben ajustarse a las competencias y principios determinadas por el régimen jurídico general que les reconoce el derecho a organizarse.

Entre los principios que deben respetar el RDPH establece que ningún partípc puede tener más del 50% de los votos de la asamblea y se deben respetar los mecanismos democráticos de participación<sup>38</sup>. Este principio, unido al de la disciplina interna por el que los partícipes deben cumplir con las decisiones de la Comunidad de Regantes, establece un perfil de organización donde los controles horizontales -'control mutuo'- (Hood C. 1996) prevalecen sobre los controles competitivos o los jerárquicos.

Este conjunto de principios ha sido reivindicado por los regantes en los Congresos Nacionales de Comunidades de Regantes que se realizan con regularidad desde principios del Siglo XX. Estos Congresos han reafirmado un conjunto de creencias y valores compartidos legitimados por la costumbre. Estos sesgos culturales tienen antecedentes milenarios anteriores a la formación del Estado moderno que reconoció en las primeras leyes de agua a las CR como actores centrales en la gestión de las aguas de riego.

Pero la aceptación o rechazo ante los nuevos valores o propuestas institucionales de cambio en la política hídrica están condicionadas por la compatibilidad o funcionalidad de las mismas con las propias estructuras y valores compartidos por los agricultores. En la medida que se propongan cambios que no sean compatibles con el propio estilo de gestión la respuesta de los regantes tenderá más al rechazo que a la aceptación de las mismas (Buck S. 1989).

Esto no significa que los retos económicos y ambientales no puedan ser asimilados por las CR ya que la capacidad de aprendizaje y adaptación es una característica de los actores sociales que

---

<sup>38</sup>Uno de los límites que establece Elinor Ostrom para definir una situación de bienes comunes es que ningún partípc tenga suficiente poder para perjudicar a los otros (Ostrom E. 1992).

no se encuentra en contradicción con las propias señas de identidad (Thompson et al 1990). Esto explica que las comunidades de regantes hayan perdurado por siglos adaptándose a los cambios tecnológicos (Martín-Retortillo S. 1996) y a diferentes estructuras económicas y sociales. Esta hipótesis presupone que las instituciones del riego no son un producto de atavismos ideológicos o culturales que les impide alcanzar ciertos estadios de modernización<sup>39</sup>.

Pero las CR no son sujetos pasivos sino que tienen iniciativa propia y promueven su propio estilo de gestión. Esto significa que el estilo de gestión comunitario es en sí un factor de cambio ya que forma parte, de una manera interdependiente y competitiva, con otros estilos de gestión del agua.

Las Comunidades de Regantes como organizaciones pueden elaborar diferentes estrategias - aquiescencia, compromiso, elusión, desafío y manipulación (Scott R. 1995:128-134)- para influir en los procesos y resultados de las políticas hídricas. Su capacidad para imponer sus posiciones en el proceso de la política hídrica dependerá de los recursos con que cuenten, las coaliciones que realicen y la fortaleza de sus propias instituciones frente a los otros estilos competitivos.

La titularidad sobre la mayor parte de los derechos de concesión del agua de riego es un recurso fundamental que limita cualquier política regulatoria o redistributiva de los recursos hídricos. Es por esto que ante la crisis de la gestión de la oferta y de las políticas distribucionistas del Estado se buscan flexibilizar los derechos de concesión para liberar caudales que puedan ser aprovechados por otros usuarios.

De acuerdo con esta hipótesis es previsible que los diseños institucionales que parten del supuesto de que los regantes tienen una racionalidad individualista no sean aceptados por las CR. Aceptar la competencia como fórmula para gestionar los recursos implicaría abrir las fronteras de estas organizaciones y asumir la explotabilidad de la naturaleza. Estas alternativas implicarían la muerte comunitarismo por lo que es previsible que estas organizaciones privilegien estrategias de resistencia o en todo caso de manipulación para evitar que estas iniciativas las dañen.

Los interrogantes frente a la segunda hipótesis:

La aplicación de esta hipótesis para el estudio de las tres Comunidades Generales de Regantes de Piñana, Urgel y Aragón y Cataluña plantea algunos interrogantes que ponen en cuestión la validez de la misma. Los tres casos que se estudiarán son un buen test para poner a prueba el carácter competitivo y excluyente de los estilos de gestión.

---

<sup>39</sup>Entre las explicaciones acerca de las causas del retraso de la política de modernización de los riegos se encuentra aquella que sostiene que las CR tienen una actitud reactiva, cerrada, atada a la rutina e inercia tradicional (Gorostiza R. y A. Merino 1997). Este pensamiento se entronca con la idea de que en el mundo agrario perviven organizaciones anacrónicas que defienden la tradición frente a la modernización. El comunitarismo sería una organización de origen feudal que, de acuerdo a la definición de Durkheim sobre los tipos de sociabilidad, se estructura por una voluntad natural o esencia dominada por la pasión, el deseo y la fe sobre los componentes más racionales y especulativos de la conciencia (Töenies F. 1979).

El Canal de Piñana es considerado un regadio histórico que ha estado asociado a la gestión municipal de los recursos que lo administró por más de setecientos años. En la actualidad lo administra la CGR bajo la tutela de una intervención estatal.

Los canales de Urgel y de Aragón y Cataluña son regadíos más modernos pero con importantes diferencias entre sí. El primero nació y estuvo administrado por cien años por una empresa privada y en la actualidad la CGR es la que lo gestiona. El canal de Aragón y Cataluña fue una obra de iniciativa estatal que en la actualidad está gestionado conjuntamente por la CGR y la Confederación Hidrográfica del Ebro.

Estas comunidades no han estado ajenas a la influencia de los estilos individualistas y jerárquicos. Dado que el Estado es quien garantiza la gestión de la oferta, se puede conjeturar que el nivel de influencia jerárquico sobre el funcionamiento de estas organizaciones puede ser muy alto. Por lo tanto cobra fuerza el razonamiento que sostiene que las CR son 'correas de transmisión' que se encuentran integradas al estilo jerárquico de gestión.

Por otra parte el hecho de que las CGR sean organizaciones de segundo grado, en donde la participación de los regantes está mediatisada por sus representantes con estructuras especializadas para gestionar los canales, plantea el interrogante de si no se han creado procesos de intermediación de intereses- vía élites o burocracias gobernantes- que terminan minando la participación de la vida comunitaria.

Por último, los valores característicos del estilo de gestión comunitario, que perciben al mundo natural como limitado y frágil y son más proclives a una gestión muy cuidadosa de los recursos (Thompson 1990: 26; Buck S. 1989; Douglas M. y Wildavsky A. 1983) contrasta con el hecho de que los regantes han fomentado la ampliación de las obras hidráulicas, como Santa Liestra y Rialb, contradiciendo las tendencias propias del estilo comunitario.

4- Los proyectos de regulación de Rialb y Santa Liestra aprobados en los años noventa con destino prioritario al regadio, constituyen casos significativos para estudiar la influencia de las comunidades de regantes en la política hídrica.

El problema de cómo se explica la aprobación de Santa Liestra y Rialb en un momento en el que el Plan Hidrológico Nacional estaba en estudio y se observaban tendencias claramente opuestas a la realización de obras de regulación y ampliación de los perímetros de riego, se responde con la siguiente hipótesis :

**Hipótesis cuatro: *El impulso a las obras de regulación de Rialb y Santa Liestra, que tienden a incrementar la oferta de recursos hídricos con un destino preferente a los riegos,***

*responden a las necesidades funcionales de gobernabilidad y autopreservación del estilo jerárquico.*

Los proyectos de Santa Liestra y Rialb han tenido numerosos antecedentes en el transcurso de la historia que preveían otras alternativas para la regulación de los ríos Segre y Ésera. De este modo estos proyectos transitaron un largo camino superando en algunos casos la mayor parte de los procedimientos exigidos para aprobar la realización de obras hidráulicas. Estos procesos no se detuvieron en la década de los noventa cuando se profundiza la crisis de la política hídrica tradicional.

La aprobación de estas obras fue producto de estas inercias institucionales que probaban la vigencia de las estructuras de interacción y los sesgos culturales del estilo jerárquico-corporativo.

La legitimidad de estas obras se fundamentó en objetivos sostenidos tradicionalmente en la política hídrica como son el equilibrio territorial, la cohesión social y la provisión de alimentos. El regadío es concebido como una fuente generadora de riquezas que permite alcanzar estos objetivos.

Pero estos argumentos forman parte de un nivel secundario de creencias que no afectan la estabilidad del estilo de gestión. La necesidad de las obras de regulación se fundamenta en creencias y valores profundos ('core values') que afectan la propia supervivencia de este estilo de gestión. La gobernabilidad de la política distribucionista del agua ha sido posible por la gestión de la oferta, por lo que este es un requisito funcional del estilo jerárquico-corporativo para mantener el control sobre el conjunto de la política hídrica.

La aprobación de estas obras reafirma y legitima una forma de actuar sobre la naturaleza y un conjunto de estructuras de interacción asociadas con ella.

Esto quiere decir que la decisión de realizar Santa Liestra y Rialb no puede atribuirse a la capacidad de presión de actores particulares, como las CGR, para imponer su voluntad por su mayor capacidad de influencia.

En una situación hipotética de arenas pluralistas, propias del estilo individualista, es muy dudoso que las CR tengan una capacidad de influencia mayor que otros actores que compiten por el agua como los usuarios urbano-industriales. A nivel económico las CR representan al sector primario de la economía cuya importancia económica es cada vez menor. A nivel político el peso del electorado rural que compone las CR es también minoritario dentro del mapa político de Cataluña.

En síntesis, los regantes han aparecido como los beneficiarios directos de estas obras pero su aprobación respondió a la necesidad de legitimación y autopreservación del estilo jerárquico-corporativo.

Respecto de la falseabilidad de esta hipótesis un interrogante que se plantea es que los regantes pueden disponer de recursos intangibles, como por ejemplo su capacidad de organización,

que pueden suplir las carencias de otros recursos visibles. La capacidad de influencia es una cuestión relativa en donde se unen aspectos simbólicos y materiales difíciles de apreciar en una visión superficial de la realidad.

### **Los conceptos básicos utilizados**

Dada la diversidad de acepciones que puede tener un mismo concepto, es necesario precisar el uso que se dará a los conceptos que se utilizarán en el desarrollo de la investigación.

La perspectiva neo-institucionalista de la que se parte define el concepto de **institución** en un sentido amplio como aquellas estructuras y actividades que proveen estabilidad y significado al comportamiento social (Scott 1995:60).

Con relación a los **actores** se asume la definición de Bruno Dente (1993): "aquellos individuos, grupos u organizaciones que participan en el proceso de decisión de las políticas públicas como una unidad" priorizándose en las constelaciones de actores (Scharpf 1997:56-57) que se utiliza para el caso de los agricultores donde interactúan principalmente actores corporativos (Comunidades de Regantes y Sindicatos Agrarios) e individuales. Los actores son seres sociales que definen sus preferencias de acuerdo con el estilo de gestión al que adscriben.

Los **recursos** son aquellas cosas sobre las que los actores tienen control y en las que tienen algún interés o afectan el resultado de sus acciones (Coleman J. 1990:33-34). El control de los recursos permite a los actores influir en los resultados de las políticas e incluyen recursos físicos (dinero, tierra, etc.), capacidades tecnológicas, acceso privilegiado a la información, etc. Interesan especialmente los recursos creados por las instituciones que definen las competencias, permiten o limitan la participación, el derecho de voto o las decisiones autónomas (Scharpf W. 1997:43).

El **subsistema de política hídrica** comprende la interacción entre actores públicos y privados que participan en el proceso de decisión y que de acuerdo a sus recursos y estilos de gestión del agua, buscan influir en las decisiones gubernamentales en el área de la política hídrica.

Los **estilos de gestión del agua** se refieren al conjunto de valores y creencias compartidas que combinados con determinadas formas de interacción social definen las orientaciones básicas que guían el comportamiento y las estrategias de los actores

Las **arenas de políticas públicas** son los lugares o instancias donde interactúan los diferentes actores y se toman las decisiones. En especial se considerarán las *arenas 'operativas'* - en las propias Comunidades de Regantes -(E. Ostrom 1990) y las *arenas formales* de los niveles municipal, autonómico, estatal y europeo.

Por **Modelo de Gestión Hídrica** se entiende a las diferentes fórmulas de intervención pública para la gestión del agua de acuerdo con la tradición político territorial del Estado, la cultura y las tradiciones (Mostert E. 1998).

**El Régimen Jurídico del agua** comprende las reglas formales e informales que conforman un mecanismo de coordinación comprensivo para la gestión del agua. Comprende los derechos de acceso, extracción, uso y gestión, obligaciones para el mantenimiento del sistema, mecanismos para el cambio de régimen, reglas de control y monitoreo y mecanismos de resolución de conflictos (Ostrom E. 1990). Los derechos de propiedad son un producto de este régimen y se pueden clasificar como propiedad privada, propiedad estatal, propiedad común y de acceso abierto.

**El sistema natural** está constituido por los aspectos físicos, químicos y biológicos que constituyen el ecosistema acuático.

## II LA POLÍTICA HÍDRICA EN CATALUÑA

El estudio de la política hídrica en Cataluña considera el período comprendido entre los años 1980 a 2000. En este tiempo se analiza la evolución que han tenido las estructuras de interacción y concepciones predominantes en la gestión del agua.

Para esta época se dieron de forma concurrente dos grandes cambios en el ámbito político institucional. En primer lugar, la nueva constitución aprobada en 1979 consolidaba el proceso de transición a la democracia en España luego de la prolongada dictadura de Franco. En segundo término con la nueva Constitución se reinstauran las Comunidades Autonómicas a las cuales, como en el caso de Cataluña, se les reconocerían competencias en el gobierno de las aguas.

El análisis longitudinal de las políticas públicas considera especialmente aquellos hechos relevantes (situaciones de conflicto o cambio institucional) que han sido puntos de inflexión que han marcado diferentes fases en la evolución de las mismas.

La distribución de competencias es un presupuesto básico que ha marcado la ordenación de los recursos hídricos (Fanlo Loras 1996). Por esto se tomará como referencia para definir las fases de la política hídrica el propio desarrollo institucional de la CA de Cataluña (Ramió R. Subirats J. 1995).

En cada una de las fases han intervenido cuatro niveles de gobierno- municipal, autonómico, estatal y europeo- con competencias jurisdiccionales sobre el agua. Se tomarán en consideración los cambios más importantes que se advierten en cada nivel aunque el nivel municipal se incluirá en el autonómico.

Dada la complejidad del universo de estudio se ha priorizado el análisis en el estilo de gestión desarrollado por la Administración Catalana. Esta elección se fundamenta en razones metodológicas- un universo muy amplio- y sustanciales- conocer el efecto de las inercias institucionales y de los cambios que introdujo la Administración Catalana.

En la primera parte se describe el estilo de gestión del agua en la etapa anterior a la instauración de la CA de Cataluña. Posteriormente se definen los actores principales que intervendrán en las diferentes fases de la política hídrica. Finalmente se describen las estructuras de interacción y las orientaciones fundamentales que definen el estilo de gestión del agua en Cataluña.

Para el estudio de los mecanismos de interacción y redes de actores se consideran las reglas formales (directivas comunitarias, leyes, decretos, resoluciones, etc.) y las estructuras organizativas de los organismos de cuenca. Estas redes formales se complementan con las redes informales de aquellos actores que no tienen una participación reconocida pero con protagonismo en alguna etapa.

Respecto de los sesgos culturales, se tomarán en cuenta aquellos principios o valores destacados en la elaboración e implementación de los planes o proyectos puestos en marcha en esta

época, los debates parlamentarios y la fundamentación de las leyes, las declaraciones de dirigentes tanto del sector público como del privado y los estudios sobre la materia.

## CAPÍTULO TRES

### **3.1 Antecedentes Históricos**

En el sistema de política hídrica catalana conviven instituciones, modos de gestión y concepciones sobre el agua que se originaron en momentos y condiciones históricas diferentes. Si se analizan los principales usos del agua - riego, industria, abastecimiento urbano y electricidad - se pueden observar instituciones de más de un siglo, con tradiciones propias y bien diferenciadas. Así por ejemplo las concesiones de aguas a los regantes del Canal de Piñana datan del año 1147; las competencias municipales sobre la acequia de Manresa fueron otorgadas por el Privilegio Real del año 1339; la empresa de abastecimiento de agua potable Aguas de Barcelona fue fundada en el año 1867; la empresa hidroeléctrica Fuerzas Eléctricas de Cataluña (FECSA) tuvo su origen en 1881.

Las instituciones del agua han respondido a diferentes estilos de gestión que van desde el estatal o jerárquico, hasta el privado y comunal. Estos legados históricos no se han mantenido inalterable en el transcurso de los años, pero sí debe destacarse que a pesar de los profundos cambios sufridos por la sociedad durante siglos aun encontramos normas de funcionamiento del período de intervención musulmana como en las comunidades de regantes o derechos de concesiones de más de tres siglos registrados en el Registro de Aguas de la Generalitat.

Una breve introducción de la evolución histórica del gobierno de las aguas hasta la revolución liberal del siglo XIX da un marco para entender las orientaciones futuras que tendría la política hídrica. El estudio del período que abarca desde mediados del siglo XIX hasta fines de los años 70' permite comparar de qué forma impactaron en la política hídrica los cambios políticos, económicos y sociales que se dieron en el período 1979-2000.

#### **3.1.1 Antecedentes remotos y factores políticos**

Una de las características fundamentales en la gestión de las aguas que resaltan diversos estudios historiográficos ha sido el carácter conflictivo del aprovechamiento entre las diferentes demandas de este recurso. La escasez tiene una relación directamente proporcional con el incremento de los niveles de conflicto y con la intervención estatal.

Desde el medioevo coexistieron en Cataluña dos diseños institucionales en la administración de las aguas que respondían a las características de los órdenes jerárquico y comunal. Por un lado, el carácter patrimonial (Patrimonio Real) del agua en Cataluña otorgaba al monarca (y por su delegación a estamentos de menor orden) un rol fundamental en relación a los terceros que disfrutaban del derecho de uso. Él era quien daba las concesiones o el dominio de las aguas a terceros; intervenía en los conflictos en los que las partes no podían ponerse de acuerdo y se encargaba muchas veces de las

obras de infraestructura más importantes. Estas condiciones habrían servido para promover las iniciativas privadas que caracterizarían más adelante el nacimiento de la industria catalana<sup>40</sup>.

Por otro lado la intervención política tendrá durante siglos, desde la monarquía catalano-aragonesa hasta mediados del siglo pasado, un carácter eminentemente subsidiario dejando un amplio margen de funcionamiento a las redes de acequias con mecanismos de representación, grandes competencias a los municipios y resolución de los conflictos en primera instancia local (Romero J.- Peris T. 1992:262).

Los municipios asumían estas funciones desde normas ancestrales de regulación en el uso, distribución y resolución de conflictos siendo los principales entes que gestionaban tanto los usos urbanos como también los de regadio<sup>41</sup>. Otras entidades como las comunidades de regantes fundadas en el principio de solidaridad administraban las aguas desde tiempos antiguos en las que se mantenían las normas, prácticas y tradiciones de la etapa de dominio musulmán<sup>42</sup>.

Cuando el modelo corporativo de organización social deje paso a un intervencionismo más activo del monarca centralizando en su persona muchas potestades hasta entonces delegadas, la tradicional administración hidráulica se mantendrá prácticamente invariable hasta el advenimiento de la revolución liberal.

### **3.1.2 Las instituciones liberales del siglo XIX**

La revolución liberal significó una pérdida de la hegemonía que tenían los ámbitos municipales sobre la administración de las aguas. La legislación liberal de principios del siglo XIX impulsa la homogeneización del aprovechamiento hidráulico, el cual se vio favorecido por la desaparición de la señoría y la liquidación de las atribuciones del Patrimonio Real (Romero J.- Peris

---

<sup>40</sup> A diferencia de otros lugares de España el carácter de patrimonio real de los recursos hídricos permitía que estos fueran objeto de cesión, donación o alienación de dominio a título de derecho privado a señores, monasterios y otras entidades que gozaban de esta en forma gratuita y perfecta aunque limitada al uso. El agua entonces pertenecía a los Señores pero no para usarla como dominio particular o propiedad libre o franca sino para cederlos en contraprestación a uso comunal de los pueblos de su Señorío. Estos últimos gozaban del agua en forma total y libre con las correspondientes cargas. Las aguas estaban individualizadas mediante sesión sometida a registro con un coste monetario específico. Este carácter diferenció el uso de las mismas con otros lugares de España donde se superponían los distintos derechos y el uso del agua siempre estaba sometida a la discrecionalidad del Señor del lugar. Esta mayor movilidad habría permitido un uso más intenso de las aguas siendo central para el desarrollo de la fuerza hidráulica en Cataluña (Maluquer J 1990).

<sup>41</sup> Esta tesis refuta fundamentalmente el carácter autónomo de la gestión del agua de riego que ha asumido un rango mítico en instituciones como el Tribunal de Aguas de Valencia ponderadas como modelos alternativos al jerárquico y que son reivindicadas por las comunidades de regantes. Sin pretender entrar en el debate acerca del predominio de municipios o comuneros sobre la administración de las aguas en esta época, lo interesante es que estas pautas y tradiciones siguen siendo reivindicadas por estos actores en tiempos contemporáneos.

<sup>42</sup> El trabajo de Elinor Ostrom, "Governing The Commons" que toma como ejemplo de administración alternativa a la jerárquica y de mercado el modelo español de administración hidráulica se basa fundamentalmente en el estudio del modelo "comunitario" con el que T. Gilck explicaba el funcionamiento de las comunidades de regantes en la Valencia medieval (Ostrom E.1990).

T. 1992:272) estableciendo el carácter quasi-privado del agua<sup>43</sup>. Así se concluía con un largo período de propiedad compartida e inmovilizada, pasándose al modelo liberal de propiedad individual, absoluta, libre y alienable<sup>44</sup>. De este modo el pensamiento liberal pretendió movilizar los recursos naturales con un sentido claramente productivista determinando una fuerte caída en el precio del agua (Maluquer J. 1983:79-96).

La administración se reservaba grandes potestades administrativas (poder de policía, imposición de servidumbres, etc.) como también la concesión a particulares de las aguas públicas. Estas concesiones eran gratuitas y a perpetuidad (posteriormente sería por 90 años) lo que les daba un carácter de quasi-propiedad. Esto otorgaba gran poder político a quienes tenían las potestades descriptas promoviendo los regímenes caciquiles en las zonas con mayor carencia de agua.

A partir de este Régimen Jurídico no se crea una Administración Ad Hoc para las aguas sino que se aprovecha el despliegue existente de la Administración General a través del Ministerio de Fomento. Desde este momento aparece una gestión dual en la Administración con una división de funciones entre los Ingenieros Jefes de Obras Públicas de cada provincia y los Gobernadores Civiles (Fanlo Loras A. 1996). En 1903 las funciones de las Jefaturas de Obras Públicas de las provincias se transfieren a las Divisiones de Trabajos Públicos (RD de 6 de noviembre de 1903) lo que constituye el antecedente más significativo de la unidad de gestión en el ámbito territorial de las cuencas (Fanlo Loras A. 1996).

Para esta época se fortalecen las Comunidades de Regantes en desmedro de los municipios, estableciendo la obligatoriedad de su constitución con un modelo de participación de los regantes de acuerdo con la superficie de tierra que poseyeran y se termina con la antigua tradición comunalista de gobierno basadas en un voto por individuo.

Este marco de reformas liberales en el que determinados actores (ligados a la agricultura) se ven beneficiados por esta política, es el que expresan las leyes de aguas de 1866 (Primer Código de Aguas) y de 1879<sup>45</sup>. Esta normativa jurídica (con algunas reformas complementarias) es la que regulará el ordenamiento de las aguas hasta el año 1985 en que se dicta una nueva ley estatal de aguas.

---

<sup>43</sup>Otros estudios de España como el de Melgarejo J. (1995) coinciden en señalar que esta mayor participación del Estado estaba estrechamente relacionada con los factores de poder locales que eran los que realmente controlaban el uso de las aguas.

<sup>44</sup>Se culmina así con la propiedad comunaria que no se reconocía este carácter como un derecho adquirido por el uso, asumiendo el Estado todas aquellas aguas que no estuvieran en la órbita privada.

<sup>45</sup>Este Código fue radicalmente reformado por la Revolución Liberal de 1869 que lo consideraba excesivamente intervencionista derogando aquellos artículos relativos a las potestades administrativas para la imposición de cargas, las subvenciones públicas a iniciativas privadas y restricciones o limitaciones al derecho de los concesionarios (Latorre X. 1995:46). Los gobiernos de la Restauración retomarán el espíritu inicial de la ley en la Ley de 1879.

Los principios básicos de la ley de 1879 establecen el dominio público de las aguas superficiales (con las excepciones de las de carácter privado) y su control a cargo del Estado, como también regulando los cauces de las mismas, las riberas y márgenes, las obras de defensa y de desecación de los terrenos, las servidumbres en materia de aguas, los aprovechamientos comunes y especiales de las aguas comunes, la policía de las aguas y las Comunidades de Regantes y Sindicatos y Jurados de Aguas.

Esta legislación será complementada con leyes que promueven la intervención del Estado en el apoyo al sector agrario: la ley del 7 de julio de 1905 sobre obras hidráulicas con destino a regadíos como también las leyes del 7 de julio de 1911 y del 24 de agosto de 1933 que establecen sistemas de subvenciones a las obras de regadíos son ordenamientos dirigidos en el mismo sentido<sup>46</sup>.

La política cada vez más intervencionista del Estado español fue conformando un modelo de gestión que se mantuvo vigente hasta los años setenta y que potenció la oferta de agua a través de grandes infraestructuras hidráulicas. De este modo se lograban dos objetivos: promover el desarrollo económico y terminar con los conflictos entre los diferentes usuarios.

Los instrumentos utilizados por el Estado fueron fundamentalmente los planes y con el tiempo las Confederaciones Hidrológicas. La vinculación entre ambos es estrecha tanto con la política agraria como con la política económica general.

### **3.1.3 Las Confederaciones Hidrográficas: la división territorial por cuencas**

El nacimiento de la división territorial de la Administración Hídrica en Cataluña se remonta a la creación dentro del Ministerio de Fomento de la División Hidráulica del Ebro y Escorrentíos del Pirineo Oriental en 1890<sup>47</sup>. Posteriormente en 1908 se crea la División del Pirineo Oriental como una escisión de la primera dependiente también de la Dirección General de Obras Hidráulicas del Ministerio de Fomento. De este modo se perfilan dos grandes áreas dentro del territorio catalán basadas en la cuenca hidrográfica como ámbito de intervención estatal. El otro ámbito de intervención era el administrativo en el que los Gobernadores Civiles y, en menor medida, los alcaldes tenían competencias en los territorios provinciales.

En 1926 y tomando entre otros antecedentes el modelo exitoso de las Confederaciones de Regantes de Ebro, el régimen Primoriverista da impulso a las Confederaciones Sindicales

<sup>46</sup> Una de las corrientes de pensamiento que más influyó fue el regeneracionismo que se gestó a fines del Siglo XIX y buscaba fortalecer a España en Europa después de la pérdida de las últimas colonias en América. Dentro de esta corriente destacó Joaquín Costa quien fuera impulsor de la primera Confederación Hidrográfica y promotor de una intervención más activa del Estado en la agricultura como fórmula para alcanzar el progreso económico.

<sup>47</sup> El concepto de cuenca hidrográfica ya existía como ámbito territorial de gestión y contaba con antecedentes como la RO de 29 de julio de 1905 que creó diez Divisiones Hidrológicas dentro del Ministerio de Fomento. Pero estas estructuras administrativas no tuvieron continuidad hasta que en el año 1900 se reorganizan con una función eminentemente técnica: redactar el Plan General de Canales y Riegos aprobado en 1902.

Hidrográficas. Estas expresaban el carácter corporativista del nacionalismo español de la época (Melgarejo J. 1995:29) y partían del principio de unidad de gestión de los recursos hídricos - la cuenca - y de la necesidad de un aprovechamiento integral en sus diversos usos con importantes inversiones en obras públicas.

En relación a Cataluña se conformaron dos confederaciones que fueron herederas de las antiguas Divisiones Hidráulicas: La Confederación Hidrográfica del Ebro y la Confederación del Pirineo Oriental.

La Confederación Hidrográfica del Ebro será la primera en crearse y por su importancia histórica y dinamismo ha sido modelo de estudio e imitación en otros lugares del mundo. Sin duda es la Confederación más importante de España tanto por el caudal del río como por la organización institucional que la administra, su jurisdicción abarca nueve Comunidades Autonómicas. En Cataluña abarca las zonas de mayor desarrollo agrícola comprendida en las provincias de Lérida y Tarragona<sup>48</sup>.

La Confederación de los Pirineos Orientales ocupa la zona norte de Cataluña, que tiene predominio de actividad industrial, en lo que curiosamente viene a demarcar un antiguo límite de lo que se conoce como la Cataluña Vieja. En su nacimiento en 1929 tuvieron incidencia los factores políticos y culturales del nacionalismo local, según reseña el mismo Lorenzo Pardo en las Bases del Plan Nacional de Obras Hidráulicas<sup>49</sup> (Pardo L. 1933).

En contraste con la del Ebro era la Confederación más pequeña de España (16.800 km<sup>2</sup>) y la que estuvo históricamente menos dotada de recursos económicos y humanos. El criterio distribucionista de recursos en base al territorio regado perjudicó el financiamiento a esta Confederación.

En el momento de su creación gozaron de gran autonomía aunque con organismos de control e intervención - como el Consejo de Energía de 1929 - de carácter suprafederal. Posteriormente, en el gobierno de la República y luego durante el franquismo, la intervención del Estado será cada vez mayor hasta transformarse de hecho en delegaciones ministeriales con predominio de los funcionarios-especialistas<sup>50</sup>. En 1931 con la República cambian su denominación por

---

<sup>48</sup> En su nacimiento no estuvieron ajenas las intenciones de agrupaciones políticas, como la Unión Regionalista Aragonesa, que veían la oportunidad de conformar un nuevo mapa político readecuando los límites regionales del País Vasco y Cataluña a las características físicas de las cuencas (Marcuello J. R. 1990).

<sup>49</sup> Para Lorenzo Pardo el nacimiento de la Confederación del Pirineo Oriental se debió a que ésta "contaba con ambiente local en cuanto a la esencia autonómica del sistema en lo político, pero carecía de contenido real" (Pardo L. 1933:279).

<sup>50</sup> La estrecha vinculación de los ingenieros con la administración pública se evidencia en la relación directa entre los estudios de ingeniería y los cargos públicos: apenas recibidos los ingenieros tenían una plaza asegurada como funcionarios públicos del Estado Español. De allí que la mayoría de los cargos técnicos y de Dirección fueran ocupados siempre por ingenieros. En 1930 se crea el Instituto de Estudios Hidrográficos dependiente del Ministerio de Obras Públicas. Este organismo eminentemente técnico será un soporte a las políticas hídricas por su especialización en el estudio e investigación y también fundamentando o "legitimando" las obras técnicamente. El control de los especialistas en la gestión

*Mancomunidades Hidrográficas* y en 1933 se integran en las *Delegaciones de Servicios Hidráulicos* que asumen los servicios técnicos de cada cuenca.

La composición tenía un carácter mixto con la participación del Estado y los diferentes usuarios (doméstico, industrial, hidroeléctrico y agrario) en los organismos colegiados que las gobernaban: Asamblea (órgano legislativo) y Junta de Gobierno (órgano ejecutivo).

La participación de los usuarios se suspendería temporalmente en la época de la II República (1931-1934) y totalmente en el período franquista entre 1942 y 1960 (OM de 17 de enero)<sup>51</sup>. Con el tiempo se fue incorporando a los usuarios en los organismos de gestión hasta que en el régimen democrático en 1979 se amplía la representación de diferentes intereses con el predominio de los representantes gubernamentales.

Con relación a sus funciones tendrán a su cargo planificar el aprovechamiento de las aguas de las cuencas, ejecutar las obras del plan general (estatal), cooperar con la administración y administrar sus recursos. Las funciones soberanas del Estado en materia de aguas permanecen en los Gobiernos Civiles y las Divisiones Hidráulicas<sup>52</sup>.

En 1959 se crean las Comisarías de Aguas como organismos separados de las confederaciones que restablecen las funciones que desempeñaba las Jefaturas de Aguas de Cuenca. Esta división de la gestión se mantendrá en la reforma de 1979 y perdura hasta 1985.

### **3.1.4 La Planificación Hidrológica: la gestión de la oferta**

*“La idea fundamental consiste en atribuir a los nuevos regadíos una función impulsora de la producción, con el doble objeto de satisfacer las necesidades del consumo nacional y de proporcionar productos apetecibles para el mercado exterior; en una palabra, resolver conjunta y armónicamente el problema económico en su aspecto agrícola, ofreciendo medios y plazos para los restantes” (Pardo L. 1933:103).*

La gestación de un modelo original en la gestión del agua estuvo estrechamente ligados a la evolución de factores políticos, económicos y culturales de España. El desarrollo urbanístico, agrario e industrial marcará la evolución de las instituciones que rigieron el agua durante el siglo XX.

---

de las cuencas habría sido una de las causas que dificultaron la reincorporación de los usuarios durante la época del franquismo (Fanlo Loras A. 1996).

<sup>51</sup> La reincorporación de los usuarios en los órganos de gestión se inició con las Comisiones de Desembalse con el Dec. 1384 de 1960 (primero como Juntas de Desembalse Dec. 5 de febrero de 1954). Posteriormente se incorpora a los usuarios en las Juntas de Obras y de Explotación reguladas la OM de 8 de mayo de 1965 con funciones consultivas o deliberativas y finalmente en los órganos de gobierno a través de la Junta de Gobierno (OM de 21 de abril de 1967).

<sup>52</sup> Las funciones soberanas del Estado consisten básicamente en el control y gestión del dominio público hidráulico: tramitación y otorgamiento de concesiones, servidumbres, deslindes, modulaciones, policía de las aguas y sus cauces y explotación de los aprovechamientos sobre las aguas) y las CH como organismos autónomos para la formación de planes y construcción y explotación de obras hidráulicas. Estas funciones soberanas nunca estuvieron unificadas en las CH hasta 1985 con la nueva Ley de Aguas: 1º las ostentaron los gobernadores civiles, en 1932 se transfieren a los Jefes de Aguas de la Cuenca y posteriormente en 1959 a las Comisarías de Aguas. Todos estos organismos eran de tipo unipersonales, burocráticos y subordinados jerárquicamente a la autoridad central.

El carácter unitario y centralista del Estado Español determinará que una serie de organismos dependientes del Ministerio de Fomento (posteriormente Obras Públicas) sean los encargados de elaborar los planes e implementarlos a través de las obras.

El nacimiento de los planes estuvo vinculado al concepto de la eficiencia como método adecuado para disminuir los costes, razón por la cual entre los primeros especialistas en promover los planes se encuentran a los ingenieros<sup>53</sup>. Entre 1898-99 la política planificadora impulsada por Joaquín Costa es asumida por el Cuerpo de Ingenieros de Caminos en el “Avance de Plan de Canales y Pantanos de Riego” que fue presentado ante el gobierno y aceptado como el antecedente inmediato del primer plan nacional del año 1902 (Díaz Pinilla M. 1989:20).

La presencia mayoritaria de los Ingenieros en Caminos, Canales y Puertos queda reflejada en el organigrama de la CHE del año 1974:

**Tabla 1 Especialistas en la CHE**

Cuerpos especiales del MOP	Año 1946	Año 1974
Ing. de Caminos, canales y puertos	28	22
Otros Ing. sup. y licenciados	8	6
Ayudantes e ing. téc. en obras públicas	39	36
Otros Ing. técnicos y ayudantes	8	17
Delineantes de obras públicas	9	9

Fuente CHE 1975:7

Los planes se establecen para regular los caudales y alcanzar los equilibrios inter e intra cuencas. La obras se sucedan en la ejecución de estos planes cumpliendo el doble objetivo de promover las infraestructuras hídricas como también de realizar inversiones que incentiven la economía misma. La lógica de los mismos plantea la relación entre la demanda y la oferta de los recursos existentes y por ende de las obras necesarias para cubrir los desequilibrios en la demanda.

La evolución de la planificación hídrica muestra la continuidad de un modelo de gestión que se fue perfeccionando con los avances técnicos que fueron integrando nuevos aspectos para cubrir el ciclo del agua.

Desde el primer plan de 1902, “un catálogo de canales y pantanos sin relación entre ellos y muchas veces incompatibles” (Latorre X.1995) hasta el Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933 se previeron para Cataluña un conjunto de obras (la mayoría no realizadas) que en relación al

<sup>53</sup> La mentalidad planificadora que se instala a fines del siglo pasado es parte del legado de la ilustración que confiaba en la razón de aquellos técnicamente aptos para resolver las “complicadas tareas de gobernar”. Desde un primer momento destacarán los ingenieros como los especialistas adecuados para encargarse de planes eficientes en los que el control de la técnica se volvía cada vez más importante.( Friedman J. 1991). El desarrollo tecnológico fue esencial tanto para el impulso de las obras como para todo el desarrollo de la política hídrica. La escasez de recursos técnicos durante el siglo XIX permitió que se impusieran los intereses portuarios sobre los agrícolas para garantizar la navegación del Río Guadalquivir. Esta decisión se basó en un cálculo errado de los ingenieros de la época por no contar con medios técnicos ni estadísticas adecuadas.(Moral L. 1991:183).

conjunto del Estado serán poco significativas en relación al monto de la inversión y de los caudales a regular.

En 1933 durante el gobierno de la República se aprueba el mencionado plan con el mismo criterio de dar impulso a los regadíos<sup>54</sup> pero también promoviendo la producción de energía hidroeléctrica como fuente substitutiva de energía frente al carbón. El plan incluirá también obras de abastecimiento de agua y saneamiento de las aguas residuales como encausamiento y defensa de los márgenes de los ríos.

Los objetivos de garantizar la provisión de alimentos y de alcanzar una autarquía económica tienen relación con las ideas políticas y económicas de la época. El marco histórico en el que se desarrollaron- periodo de entreguerras en el que serán necesarias medidas de autoprovisión de alimentos e intervención estatal - fue otro elemento que posibilitó que el problema hídrico tuviera acogida en la agenda de los políticos de la época y fuera aceptado por los especialistas que contaban con alternativas de solución suficientemente consensadas<sup>55</sup> (Kingdon J. 1995:165-196).

En la época del franquismo será cuando más se incentiven las grandes infraestructuras hídricas multiplicándose las obras de regulación y encausamiento, como también obras menores de distribución para distintos usos. En la realización de los grandes emprendimientos incidió la modernización científica que permitió un desarrollo tecnológico que garantizó la viabilidad como la seguridad de las obras.

En esta evolución se manifiesta el incremento continuo que signó la construcción de las presas pasando el caudal embalsado de 6164 Hm<sup>3</sup> en 1950 a 42.411 en 1980 (Cánovas E. 1989:89). Este salto cuantitativo se evidencia en la Cuenca del Ebro en donde se triplica la cantidad de embalses y se multiplica por seis el volumen regulado entre 1940 y 1980 (ver tabla 2).

La realización de obras se ha asociado con el régimen franquista, en el que “cada día se inauguraba un pantano”. Sin embargo, este espíritu del cemento que orientó el accionar de los organismos públicos ya estaba instalado en los ideólogos del plan de la República del mismo modo que en otros sistemas democráticos fue auspiciado de una forma similar<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Es muy ilustrativo el párrafo que se transcribe de este Plan en el que se manifiesta el interés predominante por promover la agricultura en la cuenca del Ebro: “De un lado está el interés agrícola predominante, al que por exigencias de localización hay que supeditar el interés de los aprovechamientos industriales situados en las zonas altas y que en caso de duda ceden el paso por la mayor agilidad que consciente el transporte. Del otro lado está la zona colectora, caracterizadamente industrial, pero en la cual una política consciente y previsora debe influir para obligar con justas compensaciones, alientos y ayudas a que estos aprovechamientos, no sólo no sean indiferentes y mucho menos opuestos y perjudiciales al máximo provecho de la zona agrícola, sino que se conviertan en eficaces auxiliares” (Pardo L. 1933:274).

<sup>55</sup> No es sorprendente que el principal impulsor de este plan, Lorenzo Pardo, fuera un ingeniero, promotor de la primera confederación Hidrológica y “socialista por convicción”.

<sup>56</sup> El prestigio que otorgan las grandes obras a los regímenes políticos es señalado como un incentivo para realizarlas ya que los que líderes u organizaciones ven perpetuadas sus gestiones en obras que trascienden los tiempos (Hudley N. 1992). La

**Tabla 2 Evolución capacidad embalsada**

Año	número embalses	volumen en Hm <sup>3</sup>
1900	6	13,45
1910	9	21,45
1920	23	449,13
1930	35	640,89
1940	47	841,73
1950	49	1437,21
1960	93	2192,87
1970	119	5.814,37
1980	127	6.384,42

Fuente: Plan Hidrológico del Ebro. Documentación Básica. MOPU. Memoria 1. 1988

En Cataluña se suceden un conjunto de **Planes** que afectan a la región como también planes específicos que se elaboran en los organismos de cuenca (Berga L. 1995:0.2). Las grandes obras de regulación principalmente en la cuenca del Ebro cumplieron diversos objetivos: multiplicaron las zonas de riego<sup>57</sup>, generaron infraestructuras hidroeléctricas<sup>58</sup> y mejoraron la provisión para usos urbanos e industriales.

En los territorios de la CHPO las iniciativas de inversión se orientaron más hacia la industria y el comercio que hacia la agricultura (Vilar P. 1975). Esto influyó en la distribución de los usos del agua que caracterizó y diferenció las modalidades de uso del agua con respecto de otras zonas de España. Ya sea por las características culturales propias de Cataluña o por las condiciones especiales de sus ríos - fuerte irregularidad de caudales ante los que la industria se adaptaba más fácilmente que el regadio - lo cierto es que el uso industrial relegó o limitó el riego en la región<sup>59</sup>.

Al aprovechamiento del agua para producir energía sintética por parte de las industrias se sucedieron los aprovechamientos para generar energía hidroeléctrica. En el transcurso del siglo XX las iniciativas públicas y privadas dieron origen a las tres empresas más importantes en la producción de energía hidroeléctrica de Cataluña que actualmente se reparten el mercado energético local: FECSA, HIDROELECTRICA DE CATALUÑA SA y ENHER.

A estas empresas deben sumarse un conjunto variado de emprendimientos privados y públicos que aprovecharán las obras de regulación o crearán los medios para producir energía a un

preferencia de los políticos por estas políticas distributivas se debe a que tienen beneficios concentrados y costos difusos. ( Lowi T. 1972:298-310).

<sup>57</sup> Entre 1943 y 1975 las superficies regables en las Cuencas del Ebro pasaron de 420.000 has. a 702.140 has.

<sup>58</sup> En relación al uso del agua como proveedora de energía ya se ha mencionado la importancia que tuvieron los aprovechamientos hidráulicos en la etapa preindustrial. En 1861 la capacidad de energía hidráulica era en Cataluña de un 57% del total de la industria manufacturera, y un 35,8% de la de España (Maluquer J. 1995). Hasta el año 1970 (y sobre todo con el salto tecnológico que implicó la energía sintética) este predominio en la producción energética se mantiene por sobre otros modos de producción. Si bien en la actualidad la demanda energética total es cubierta en un 14% por medio de la producción hidroeléctrica, la importancia de esta es destacable por su contribución a la regulación del sistema en conjunto.

<sup>59</sup> El nacimiento de la industria catalana creció con el aprovechamiento de los cauces de agua sobre todo para producción energética de modo que "al lado de cada salto de agua se ubicó una fábrica" (Alberola A. 1975:8).

nivel que en la década de los 70' se consideraba que se había llegado al máximo de la capacidad potencial utilizable y era la fuente más importante de energía (Sagarra P. 1995:174). El impacto de la construcción de embalses, saltos y centrales hidroeléctricas supuso la colonización de numerosas cabeceras de valles donde las empresas hidroeléctricas "fueron dueñas y señoras de aquellos enclaves territoriales" ( Nadal E.-Lacasa M. 1995)<sup>60</sup>.

El impulso financiero y de obras por parte del Estado estuvo muy influido por la agricultura. Los criterios de distribución de fondos para infraestructuras se basaban en la superficie regada de cada confederación. Esto desfavoreció a la CHPO cuyo modelo productivo estaba más orientado hacia el sector industrial y con menor proporción de superficies regadas (Latorre X. 1995 ).

Las demandas de agua de esta región más vinculadas a los usos industriales y de abastecimiento doméstico eran cubiertas en gran medida por aguas subterráneas. Los industriales y las empresas proveedoras de agua gestionaban directamente su aprovisionamiento de un recurso considerado privado<sup>61</sup>. Esta característica determinará que el valor económico del agua fuera un factor que se considerara desde temprano en las estructuras de costes de las empresas. Esto dio origen a sistemas integrados con el uso de aguas superficiales y subterráneas con participación del capital privado<sup>62</sup>.

El crecimiento de la industria turística en las zonas costeras de la CHPO en la década de los 60' fue un factor de presión nuevo sobre las demandas existentes. Las demandas de agua para usos urbanos tuvieron un crecimiento continuo en la zona metropolitana de Barcelona con un salto acentuado a partir de las migraciones internas que se produjeron en la década de los 60'.

Estas obras se realizaron siguiendo una metodología planificadora ininterrumpida que tuvo su 'consagración normativa' en el año 1979 cuando el RD 3029/1979 de 7 de diciembre regula la realización de estudios previos para la planificación hidrológica (Embid Injo A. 1991).

### **3.1.5 Los problemas de saneamiento: La gestión de la calidad**

*"Cómo se atreve Ud. a imponer esa multa a este Ayuntamiento?. ¿Ignora Ud. que los Ayuntamientos elaboran sus presupuestos anuales por capítulos de ingresos y*

---

<sup>60</sup> El impacto económico que supuso la creación de la empresa ENHER (1946) para los territorios de la cuenca del río Noguera Ribagorzana se tradujo en el poblamiento de la zona y posteriormente en la delimitación de una nueva comarca (Sánchez y Vilanova L.1993).

<sup>61</sup> En relación con el abastecimiento doméstico será recién a mediados de la década de los 50' en que la empresa SGAB obtiene la concesión de aguas del Río Llobregat y a mediados de los 60' con la concesión de aguas del río Ter. Con el tiempo las aguas superficiales se constituirán en la principal fuente de aprovisionamiento.

<sup>62</sup> La Evaluación de los Estudios Totales del Pirineo Oriental de 1970 y el Plan Hidrológico del Pirineo Oriental de 1972 fueron estudios pioneros en España de aprovechamiento de aguas subterráneas. Los estudios sobre aguas subterráneas en Cataluña alcanzaron con el tiempo un elevado nivel de desarrollo con especialistas y cursos de prestigio internacional.

*gastos y que en ninguno de tales capítulos existe el concepto de previsiones de dinero para el pago de multas?''<sup>63</sup>*

Con el crecimiento espectacular de las ciudades a fines del siglo XIX (Barcelona pasó de 244.000 hab. a 500.000 hab. entre 1871 y 1900) se incrementaron los problemas de abastecimiento (escasez en la recursos, problemas de salubridad, etc.) que a su vez estaban acompañados con cambios en los hábitos higiénicos de la población. Estos cambios fueron potenciados por los avances científicos que desde el campo de la biología produjeron importantes descubrimientos como el origen de las enfermedades bacteriológicas. La contaminación de las aguas pasa a ser un problema central en la gestión de los gobiernos de fines siglo tomando un conjunto de medidas que procuraban mejorar la calidad de las aguas para consumo.

Se inicia de este modo la gestión de calidad de las aguas limpias (para consumo doméstico) que implicó la intervención del Estado con el control de los profesionales de la salud quienes junto con los municipios y las empresas distribuidoras fueron los responsables directos del control sanitario de las aguas<sup>64</sup>. La utilización de nuevas tecnologías para el tratamiento de las aguas (filtros, uso del cloro, nuevos modos de distribución, etc.) se dio sobre todo en las ciudades que eran las que mayores problemas de contaminación presentaban (Matés J. 1995-96). A su vez los sistemas de saneamiento (alcantarillado y cloacas) requerían cada vez mayores proporciones de agua para la evacuación de residuos lo que obligaba a idear sistemas de transporte hacia la ciudad.

En este proceso en el que se necesitaban importantes inversiones se destaca el rol de la empresa privada (Sociedad General de Aguas de Barcelona) que prácticamente monopolizó el servicio en el área de Barcelona desde principios de siglo (Matés J. 1994).

Respecto de la gestión sobre las aguas residuales de origen doméstico e industrial (aguas sucias) también a cargo de los municipios, su desarrollo fue más tardío. El consenso social aceptaba ciertas dosis de contaminación frente a los beneficios del desarrollo económico. El tratamiento de las aguas servidas de origen doméstico e industrial se intensificó a fines de los años 60<sup>65</sup>.

En 1967 se redacta el Plan Nacional de Abastecimiento de Aguas y Saneamiento que entre otras cosas, establecía las normas para los vertidos. Desde esta época se desarrollarán un conjunto de acciones influidas por diversos factores entre los que se destacan la creciente influencia de la industria

---

<sup>63</sup>La frase corresponde a un Gobernador Civil de Barcelona que reclamaba al Comisario de Aguas por una multa al Municipio de Barcelona por contaminar los cauces (citado por Milagro J.M. 1987)

<sup>64</sup>En la ciudad de Barcelona se dieron tres hitos que marcaron el año 1871: la aprobación del Plan de Saneamiento; la redacción de nuevas ordenanzas Municipales y la creación del Instituto Municipal de Higiene (Capel H. 1991).

turística que reclamaba playas limpias y el fuerte crecimiento poblacional e industrial del área de Barcelona<sup>65</sup>.

El control de la contaminación de las aguas estaba a cargo de las Comisarías de Aguas aunque la exclusión de los municipios en las sanciones como la aplicación de multas irrisorias debilitaba el accionar de estos.

### **3.2 El modelo Hidrológico Español: redes de actores y modelos de gestión**

*Entre los actores de la política hidrica se dio un "juego estratégico donde todos los actores ganaban: la construcción de canales y embalses permite expandir el regadío y obtener energía eléctrica, el regadío tiene un efecto multiplicador en la producción agraria y en la ocupación y asentamiento de la población; la obra pública incrementa el negocio y el empleo en la construcción e industrias auxiliares; el Estado, los regímenes políticos y los gobernantes de cada momento obtienen recursos económicos, poder, prestigio y legitimidad; el sistema financiero contribuye y se beneficia con la financiación de esa gran obra" (Pérez Díaz V. et al. 1996:22).*

Existen diferentes fórmulas o modelos de administración hidrica que varían de acuerdo a la organización político territorial del Estado, a la cultura y las tradiciones. En Europa se distinguen tres modelos de acuerdo a la administración de las cuencas de los ríos (Mostert E. 1998):

1. **El Modelo Hidrológico** es aquel en que la autoridad se ciñe a las fronteras hidráulicas de acuerdo con el principio de "unidad de gestión de cuenca" y utiliza la planificación extensiva de la cuenca del río. Subordina las divisiones político-administrativas de una misma cuenca a una autoridad superior que coordina las acciones de estas. Uno de sus principales beneficios es que se evitan los conflictos río arriba, río abajo, mientras que encuentra problemas en la coordinación entre la administración del agua y otros sectores como la política agraria o los usos del suelo. Se da en regímenes unitarios como España y Francia.

2. **Modelo Administrativo:** La estructura organizativa encargada de la administración hidrica corresponde a las autoridades político-administrativas que administran un determinado territorio. El planeamiento (que puede darse) no se da sobre la base de la cuenca del río sino que es fruto de la concurrencia entre diferentes jurisdicciones administrativas lo que permite una mayor coordinación entre las diferentes políticas (territoriales, turísticas, etc.). Los problemas que tiene se refieren sobre todo a los conflictos entre usuarios de aguas arriba y de aguas abajo. El régimen federal, como el de Alemania, es donde se encuentra este modelo.

---

<sup>65</sup>La red de infraestructura sanitaria de 1970 redactada en la CHE preveía mecanismos de financiamiento que eran un auxilio importante para los municipios aunque las mayorías de las inversiones se centraron en la Costa Brava, Tarragona y la costa de Barcelona. En 1976 se constituye el Consorcio de Infraestructura Sanitaria de Barcelona integrado por la CHPO y la Diputación de Barcelona que junto con la Corporación Metropolitana de Barcelona (CMB) desarrollan tareas de saneamiento. El nacimiento del Consorcio de la Costa Brava creado en 1971 responderá a los requerimientos del sector turístico.

**3. Modelo Coordinado:** Combina elementos de los dos anteriores la gestión no la hace la autoridad de cuenca, pero hay comisiones de cuenca que coordinan acciones con las autoridades administrativas. Se aplica en Holanda.

Cada uno de estos modelos tiene ventajas y desventajas en las que se combinan elementos de carácter cultural que los vuelven aptos en algunos casos e inapropiados en otros.

El modelo de la administración hídrica de España hasta fines de los años '70 (que fue básicamente el que se aplicó en la política de aguas en Cataluña) tuvo un proceso evolutivo en el que fueron madurando ciertos principios y estructuras organizativas para la gestión de los recursos.

Durante un primer período que va desde las primeras leyes de agua (Lag. de 1866 y 1879) la administración de las aguas tenía sesgos eminentemente individualista-liberal: una estructura estatal mínima, una política distribucionista de los recursos, e incentivos a la actividad privada para la construcción y explotación de las obras hidráulicas.

Desde principios del siglo XIX en adelante se irá acentuando la intervención del Estado en las tareas de control, planificación, construcción de obras y explotación de los recursos. Durante este período se aprecia la tensión constante entre el modelo de gestión administrativo- circunscripciones provinciales- y el hidrológico- cuencas hidrográficas.

La tensión constante que señala A. Fanlo Loras (1996) entre diferentes principios de la Administración Hidráulica puede ser interpretada como modalidades diferentes del estilo jerárquico. Por un lado un estilo jerárquico-centralizado de tipo burocrático y, por otro, un estilo jerárquico-descentralizado de tipo corporativo. El ámbito de actuación del primero eran las circunscripciones político-administrativas (provincias y CCAA) mientras que en el segundo eran las cuencas hidrográficas (ver cuadro 6).

Con el tiempo prevalecerán los principios del Modelo Hidrológico aunque la dualidad en la administración de las cuencas se mantendrá en 1979. Sus principios: la **Unidad del Ciclo Hidrológico del agua, Autoridad Única de Cuenca, Planificación Hidrológica y Participación de los Usuarios en la Gestión** tienen profundas connotaciones políticas y sociales.

Las entidades básicas que expresan estos principios son las Confederaciones Hidrográficas que son las autoridades de las cuencas y en ellas están representados los actores más importantes de los usos del agua (sectores industriales, agrícolas y abastecimiento, Comunidades Autónomas y Estado Español). La Planificación es el instrumento operativo que surge de este proceso estudio y negociación entre las partes.

Este modelo subordina a las entidades político-administrativas a la autoridad de la cuenca y es una forma de superar los conflictos entre los usuarios, principalmente entre los de aguas arriba y aguas abajo que son típicos en la gestión del agua.

**Cuadro 6 Modelos de gestión del agua en España**

Modelo Administrativo (jerárquico-centralizado)	Modelo Hidrológico (jerárquico-descentralizado)
<b>Administración general</b> Vigente en los primeros tiempos de la Administración hidráulica Gobernadores civiles con competencias administrativas hasta 1932. La competencia técnica a cargo de la Jefaturas Provinciales de Obras Públicas.	<b>Administración especializada</b> Jefes de Agua asumen en 1932 (DEC. 29-11-1932) la competencia administrativa y técnica en la materia. En 1947 se consagra el principio de Administración única de cuenca.
<b>Ámbito Provincial</b> Demarcación territorial hasta 1932. Ley 1879 adopta la demarcación provincial ya vigente desde 1833 (Instrucción de Javier Burgos).	<b>Cuenca Hidrográfica</b> En 1865 ya aparecen las Divisiones Hidrológicas. En 1903 las funciones técnicas se traspasan a las <i>Divisiones de Trabajos Hidráulicos</i> . 1906 se las impulsa como administración especializada. Consagradas en 1932 como ámbito territorial.
<b>Principio Burocrático</b> Comisarías de Aguas. Etapa franquista: importancia de técnicos	<b>Principio Participativo</b> Confederaciones hidrográficas con auge entre 1926-29. Reconocimiento parcial en II República y en el Franquismo. Consagración en 1979.
<b>Principio Centralización</b> Nacimiento de DGOH en 1932 y profundización de la primer etapa franquista.	<b>Principio Descentralización</b> CCAA en ley de 1985 (con antecedentes en la II República Constitución de 1931, el Estatuto de Cataluña de 1932 y el Dec. de transferencia a la Generalitat de 13 de junio de 1936).

Fuente: Elaboración propia en base a A. Fanlo Loras 1996.

El predominante corte jerárquico que ha tenido el modelo institucional de administración de la aguas en España y el carácter unitario del sistema político han determinado que el AGE ejerza una influencia determinante desde el control de las propias CH, la disposición de recursos económicos y normativos y los conocimientos desarrollados por su cuerpo de especialistas.

Este modelo que idealmente plantea la participación, cooperación y coordinación de todas las partes interesadas en la elaboración e implementación de las políticas, de hecho funcionó en un esquema donde no todos los actores tenían cabida en las decisiones y estas estaban influidas por determinadas concepciones político-económicas, intereses predominantes y alternativas técnicas con hegemonía de ciertos especialistas.

Esta concentración de poder en el AGE favoreció el funcionamiento de la ‘Comunidad Hídrica’ que encontró en determinadas instituciones (la Dirección General de Obras Públicas) el eje en el que se estrechó el círculo de las decisiones más importantes.

Un conjunto de actores (públicos y privados) son los que efectivamente controlan esta política conformando una red cerrada (“policy community”) de decisiones con un mismo ideario o paradigma de neto corte productivista que privilegia la oferta de este bien ante las diversas demandas (Pérez Díaz, V. 1996).

La planificación ha tenido un marcado corte elitista que ha provocado que en la planificación hidráulica “mandan los que saben”, es decir los cuerpos de especialistas (principalmente ingenieros de caminos) que tienen especial influencia sobre todo en la implementación de políticas.

La concepción sobre la naturaleza y gestión del agua ha estado tradicionalmente enmarcada en el espíritu productivista que ha priorizado una provisión cuantitativa del recurso para garantizar el desarrollo económico (Mezo J. 1995). El paradigma de gestión de la oferta que centra la política hidrica en garantizar la oferta de recursos se ha materializado en las grandes obras para regular la provisión de recursos<sup>66</sup>. Por esta causa es que el tema del agua se ha ubicado en la órbita de obras públicas.

La gestión de la oferta se divide en gestión en alta (grandes infraestructuras de regulación de aguas) que está a cargo de las CH con financiamiento estatal (del AGE o la CA) y la gestión en baja (redes de distribución urbana y para regadio) que está a cargo de los municipios y las comunidades de regantes. En el caso de las infraestructuras de riego éstas han estado subvencionadas por el Estado

En relación con la gestión de la calidad ésta ha estado marcada por el modelo productivista que relegaba los problemas medioambientales al desarrollo económico. La división entre gestión aguas limpias y aguas sucias ha generado redes de actores y de relaciones diferenciadas. El desarrollo de la primera tuvo un amplio consenso social sobre la necesidad de una intervención activa del Estado que se consolidó con las propias iniciativas de los entes distribuidores (principalmente empresas privadas).

En cuanto a las aguas sucias el contralor por parte de las Comisarías de Aguas fue precario tanto por la ausencia de conciencia ambiental en la población como por la presión de los usuarios industriales y domésticos sobre los organismos de contralor.

Las características del Modelo Hidrológico Español se siguieron básicamente en Cataluña, con algunas notas diferenciadas dentro de las Cuencas Internas de Cataluña en donde se dieron:

- Predominio de las demandas industriales y domésticas del agua sobre los usos agrarios lo que desfavoreció el apoyo financiero estatal que priorizaba las inversiones en agricultura;
- Desarrollo y consolidación de las industrias del agua, especialmente las de distribución y saneamiento con características de monopolio;
- Internalización del valor económico del agua en los usos industriales y doméstico;
- Generación de una serie de organismos de tipo cooperativo para el aprovechamiento de las aguas subterráneas;
- Políticas de saneamiento con modelos de auto-financiamiento en algunos sectores en esta Comunidad en los años 70';
- Usos integrados de las aguas subterráneas y superficiales.

---

<sup>66</sup> El concepto de paradigma se utiliza con el sentido de Hall por el que se designa “al marco de ideas y criterios que especifica no sólo los objetivos de la política que es comprensible y plausible para los actores involucrados” (...) “que especifican no sólo los objetivos de la política y los instrumentos que pueden ser usados para solucionarlos sino también la propia naturaleza de los problemas. Este marco está consustanciado con la propia terminología conque se comunican los decisores y es influyente precisamente porque gran parte de él se da por sentado y no se discute” (Hall P.1990)

Los principios del Modelo de Gestión Hidrológico se han mantenido en las instituciones que regulan la gestión de las aguas. Esto determina que en el territorio de la CA de Cataluña se hayan dado dos grandes divisiones territoriales organizadas según las cuencas hidrográficas que se mantendrán en los años posteriores a 1979. Las características básicas de estas y los actores que participan en ellas serán tratadas en el capítulo siguiente cuando se analice el período 1979-2000.

## CAPÍTULO CUATRO

### **4.1 El subsistema de la política hídrica**

#### **4.1.1 Los límites físico-territoriales del Subsistema de Política Hídrica**

*“El principio de Unidad de cuenca, afianzado además de forma moderna por la Doctrina del Tribunal Constitucional, refleja sencillamente que la geografía natural del agua no responde a fronteras administrativas, sean estas divisiones municipales, autonómicas o siquiera nacionales, sino a la orografía y la fuerza de la gravedad”* (Pérez Andón C., 1995).

De acuerdo con la Constitución Estatal en su artículo 149.1.22 las competencias de las administraciones están limitadas por las características físicas de las cuencas hidrográficas. De este modo se distinguen las cuencas intracomunitarias o internas y las intercomunitarias. Son cuencas internas las que discurren íntegramente por el territorio de Cataluña y conforman el sistema denominado Cuencas Internas de Cataluña (CIC). Las cuencas intercomunitarias son las que discurren por más de una CA y corresponden a las cuencas de los ríos Segre, Ebro y Garona. Las características físicas de las cuencas dividen el territorio catalán prácticamente por mitades ocupando la Cuenca del Ebro (CE) la parte sur-occidental del territorio (la mitad de la provincia de Tarragona y casi la totalidad de Lérida), mientras que el resto corresponde a las Cuencas Internas de Cataluña (CIC) correspondiendo a las provincias de Barcelona y Girona casi en su totalidad (ver Mapa 1). Estas características orográficas delimitan las competencias de las Confederaciones hidrológica<sup>67</sup>.

Sin embargo estas delimitaciones físicas no parecen ser tan claras a la hora de definir los límites. La naturaleza de las cuencas dificulta demarcaciones precisas entre AGE y la Generalitat ya que existe un conjunto de afluentes sobre los que no existe acuerdo acerca de la cuenca a la que pertenecen.

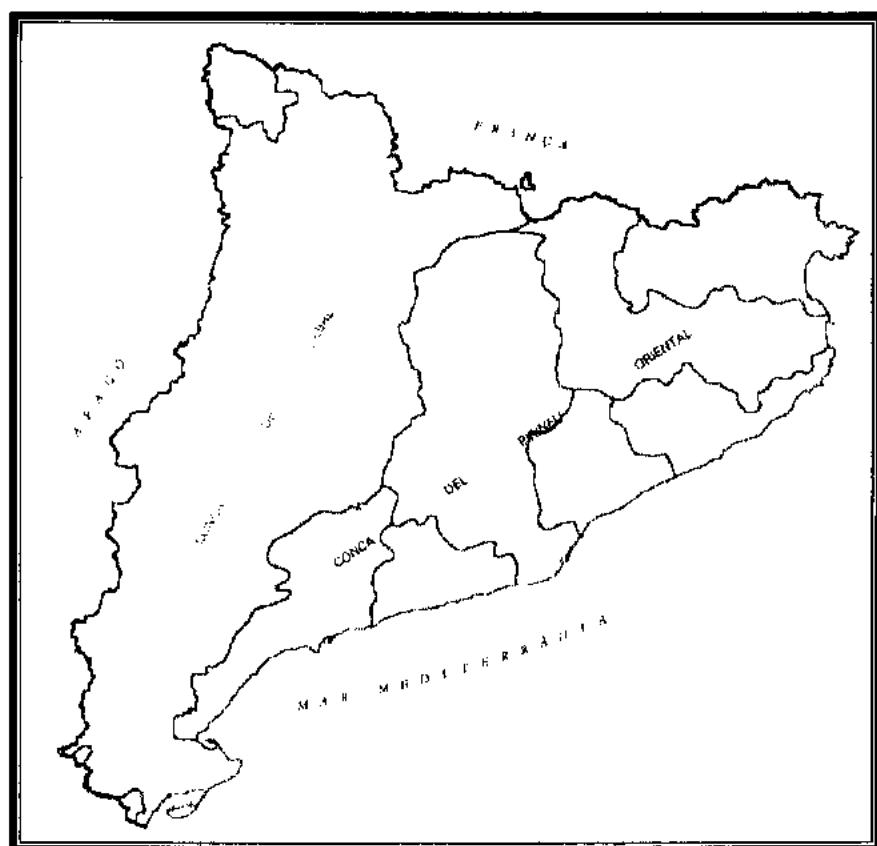
Mientras que la CE afecta a nueve CCAA la de Cataluña sólo discurre por la CA de Cataluña. De las 33 comarcas catalanas 22 pertenecen en su totalidad a las CIC mientras que el resto pertenece a las CE. Sólo el Solsonés puede considerarse significativamente dividido entre ambas cuencas.

En cuanto a las disponibilidades de agua se dan características diferenciadas de acuerdo a los territorios. Las CIC de acuerdo a la Ley 17/1987 se dividen en tres zonas de acuerdo con las

<sup>67</sup> En el territorio catalán existen otras dos cuencas, Garona y Xúquer, no se ha incluido su tratamiento debido a la escasa superficie que ocupan.

divisiones administrativas de gestión: Norte, Centro, Sur y Bajo Ebro<sup>68</sup>, que presentan diferentes

**Mapa 1: División Territorial de las Cuencas en el Territorio de Cataluña**



características ya que mientras en la zona norte no existen problemas de abastecimiento, en la zona centro (que incluye las áreas más pobladas e industrializadas) las disponibilidades son muy bajas y en el sur la disponibilidad de aguas recién se equilibró con el trasvase de aguas del Ebro. En las CIC las diferencias en las precipitaciones son marcadas entre la cordillera Pirineica y el macizo de Montseny (pudiendo llegar a los 1200 mm anuales) y las zonas litorales donde se concentran los núcleos urbanos con precipitaciones entre 500 y 600 mm anuales. Las zonas en que se encuentra dividido este territorio (sistemas norte, centro y sur) presentan diferentes características ya que mientras en la zona norte no existen problemas de abastecimiento, en la zona centro (que incluye las áreas más pobladas e industrializadas) las disponibilidades son muy bajas y en el sur la disponibilidad de aguas recién se equilibró con el trasvase de aguas del Ebro.

<sup>68</sup>Esta división es una herencia de las anteriores Juntas de Explotación de la CPO. La superficie de las CIC es de unos 16.600 km<sup>2</sup> que corresponden a un 52% de la superficie total de Cataluña. Las cuencas del norte corresponden a las cuencas de los ríos Muga, Fluvia, Ter, Daró y Tordera y las rieras que desaguan en el mar entre la frontera con Francia hasta la riera Arenys de Mar; las cuencas centrales a los ríos Besós, Llobregat y Fox y las rieras que desaguan en el mar entre la de Arenys de Mar y la de la Bisbal del Penedés ambas excluidas; las cuencas del sur a los ríos Francoli y Gaiá y las rieras que desaguan en el mar entre la Riera de la Bisbal del Penedés y el barranco del Codolar, ambos incluidos y el territorio del Bajo Ebro situado entre el Barranco del Codolar y el río de la Sénia.

En la Cuenca del Ebro correspondiente a Cataluña (el Valle del Bajo Ebro) la precipitación media anual se ubica en los 600 mm<sup>69</sup>. Si bien gran parte de su territorio se encuentra dentro de los que se conoce como la España seca en cuanto al nivel de precipitaciones anuales el caudal de sus ríos es más abundante, lo que ha posibilitado que se desarrollos infraestructuras de regulación que permiten importantes infraestructuras para el uso hidroeléctrico y de regadío.

Las diferencias en la utilización de los usos entre ambas cuencas es determinante en la configuración institucional de las mismas.

El principal uso en toda la cuenca del Ebro (y también en la parte catalana) es el regadío que se extiende en la margen izquierda del río, con problemas característicos de dotación y garantía de agua para los cultivos existentes y demandas de antigua data para el riego en nuevas zonas. Sobre sus cauces se han extendido una gran cantidad de aprovechamientos hidroeléctricos siendo esta la principal explotación del Río Noguera Pallaresa.

En las CIC los principales usos son los urbanos seguidos por los industriales y agrarios en menor medida. La inclusión de los usos turísticos para las zonas de la costa en un escenario de crecimiento es otra diferencia substancial con la CE.

La competencia entre diferentes usos (hidroeléctricos, agrarios, urbanos, recreativos y ecológicos) constituyen los problemas característicos en ambas cuencas. Los problemas de contaminación tienen en cambio características diferenciadas en que se destacan los impactos de las aguas servidas de origen industrial y urbano en las CIC, mientras que en la CE un problema especial se registra en la desembocadura del río - Delta del Ebro - donde por diferentes causas se producen procesos de salinización y regresión de tierras.

Si se comparan los datos del Plan Hidrológico de las Cuencas Internas de Cataluña con los del Plan Hidrológico de las Cuencas del Ebro aprobados recientemente, queda de manifiesto el peso diferente que tienen los sectores en la distribución de las aguas (ver tabla 3)

**Tabla 3 Usos del agua en las Cuencas Internas de Cataluña y del Ebro según los datos de los Planes de Cuenca aprobados por el Consejo de Ministros en 1998. Datos en Hm<sup>3</sup>.**

	Urbano	Industrial	Regadío	Total
Cuencas Internas	625	305	371	1301
Cuenca del Ebro	43	66	2151	2260

<sup>69</sup> La superficie de la cuenca del Ebro perteneciente a Cataluña es de unos 15.700 km<sup>2</sup>, los cuales corresponden a un 48% de la superficie total de Cataluña. Se distinguen diferentes sistemas que se corresponden con unidades de gestión denominadas Juntas de Explotación que en el caso catalán son las Bajo Tramo del Ebro (nº 11), subcuenca del Segre (nº 12) y subcuenca del Noguera Ribagorzana.

#### **4.1.2 Los Actores**

Desde un punto de vista administrativo formal se puede hacer una primera clasificación de los actores relevantes de la política hidrica clasificándolos en dos grandes grupos: públicos y privados. Esta primer radiografía es la que transcriben los organigramas de los organismos de cuenca en los que participan la Administración General del Estado (con la representación de las diferentes jurisdicciones) y las administraciones autonómicas y municipales por parte del sector público. Los representantes del sector privado están organizados por los usos del agua en donde tradicionalmente destacan el abastecimiento, los usos industriales y los usos agrarios.

En la medida en que la sociedad se ha vuelto más compleja y diversa han ido ganando protagonismo nuevos actores que participan de una manera formal o informal dentro de las tramas de las políticas hídricas. La delimitación de los actores a partir de las atribuciones legales, queda desbordada por una realidad cambiante en donde, por un lado, hay solapamiento de competencias entre los organismos públicos y, por otro, estructuras de relación entre lo público y lo privado que vuelven difusas las fronteras entre ambos sectores.

De allí que en vez de hablar de sector público y privado sea preferible hablar de diferentes niveles de gobierno que son instancias que estructuran la participación de los diferentes actores.

Se pueden distinguir cuatro niveles de gobierno: Europeo, Estatal, Autonómico y Municipal. Los actores que participan en estos niveles de gobierno se pueden agrupar en político-administrativos, económico-sociales y científico-culturales. A su vez cada uno de estos actores pueden ser considerados como arenas de decisión en las que cooperan o compiten múltiples actores. Por ejemplo, la Confederación Hidrográfica del Ebro puede ser analizada como un actor con una estructura y orientación determinada o como una instancia en la que participan diferentes usuarios y organismos públicos en el proceso de elaboración de las políticas hídricas.

#### **4.1.3 Actores político-administrativos**

##### **1- Administración General del Estado:**

Dentro de la AGE encontramos el Ministerio de Medio Ambiente (MIMAM), el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca (MAGyP), la Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE) y el Parlamento.

El *Ministerio de Medio Ambiente* ha concentrado en la Secretaría de Aguas y Costas gran parte de las competencias que antiguamente se encontraban dispersas en diferentes jurisdicciones. El Consejo del Agua y las Confederaciones Hidrográficas se encuentran adscriptas a su jurisdicción. En su ámbito se aprueban los planes hidrológicos que serán enviados al consejo de Ministros como instancia final al tratamiento parlamentario. Representa a los intereses de España en el Consejo de Ministros de Medio Ambiente de la UE; declara el interés general de las obras hidráulicas que serán financiadas por el AGE; dispone del presupuesto más importante para la construcción de infraestructuras hidráulicas y de saneamiento; cuenta con centros de estudio especializados en temas hídricos de prestigio y experiencia.

*El Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca* desarrolla la política agraria de la AGE, elabora el Plan Nacional de Riegos; representa a España en el Consejo de Ministros de la UE coordinando los fondos y subsidios europeos destinados al agro.

*El Parlamento* establece el marco normativo sobre el agua e interviene en la instancia final de decisión del PHN. El principal instrumento de implementación de la política hidráulica debe decidirse en una instancia eminentemente política por lo que los partidos políticos pasan a ser actores claves en un contexto en el que el partido gobernante no tiene mayoría absoluta y debe negociar la legislación con las otras fuerzas políticas.

*La Confederación Hidrográfica del Ebro* es el organismo responsable de la cuenca del Ebro. Ha sido el primer organismo de cuenca y el de mayor prestigio e importancia en toda España. Cuenta con una infraestructura de personal y de recursos altamente desarrollados y con centros de estudios con una vinculación muy estrecha con la universidad. En sus órganos de dirección participan los principales usuarios con gran peso de los agricultores<sup>70</sup>.

La CHE mantiene una relación continua con nueve CCAA que intervienen en la Cuenca del Ebro lo que origina importantes problemas de cooperación. Se encuentra integrado a la Administración Central del AGE lo que le quita autonomía de gestión. En relación a la AHC se han logrado diferentes convenios en los que existe una participación concurrente en recursos para el financiamiento de obras dentro del territorio catalán. Últimamente se ha producido una política de modernización de la gestión mediante la creación de una empresas especialmente dedicada a las obras<sup>71</sup>.

## 2- Comunidad Autónoma de Cataluña:

En la CA de Cataluña destacan el Departamento de Medio Ambiente (DMA) del que depende la Agencia Catalana del Agua (ACA) que unificó a la Junta de Saneamiento (JS) y a la Junta de Agua (JA), el Departamento de Agricultura Ganadería y Pesca (DAGyP), el Departamento de Salud y Seguridad Social (DSySS), las empresas públicas ATLL, REGSA, Gisa y otras de distribución municipal en las que destacan el Consorcio de Aguas de Tarragona y el Consorcio de Aguas de la Costa Brava.

*La Agencia Catalana del Agua* es el Organismo de Cuenca responsable de las Cuencas Internas de Cataluña. De reciente creación integró las estructuras de la Junta de Saneamiento-encargada de la gestión cualitativa- y la Junta de Aguas a cargo de la gestión cuantitativa.

El DAGyP tiene a su cargo la elaboración del Plan de regadíos y las políticas de control sobre productos fitosanitarios y fertilizantes del sector. El DSySS ejerce tareas de control sanitario en forma concurrente con los Municipios sobre las aguas limpias (“Red de Vigilancia

---

<sup>70</sup> En el Plan Hidrológico del Ebro aprobado recientemente se observa el peso de los agricultores que en el caso de Lérida el Plan prevé incorporar hasta un 60% mas en nuevos regadíos sobre las 146.000 has. que actualmente se riegan sin contar las 8000 de Algerri Balaguer y 8.000 de Llitera Alta (incluye Segarra-Garrigues).

<sup>71</sup> En noviembre de 1998 se constituyó la empresa Cuenca del Ebro SA, que ha nacido adscripta a la CHE y tiene un modelo de cofinanciación (de la actividad privada más los fondos de cohesión europeos) y una gestión empresarial que pretende mejorar la capacidad de gestión de las obras hidráulicas.

de la calidad sanitaria de las aguas de consumo" integrada al Sistema de Información Nacional de Aguas de Consumo).

### 3- Los Municipios:

Se pueden distinguir los municipios urbano-industriales de gran concentración poblacional (representados principalmente por la FMC) y los medianos y pequeños de componente rural (representados por la ACM). Si bien ambas entidades no tienen una adscripción política definida, de hecho responden a orientaciones políticas. En el primer caso tiene preeminencia los municipios que controla CiU, mientras que en el segundo (FCM) la preeminencia es del PSC. Estas características (alineamiento ideológico, dimensión y composición socioeconómica) inciden en las posiciones que toman frente a las propuestas de la Generalitat. Sin embargo, se advierte que no siempre el componente ideológico es el que explica las posiciones de los grupos

### 4- La Unión Europea:

En relación con las políticas de agua la UE ha adquirido los atributos de un Estado moderno por su capacidad regulativa e influencia económico-financiera. El proceso de elaboración de políticas puede ser descrito como un sistema multinacional, extremadamente abierto a los lobbies de una amplia variedad de organizaciones.

Pueden distinguirse actores gubernamentales y no-gubernamentales (Richardson J. 1995). Entre las instituciones claves que se encuentran, el *Parlamento Europeo*, el *Consejo de Ministros* y la *Corte Europea de Justicia*, destaca la *Comisión Europea* como centro de las decisiones ya que ante la carencia de un gobierno sustentado en el poder de un partido político la burocracia ocuparía este lugar. La Comisión es el organismo que tiene el poder formal para la iniciación de las políticas asumiendo un rol de pivot entre los diferentes intereses. Sin embargo, la posición de los estados miembro, que en última instancia son los que aprueban las decisiones de la UE encuentran en el Consejo de Ministros el espacio de negociación donde defender sus posiciones. Los países del norte (especialmente Alemania) han sido los más influyentes en la determinación de las políticas.

Entre los actores no-gubernamentales se distinguen las empresas proveedoras de agua, las industrias contaminantes, las organizaciones de consumidores, los expertos, los grupos medioambientales otras organizaciones con intereses en temas hídricos como el sector agrario.

Cada uno de estos actores expresa a su vez un conjunto de redes de influencias reciprocas que muestran la complejidad de un proceso político que se encuentra en un proceso de desarrollo.

Uno de los principales recursos con que cuenta es su capacidad de regulación. En el caso de las regulaciones sobre el agua estas tienen un claro contenido medioambiental y constituyen las más antiguas y desarrolladas normativas medioambientales. Estas medidas tienen a su vez importantes implicaciones económico-financieras para los estados miembros. Los recursos económicos (fondos de cohesión y fondos estructurales) tienen una relevancia clave en el desarrollo de infraestructuras de saneamiento e hidráulicas.

#### **4.1.4 Los actores económico-sociales**

##### **1- Las organizaciones agrarias:**

En Cataluña existen tres grandes organizaciones agrarias que congregan a los agricultores: La UP (Unió de Pagesos); el IACSI (Instituto Agrario Catalán de San Isidro y el JARC (Jóvenes agricultores y ganaderos de Cataluña). Estas organizaciones tienen representación en las Cámaras Agrarias que fueron reorganizadas en el año 1993 (ley de Cámaras Agrarias de dic. de 1993) de acuerdo al resultado de las elecciones que se realizaron a tal efecto en 1994 en las que casi el 70% de los agricultores apoyó a la UP y el resto se dividió en el IACSI y el JARC.

La composición socioeconómica de estas organizaciones es para el caso de la UP de los campesinos pequeños y medianos (confederada en la COAG), el IACSI nuclea a los grandes productores (confederada en la COE), mientras que el JARC es una Confederación más heterogénea que ha crecido en los últimos años.

**Las Comunidades de Regantes (CR):** La gestión en la explotación de las aguas de riego está a cargo de las (CR) que son organizaciones obligatorias, de carácter autónomo que se definen como “entidades administrativas de tipo corporativo cuya personalidad es de derecho público, no siendo organismo del Estado y siendo público el carácter de las aguas que administran” (Lag 1985). La característica de las CR es su gran diversidad en el tamaño de las explotaciones; en los propietarios que las componen; en la cantidad de agua que administran; en el tipo de cultivo. Dentro del territorio catalán de la CHE se contabilizan unas 275 CR, mientras que en las CIC el número es de 285. Las principales CR se encuentran en las cuencas del Ebro principalmente en la provincia de Lérida y el Delta del Ebro.

##### **2- Los industriales:**

La mayor concentración de empleos e industrias se ubica en las actividades más secas - bienes de equipo y de demanda final - y se concentra en el entorno de Barcelona y las áreas industriales de Tarragona. El mayor consumo de agua lo realizan las empresas grandes especialmente las industrias del papel, química, refinación del petróleo, alimentación y textil.

##### **3- Las Empresas Proveedoras de Agua:**

Debe distinguirse aquí entre las empresas privadas, públicas o mixtas. La gran cantidad de Municipios ( 944 ) ha generado un complejo sistema de gestión con diferentes -gestión directa, mixta, privada- (ASAC 1995:14). Sin embargo, las poblaciones más numerosas (cerca del 80 % de la población) está provista por empresas privadas, mientras que las pequeñas (menos de 5000 habitantes) tienen gestión directa. Existen diferentes mecanismos de coordinación, destacándose las asociaciones forzosas como la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos y de tipo voluntario como las Mancomunidades Intermunicipales y los Consorcios. La disposición de recursos económicos es desigual, entre los municipios grandes (de 8 de más de 50.000 habitantes) y los pequeños (que son la mayoría). El peso político es más equilibrado ya que el sistema de representación favorece a zonas con relativamente menos habitantes.

El carácter privado de la gestión ha sido un elemento destacado por su importancia y ha sido diferente desde sus orígenes al resto de España. Entre estas empresas sobresale la "Sociedad General de Aguas de Barcelona SA" que tiene más de un siglo de presencia en Cataluña y constituye un grupo económico que presta servicios integrales en la gestión del agua: la captación, tratamiento y distribución, saneamiento, alcantarillado, etc. Este grupo que es líder en el sector controla un conjunto de empresas subsidiarias extendidas por toda Cataluña y España (en España controla el 20,50% del mercado de usuarios y en Cataluña más del 70% de la población) con una larga tradición de servicios que se vincula con los Municipios, las asociaciones de estos y los organismos de la Generalitat vinculados con la política hídrica.

#### **4- Las Industrias Hidroeléctricas:**

El sector hidroeléctrico ha estado conformado por una red compleja de empresas con gran participación el capital privado y que actualmente viven un proceso de transformación y de concentración bajo el control del grupo ENDESA. Hasta el año 1998 la fabricación y venta de la energía hidroeléctrica en Cataluña estaba a cargo de tres grandes empresas que participaban de un 95% del sector. FECSA y sus empresas participantes con un 56,82% de la potencia instalada; Hidroeléctrica de Cataluña con el 11,18 % y ENHER con el 32% restante. El otro 5% está a cargo de pequeños saltos industriales dedicados a la fabricación de energía para el consumo propio.

Las minicentrales eléctricas, si bien tienen una participación menor en la distribución se distribuyen con gran presencia en los diferentes ríos (en el Río Ter hay 45 minicentrales, en el Cardener 25, en el Llobregat 55, etc. diario El Punto 15/03/98) provocando un impacto importante en el ecosistema. Este tipo de emprendimientos de producción de energía " limpia" ha sido promovida desde la década de los 70' con apoyo del Estado (precios tarifados) lo que permitió reconvertir los antiguos saltos utilizados por la industria textil en empresas productoras de electricidad. Estas empresas se nuclean en la Federación de Minicentrales y tienen gran capacidad de lobby sobre el gobierno autonómico.

Los cambios operados en los últimos años en el sector eléctrico, con nuevos parámetros de formación de precios, criterios de libre concurrencia, sustitución de un sistema de costes a un sistema de precios, afectan la consideración del agua como input básico de la producción hidroeléctrica.

#### **4.1.5 Los actores ideológico-culturales:**

##### **1- Los partidos políticos:**

En Cataluña existe un sistema bipartidista con mayoría del PSC en las elecciones estatales y mayoría de Convergencia i Unió en las autonómicas. Pero además de esta relación se da una realidad a nivel del gobierno local en la que distintos partidos se reparten el control de las alcaldías catalanas. Encontramos una trilogía de competencias dentro del territorio de Cataluña de los ámbitos estatales, autonómicos y municipales en donde los partidos políticos juegan en gran medida según sus convicciones ideológicas como de acuerdo a sus intereses

electorales. Actualmente tres partidos políticos intervienen en estos niveles: el Partido Popular en la AGE, CiU en la Administración Autonómica y PSC en los municipios más importantes.

CiU es el partido que “pivotea” entre los planos estatales y locales siendo su ideario una referencia constante para comprender parte de la política de aguas: el pactismo o la negociación como instrumento básico en la relación con el Estado y los gobiernos locales; carácter europeísta de su propuesta; nacionalismo moderado; propuestas socioeconómicas de tipo conservador-moderado con presencia de conceptos modernistas en la gestión de la administración y un fuerte liderazgo personalista de Jordi Pujol que influye en el estilo de gobierno.

Los apoyos electorales de CiU se encuentran sobre todo en las zonas rurales y urbanas de clase media. Aunque con el tiempo ha ido ampliando su base electoral, el despliegue territorial hacia el interior de Cataluña ha generado una estructura partidaria donde el peso de los intereses agrícolas y los municipios pequeños es más relevante que en el resto de los partidos con representación parlamentaria.

El resto de partidos que conforman el espectro electoral de Cataluña, Partido Popular (PP) 13,08%, Iniciativa Per Cataluña- Els Verds (IC-EV) 9,71% y Esquerra Republicana de Cataluña (ERC) 9,49%, han tenido posiciones diferenciadas respecto de la política hídrica.

El PP ha tenido un proceso de paulatino incremento de su caudal de votos en las elecciones autonómicas, pero este no le ha permitido contar con la fuerza suficiente en el Parlamento ni en los gobiernos locales para interceder en las definiciones más importantes de la política hídrica. Más bien se ha situado como un actor crítico denunciando los acuerdos entre CiU y el PSC sobre la forma en que estos se repartían la administración hídrica. El acceso al gobierno de la AGE no ha cambiado demasiado la situación del Partido a nivel local, aunque el control de recursos normativos y económicos desde el gobierno central le ha permitido acordar con CiU un conjunto de temas que afectan la gestión hídrica como el financiamiento de las obras de interés público y la disposición de los fondos de financiamiento europeos.

Los otros dos partidos ERC y IPC-EV han mantenido posiciones más cercanas al PSC con relación a la defensa de las administraciones locales ya que participan en el gobierno de diferentes ayuntamientos. Ambos partidos han criticado el trasfondo de intereses económico-políticos que se mueve detrás de la política hídrica donde confluyen constructoras, intereses financieros y autoridades.

En cuanto a las concepciones que guían el accionar de estos partidos en los últimos años se advierte un cambio respecto de las posiciones sostenidas tradicionalmente que avalaron las “políticas de gestión de la oferta” a través del PHCIC<sup>72</sup>. En el caso de la política de trasvases sostenida por el Gobierno de la Generalitat existe un acuerdo unánime de la oposición en rechazar estas propuestas ya que aunque no tengan un impacto ambiental negativo en la región

---

<sup>72</sup>Este cambio se advierte sobre todo en el PSC que hasta 1995 promovió el trasvase de aguas del Ebro en el PHN y actualmente rechaza cualquier tipo de trasvases a Barcelona.

conllevan gastos que se podrían evitar con una gestión más eficiente de la demanda. La dura oposición planteada por el PSC y el PP en el Parlamento Catalán a esta obra contrasta con la postura mantenida por estos partidos en el Parlamento Europeo en el que se aprobó un informe sobre la viabilidad tecnológica de redes hidráulicas transeuropeas y se propuso a la Comisión Europea que realizara un estudio piloto de trasvase del Ródano al Ebro.

## 2. Los especialistas:

La complejidad que entraña el tratamiento de los temas hídricos ha determinado que los especialistas sean actores principales en el cerrado círculo de la formulación de las políticas y de su implementación. Actualmente se observa una fractura en la comunidad epistémica producto de las incertezas tecnológicas y de las nuevas concepciones que existen sobre la gestión hídrica. Por un lado se encuentra el grupo de especialistas que tradicionalmente ha controlado el tema hídrico. Los ingenieros, especialmente de puertos y caminos, han sido los profesionales que prácticamente han hegemonizado las áreas técnicas en la administración hídrica. La presencia de éstos en los ámbitos tanto públicos como privados y en los diversos usos que tiene el agua también es destacada en los ámbitos de dirección de entidades y empresas<sup>73</sup>.

El prestigio social de la profesión, su ubicación estratégica en los puestos de dirección (en muchos casos por disposiciones normativas) y el conocimiento científico son los recursos más importantes que han desplegado. De este modo la influencia de los ingenieros se ha hecho patente tanto en los modelos de gestión (donde se privilegiaban las obras) como en el diseño de las políticas (“política del cemento”) en las que han sido durante años actores excluyentes<sup>74</sup>. Por otro lado, la incorporación de otros especialistas con propuestas más orientadas hacia la demanda (especialmente los economistas) o el problema medioambiental (encarado principalmente por geólogos, biólogos, etc.) ocupan, aunque minoritariamente, espacios en las instituciones públicas y privadas encargadas del agua.

La vinculación entre los especialistas en temas hídricos se maneja principalmente en el ámbito informal con escasas relaciones interdisciplinarias. La influencia de los especialistas no sólo se da en las arenas administrativas sino también en las arenas políticas donde definen parámetros, procedimientos y técnicas de las regulaciones que se establecen. La UE ha propuesto la conformación de redes de especialistas para realizar a un trabajo interdisciplinario<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup>Los máximos directivos de la Confederación del Pirineo Oriental (posteriormente JA) y de la Confederación Hidrográfica del Ebro han sido por lo general ingenieros.

<sup>74</sup> Según el testimonio de un funcionario de la Junta de Aguas al momento de las decisiones “los ingenieros desplegaban un lenguaje con códigos que sólo ellos podían descifrar, quedando el resto de los actores excluidos de las mismas”.

<sup>75</sup>El Proyecto Water 21 de la UE es un modelo de trabajo interdisciplinario entre diferentes universidades de países europeos abocado al análisis de la formulación de las políticas para alcanzar una gestión sostenible del agua.

### 3- La opinión pública, los grupos ecologistas y las organizaciones ciudadanas

Si bien las características de estas organizaciones es diferente, su tratamiento conjunto se debe a que este tipo de actores tiene una presencia relativamente reciente como protagonistas de la política hídrica. Su aparición se debe a las nuevas problemáticas que plantean los recursos hídricos tanto en sus usos como en su gestión.

En el caso de los consumidores estos constituyen la población que utiliza agua sólo para uso doméstico. Es decir que se trata de la mayor parte de la población que no ha tenido una organización corporativa que los aglutine y que en los últimos tiempos participan activamente para defender sus intereses. La Liga de consumidores ha tenido un activo protagonismo desde la publicación de sucesivos informes referidos sobre todo a los precios del agua en los que se resaltan las diferencias entre las distintas regiones de España. En Cataluña se ha destacado la Confederación de Asociaciones de Vecinos de Cataluña (CONFAVC) y otras homólogas en el interior de Cataluña que en los últimos años se movilizaron para oponerse a la política impositiva sobre el agua.

Las organizaciones ecologistas y ambientalistas tuvieron, al igual que en el resto de España, una aparición más tardía que en los países más industrializados del norte de Europa. Estas organizaciones presentan tres tendencias que se han mantenido en el tiempo. *Los conservacionistas*: enraizados en la tradición excursionista, naturalista y de la pedagogía avanzada. Plantean la preservación de los valores de la naturaleza mediante una gestión solvente. De gran desarrollo en las universidades, círculos profesionales y centros de excursionistas. Los grupos más destacados son la Federación de Excursionistas de Cataluña y la Liga para la Defensa del Patrimonio Natural. El *ambientalismo*: expresa la reacción de diversos grupos frente al deterioro del medio ambiente. Se encuentran en este espacio las asociaciones de vecinos, los sindicatos, los partidos políticos. *Los ecologistas propiamente dicho (verdes)*: que desde posiciones más radicales asociadas sobre todo a la lucha antinuclear fueron confluendo con elementos del proteccionismo hasta que devinieron en el ecologismo sostenibilista de hoy en día.

Una de las características fundamentales de estos grupos es el alto grado de fragmentación y descoordinación que debilita el accionar. Los recursos con que cuentan estas organizaciones son sobre todo la capacidad de difusión de sus ideas (publicaciones, movilizaciones, etc.) y el conocimiento que desde ámbitos científicos tiene influencia en la toma de decisiones. Uno de los aspectos que se destaca en relación al conocimiento y las organizaciones ecologistas, es que en un principio existió una interrelación fluida entre el mundo universitario y las entidades ecologistas pero con el tiempo los científicos se fueron apartando del movimiento ecologista lo que habría debilitado la proyección futura del mismo (Fusté H. 1998). En general están compuestos mayoritariamente por jóvenes y los recursos económicos con que cuentan son escasos.

Estos factores explican la debilidad de las organizaciones ambientalistas para influir en la opinión pública y ante las autoridades encargadas de la política hídrica. La incorporación de representantes ecologistas en la ACA y en la CHE es minoritaria pero han tenido una actuación destacada en los grandes proyectos de regulación de los últimos años en donde destacan COAGRET, ADEMISE, ALTERNATIVA VERDE por mencionar los más relevantes.

## **4.2 Fases de la política hídrica catalana: años ochenta y noventa**

En el ámbito del subsistema de la política hídrica se pueden distinguir distintas fases de acuerdo con aquellos aspectos o 'issues' que han ejercido mayor influencia durante este período de tiempo. Los issues más relevantes que han afectado la política hídrica en Cataluña son: las normativas comunitarias y su incidencia en la concepción medioambiental del agua, los cambios en los sistemas de financiamiento y de gestión y el problema del control territorial y los traspasos competenciales. De este modo, se pueden distinguir cuatro grandes etapas de acuerdo al desarrollo que ha tenido la Comunidad Autonómica de Cataluña (Ramió R. y Subirats J. 1995:151-158)<sup>76</sup> y la incidencia de los distintos issues en la definición de sus políticas. El año 1999 se considera en forma especial por los importantes cambios que tanto en materia normativa como organizativa se han producido en la gestión del agua.

### **4.2.1 Período de fundación de la PHC: 1979-1984. La gestión del saneamiento**

En el período previo a la instauración de la democracia se gestó en Cataluña un movimiento de carácter eminentemente político y opositor (Asamblea de Cataluña) que reivindicaba, entre otros objetivos, la recuperación de las instituciones autonómicas definidas en el Estatuto de 1932 que, entre otros aspectos, otorgaba al gobierno autonómico la administración de las aguas que circulaban por su territorio.

Estas reivindicaciones se concretan tiempo después cuando la Constitución Española de 1978 (CE) reserva al Estado "la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autonómica", mientras que el Estatuto Autonómico, aprobado en 1979, establece en el art. 9 la competencia exclusiva sobre "aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas corran íntegramente dentro de Cataluña"; la competencia exclusiva sobre el régimen local, sin perjuicio de lo que disponga el art. nº 18 del apartado 1 del art. 149 de la constitución y sobre obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado cuya realización no afecte a otra comunidad. El Art. 10.1.6 reserva a la Generalitat la competencia general sobre protección del medio ambiente.

---

<sup>76</sup>La relación entre política hídrica y evolución autonómica es estrecha ya que la característica que ha tenido la ordenación de los recursos hidráulicos tiene en la distribución de competencias su presupuesto básico ( Fanlo Loras A. 1996).

Esta demarcación de circunscripciones no tenía un carácter cerrado y preciso ya que la propia conformación del modelo autonómico supuso un proceso abierto y flexible (aunque con limitaciones) fruto de una democracia pactada. La definición acerca de las potestades o competencias entre la Administración General del Estado (AGE), las Comunidades Autonómicas (CCAA) y los Municipios aparecería en el tiempo como uno de los problemas más importantes según fueran las interpretaciones legales y reivindicaciones que se lanzaran desde cada uno de estos niveles institucionales<sup>77</sup>. El proceso evolutivo del modelo del Estado de las autonomías ha determinado que las competencias estatales y autonómicas no sean fijas sino que evolucionan con una marcada nota de conflictividad, desde la normativa legal, los acuerdos políticos y los fallos del Tribunal Supremo de Justicia (Morata F. 1997).

En 1980 se realizan las elecciones al Parlamento de Cataluña en las que obtiene el primer lugar un partido nacionalista (CiU) y es elegido Jordi Pujol Presidente de la Generalitat con el apoyo de una coalición política. La presencia de un partido nacionalista en el gobierno de la Generalitat inyectó una dosis de conflictividad a las diferencias competenciales con el AGE. El carácter simbólico de las reivindicaciones nacionalistas será utilizado como un recurso electoral de esta fuerza política y como orientación de las políticas de gobierno (“unidad nacional de Cataluña”) acentuándose desde 1982 cuando se consolide como la fuerza mayoritaria del gobierno autonómico.

A su vez, en el gobierno de los municipios del ámbito Metropolitano de Barcelona se consolidan las coaliciones de izquierda con hegemonía del Partido Socialista de Cataluña (PSC) lo que supone un primer corte territorial de naturaleza eminentemente política que se consolida con el transcurso del tiempo. CiU ejerce el gobierno de la Generalitat y de municipios medianos y pequeños y el PSC goberará en las áreas más importantes de Barcelona.

A nivel del Estado Español las elecciones de 1982 permiten que el PSOE alcance mayoría parlamentaria propia lo que posibilita más adelante que se produzcan importantes cambios en la legislación hídrica. Entre las primeras instituciones que aprobó el flamante gobierno autonómico se cuenta la *Ley 5/1981 sobre el desarrollo legislativo en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales* que tuvo dos características principales: En primer lugar contó con el apoyo de todos los partidos a pesar de incorporar el denominado Incremento de la Tarifa de Saneamiento que era un tributo que se destinaría a la construcción de las infraestructuras de saneamiento (principalmente

---

<sup>77</sup> El hecho de que el Estatuto Autonómico sólo se refiriera a “los aprovechamientos” y no a “los recursos” como lo hacía la CE tuvo repercusiones fundamentales ya que se limitaban sensiblemente las competencias de la CCAA sobre la política hídrica (Argullol E. 1993). La situación se aclara definitivamente en 1988 a través de un fallo del tribunal Supremo constitucional.

depuradoras)<sup>78</sup>. La aceptación pública de este canon tiene distintas explicaciones: la urgencia de medidas ambientales reclamadas por diferentes sectores<sup>79</sup> dado el deterioro de las aguas y el contar con un antecedente valioso como era el del Consorcio de la Costa Brava que ya en el año 1971 había utilizado un incremento en la tarifa de aguas destinado a la construcción de depuradoras. En segundo lugar dio origen a una entidad nueva, la **Junta de Saneamiento (JS)**, con personal designado mayoritariamente por la Generalitat.

El objetivo principal de la JS, garantizar el saneamiento de las aguas residuales de Cataluña, planteó como prioridad el saneamiento de las aguas urbanas de uso doméstico relegándose a un segundo plano los controles sobre las aguas residuales de la industria. Básicamente los esfuerzos se concentraron en la construcción de infraestructuras de saneamiento (colectores y depuradoras).

Los antecedentes del tratamiento de las aguas eran incipientes en la época pero otras iniciativas como el Plan Metropolitano de Saneamiento y el Plan de Infraestructura Sanitaria para Barcelona ya habían incorporado la necesidad de construir depuradoras. Estos antecedentes ponen de manifiesto la precariedad de recursos con que contaban las administraciones locales ya que estos emprendimientos eran a veces encarados por empresas privadas propietarias de las depuradoras a las cuales se les concedía el servicio de saneamiento (la empresa Netaigua, de Aguas de Barcelona, nace con esta finalidad). En 1981 todas las depuradoras pasan a ser públicas.

En esta etapa la dependencia jerárquica será del D.P.T.y O.P.. La envergadura de esta institución determinará que la JS dependa de la Dirección de Obras Hidráulicas. Se pone en ejecución el Plan Global de Saneamiento de 1982 (dec. 337/82) que divide a la región en diferentes zonas que a su vez establecen Planes Zonales con objetivos de calidad que determinarán las medidas de acción y los recursos necesarios para realizarlas.

La incidencia de las grandes concentraciones urbanas fue un factor de presión decisivo en la conformación de las instituciones de saneamiento y de las medidas que gestionó el gobierno, pero es de destacar la influencia de la industria del turismo de la Costa Brava que obligó, ya en la década de los 70', a emprender acciones para solucionar el problema de la contaminación de las playas. Estas

---

<sup>78</sup> En estas primeras elecciones autonómicas los principales partidos políticos se habían comprometido a no hacer uso de las potestades impositivas que otorgaba el Estatuto Autonómico y sin embargo en una de sus primeras leyes ejercieron esta potestad con muy escasa oposición. La utilización del eufemismo "incremento de tarifa de saneamiento" habría sido utilizada para evitar la denominación de tributo que podría haber repercutido negativamente en la opinión pública. Esto traería a la larga dificultades ya que los alcances de la potestad administrativa se verían cuestionados si tal incremento no se consideraba un tributo. Más adelante se cambiaría la denominación por la de canon de saneamiento.

<sup>79</sup> Si bien en este aspecto se reconoce la presión de la opinión pública para solucionar el problema del saneamiento urbano, los grupos de presión (entidades ecologistas) no tuvieron gravitación especial en este ni en los períodos siguientes sobre el medio ambiente. Los grupos organizados de más activa influencia han tenido una conformación heterogénea con participaciones puntuales en casos concretos y con predominio de las visiones protecciónistas (Folsch R. 1998).

medidas serán luego consideradas un antecedente valioso al momento de definir las instituciones de saneamiento.

En relación a la industria la política fue de aplicación gradual de esta normativa a través de medidas disuasorias, evitando la sanción y de apoyos a través de subsidios para las infraestructuras necesarias, mientras que en relación al agro las medidas de control sobre las principales fuentes de contaminación (pesticidas, abonos inorgánicos y ganado intensivo) quedaban al margen de las prioridades gubernamentales (muchos de estos controles corresponden al Departamento de Agricultura Ganadería y Pesca ( DAGyP ).

Con estas acciones se dio forma a la gestión de la calidad de aguas residuales que quedó en la órbita del gobierno autonómico con las limitaciones referidas a las propias competencias municipales del control sanitario y el saneamiento de las aguas residuales. Por este motivo la intervención de la AHC era mediante subvenciones a las administraciones locales para la construcción de los sistemas de tratamiento y administración.

Una segunda limitación competencial la constituyó el territorio: el ámbito de competencia de la Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE). Este segundo corte territorial determinado por las cuencas hidrálicas configurará desde un principio un mapa en el que parte de dos provincias catalanas (Lérida y Tarragona) tendrán como referencia la autoridad que sobre estos territorios tiene la CHE. Esta separación estará estrechamente ligada a la división tradicional en los usos dentro del territorio donde se distinguen con claridad las demandas doméstico-industriales (áreas correspondientes a las zonas metropolitanas de Barcelona y Tarragona) de las demandas agrícolas (área de Lérida y parte de Tarragona). La gestión cualitativa de las aguas limpias quedaba en manos de los municipios y del Departamento de Salud y Seguridad Social.

Su estructura de gobierno era con un régimen participativo en el que se incluía en el consejo de Dirección a representantes de los usos industriales, entidades ambientalistas, organizaciones sindicales y asociaciones de vecinos. La ausencia de otros usos tradicionales como los regadíos y los energéticos habla de la orientación urbano industrial de esta nueva entidad (ver cuadro 7).

Los aspectos cuantitativos del agua (captación, transporte y distribución en alta) se mantenían en manos del AGE a través de la **Confederación Hidrográfica del Pirineo Oriental (CHPO)** con competencia sobre las Cuencas Internas de Cataluña (CIC) y de la **Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE)** sobre las cuencas del Ebro. Esta separación entre la gestión cualitativa y la cuantitativa rompe el principio de gestión unificada por cuenca que tradicionalmente mantuvo el Modelo Hidrológico de gestión de cuencas español. La gestión cuantitativa de baja quedaba en manos de los municipios y las Comunidades de Regantes.

**Cuadro 7 Órganos de gobierno de la JS**

<b>Órganos de gobierno y Administración. Funciones</b>	<b>Composición</b>
<p>Consejo de Dirección</p> <p><i>Funciones: fijar directrices de actuación; aprobar el anteproyecto del programa de actuación y el Programa de Inversión; elaborar el anteproyecto de presupuesto.</i></p>	Presidente (Consejero del DMA) Vicepresidente (Sec. Gral. del DMA) Director General de Calidad Ambiental Un Representante por cada Departamento Entidades locales (8) Director JA Gerente JS Gerente Junta de Residuos Un representante Usos industriales Uno de entidades ambientalistas Dos de organizaciones sindicales Uno de asociación de vecinos Dos representantes de otros intereses designados por el DMA
<p>Gerente</p> <p><i>Funciones: dirige su funcionamiento bajo directrices del Concejo de Dirección</i></p>	Designado por el Presidente de la JS

Dadas las facultades previstas en el Estatuto Autonómico la Generalitat preparó en 1981 el “Marc per al pla d'aigües de Cataluña” que sería la forma de indicar que el gobierno local estaba preparado para recibir las competencias sobre las CIC. Este estudio tomó en consideración especialmente los antecedentes de otros anteriores (como el Plan Hidrológico del Pirineo Oriental y otros estudios previos) reproduciendo el esquema de gestión tradicional del agua con previsiones sobre la demanda futura y con la premisa que desde el Parlamento se planteó a la Generalitat de vincularlo con el futuro Plan territorial para Cataluña (DPTyOP, 1981)<sup>80</sup>.

Para esta época los problemas de abastecimiento de las zonas urbano-industriales generaron acciones del gobierno destinadas a paliar esta situación. Uno de estos casos fue el del área de Tarragona cuyas carencias de agua afectaban principalmente al abastecimiento urbano y al desarrollo industrial. Se dio un proceso de cooperación (no exenta de conflictos) entre los sectores intervenientes que concluyó en el año 1980 con un acuerdo de gobierno de la ciudad de Tarragona con la Comunidad de Regantes del Canal Izquierdo del Delta del Río Ebro. Por este acuerdo se producía un minitrasvase de aguas de los regantes al Municipio de Tarragona y su zona de influencia. La ley 18/1981 da el marco regulatorio en el que se inscribe el futuro “Consorci d'Aigües de Tarragona” (empresa mixta mayoritariamente estatal) que sería la entidad encargada del suministro en alta a la red.

<sup>80</sup> El estudio comprendido en este Marco preveía un conjunto de obras de infraestructura que completarían las obras de regulación de los ríos catalanes en las que destacaba el Segre con diferentes alternativas. También se proponían obras de infraestructura de riego que ampliarían considerablemente las zonas regadas en Cataluña. Con respecto al Plan Territorial su tratamiento llevaría varios años.

La peculiaridad de este acuerdo fue que por primera vez una Comunidad de Regantes cedia sus derechos de concesión a cambio de obras para mejorar sus infraestructuras de riego (Bonet J. 1995). En segundo lugar apareció un antecedente de colaboración entre la Generalitat y el AGE a través de la CHE para financiar las obras, con la particularidad de cánones especiales con destino a las mismas. Por último, la resolución de este minitrasvase puso de manifiesto la heterogeneidad de intereses en juego y la multiplicidad de los actores intervenientes que originaron extensas negociaciones entre las partes en un proceso que demandó años hasta ver concretadas las obras (CMIC, 1978)<sup>81</sup>.

La otra gran concentración urbano-industrial, el área de Barcelona, presentaba en la Región del Delta del Llobregat a mediados de la década de los 70' grandes problemas debido a la sobreexplotación y salinización de la fuente principal de suministro industrial: los acuíferos subterráneos. La acción combinada de las principales empresas consumidoras y de las autoridades permitió una gradual reducción del problema hasta llegar a la superación del mismo en los años 80' (Ballart X. 1994). El mecanismo institucional que se encontró fue el de una Junta Gestora (que posteriormente se denominó Comunidades de Usuarios de aguas Subterráneas) que se ha planteado como un modelo de cooperación en la gestión de las aguas subterráneas de toda España. Se rompía de este modo con las tendencias que preveían para esta zona un incremento en el consumo en relación al crecimiento de la población y las demandas industriales .

Con respecto a los usos hidroeléctricos el Marc no incluía importantes obras de regulación que afectaran estos emprendimientos. Para esta fecha los mejores saltos en relación inversión-producción de kilovatios ya estaban en explotación y la energía térmica había concentrado las inversiones del sector en la última década. El impacto de las empresas en las zonas de explotación también había disminuido ya que los nuevos emprendimientos y la explotación de las centrales requerían menos mano de obra<sup>82</sup>.

#### **4.2.2 Consolidación institucional y conflictos territoriales: 1985-1989**

A nivel Estatal el control legislativo por parte del PSOE posibilitó el tratamiento en 1985 del proyecto de reforma de la ley de aguas. Entre los aspectos que trató esta ley destacan la declaración de dominio público del AGE de las aguas continentales<sup>83</sup> con un procedimiento que ataba la

---

<sup>81</sup> En 1989 comienza el suministro de agua para la zona con la posibilidad de ir ampliando este consumo (que actualmente es de 2850lts/segundo) hasta un máximo de 4000/lits/segundo establecidos en la ley 18/1981.

<sup>82</sup> La desaparición del canon eléctrico a través del cual los municipios recibían compensaciones económicas por los aprovechamientos energéticos ubicados en sus territorios fue otro elemento que redujo la influencia del sector sobre todo en el medio rural.

<sup>83</sup> Para Martín-Retortillo S. la demanilización de las aguas tuvo un carácter ideológico y poco práctico ya que realmente se darán cambios mínimos porque las aguas que eran privadas conforme a la antigua legislación hidráulica continuarán

implementación de la ley a la aprobación de los planes hidrológicos de cuenca por parte del mismo Parlamento y una regulación sistemática y urgente de los vertidos industriales<sup>84</sup>.

Se ratificaban los principios del Modelo Hidrológico expuestos en el art. 13 de la Lag.: unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios, respeto de la unidad de cuenca hidrográfica. A estos principios se le agregaban los de compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza.

Debe destacarse que no todos los grupos parlamentarios compartían este Modelo de gestión. Resalta aquí la enmienda interpuesta por la Minoría Catalana solicitando la supresión de los organismos de cuenca de la "administración y control del dominio público hidráulico" por considerar que dichas funciones se pueden ejercer más fácilmente por la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma de cuenca que está más próxima a la actuación y es la llamada a controlar los aprovechamientos hidráulicos (Fanlo Loras 1996:192).

La ley reconocía expresamente las competencias Autonómicas en Política Hídrica. Estas competencias aun en el caso de las CIC resguardaban al AGE la facultad de aprobar los Planes de Cuenca y el Plan Hidrológico Nacional.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 277 del 29 de noviembre de 1988, que establece las competencias específicas de las comunidades Autonómicas en materia de aguas en respuesta a los recursos de inconstitucionalidad presentados, dio luz a las demarcaciones competenciales entre la AGE y las CCAA en materia de aguas aunque esto no significó un cierre definitivo en los conflictos competenciales (Argullol E. 1995: 294).

Otro aspecto que llama la atención es la unificación de los organismos que tradicionalmente habían mantenido una administración dual de las aguas. Las Comisarías de Aguas se integrarán a los Organismos de Cuenca aunque las funciones de las comisarías no se integrarían a los organismos participativos sino que se atribuyen al Presidente o Comisario respectivo (art. 21 Lag. 1985).

Los organismos de cuenca asumen un carácter eminentemente presidencialista ya que los Presidentes no eran meros ejecutores de los órganos colegiados sino el verdadero órgano decisor de

---

siéndolo. Para este autor el objetivo básico de la ley era el de facilitar los trasvases intercuenca que se venían planificando tiempo atrás. (Fanlo Loras A. 1996).

<sup>84</sup> La misión del Parlamento como el actor que establece el marco normativo sobre el agua se vio ampliada en la ley de 1985 que le permitió intervenir en la instancia final de decisión del PHN. Se pasa de un mecanismo cerrado, donde prima la opinión de los especialistas y de determinados actores con pocos controles democráticos, a un ámbito abierto que pone al descubierto tanto las diferencias en la 'Comunidad Epistémica' como los intereses en juego. El principal instrumento de implementación de la política hídrica debe decidirse en una instancia eminentemente política por lo que los partidos políticos pasan a ser actores claves en un contexto en el que el partido gobernante no tiene mayoría absoluta y debe negociar la legislación con las otras fuerzas políticas.

los Organismos de Cuenca con funciones tan trascendentes como autorizar gastos y ordena pagos (art. 2.2 d); otorgar concesiones y autorizaciones de los aprovechamientos del régimen de policía de cauces (2.2.f); aplicar el régimen fiscal en materia de aguas (2.2.g); aprobar los proyectos de obras e instalaciones de competencia de las CH (2.2.h).

El 29 de julio de 1989 se constituyó la Confederación Hidrográfica del Ebro (RD 931/1989) de acuerdo a la nueva estructura aprobada por la Ley de 1985 y desarrollada por el Reglamento de Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica del 29 de julio de 1988. Su estructura estaba compuesta por dos órganos de gobierno- el Presidente y la Junta de Gobierno-, órganos de gestión- Asamblea de Usuarios, Comisión de Desembalse, Juntas de Explotación y Juntas de Obras- y un órgano de planificación- el Consejo del Agua de la Cuenca. Entre los usuarios privados destacaba la presencia mayoritaria de los representantes de los regadíos en los organismos de participación aunque la suma de los representantes públicos (AGE, CHE, CCAA y Municipios) era mayoritaria.

**En Cataluña**, mientras tanto, se profundizaban los estudios encarados por la CHPO que culminan en 1985 con la presentación del “Plan Hidrológico del Pirineo Oriental” destinado a regular las cuencas internas de la CA de Cataluña. Siguiendo la metodología habitual en estos estudios, el Plan preveía para el futuro importantes déficits hídricos que requerían una serie de importantes obras de infraestructura. Entre los principales déficits se destacaba el del área Metropolitana de Barcelona frente al que era necesario pensar en el trasvase de otras cuencas.

Las orientaciones de la política hidrica catalana mantuvieron el sesgo tradicional que habían tenido las instituciones de la AGE: potenciar la gestión de la oferta de los recursos hídricos de acuerdo con demandas cada vez más crecientes de los distintos usuarios. En este sentido los planes de cuenca mantuvieron la orientación marcada por el *Marc per al pla d'aigues de Cataluña de 1981*.

*La Ley 17/1987*, del 13 de julio, establece la regulación de la Administración Hidráulica de Cataluña (AHC) y los organismos encargados de su gestión en un modelo que en su concepción mantuvo los lineamientos de la Administración Central: un órgano de coordinación central en la órbita del Departamento de Obras Públicas (la Dirección General de Obras Hidráulicas) del que dependían la Junta de Aguas (que reemplazaba a la CHPO) y la Junta de Saneamiento. Las normas de saneamiento se sometían a los lineamientos de las normativas europeas mientras que la gestión coordinada se pensó siguiendo el ejemplo de otros países europeos (DSPC 1987).

El paulatino proceso de transferencia de competencia y servicios en materia de aguas se concretará en este año a través del traspaso de la CHPO, con el personal y recursos que la componían, al ámbito del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas (DPTyOP) de la Generalitat (Real Decreto 2646/1985). Este organismo mantuvo la gestión de los recursos en una transición hasta el año

1987 en que se creó la Junta de Aguas. Paralelamente a este traspaso de competencias se firmaba un convenio entre el Ministerio de Obras Públicas y Transporte y la Generalitat por el que la AGE se haría cargo de un conjunto de obras de infraestructura hidráulica<sup>85</sup>.

A partir de este RD quedaron definidas las competencias específicas de la Generalitat de Cataluña en la Cuenca del Ebro en materia de saneamiento: establecer un régimen tributario propio destinado a financiar las obras de infraestructura hidráulica; planifica dichas infraestructuras; aprobar y, en su caso ejecutar dichas obras y la posterior explotación de las instalaciones; aprobar las características técnicas mínimas de los sistemas de depuración; aplicar aquel régimen económico-financiero a tales obras; gestionar el canon de vertidos; la recaudación del canon establecido en la ley 18/1981 sobre actuaciones en materia de aguas en Tarragona, etc.

La autorización de los vertidos en las cuencas intercomunitarias se mantiene en la órbita de la Administración Hidráulica Estatal con participación de la Generalitat en la materia.

La Junta de Aguas básicamente repitió la estructura organizativa de la anterior CHPO. El predominio de funcionarios traspasados desde la CHPO acentuó la continuidad con un modelo de gestión que había perdurado durante varias décadas. Los profesionales, especialmente los ingenieros en caminos y puertos, reproducían el modelo de gestión estatal y desde el conocimiento técnico, la experiencia en la gestión mantuvieron su influencia como actores claves en el funcionamiento de este organismo<sup>86</sup>.

Esta Administración trata de reunir en sí el ejercicio de todas las competencias de la CA concientra las funciones de las anteriores Confederaciones Hidrográficas y de las Comisarías de Aguas, pero manteniendo la especialidad de la JS (Embíd Irujo A. 1993:65-66).

La discusión parlamentaria se centró en las competencias y participación de los entes locales en la administración hidráulica que defendían los partidos PSC y PSUC mientras que CiU planteaba la necesidad de una coordinación centralizada en la Generalitat. La otra nota destacada la planteó ERC que reclamaba una Administración Única en todo el territorio de Cataluña incluyendo las tierras del Ebro (DS-P-núm. 101-1 de julio 1987).

---

<sup>85</sup> Este convenio se firmó para compensar a la Generalitat el traspaso de un organismo con escasos recursos como era la CHPO. Algunas de las obras previstas en esta época (como la desviación del río Llobregat o el dique de Rialb) se encuentran en ejecución.

<sup>86</sup> Esta continuidad de los funcionarios-especialistas se observa en la permanencia prolongada de los máximos cargos de dirección de la AHC. Por ejemplo Josep M. Llansó fue director de la CHPO desde 1972 hasta 1987 (incluyendo el año en el que la Generalitat asume la administración Hídrica); Francesc Vilaró fue director de proyecto del "Estudio de los Recursos Totales del Pirineo Oriental" en 1971 (que ya prevé como alternativa al déficit del área de Barcelona el trasvase del Río Ebro); Comisario de Aguas desde la década del '70 hasta que fue nombrado primer Presidente de la Junta de Aguas entre 1987-1994, actualmente es Presidente ejecutivo de la empresa ATLL y uno de los más fervientes impulsores del trasvase de aguas del Río Ródano a Barcelona; Albert Vilalta fue uno de los principales autores del Marco para el Plan de Aguas de Cataluña en 1980, Secretario Técnico del DPTyOP en 1982 y posteriormente Consejero de Medio Ambiente.

Su estructura de funcionamiento no se diferenció demasiado de la de las Confederaciones. La Comisión de Gobierno cumple las funciones de la Junta de Gobierno de las CH con la diferencia que aquí se crea una Comisión Delegada que es un órgano reducido de la Comisión de Gobierno para agilizar la ejecutividad de esta.

**Cuadro 8 Estructura de la Junta de Aguas**

<b>Órganos de gobierno y Administración.</b> <b>Funciones</b>	<b>Composición</b>
<b>Presidente</b> <i>Funciones semejantes al Presidente CH</i>	Director General de Obras Hidráulicas
<b>Comisión de Gobierno</b> <i>Funciones semejantes a la Junta de Gobierno de las CH</i>	Presidente JA Director JA Director JS Un Representante por cada Departamento Representantes Usuarios (15): Entidades locales (5) Usos agrícolas (5) Usos industriales (5)
<b>Comisión Delegada</b> <i>Órgano reducido de la Comisión de Gobierno</i>	Presidente y Sec. Comisión de Gob. Director JA Director JS Tres representantes de la Generalitat Tres representantes de las Entidades locales. Un representante Usos agrícolas Un representante Usos industriales
<b>Director de la JA</b>	
<b>Órganos de gestión</b>	(Semejantes a las Confederaciones Hidrográficas)
<b>Asamblea de Usuarios</b>	
<b>Comisión de Desembalse</b>	
<b>Juntas de Explotación</b>	
<b>Juntas de obras</b>	
<b>Director</b>	

En relación con el contralor del patrimonio hídrico las acciones de la entidad fueron más limitadas. En primer lugar porque el contralor de los diferentes usuarios es una tarea ardua que no estaba en los objetivos prioritarios de la entidad y para la que se contaba con una dotación de personal escasa. Por ejemplo hay gran cantidad de pozos de agua subterránea que no están registrados en el

Registro de Aguas y por lo tanto no existe ningún control sobre estos<sup>87</sup>. Esta situación se ha mantenido hasta la actualidad sin que la entidad se plantea programas de ahorro y controles estrictos sobre el consumo.

En segundo lugar el sistema de concesiones de usos comprende un amplio y variado conjunto de actores con demandas bien diferenciadas y hábitos de consumo arraigados lo que dificulta la intervención pública en cuanto a los usos desmedidos.

Al final de este periodo en 1989 el DOPyPT presenta el *Plan Hidrológico de las Cuencas Internas de Cataluña* que rescatando los antecedentes previos preveía un balance hídrico deficitario (sobre todo en el sector urbano-industrial) frente al que se planteaba como alternativa más viable para su solución el trasvase de aguas de la Cuenca del Ebro. Se continúa de este modo con la política de gestión de la oferta orientada a la satisfacción de las demandas socioeconómicas<sup>88</sup> con el sistema de financiación estatal de las principales infraestructuras y subsidios para el sector agrario<sup>89</sup>. La sequía de estos años dará vigor a estas iniciativas como también a un conjunto de medidas para promover el ahorro de recursos en la población. Estas medidas provocaron una fuerte reducción en los consumos que se mantuvieron luego de normalizarse la provisión del servicio.

El modelo de financiamiento mantenía el esquema de subvención total o parcial para las infraestructuras hidráulicas del sector agrario como para otras obras de interés público como infraestructuras en alta para abastecimiento. En materia de saneamiento la aplicación del canon de saneamiento hídrico permitió incrementar los recursos económicos de la JS de forma progresiva logrando el autofinanciamiento de las obras. Las obras de saneamiento fueron principalmente la concreción de colectores y el diseño de los planes zonales respectivos.

Este periodo se caracteriza por la agudización de los conflictos entre la AHC y los Municipios, especialmente con la Confederación Metropolitana de Barcelona que desde la década del 70' había incrementado su poder en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona teniendo a su cargo el Plan General Metropolitano. Las intensas discusiones entre CiU y el PSC por el control

<sup>87</sup> Según Carlos Loaso responsable de explotación de aguas subterráneas de la JA, la ausencia de una planificación concreta para la conservación de los acuíferos ha generado un grave problema de salinización de acuíferos sobre todo de nitratos ya que ha habido una excesiva excavación de pozos autorizados por la JA.

<sup>88</sup> La Planificación Hidrológica se define como la "adecuación de la oferta a las demandas de agua" (...) que "muestra en general su preferencia por la oferta (*mientras no se presenten problemas de escasez por calidad o cantidad*) y considera que ésta tiene un efecto reestructurador que comporta un crecimiento automático de la demanda; a medida que se terminen las grandes infraestructuras hidráulicas el aumento de la oferta exige inversiones unitarias cada vez superiores y esta exigencia impone en la planificación la lógica de la demanda" (DOPyPT 1989).

<sup>89</sup> En el PHCIC de 1989 el Estado se hacía cargo del 100% de: las obras de embalse de aguas con distintos fines; la reparación de los daños por avenidas catastróficas, de los planes hidrológicos forestales; encausamiento, defensas y grandes colectores pluviales, grandes colectores y estaciones depuradoras de aguas residuales; conservación y explotación del patrimonio hidráulico; investigación y desarrollo de recursos. Otras obras serían subsidiadas: regadíos (nuevos y mejora de los existentes) y el abastecimiento en alta a las poblaciones (DOPyPT 1989 "Plan Hidrológico de las Cuencas Internas de Cataluña", Generalitat de Cataluña).

territorial se comienzan a zanjarse con las leyes de creación de las Comarcas (hecho que favoreció a CiU que controlaba 34 de los 38 Consejos Comarcales) que erosionaban el poder municipal de la oposición.

Finalmente el conflicto del área metropolitana se resuelve a favor de la Generalitat con la desmembración de la antigua CMB en dos entidades: la Entidad Metropolitana de Servicios Hídricos y Tratamiento de Residuos (EMSHyTR) y la Entidad Metropolitana de Transporte (Uria Ll. 1997). Estas entidades dependen de la Generalitat y en el caso de la EMSHyTR tiene competencias en la formulación de programas de actuación, en la gestión directa o indirecta de los recursos, en la promoción de consorcios y mancomunidades intermunicipales o de entes de gestión conjunta de los recursos (ley/ 1987).

Pocos tiempo después de aprobarse esta ley, se aprueba la ley 8/1987 (municipal y de régimen local de Cataluña) que establece que el abastecimiento domiciliario de agua potable es un servicio público de competencia municipal y de obligada prestación a todos los municipios. Atribuye a las comarcas la prestación de servicios supramunicipal; reconoce a las provincias competencias de asistencia y colaboración con los entes locales y regula las entidades locales y las mancomunidades de municipios.

Por último, en 1986 se produce el **ingreso de España a la UE** lo que tiene un gran impacto ya que las Directivas de la UE tenían un claro sesgo medioambiental iniciado con la primer ola regularizadora de los años setenta<sup>90</sup>. Dado que España subordinaba los problemas medioambientales a otras prioridades (sobre todo económicas) el proceso de incorporación de estas directivas al ámbito español fue directo, sin que mediara un período de adaptación de la política medioambiental española a la comunitaria (Aguilar S. 1997). Se recibe así gran cantidad de directivas medioambientales que fueron trasladadas rápidamente al derecho interno sin que existiera la experiencia y la preparación interna para resolver el problema ecológico.

La influencia de España en la política medioambiental de la UE ha sido débil con posiciones de carácter defensivo y reivindicativo (Aguilar S. 1997) negociando fundamentalmente en aquellos aspectos de impacto económico y financiero en la economía local según el principio de cohesión económica y social.

---

<sup>90</sup> La protección de la calidad de las aguas es el sector más completo y de más antigüedad dentro de las políticas y legislaciones ambientales. Las primeras propuestas fueron presentadas a la Comisión y adoptadas por el Consejo entre 1973 y 1975. Inicialmente las políticas se orientaban a la contaminación por substancias peligrosas ( DM 76/464). La primer ola de regulaciones en materia de aguas por parte de la UE se inicia en 1973 con un conjunto de Directivas que tendían a proteger el agua usada por el Hombre. Estas Directivas estaban destinadas a regular los estándares de calidad y obligaban a los Estados miembros al cumplimiento de requerimientos mínimos de calidad, monitoreos, informes sobre implementación y a respetar listados autorizados y/o prohibidos de substancias peligrosas.

Para el Gobierno de la Generalitat el ingreso a la UE fue un hecho auspicioso que condejaba con el ideario de CiU. Este europeísmo de la CA se expresará en la creación en 1986 de una oficina de representación del gobierno catalán en Bruselas (Patronat pro Europa). Este gesto cargado de fuerte sentido simbólico representaba las expectativas que despertaba en el gobierno nacionalista el ingreso a la UE. Las políticas internas de la CA reflejarían esta influencia en un proceso acelerado por adaptar las normativas locales a las europeas.

#### **4.2.3 Crisis del modelo de administración e influencia creciente de la UE: 1990-1995**

A comienzos de los años 90' el gobierno de la Generalitat decide impulsar un proyecto de ley referido a la ordenación del abastecimiento del agua en Barcelona para lo que crea la empresa Aguas del Ter y el Llobregat (ATLL) que se encarga de gestionar los recursos en alta a la comarcas del entorno de Barcelona desde 1990 (ley 4/1990) en una red en las que se da una explotación en conjunto de las aguas de los ríos Ter y Llobregat.

Detrás de los enunciados referidos a la necesidad de una explotación conjunta de los recursos para garantizar la calidad y cantidad de los mismos para una amplia zona que abarca más de cuatro millones de personas, estaba presente el conflicto por el control territorial entre la Generalitat y los municipios del área metropolitana. Las discusiones parlamentarias entre CiU y el PSC pusieron en evidencia estas discrepancias en las que se llegó a acuerdos transaccionales entre las fuerzas políticas.

La creación de esta empresa implicó una innovación en la forma de gestión ya que se flexibilizaron los sistemas de concesiones otorgados a los municipios individualmente por un modelo semejante al de las Comunidades de regantes donde desaparece el concepto de reserva para el futuro y se garantiza el suministro sin importar su origen (Vilaró F. 1995). Por último se incorporó la idea de "gestión empresarial" a la vez que se disminuían las competencias de la JA.

Simultáneamente se le daba tratamiento en el Parlamento Catalán a una reforma a la ley de infraestructuras hidráulicas que presentaba la peculiaridad de crear un canon (Canon de Infraestructura) para financiar los gastos de inversión y actuaciones fijadas en el programa de obras públicas. Entre las obras que el Conceller de PTyOP enumeraba como prioritarias se destacaban la puesta en riego de los canales Segarra-Garrigues, Algerri-Balaguer, Ponent, Xerta-Senia, Aldea-Camarles y el revestimiento de los canales de las tierras del Ebro.

La creación de dicho canon fue justificada por el modelo exitoso del canon de saneamiento, por la necesidad de contar con fondos genuinos para las obras de infraestructura hídrica (que para la fecha se habían estancado y no se preveían fuentes de financiamiento genuino para las previsiones

establecidas en el PHCIC de 1989) y por la necesidad de generar mecanismos de gestión que se promovieran un uso más racional de los recursos<sup>91</sup>.

Esta tarifa que tenía mayor incidencia en el consumo urbano se percibía a través de las compañías suministradoras. En esa época las cuentas del agua incluían además de estos tributos otros de carácter municipal con lo que la tarifa prácticamente se duplicaba de acuerdo con el valor del coste de suministro<sup>92</sup>. La implementación de este impuesto (del que estaban exentos los agricultores y las regiones de Lérida y Tarragona que dependen de la CHE) provocó el rechazo de un colectivo de consumidores que se inició como una reacción espontánea de un grupo de vecinos y que con el tiempo se transformó en un issue que afectó a distintos sectores políticos y sociales denominado por los medios de comunicación 'la guerra del agua'. La prolongación de este conflicto y la debilidad de la administración para resolverlo puso en cuestión la capacidad de los actores gubernamentales para conducir la política de aguas.

Con relación a las **políticas de saneamiento** estas se venían llevando adelante de acuerdo con el Plan de Saneamiento que priorizaba el tratamiento de las aguas domésticas. El sistema de administración era principalmente por subvención para la explotación y construcción de los sistemas de tratamiento y eliminación a las administraciones actuantes (principalmente Entes de Administración Local o la misma Dirección General de Obras Hidráulicas a través de la Junta de Aguas).

El resultado de esta política fue que para 1991 el Plan de Saneamiento se encontraba retrasado con la situación paradojal que sobraban fondos para realizar las obras. Este año se aprueba en Europa la Directiva sobre Depuradoras Urbanas para poblaciones de menos de 2000 habitantes (Directiva 272/91) que implicaba un cronograma de acciones que exigían acelerar las tareas previstas en el

---

<sup>91</sup> Al momento de tratarse la ley las críticas de los legisladores de la oposición se centraban tanto en que veían en este instrumento la fuente para financiar las obras de trasvase del río Ebro al área de Barcelona como en la injusta distribución del mismo. El diputado del PP Curto denunciaba en la sesión Plenaria del Parlamento que los acuerdos entre CiU y PSOE para la aprobación de la ley tenían este sentido. El Grupo Parlamentario Iniciativa per Cataluña criticaba el hecho de que el impuesto no se aplicaba a todos por igual ya que las tarifas en los consumos industriales no eran progresivas como en el doméstico. La exclusión del agro del pago del canon no ofreció demasiadas discusiones mientras que la ley de financiación de obras hídricas para la agricultura fue apoyada por los diferentes grupos parlamentarios (Diari de Sessions/ P- núm. 49 del 21 de febrero de 1990).

<sup>92</sup> Para la empresa Agbar la factura del agua se ha convertido en un instrumento para la recaudación de otros tributos ajenos a la gestión del agua (como pueden ser las tasas de residuos sólidos urbanos) utilizado por los municipios para cubrir sus déficits financieros. Aproximadamente un 50% de la factura de aguas es de tributos (Rev. Expansión 9/10/98).

plan<sup>93</sup>. A estas exigencias externas se le suman las críticas que desde el Parlamento se hacía al retraso en las obras de saneamiento<sup>94</sup>.

Estos antecedentes impulsaron un cambio en la gestión del saneamiento que implicó: una mayor intervención de la Administración Autonómica; la separación de la administración cualitativa (JA) y cuantitativa (JS) del agua; la ubicación del saneamiento en la órbita del medioambiente y un modelo de gestión empresarial que buscaba dar más eficacia a la gestión.

Por la ley 19/1991 se crea la **Consejería de Medio Ambiente** de la que pasa a depender la Junta de Saneamiento. Esta deja de ser un ente autónomo y asume la categoría de Empresa Pública del Estado. Se crean nuevos Departamentos (dos Departamentos de Obras, Departamento de Expropiaciones, etc.), se incrementa notablemente el personal (en 1993 ya se había triplicado el personal) y se asumen las funciones de policía de vertidos que anteriormente pertenecían a la Junta de Aguas. Esta nueva estructura se abocará a construir en poco tiempo gran parte de las depuradoras previstas en el plan que venían realizando los Entes de Actuación Local<sup>95</sup>.

Es de destacar tanto el incremento presupuestario que alcanzó esta institución en estos años (entre 1989 y 1993 prácticamente se triplicó) como la importancia relativa en el conjunto del Departamento que implicaba una relación más directa del la máxima autoridad con la misma (para 1996 el 78 % del presupuesto total del Departamento de Medio Ambiente correspondía a la JS mientras que el Conceller se constituía en el Presidente de la misma).

Otro cambio a nivel de la AHC fue la creación de las empresas **Riegos de Cataluña (REGSA)** y **Gestión de Infraestructuras SA (GISA)** en 1991 como fruto de este proceso modernizador que se dio en la Generalitat. Su creación no implicó "privatizar la obra pública (sino)

---

<sup>93</sup> En la UE se venía trabajando desde hacía tiempo sobre el problema de las aguas urbanas. En la Conferencia de Ministros de Frankfurt de 1988 se decidió concentrar más la atención en el saneamiento y la agricultura orientando las acciones al control de nitratos y tratamiento de aguas residuales. En la reunión de Ministros de la Haya de 1990 se decidió prestar más atención a las aguas subterráneas como una fuente de suministro.

<sup>94</sup> El argumento fundamental sostenido por el Conceller ante el retraso del Plan se basó en la necesidad de culminar los colectores como paso previo a las depuradoras. Sin embargo previamente desde la Generalitat se argumentaba que el problema se debía a la lentitud con que las administraciones actuantes (principalmente municipios) realizaban las obras. En la discusión de esta ley 19/1991 desde distintos partidos se argumentaba que estos instrumentos de agilidad con que se la dotaba permitirían mejorar una gestión que desde 1981 no había mejorado substancialmente la calidad de las aguas contaminadas - Se habían hecho colectores pero no depuradoras.

<sup>95</sup> La relación con los municipios generó fuertes conflictos competenciales que se fueron limando a través de acuerdos en los que se les dio cada vez más cabida a estos en el Consejo de Dirección (de dos vocales en 1987 pasaron a tener 8 en 1991) y se mantuvo en las competencias del Área Metropolitana de Barcelona la realización de las obras de saneamiento. En la discusión de la nueva organización para la Junta de Saneamiento (ley 19/1991, DSPC nº 107/ 23-10-91) se puso de manifiesto la posición del PSC en defensa de las entidades de administración municipal tanto en el ámbito de las competencias como en el de los recursos. El debate se centró en el reparto de competencias entre la Generalitat y los Ayuntamientos llegándose a un acuerdo entre las partes: "Así mismo, las administraciones locales, en proyectos de su ámbito territorial, tendrán en igualdad de condiciones técnicas y económicas la condición preferente de Administración actuante para contratar y ejecutar las obras", quedando por supuesto establecido que la planificación global se haría a través de la Generalitat.

*empresarializar* la gestión de algunos aspectos de la obra pública" (Villaseca R. 1995). Estas empresas tienen como misión realizar las obras que le encargan los distintos organismos de la administración del Estado referentes a las infraestructuras (GISA) mientras que REGSA se encarga de las de riego. A través de convenios marcos con la Generalitat se programan las actividades con los distintos Departamentos en especial con el DPTyOP y el DAGyP. Ambas empresas comparten la misma estructura orgánica y directiva desde 1994.

Este período estuvo signado por una crisis de recesión económica que afectó directamente a la obra pública. Este hecho, junto al ingreso de España a la UE y la influencia del pensamiento neoliberal en la economía, explican los ajustes presupuestarios que afectarán directamente a las obras públicas. Las obras hidráulicas no estarán ajena a este proceso con el agravante de que otras infraestructuras (como carreteras) tenían prioridades en los presupuestos locales. Las empresas constructoras orientaron sus actividades hacia otros sectores (como vivienda), tendencia que se mantiene en la actualidad (CCOC 1994-1997-1998).

**En el ámbito estatal**, durante el largo interregno en el que el PSOE mantuvo una mayoría parlamentaria la capacidad de negociación de CiU era más reducida. Será recién en las elecciones de 1993 cuando luego de perder la mayoría absoluta, el PSOE debe negociar con la minoría catalana acuerdos de gobernabilidad a cambio de recursos y competencias para el gobierno local (Pallarés F. y Font J. 1994).

Este hecho en conjunción con la participación de nuevos actores en la política hídrica y una creciente sensibilización de la sociedad<sup>96</sup> hicieron que la presentación del Plan Hidrológico Nacional por parte de la Administración Central se viera fuertemente cuestionada en sus fundamentos y en las principales medidas propuestas<sup>97</sup>. La pérdida de la mayoría socialista en el Parlamento generaba una situación de 'bloqueo' que obligaba a la administración a reformular las líneas directrices del Plan.

En esta época se desatan a niveles intercomunitarios las denominadas 'guerras del agua' entre las CCAA que se consideraban cedentes de recursos y las CCAA receptoras. El caso tuvo especial

<sup>96</sup> Uno de los problemas detectados son las incertezas tanto en la información como en las previsiones que sustentan los planes (Mezo J. 1995). Dado que la información es un recurso estratégico para la definición de los planes y su utilización justifica las acciones perentorias de la Administración (que consisten por lo general en ampliar la infraestructura existente), cuando se evidencian las incertezas de la misma como de las previsiones, el contenido del plan pasa a ser cuestionado. Este hecho se suma a la percepción de que detrás de los planes existe una red de intereses concretos ('lobby del cemento', 'comunidad de política hídrica') que son quienes los promueven. La crisis se manifiesta cuando el proceso de elaboración de los planes que exige modelos abiertos y participativos pone al descubierto estas deficiencias que obligan a una revisión de los mismos (Pérez Díaz V. 1996:40). La sensibilización que tiene la sociedad española sobre la problemática ecológica se ha ido incrementando en los últimos años hasta situarse apenas por debajo de la media europea (Fundación Entorno 1998).

<sup>97</sup> El PHN proponía terminar con los desequilibrios hidrológicos de España entre las cuencas deficitarias y las cuencas ricas en recursos a través de los trasvases intercuenca. Una de las cuencas beneficiadas serían las CIC con recursos de la Cuenca del Ebro. Esta medida generó una fuerte oposición encabezada por la CCAA de Aragón y por diferentes plataformas como la Comisión Antitrasvase del Ebro creada en Cataluña.

significación en Cataluña ya que los Planes Hidrológicos elaborados desde la década de los 80' en las CIC preveían déficits hídricos que sólo podrían ser satisfechos transportando agua de otras cuencas, como la del Río Ebro.

Esta situación repercutió en el tratamiento del PHCIC que contó en un primer momento con el apoyo de las fuerzas políticas pero que poco después recibiría cuestionamientos desde el propio Parlamento Catalán. Las previsiones del PHCIC para los próximos años como las medidas propuestas para superarlo han sido criticadas desde diversos ámbitos científicos, otras Comunidades Autonómicas (principalmente Aragón), desde el Parlamento Catalán (DSPC 1990/ Sessions Plenáires núm 42 y 43.1) y de sectores vinculados a las cuencas del Ebro<sup>98</sup>. Estas críticas obligaron a la Generalitat a replantear los estudios.

En la **Unión Europea** además de avanzar en las aguas urbanas se planteó el problema de las aguas contaminadas por los nitratos procedentes de la agricultura. La Directiva 91/676/CEE exige a los países miembros que determinen las aguas contaminadas y las que podrían llegar a estarlo si no se adoptan medidas.

En esta época se lanza la segunda ola de Directivas que estaba orientada a regular los valores límites de emisión. Las actividades encomendadas a los estados miembros eran de autorización de los vertidos industriales y de las plantas de tratamiento del agua, establecimiento de sistemas de recolección de aguas contaminadas, protección de zonas vulnerables, obligación de prevenir la contaminación por efluentes o residuos industriales, cumplimiento de listados de sustancias contaminantes que afectan la salud humana.

El problema del trasvase del Río Ródano traspasó las fronteras nacionales y el Parlamento Europeo aprobó un informe de un eurodiputado socialista por España fomentando las conexiones de redes hidráulicas transeuropeas y solicitando a la comisión un estudio de viabilidad del trasvase de aguas del Río Ródano al curso alto del Ebro.

Por último, en cuanto a los sistemas de control ejercidos por la UE, en 1998 el Tribunal de Justicia de la UE condenó a España por incumplimiento de las normas de calidad de las aguas de baño interiores (ríos, pantanos y lagunas) porque no se tomaron las medidas para paliar la mala calidad de estas pese a las advertencias de las autoridades comunitarias. España había alegado la imposibilidad de cumplir con estas normativas por las reiteradas sequías de los últimos años pero los

---

<sup>98</sup> La Comisión antitrasvase del Ebro nucleaba a entidades económicas, políticas y sociales que se movilizaron especialmente en las zonas del sur de Cataluña. Entre los principales argumentos para oponerse al trasvase se citaba el perjuicio ecológico que implicaría el mismo en el Delta del Ebro. El otro sector que mostró una fuerte oposición fue la CCAA de Aragón desde esta época todos los años las Cortes de Aragón se pronuncian en contra del trasvase del Ebro a otras Comunidades por "ser contrarios a los principios de la Carta del Agua, implicarían una inversión desproporcionada y parcial de los fondos públicos generales" e "incrementarían los desequilibrios entre la periferia y el interior peninsular contribuyendo a su desertización" (diario La mañana 22/09/98).

jueces las rechazaron ya que la mayoría de las zonas de baja calidad se encontraban en la parte norte del país que no sufrió los efectos de la sequía.

#### **4.2.4 La Transición: 1996-2000**

La creación en el año de 1996 del Ministerio de Medio Ambiente (MIMAM) por el nuevo gobierno estatal del Partido Popular (PP) que concentra en la Secretaría de Aguas y Costas los organismos dedicados al tema del agua, forma parte de un proceso de cambio en la concepción sobre la gestión del agua. Este proceso iniciado en la década de los 80<sup>99</sup> que traspasó el agua desde la órbita de obras públicas a la de medio ambiente estuvo muy influida por el ingreso de España a la Unión Europea<sup>100</sup> que ha forzado la aplicación de normativas y la creación de nuevas estructuras administrativas. Esto ha implicado una transformación gradual en las instituciones y los modos de gestión<sup>101</sup> y una rediscusión de los principios de la administración hídrica<sup>102</sup>.

El MIMAM se propuso como objetivo prioritario la aprobación del Plan Hidrológico Nacional y los Planes de Cuenca a partir del consenso entre los distintos actores tanto públicos como privados<sup>103</sup>. Los Planes Hidrológicos de Cuencas fueron aprobados y luego se avanzó a la etapa de balances para decidir si eran pertinentes o no los trasvases intercuenca en el PHN. Tanto en el PHCIC como el Plan Hidrológico del Ebro se presentan como cuencas deficitarias por lo que se cerraría la posibilidad de un trasvase de este último hacia el primero<sup>104</sup>.

---

<sup>99</sup> En el año 1990 España era el único miembro de la CE que no contaba con un Ministerio de Medio Ambiente. En 1996 se crea el MIMAM se concentran en este organismo la mayor parte de las competencias referidas al agua (Aguilar S. 1997).

<sup>100</sup> Estos cambios no fueron demasiado significativos en la orientación tradicional de la política hídrica. El Presupuesto de Medio Ambiente diseñado para el año 1999 (que en total sumó 341.000 MPTS) se centró en Obras hidráulicas (16% más que el año anterior), en las Cuencas Hidrográficas (54% más que el año anterior) y Parques Naturales (40% más). Para Cataluña se destinaron 9.934 MPTS (menos que el año anterior) pero se le deben sumar los 12.000 MPTS para la depuradora del Prat. Esto fue sido criticado por las organizaciones ecologistas Greenpeace y CODA que consideran que los gastos del Plan Hidrológico sobre medioambiente 'menospreciable' y q que esta política 'apuesta por el cemento' y 'hará las delicias de constructores y empresarios'.

<sup>101</sup> La AC planteó la necesidad de flexibilizar los derechos de uso y de reformar las Confederaciones Hidrográficas que "se muestran impotentes en la vigilancia en la calidad de las aguas". El Ante Proyecto de modificación de la ley de aguas ha concentrado gran parte del debate de la AC con los diferentes actores que participan en la Política Hídrica y básicamente propone incorporar mecanismos de mercado en la distribución de los recursos hídricos. A principios de mayo de 1988 se aprobó esta propuesta en el Consejo del Agua con el voto opositor de los ecologistas y de algunos científicos y la impugnación parcial de grupos agrarios y sindicales.

<sup>102</sup> En el año 1998 se aprobaron los Planes Hidrológicos de Cuenca (Dec. Real 1664/ 1988 del 24 de julio) en un largo periodo de negociación entre diferentes actores y principalmente entre los representantes de Comunidades Autónomas que mantenían fuertes conflictos por el control del agua. Se estima que para fin de año se enviará al Parlamento el Plan Hidrológico Nacional y que este será aprobado dado que viene con acuerdos políticos desde abajo con las diferentes sectores políticos con representación parlamentaria. Estos cambios no parecen ser demasiado significativos en la orientación tradicional de la política hídrica.

<sup>103</sup> Las diferencias de criterios entre la AHC y la CHE se han manifestado en la prioridad de los usos del Río Ebro. Mientras que la Generalitat ha promovido la navegabilidad del río para lo que requería un caudal mínimo de 125 m<sup>3</sup> por segundo, el Plan aprobado estima en 100 m<sup>3</sup> de caudal mínimo ecológico y se prioriza el uso Hidroeléctrico (que prevé la construcción de numerosos aprovechamientos río arriba) por sobre el recreativo (Diario Primera Plana 9/10/98).

La posición del MIMAM ante la política Hídrica fue definida en una “fase de transición” de acuerdo a lo manifestado por el Secretario de Aguas y Costas (Blanco B. 1998). En esta etapa se pretenden introducir cambios graduales a la vez que se culmina con el proceso de planificación hidrológica.

Estos cambios tienden a adaptar el modelo de gestión del agua a los contextos socioeconómicos que desde la apertura de la economía plantean esquemas de liberalización y prácticas de mercado. La flexibilización en el régimen de concesiones de uso y los nuevos modelos de financiación de obras públicas y gestión empresarial<sup>104</sup> del tema hídrico son algunas medidas orientados en ese sentido<sup>105</sup>.

En relación con la planificación hidrológica esta está concebida no tanto como modelo de asignación de recursos sino más bien como un instrumento para proveer de seguridad jurídica a los usuarios.

Esta etapa que ha sido caracterizada por el freno a los traspasos competenciales y a la transmisión de recursos no implica que no se busquen nuevas fórmulas competenciales como nuevos modelos de financiamiento que permitan incrementar la presencia de la AHC en los temas hídricos<sup>106</sup>.

En este período se incrementó la influencia de CiU ante el Parlamento Español ya que al no alcanzar las mayoría necesarias tanto el Gobierno Socialista (1993-1996) como el del Partido Popular en 1996 requerirán del apoyo de las fuerzas nacionalistas para la conformación del gobierno central<sup>107</sup>.

Este incremento de la influencia del Gobierno Catalán para alcanzar sus reivindicaciones no ha incluido entre estas un cambio en el modelo de Administración Hidrológica aceptando

---

<sup>104</sup> En noviembre de 1987 se constituyó la Empresa Aguas de la Cuenca del Ebro SA adscripta a la CHE, con un modelo de gestión privada y de cofinanciación (básicamente con fondos europeos y privados) con el cual se pretende mejorar la capacidad de gestión de las obras hidráulicas.

<sup>105</sup> Estas iniciativas se incluyeron en la propuesta de reforma de la ley 29/1985 que destacaba: 1. Resaltar la dimensión medioambiental de las aguas continentales. 2. Incorporar el derecho a la información medioambiental y nuevas materias como la desalación y reutilización. 3. Regular las obras hidráulicas como clase específica de las obras públicas. 4. Facilitar la aplicación del actual régimen económico financiero de la vigente ley: Los concesionarios hasta ahora exentos del canon de ocupación serán gravados con un canon distinto destinado a la mejora y protección de dicho dominio; Se transfiere a la Administración Tributaria del Estado la recaudación de cánones y tarifas antes en manos de las Confederaciones Hidrográficas; el canon de vertidos se cobrará a todos los vertidos existentes (pero el organismo de Cuenca a petición del titular de un vertido podrá reducir el importe del canon proporcionalmente a la disminución de la carga contaminante bajo el criterio del que “descontamina cobra”). 5. Introducir transparencia a través de mediciones de consumo y regulación de los derechos de información. 6. Potenciar las funciones de las Comunidades de usuarios de Aguas Subterráneas. 7. Flexibilizar el sistema de concesiones. Autorizar la transmisión de derechos concesionales y la posibilidad de crear ‘bancos del agua’. 8. Mayor colaboración entre la administración Estatal del Agua y las Comunidades Autónomas. 9. Reforzar competencias de los órganos participativos de las Confederaciones Hidrográficas. 10. Nuevos mecanismos e instrumentos para evitar vertidos contaminantes.

<sup>106</sup> El esquema de análisis de Ramió y Subirats llega hasta el año 1995.

<sup>107</sup> El rol de CiU como partido de presión (Molas I. 1977) se mantuvo en esta época a través de acuerdos específicos con las legislaturas estatales.

formalmente la administración hidrica compartida del territorio catalán con la CHE. Sin embargo, en los hechos se ha producido un avance en las funciones de la AHC sobre el área de la CHE.

Propuestas novedosas como el trasvase del agua del Río Ródano desde Francia implican la intervención de otro Estado en la Administración Hídrica lo que es utilizado como elemento de presión ante el Gobierno Central para dar respuesta a las reivindicaciones de incrementos de suministros de agua para el área de Barcelona.

Nuevos planteamientos de los nacionalismos, como el del Presidente de la Generalitat, promoviendo una nueva relectura de la CE para otorgar más poder al gobierno autonómico (Pujol J. 1998) como también las propuestas del PSC hacia un modelo de tipo federal hacen pensar que no se encuentra totalmente cerrado el modelo del Estado Español y de las Comunidades Autonómicas y por ende, el de la Administración Hidrológica.

**A nivel autonómico** la reformulación del PHCIC es una tarea que aun no concluida y en la actualidad existen distintos organismos (como la JA y ATLL) que están abocados a realizar estudios en este sentido. Durante 1998 ATLL ha corregido a la baja (casi el doble) las demandas de Barcelona para los próximos veinte años que preveía el PHCI. Ante las fuertes críticas presentadas al Proyecto de trasvase del Ebro, desde la Generalitat se propuso el trasvase de aguas del Río Ródano a Barcelona, que según el Consejero de Política Territorial y Obras Públicas constituye la fórmula para “terminar con la controversia por la apropiación del agua en España” (diario La Vanguardia 13/12/97).

Dadas las incertezas que han generado estas previsiones como las críticas lanzadas contra las propuestas de trasvase<sup>108</sup> se decidió contratar a un grupo de científicos independientes que trabajaran como un Comité Asesor científico dependiente de ATLL para que se expida en el transcurso de un año sobre las demandas efectivas del área de Barcelona y la viabilidad que puedan tener los diferentes proyectos<sup>109</sup>.

Los objetivos referidos al **control de la calidad de las aguas** si bien han seguido limitados (Aguilar S. 1997) en los últimos años las intervenciones de la AHC se han ido intensificando. Las reformas legales (como la figura de delito ecológico establecido en el art. 347 bis del Código Penal), la participación ciudadana y otras entidades como el Fiscal de Medio Ambiente, han ido cambiando

---

<sup>108</sup> Todos los partidos políticos catalanes con representación parlamentaria (a excepción de CiU) se han opuesto al trasvase de aguas del Río Ródano. Desde el MIMAM la Ministro ha expresado opiniones negativas sobre este proyecto que debería ser financiado con fondos estatales y comunitarios.

<sup>109</sup> La concepción de que la escasez de agua es una limitante para el desarrollo económico se ha mantenido en la AHC con propuestas de incremento de la oferta hidrica. El proyecto de trasvases de aguas de otras cuencas a la región industrial de Cataluña es el proyecto más importante incorporado en la agenda de la JA para los próximos años. A su vez para los próximos 30 años la Generalitat tiene previsto incrementar la superficie regable de Cataluña en un 50%.

la situación con casos a los que en la opinión pública se les ha otorgado especial trascendencia<sup>110</sup>. En los últimos años se ha ido mejorando la situación de las aguas residuales industriales desde diversas acciones que han incluido desde sanciones a las empresas que no cumplen las normas de calidad, hasta subsidios con los que se premia a las que emprenden acciones para mejorar las aguas.

Merece una atención especial la contaminación difusa y sobre todo la de los acuíferos subterráneos que son de los más contaminados de la Península (Custodio E. 1993)<sup>111</sup>. Esto se debe a que Cataluña es una de las regiones con mayor densidad de población y de actividad económica y con una agricultura muy intensiva. El sector agrícola tiene en algunas regiones una influencia decisiva por la aplicación elevada de abonos, fertilizantes, plaguicidas, etc. que ha determinado que algunos acuíferos, como el del Maresme, se cuenten entre los más contaminados del mundo en nitratos. En 1998 se aprobaron medidas para controlar la contaminación de las 'purinas' provocadas por criaderos de cerdos que son unas de las causas más importantes de la contaminación de los acuíferos. Sin embargo, la complejidad de este tipo de contaminación y su amplia extensión territorial han dificultado las medidas de saneamiento.

En esta etapa la JS ya había realizado gran parte de la obra encarnada planteándose nuevos retos como la gestión de las plantas de tratamiento, el incremento de las medidas de control y una gestión más descentralizada con los municipios<sup>112</sup>. Uno de los problemas en ese momento era el elevado nivel de endeudamiento de la entidad.

Pero la novedad más importante en esta etapa la constituyó la propuesta de cambio de la legislación de aguas en Cataluña iniciada a principios de 1998. Para esta época se sucedían las críticas desde el Parlamento con propuestas de diferentes partidos para unificar la gestión del agua. Las situaciones de conflictividad por la 'guerra del agua' ponían en cuestión la capacidad del gobierno para gobernar los asuntos del agua. Por otra parte, los conflictos territoriales con los municipios exigían una respuesta institucional que armonizara la gestión.

La redacción del proyecto se encargó a una comisión compuesta por los Departamentos de PTYOP y MA que presentaron un ambicioso anteproyecto de ley de aguas de Cataluña que integraba la legislación vigente incorporando nuevos principios y mecanismos de gestión como los sostenidos en la Propuesta de Directiva Marco de la UE<sup>113</sup>.

---

<sup>110</sup> En 1987 ingresó por primera vez en prisión un empresario denunciado por delito ecológico.

<sup>111</sup> La contaminación difusa abarca una gran variedad de fenómenos muy diferentes y lo único que tienen realmente en común es que su contaminación no es de una fuente puntual.

<sup>112</sup> En 1998 se inauguró la depuradora número 200 a lo que se dio gran difusión como un indicador no sólo de la eficiencia de la obra de gobierno sino también del grado de compromiso y acercamiento a las pautas europeas.

<sup>113</sup> Las características básicas del proyecto eran:

El primer anteproyecto hecho público a principios de marzo de 1998 motivó una dura oposición con el rechazo total o parcial de los partidos políticos opositores, la CONFAVC, los regantes y los sindicatos agrarios y las dos organizaciones que agrupan los municipios de Cataluña: ACM y FMC. En el mes de julio el Consejero del DAGyP anuncia un nuevo borrador de anteproyecto en el que se excluye a los regantes del pago del canon ecológico.

El problema irresuelto de la rebelión fiscal se agravó cuando se pretendió incorporar a los agricultores en el nuevo canon del agua. El rechazo terminante de estos sectores, unido a las dificultades de alcanzar un acuerdo con la CONFAVC y las organizaciones municipales decidieron al gobierno de la Generalitat a postergar el tratamiento del proyecto hasta después de las elecciones.

Respecto de la unificación de los organismos de gestión del agua (JS y JA) en la Agencia Catalana del Agua (ACA) se observó un consenso generalizado sobre la necesidad de unificación y sólo se plantearon algunas objeciones secundarias como la indefinición del proyecto sobre la futura adscripción de este organismo a un Departamento de la Generalitat<sup>114</sup>.

El gobierno de la Generalitat decide enviar al Parlamento una versión reducida del proyecto original en la que sólo se contemplaba la creación de la ACA. Este proyecto de presentó como una ley de acompañamiento al proyecto de presupuesto y dentro de una ley ómnibus denominada

---

1. Se parte del principio de tratamiento integral del ciclo hidrológico y de considerar al agua como un recurso indispensable y escaso para el desarrollo armónico y sostenible de las actividades económicas y que por tanto requiere una gestión eficiente. Estos principios se sustentan en las nuevas orientaciones de la UE.

2. Se unifica toda la legislación en materia de aguas en Cataluña.

3. Se crea la Agencia Catalana del Agua (ACA), que por un lado aglutina las competencias de la administración hidráulica de la Generalitat y es autoridad competente en las cuencas hidrográficas internas de Cataluña y, por otro lado, como empresa pública catalana, se adecua más a los principios de 'racionalidad y eficacia en su gestión'. Los entes de abastecimiento creados en la Ley 4/1990 se adscriben a la Agencia y esta asume las funciones de planificación y ejecución de obras hidráulicas, así como la asistencia y cooperación con los entes locales, manteniendo una gestión conjunta y coordinada de las concesiones para el abastecimiento en el área de Barcelona y la explotación, conservación y mejora de la red Ter-Llobregat. El gobierno de la Generalitat definiría su adscripción a algún Departamento determinado.

4. Se regula la constitución de entidades locales (ELAS) a las cuales se descentralizarán recursos y funciones de distribución y el saneamiento.

5. Al principio 'quien contamina paga' se le agrega el principio 'quien usa paga'.

6. Se definen los sistemas de recaudación y financiamiento de estos organismos. Se propone un nuevo tributo (canon ecológico) que sustituye a todos los anteriores y comprende dos gravámenes: uno fijo y uno variable de acuerdo al consumo: hasta 6m<sup>3</sup> de consumo rebajas de hasta un 10%, más de 24 m<sup>3</sup> un 30% de incremento. Este tributo lo cobrarían las compañías suministradoras junto al recibo del consumo en forma inseparable y en todo el territorio. Se aplican determinadas deducciones al sector doméstico, al sector agrario y al sector industrial. Se preveía su aplicación en todo el territorio de Cataluña.

7. El consejo de Administración se compone con mayoría de la Administración Autonómica, creándose un órgano consultivo - el Consejo para el Uso Sostenible del Agua - integrado por grupos ecologistas, asociaciones de vecinos, representantes sindicales y organizaciones de usuarios del agua.

<sup>114</sup> En el Parlamento Catalán existían desde 1990 diferentes proyectos para que se unificaran estos organismos y pasaran a depender del Departamento de Medio Ambiente. La indefinición del anteproyecto de ley al respecto era tomado como una prueba de la resistencia de los sectores de 'obras' a que se transfirieran las competencias.

‘Proyecto de Ley de medidas administrativas, fiscales y de adaptación al euro’ que sería aprobada el 31/12/98 (BOPC nº 340/1998).

Las características de la nueva estructura aprobada por el Parlamento eran:

- 1- La ACA se constituye como la Administración Hidráulica única en el territorio catalán agrupando las funciones ejercidas por la JA y la JS.
- 2- Es una entidad de derecho público sometida al derecho privado y regida de acuerdo al Estatuto de la Empresa pública Cataluña.
- 3- Su adscripción a un Departamento de la Generalitat queda pendiente de resolución por parte del Gobierno.
- 4- Sus órganos de gobierno son: el **Consejo de Dirección** (compuesto por representantes de los diferentes Departamentos de la Generalitat), el **Consejo de Administración** (en régimen de participación integrado por representantes de la Generalitat, de la AGE, entes locales y usuarios) y el **Consejo para el uso sostenible del agua**.

Con respecto a la **Unión Europea** su intervención ha sido cada vez más importante sobre la política hídrica. La cofinanciación comunitaria en materia de infraestructura medioambiental ha sido muy importante en los últimos años sobre todo para los estados miembros de los objetivos 1 y 6, como también a través de los fondos de cohesión. Estos fondos han sido cruciales para la construcción de diversas infraestructuras como las depuradoras ambientales siendo, de menor influencia en la mejora de los sistemas de riego. Entre los años 1995 y 1999 se han aprobado un total de 10.859,8 MPTAS para la construcción de obras de saneamiento previstas en los fondos de cohesión (Arlegui L. 1997).

En 1996 la Comisión decide impulsar una *Propuesta de Directiva Marco (PDM)* sobre aguas que plantean un cambio profundo en la concepción del agua y de su financiamiento de acuerdo con pautas que se venían tratando en años anteriores (Tro C. 1994:43-57). Esta PDM comprende aspectos cuantitativos y cualitativos y asume el concepto de cuenca fluvial como unidad de gestión medioambiental. Los principios en que se basa la aplicación de estas políticas son los de subsidiariedad y sostenibilidad ya planteados en el propio Tratado de la Unión y en el V Programa de Acción de la Comunidad Europea.

Los cuatro objetivos principales para una política de aguas sostenible que plantea la Directiva son:

- el suministro de agua potable;
- el suministro de agua potable para otras necesidades económicas;
- la protección del medio ambiente y
- la atenuación de los efectos adversos de inundaciones y sequías.

El principal objetivo para la Comisión será la protección del medio ambiente, aunque los demás objetivos se complementarán con este. La Comisión propone distintos medios para alcanzar estos objetivos que comprenden fundamentalmente el propio marco que sirve para dar integración y coherencia a los distintos niveles jerárquicos encargados de elaborar las políticas de aguas, información y transparencia sobre la situación de las aguas en la Comunidad.

Entre los requisitos se plantea un mecanismo que garantice una tarificación del agua a un precio de recuperación íntegra del coste. Por último, la Directiva propone un cronograma que comprende etapas de estudio y relevamiento de información, elaboración de los planes de cuenca hasta una fecha límite para la ejecución de los mismos y para la aplicación de la 'tarifas reales' que tiene como fecha límite el año 2010.

Respecto de la autoridad de cuenca, esta puede ser centralizada y única o diversas entidades coordinadas de acuerdo a las tradiciones administrativas de los estados miembros.

En definitiva la Directiva de la CE plantea pautas de acción ya contempladas en la misma ley de aguas española y que no han podido ser encaradas (como los planes de cuenca) y temas tan álgidos como el financiamiento de las políticas de agua que tienen gran impacto en la agricultura española<sup>115</sup>. En síntesis, la CE asumiría desde esta directiva un rol central en la política hídrica estatal y regional. De adoptarse deberían adecuarse los actuales planes de cuenca, realizar nuevas inversiones para adecuar la información y gestión exigida, modificar los organismos de cuenca en función de la nueva definición que les da a estos, estrechar más las relaciones entre las competencias municipales autonómicas y del Estado, considerar nuevas medidas sobre el problema de la contaminación y, sobre todo, replantear el modelo de inversión en infraestructuras para riegos y terminar con un modelo subvencionado.

Respecto de otras políticas comunitarias con incidencia directa en la política hídrica, debe destacarse por su impacto la política agraria. La Política Agraria Común (PAC) ha tenido una incidencia determinante en la regulación de los mercados. Estos acuerdos (al igual que el GATT) al ir restringiendo las producciones agrarias y promover la apertura comercial multilateral, indirectamente limitan la extensión de los regadíos. Ya no es posible en términos económicos pensar en grandes transformaciones agrícolas con fuertes inversiones en obras públicas y privadas. También los objetivos de la PAC tienden a que los precios de mercado de los productos agrarios estén lo más cerca posible de los costes marginales de producción. Se busca evitar por este medio todo tipo de subvenciones que distorsionan el mercado (Bacaria J. y Alfranca O. 1994). La elaboración de la

---

<sup>115</sup> Las críticas que se le formulan a este proyecto es que no considera los aspectos sociales en tanto 'valor estratégico del agua' (InforAGUA1988) para países semiáridos. La Directiva plantea en primer lugar el valor ecológico del agua y en segundo lugar su carácter de bien económico. De este modo se rechazan las subvenciones en infraestructuras hídricas y se aboga por la recuperación del coste del agua.

Agenda 2000 que prevé la entrada de nuevos socios a la Comunidad implica la disminución de subvenciones para España lo que genera un nuevo problema en el financiamiento del sector agrícola<sup>116</sup>.

#### ***4.2.5 Los cambios en las leyes y estructuras organizativas del año 1999***

La fase de transición en la que se encuentra la política hidráulica en España se corresponde con los cambios que se vienen generando desde los diferentes niveles de gobierno.

A nivel del **Estado Español** la publicación del Libro Blanco del Agua a fines de 1998 por parte del Ministerio de Medioambiente reafirmó el carácter de bien medioambiental de este recurso. Sin embargo las conclusiones de este documento no descartan la posibilidad de que las cuencas excedentarias cedan aguas a las deficitarias como un mecanismo legítimo para solucionar los déficits hidráticos a través de mecanismos compensatorios<sup>117</sup>. Otro tema de interés es la posición del LBA respecto de los nuevos regadíos: mientras el Plan Hidrológico de Cuencas (PHC) prevé más de un millón de hectáreas, el Plan Nacional de Regadíos (PNR) sitúa esa cifra en doscientas mil has. El LBA salva esta fuerte divergencia interpretando que las cifras contenidas en el PHC representan máximos teóricos pero que las cifras que realmente deben considerarse son las del PNR. Por último el LBA describe el problema de información que limita cualquier proyecto de planificación integral de los recursos: el Estado ignora la identidad, uso y consumo de casi 400.000 acuíferos que corresponden a más del 70% de los que existen en España.

Otro elemento destacable en el nivel central ha sido la aprobación en el mes de agosto de 1999 de la modificación a la ley de aguas (ley 46 de 13 de diciembre de 1999). La principal novedad de la ley se refiere a la posibilidad de cesión de aguas: "los concesionarios de derechos de agua podrán ceder con carácter temporal (sin especificar el tiempo) a otro concesionario de igual o mayor rango, previa autorización administrativa, la totalidad o parte de los derechos de agua que le correspondan". La ley permite también constituir bancos de agua o "centros de intercambio de derechos de uso" para el intercambio de este recurso siendo la confederaciones hidráulicas las únicas autorizadas a lanzar ofertas públicas de adquisición de derechos de agua para posteriormente cederlos a otros usuarios mediante el precio que el propio organismo oferte y otorga al Ministerio de Medio

---

<sup>116</sup> Estos cambios de la política Comunitaria son resistidos por los agricultores locales que ven detrás de estas medidas la influencia de los países del norte (que no tienen problemas de escasez de agua) que eliminarían la competencia de la agricultura española por los elevados costos que traerían aparejadas estas medidas (Del Campo A. 1998)

<sup>117</sup> Debe recordarse que la política de trasvases fue una de las materias más discutidas por el Partido Popular en la oposición al gobierno del PSOE. Para algunos especialistas como J. M. Fluxá Cева presidente del Foro del Agua la propuesta del Libro Blanco ha llegado tarde ya que plantea un periodo de debate cuando los planes hidrológicos de cuenca ya están aprobados. Para el economista J.M. Sumpsi es un documento inconexo y desbalanceado que no tiene una visión unitaria a nivel medioambiental (diario El País 14 de febrero de 1999).

Ambiente la facultad de modificar con carácter de excepcional el orden establecido sobre preferencias de uso<sup>118</sup>.

La reforma incluye también un régimen jurídico para el procedimiento de desalación y reutilización, introducción de políticas de ahorro del recurso a través de la medición de caudales utilizados y fijación de consumos de referencia, creación de mecanismos para el control del buen estado ecológico de los bienes y un régimen más estricto en las autorizaciones de vertido, fomentar el derecho a la información, regulación de la obra hidráulica y potenciación y apoyo a las Comunidades de Usuarios<sup>119</sup>.

Este conjunto de medidas han aclarado y profundizado algunos aspectos de la Ley de 1985 e incluido los cambios que se habían generado en la legislación y la jurisprudencia de aguas remarcando la protección medio-ambiental promovida desde la UE. Aunque estas reglas no son el aspecto central de la reforma (Sánchez Morón M. 2000) la prioridad que se le da al "buen estado ecológico de las aguas" y el conjunto de disposiciones que hacen referencia a la protección del medio-ambiente ubican a esta legislación en el espíritu de las directivas comunitarias. Pero la gran innovación de la Lag. son las medidas para flexibilizar los derechos de uso que es el principal objetivo de la Reforma Legislativa y que busca incrementar los volúmenes de agua disponible (Setuáin Mendía B. 2000).

La modificación de esta ley había sido incluida en la plataforma electoral del partido gobernante y no ha contado con el apoyo del principal partido de la oposición<sup>120</sup>. La principal causa de este rechazo ha sido la posibilidad que se abre de aquí en más para que los particulares puedan transferir temporalmente los derechos de concesión sobre los recursos a otros particulares. Si bien el proceso está monitoreado por las autoridades de cuenca y los precios con que se transfieren estos derechos son limitados, se ha criticado básicamente que se permita vender este recurso por parte de quienes no son los propietarios del mismo ya que el agua es un bien público<sup>121</sup>.

---

<sup>118</sup>Este mecanismo es similar al utilizado en California que permitió la cesión de aguas de los agricultores a las ciudades para que no sufrieran restricciones.

<sup>119</sup>CiU propuso dos enmiendas. La primera referida a que se evite la doble imposición entre impuestos autonómicos para el tratamiento de vertidos y el canon de vertidos que aplica la administración central. Esta enmienda se habría acordado no incluirla en el texto legal y recogerla posteriormente en una suerte de protocolo. La segunda se refiere a la ejecución de obras de mejoras de infraestructura hidráulica de la cuenca del Ebro por parte de la Administración Catalana a cuenta del canon que se paga por el minitránsvase del Ebro a Tarragona. Esta segunda enmienda fue criticada por dirigentes del PAR que entendían que dicho canon corresponde a la Confederación Hidráulica del Ebro.

<sup>120</sup>El proyecto fue apoyado por el Partido Popular y sus socios gubernamentales (CiU y PNV) y fue rechazado por el PSOE e IU. Según fuentes nacionalistas catalanas el apoyo definitivo de CiU al proyecto de ley se produjo tras conseguir que el gobierno se hiciera cargo de una parte importante de la financiación del Canal Garriga-Nogueras destinado a regadio. (El País 26 de noviembre de 1999)

<sup>121</sup>El gobierno de Aragón estudiaba la posibilidad de presentar un recurso de inconstitucionalidad ante la posibilidad de que la ley posibilite los trasvases a otras cuencas (La Vanguardia 15 de diciembre de 1999).

La segunda gran crítica se refiere a que el proceso de planificación hidrológica habría quedado en un segundo plano ya que se priorizarían otros mecanismos de gestión en los que cuentan más la gestión privada o los incentivos económicos para regular una gestión más eficiente de los recursos.

En el ámbito de la **Comunidad Autónoma de Cataluña** se pueden destacar dos hechos que han marcado profundos debates a nivel político y social: la aprobación de una nueva ley de aguas y la discusión del trasvase de aguas a Barcelona.

En el mes de enero de 1999 se presenta el proyecto de "Ley de Ordenación y gestión del Agua" aprobado el 12 de julio de 1999 y que era una continuidad de las políticas de reforma iniciadas en 1998. Los objetivos políticos de la ley eran establecer un único interlocutor en la administración hidráulica, clarificar el rol de las entidades locales y por último resolver el conflicto del canon del agua (Lacambra M. 1999). Según la Directora de la ACA Marta Lacambra el hecho de que existiera una Directiva Europea con un avanzado estado de consenso favoreció la aprobación de la Ley.

El gobierno había logrado consensuar un acuerdo con las entidades vecinales (CONFAVC) por el cual se concluía la guerra del agua quedando la resolución definitiva del problema pendiente de la aprobación de la nueva ley de aguas por parte del Parlamento Catalán. Este elemento fue fundamental para facilitar el tratamiento parlamentario del proyecto de la nueva ley en el que las diferentes fuerzas políticas destacaron el carácter consensual con el que se terminó aprobando<sup>122</sup>.

Es de destacar las enmiendas planteadas por los grupos de PSC y de ERC para que la Generalitat tuviera más competencias en todo el territorio de Cataluña incluyendo las tierras de la Cuenca del Ebro. Estas enmiendas serían rechazadas con el voto de CiU y el PP pero quedaba de manifiesto la vigencia del modelo administrativo en la gestión de las aguas.

Esta nueva iniciativa insistía en la creación de un **canon único** sobre el agua con una modificación importante que era que este pasaba a ser un impuesto y que se excluía a los agricultores y ganaderos de la aplicación de este impuesto (las empresas hidroeléctricas nunca fueron incorporadas como sujetos imponibles).

Aquí no sólo es interesante el tema de la unificación de los cánones existentes o la aplicación del principio de "quien contamina paga" sino sobre todo que se asume que es un impuesto basado en el principio de que "quien usa paga". Es decir que se reconoce que el agua tiene un precio, "el precio

---

<sup>122</sup>Como hecho destacable el ponente del Grupo Socialista autocriticó la "cobardía de todos" los legisladores por no aplicar a los agricultores y ganaderos el canon del agua siendo que estos sectores son los que más agua consumen. Posteriormente criticaba que se hubiera excluido del canon a las empresas energéticas aspectos en los que coincidía el grupo de ERC y de ICIV. La defensa de los agricultores fue esgrimida por el vocero del Grupo del PP para quien el pago de este canon pondría a los agricultores catalanes en una situación desigual respecto al resto de los agricultores de España, además de reconocer que los agricultores pagan los cánones de regulación y desembalse (Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña P-123 Pág. 8428 y ss.)

del costo de uso y de restitución" y este es progresivo penalizando los consumos abusivos o suntuarios y favoreciendo el ahorro y la reducción de la contaminación.

Otra novedad importante de esta ley se refiere a la descentralización de la gestión en las **Entidades Locales del Agua** (ELA) a las que se transfieren competencias en materia de abastecimiento y de saneamiento<sup>123</sup>. Las funciones básicas que cumplen son abastecimiento de agua potable, el alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, el control sanitario de aguas residuales entre otras funciones establecidas por la Ley

La ley divide a las ELAS en Básicas y Cualificadas. Las primeras son entes territoriales que agrupan a uno o varios entes locales para gestionar los sistemas de saneamiento, de abastecimiento en alta y de suministro en baja para los municipios que las integran. Las cualificadas son entes supramunicipales (que pueden incluir comarcas) cuyo ámbito territorial está definido por la planificación hidrológica. Esto quiere decir que más que entidades de gestión son organismos de planificación

La ley ratifica a la ACA como la Administración Hidráulica única en el territorio de las CIC. Los estatutos de esta nueva entidad habían sido aprobados por el decreto 125 del 4 de mayo de 1999 que establecen la ACA como una entidad de derecho público de la Generalitat con la finalidad de constituir una administración hidráulica única<sup>124</sup>.

La estructura organizativa de esta entidad responde a los nuevos requerimientos establecidos por la ley, estableciendo la figura del 'gerente' con una estructura de personal que se encuentra dentro del régimen de derecho privado. Sin embargo la unificación no fue inmediata ya que hasta el mes de enero del año 2000 tanto la JS como la JA seguían funcionando físicamente en diferentes edificios.

Los órganos de gobierno quedaron constituidos por órganos colegiados- Consejo Directivo, un Consejo de Administración y el Consejo (asesor) de Uso Sostenible del Agua todos ellos de tipo colegiado con participación de usuarios y actores interesados en temas hídricos- y órganos unipersonales- Director, Gerente.

Poco tiempo después se modificó esta estructura organizativa de acuerdo con la Ley 4/2000, de 26 de mayo eliminando el Consejo de Dirección cuyas funciones fueron atribuidas al Consejo de Administración e incorporando a un representante de los usos industriales en el mismo. La segunda

---

<sup>123</sup>El problema de los conflictos competencias entre la Generalitat y los Municipios controlados por el socialismo es un tema que se ha mantenido en las diferentes legislaturas en las que se observa la tensión entre las propuestas "centralistas" del gobierno de la Generalitat representado por CiU y los reclamos municipales expresados por los socialistas y sectores de izquierda que gobernan en los municipios.

<sup>124</sup>Debe destacarse que no todas las entidades que se ocupan del tema del agua pasaron a depender de la ACA. La influyente empresa Aguas Ter del Llobregat quedó como entidad autónoma dependiente del DMA. Este hecho no fue mencionado por ningún grupo parlamentario al aprobarse la ley del agua que "unificaba la administración del ciclo hidrológico del agua".

modificación era de menor envergadura y se produjo por el DEC. 218/1999 de 27 de julio que incorporó a la EMSHyTR en el Consejo de Administración.

**Cuadro 9 Estructura de funcionamiento de la Agencia Catalana del Agua**

<i>Órgano de Gobierno y funciones</i>	<i>Composición</i>
Consejo de Dirección	El presidente es el conceller del DMA El vicepresidente es el director de la ACA Un representante del DMA Un representante del DArYp Un representante del DCyT Un representante del DPTyOP Un representante del DySS Un representante del DG
Consejo de Administración <i>Funciones: Es el órgano de gobierno en régimen de participación que cumple las funciones atribuidas por la ley 25/1998</i>	Presidente Consejero DMA Vicepresidente Director ACA Un Representante por cada Departamento Un Representante Administración Hidráulica Estatal Cuatro vocales de Administraciones Locales Usuarios Abastecimiento Doméstico (2) Industriales (2) Agrarios (1) Ganaderos (1)
Director <i>Funciones: Dirige y representa a la ACA</i>	Unipersonal
Gerente <i>Funciones: Cumple las funciones del art. 19.15 de la ley 25/1998</i>	Unipersonal
Órgano de Asesoramiento	
Consejo de Uso Sostenible del Agua <i>Funciones: Ejerce las funciones del art. 19.12 de la ley 25/1998</i>	Ocho Representante Entidades Locales Un representante de la EMSHyTR Seis Representantes Entidades Ambientales Cuatro Representantes Entidades Sindicales Cuatro Representantes universidades Dieciséis Representantes de usos recreativos, industriales, agrarios y ganaderos. Dos Representante de Entidades de Abastecimiento Tres Representantes de Asociaciones de Consumidores y usuarios Un Representante de asociación de Vecinos Tres Expertos nombrados por el DMA

Con respecto al problema de los trasvases, el debate sobre la posibilidad de trasvases de aguas desde el Río Ebro o el Río Ródano a Barcelona se intensificó en los últimos tiempos. Si bien la disputa se ha ubicado especialmente en el ámbito de los especialistas donde se encuentran dictámenes a favor y en contra del proyecto, las repercusiones de estos dictámenes en otros sectores sociales provocaron continuos debates públicos en los medios de comunicación.

El cuestionamiento de algunos especialistas al mantenimiento de políticas que siguen privilegiando la oferta sin que se consideren mecanismos para promover el ahorro y el uso eficiente

de los recursos hídricos<sup>125</sup>, como la reacción de sectores que se sienten afectados por los trasvases<sup>126</sup>, ha determinado que este tema se transforme en un 'issue' sobre el que se han ido formando coaliciones en pro y en contra del mismo. La necesidad de un acuerdo especial entre Francia y España como el alto de costo de financiamiento del proyecto han llevado a este tema, planteado originalmente por el gobierno autonómico, a que se debata a niveles del Estado Español y de la Unión Europea. El gobierno Español ha supeditado su posición a la discusión del Plan Hidrológico Nacional.

La posición de los actores depende de la situación en la que se encuentren ya que no siempre la política antitrasvase es un principio sostenido para todos los casos. Por ejemplo el especialista francés Bernard Barraqué ha realizado una valoración positiva de los trasvases aunque se opone al trasvase del Ródano; los agricultores leridianos se oponen al trasvase de la cuenca del Ebro a Barcelona pero esto no quiere decir que se opongan al trasvase del Ródano- otros especialistas y sobre todo grupos defensores del medioambiente mantienen posturas más principistas y se oponen a todo tipo de trasvases. El proyecto del Ródano aparece como una alternativa para el gobierno autonómico para superar los conflictos que se generan internamente y con otras comunidades autonómicas como Aragón. Las gestiones informales con otras autoridades como la reunión de especialistas de Cataluña y Francia, otorgan al gobierno catalán un estatus de mayor autonomía frente al gobierno español que revaloriza las pretensiones del gobierno nacionalista catalán. Por último los municipios y especialmente los del área Metropolitana han mostrado una disposición favorable a que se solucione el problema de abastecimiento sin que se expidan necesariamente en favor del trasvase.

Otros dos hechos significativos en Cataluña son la firma de un protocolo de financiamiento para la construcción del Canal Segarra-Garrigues y la construcción de la depuradora asociada al proyecto de desviación del Río Llobregat. En ambos se trata de proyectos de gran impacto económico y social pero que a su vez tienen un carácter simbólico con antecedentes históricos relevantes.

El caso de canal Segarra-Garrigues que es un proyecto con más de doscientos cincuenta años de antigüedad (diario Segre 3 de octubre de 1999), será tratado más adelante al analizar la política de riegos. El desviamiento del río Llobregat también es un proyecto con una larga historia y que se

---

<sup>125</sup>La publicación del libro del economista J. Vergés (1998) fue utilizada como uno de los argumentos expuestos en la denuncia del ingeniero Barraqué a la comisión de especialistas que debían expedirse sobre la oportunidad del trasvase de aguas desde el Río Ródano (diario El País 20 de junio de 1999 pág. 4). En el que se señala que los trasvases no son necesarios ya que se cuenta con agua suficiente pero esta está mal administrada (especialmente en los sectores agrarios) por lo que es necesario que se apliquen mecanismos económicos que incentiven el ahorro. La utilización de los recursos hídricos de la presa de Rialb- destinada a ampliar las áreas de riego- es otra posibilidad planteada por algunos especialistas para trasvasar aguas a las Cuenca Interna de Cataluña (diario El País 7 de marzo 20 de 1999). Las duras respuestas de los sectores agrarios a las propuestas (diario Segre 19 de junio de 1999) como de otros especialistas- como el Comité Científico francés para el Acueducto Languedoc-Rosellón-Cataluña- y empresarios al trasvase han mostrado el carácter confrontativo de este issue en el que se han generado básicamente dos posiciones antagónicas

<sup>126</sup>El gobierno de la Comunidad Autonómica de Aragón estudia la posibilidad de plantear un recurso para rechazar la nueva ley de aguas española ya que esta posibilitaría los trasvases intercomunitarios.

concretó en la última década. De acuerdo a un estudio realizado por la Junta de Aguas desde el año 1891 se sucedieron un conjunto de planes, proyectos y estudios que preveían la desviación del río Llobregat. En 1994 las administraciones central, autonómica y local firman el **Convenio del Delta** que aprueba la ejecución de un conjunto de obras para mejorar las infraestructuras de la zona: desviamiento del Llobregat, ampliación del puerto y del aeropuerto, nuevas vías de acceso a Barcelona, construcción de la depuradora del Prat y adecuación de diversos servicios. Por este convenio se crea la Comisión de seguimiento del Plan del Delta y se encarga a la Dirección General de Política Hidráulica la redacción del Proyecto de desviamiento que se concluye en el año 1997. En el año 1999 el MIMAM aprueba el proyecto de desviación del Llobregat y comienzan las obras para construir la depuradora del Prat con lo que termina un proceso que movilizó a una gran cantidad de actores y generó numerosos conflictos.

En el **ámbito europeo** la aprobación de la DM del Agua en junio del 2000 inició una nueva etapa en las políticas hídricas europeas que busca integrar y dar coherencia a las dos grandes olas de Directivas. El objetivo fundamental de la DM es alcanzar un buen status para todas las aguas para las aguas superficiales y subterráneas tanto a nivel ecológico y químico. Esta síntesis en la Legislación está guiada por los principios del contaminador pagador, de prevención, precautorio, la rectificación a las fuentes y la subsidiariedad en la gestión.

Las autoridades de aplicación de la Directiva son la Comisión Europea para las tareas de supervisión, los Estados Miembros encargados de la implementación y las Autoridades de Cuenca para la ejecución.

Uno de los aspectos más problemáticos en el proceso de discusión de esta Directiva fue el referido a trasladar los costos reales de las infraestructuras y servicios a los usuarios. España fue uno de los Estados que resistió con más vehemencia la intencionalidad original que buscaba evitar subsidios encubiertos y aplicar incentivos para un uso más eficiente. La especificidad del caso español y el fuerte impacto a las actividades económicas han sido los argumentos planteados para rechazar la redacción original. La comisión arribó a un acuerdo entre las partes en donde se establecen pautas económicas que los Estados miembros no están obligados a cumplir siempre que justifiquen adecuadamente su posición y no se afecten los objetivos de la DM<sup>127</sup>.

Sobre el tema del valor económico del agua la DM del Agua aprobada en junio de 2000 aclaró en sus considerandos que el "agua no es un producto comercial como cualquier otro, sino que es una herencia que debe ser protegida, defendida y tratada como tal". La iniciativa original de DM proponía que se cubrieran los costos reales de gestión de las aguas. Esto provocó la rápida reacción

---

<sup>127</sup> El problema de las tarifas del agua afectaba especialmente a la agricultura del regadio por lo que este tema se ampliará al analizar las políticas de riegos.

del gobierno español y del sector agrario por el impacto negativo que podría ocasionar en la agricultura española esta medida lográndose un artículo más orientativo que de taxativo cumplimiento<sup>128</sup>.

El texto final aprobado (art. 9) establece que "los Estados miembros deberán tener en cuenta el principio de recuperación de los costos sobre los servicios, incluyendo los costos ambientales y económicos y considerando el análisis económico establecido en el Anexo III y en particular con el principio del contaminador pagador".

La UE otorga un amplio plazo, hasta el año 2010 para que los estados establezcan estos incentivos económicos para una gestión más eficiente (gestión de la calidad) y para contribuir a los objetivos ambientales de la Directiva. El inciso 4 de este artículo ha dejado un margen de maniobra a los estados miembros para que con fundadas razones no se apliquen estas políticas de precios siempre y cuando no se comprometa el cumplimiento de los objetivos de la Directiva<sup>129</sup>.

---

<sup>128</sup>Las tarifas del agua constituyen uno de los instrumentos más mencionados en la política hídrica con efectos sobre la gestión cualitativa como cuantitativa del agua. Los trabajos de J. M. Sumpsi (1996) y de Jiménez J. et al. (1996) son coincidentes al relativizar la eficiencia de estas medidas para todos los casos ya que puede provocar una disminución significativa de la renta agraria sin generar ahorro de aguas, o exigencias de tarifas tan altas que la opción más racional sea abandonar los riegos. En otros casos se puede mejorar la recaudación pero afectar la renta sin incidir en el ahorro. Las opciones seguidas por los agricultores tienen que ver más con la elección de actividad o de cultivo (cambio de cultivo de regadío, o de regadío a secano, o abandono de la actividad agraria) que con las técnicas de gestión (manejo del agua, dosis, técnica de riego). Las diferencias de precios entre las cuencas son muy marcadas y se deben sobre todo a causas estructurales (gama de cultivos posibles y estructura y dimensión de las explotaciones) que a variables ligadas a las dotaciones de agua, garantía de suministro o eficiencia técnica en el sistema de distribución.

<sup>129</sup>Aquí contrasta notoriamente los primeros textos propuestos que hablaban de recuperación íntegra de costes y la redacción definitiva del art. 9 inciso 4 en el que se establece que los Estados miembros no incumplirán la Directiva si deciden no aplicar el principio de recuperación de costes siempre que no incumplan con los fines y objetivos de la presente Directiva. La presión de España y de otros países por el impacto que esta Directiva tendría sobre los costos agrícolas fue decisiva para la modificación de este artículo.

## CAPÍTULO CINCO

### **5.1 Las fases de la política hídrica: la inestabilidad institucional**

En la evolución de la Política hídrica catalana se distinguen distintas etapas cargadas de conflictividad en las que a los cortes territoriales de la gestión (AHC y CHE) se le agregan la diferenciación entre la gestión del saneamiento y de la JA como de los diferentes niveles institucionales que participan en la administración de las aguas. En relación con la gestión del saneamiento se incorporaron aspectos innovadores como el sistema de autofinanciamiento y un ambicioso plan de construcción de depuradoras. En los primeros años se dio una política descentralizada pero en los años 90' se produce una fuerte concentración de funciones y se acelera notablemente la construcción de depuradoras. Estas políticas se orientaron a sanear principalmente las aguas residuales de uso doméstico. Respecto de los otros usos en los últimos años la AHC ha intensificado acciones de control e incentivo para la solución de los problemas de contaminación hídrica.

En cuanto a la gestión de la JA prácticamente se reprodujo el Modelo Hidrológico anterior a 1979. Los planes sucesivos desde 1980 han partido de un análisis de demandas crecientes ante las que se deben incrementar las ofertas. A pesar de los anuncios de proveer un sistema que tienda a la gestión de la demanda, las previsiones establecidas en los planes hidrológicos siguen manteniendo el criterio productivista. En los consumos domésticos han seguido creciendo los consumos por habitante y día, pasando de 147 lt. en 1996, a 154 lt. en 1997 a 159 lt. en 1998 (INE 1998).

Ante los déficits de agua de las CIC (sobre todo por las demandas urbano-industriales) y las dificultades para lograr los trasvases desde el Río Ebro, aparecen nuevas alternativas de trasvases como la del Río Ródano de Francia. Esta alternativa que tiene importantes críticas técnicas y políticas, es un desafío desde el gobierno autonómico a las competencias estatales ya que plantean una negociación directa entre la Generalitat y otro Estado.

En síntesis, se puede decir que las características que diferencian la gestión del agua en Cataluña del resto de la AGE ya estaban presentes en la etapa previa a los traspasos competenciales. Lo más innovador ha sido la gestión de la calidad de las aguas sucias en las que se ha avanzado con mecanismos de autofinanciamiento y un fuerte impulso de la construcción de depuradoras. Pero también en este caso ha primado el espíritu productivista que privilegia los objetivos económicos sobre los ambientales.

Los continuos cambios en las estructuras administrativas y en el Régimen Jurídico muestran una orientación errática e inestable de las instituciones de agua catalanas. En estos cambios han incidido factores externos e internos en los que los niveles de gobierno se han influido mutuamente.

Por otro lado, estos cambios no son un proceso aislado sino que se han dado de forma concurrente con cambios en los niveles Estatal y Europeo.

La influencia entre los tres niveles no tiene una dirección única - de arriba hacia abajo - sino que más bien se dan procesos de *feedback* en los que los actores institucionales inciden entre sí en los contenidos, redes y estilos de la política hídrica. La concepción de distrito único de cuenca, la planificación y la importancia de los aspectos cuantitativos, son temas que ha incluido la propuesta de directiva de la UE y que tienen sus raíces en la tradición hidráulica española; el modelo de financiamiento, la organización de los usuarios de aguas subterráneas y la gestión integral de las aguas propuestas en la legislación estatal tienen una referencia local en la AHC; el PHCIC empezó a tener cuestionamientos serios luego de que entrara en crisis el PHN.

**Cuadro 10 Las fases de la Política Hídrica en Cataluña**

	Nivel Estatal	Nivel Europeo	Nivel Autonómico
<b>1979-1984 Fundación Institucional</b>	Constitución del Estado y Estatuto Autonómico.	Ideario de diferentes Partidos. Primer ola de Directivas.	División territorial en dos áreas según modelo hidrológico a cargo de la AGE. Creación JS. Canon de Saneamiento. Mintrasvase a Tarragona.
<b>1985-1990 Conflictos competenciales y territoriales</b>	Lag. 1985. Ratificación Modelo Hidrológico. Sentencia TSC 1988. Nueva estructura de la CJI	Ingreso a la UE. Adecuación a la DM: contenido medioambiental. Influencia de PAC.	Ley AHC: reproducción modelo estatal. Gestión de la oferta. Gestión separada JA y JS. Saneamiento aguas domésticas. Incremento de ingresos JS. Fuertes conflictos con Municipios. Creación EMRHyTR. Avance AHC sobre Municipios y CHE
<b>1990-1995 Crisis modelo de Administración</b>	Bloqueo PLIN. Exigencia de Plan de riegos.	Segunda ola de Directivas: DM sobre abastecimiento urbano y sobre nitratos para agricultura.	Creación DMA. Gestión empresarial: REGSA, Gisa, ATLL y transformación JS. Críticas al PHCIC. Construcción depuradoras. Canon de infraestructura. Guerra del agua. Importancia fondos UE. Tensión con Municipios del Área Metropolitana
<b>1996-2000 Transición. Discusión de nuevos modelos</b>	MIMAM: acentuación medioambiental. Libro Blanco. Aprobación de los PIIC.	Tercer ola de directivas: Nueva DM de la UE: Mayores controles cualitativos. Incluye aspectos cuantitativos.	Creación de la ACA. Canon único. Descentralización en Municipios

Fuente: Elaboración propia

### **5.1.1 El estilo de gestión de la política hídrica: ratificación y crisis del modelo hidrológico**

El régimen jurídico de las aguas en el periodo 1980-2000 confirmó la tendencia histórica de la política hídrica española al ratificar los principios del Modelo Hidrológico.

Tanto en la dimensión horizontal (grupo) como en la vertical (trama) la legislación prevé mecanismos formales de interacción principalmente en torno a los organismos de cuenca ('la administración periférica' de acuerdo a A. Embid Irujo 1996). Este nivel de formalización en la participación se ha mantenido con la nueva ley de Aguas y en la legislación de Cataluña. Las redes en

torno de la política hídrica están articuladas por procedimientos previamente definidos, roles diferenciados y fronteras cerradas. Estos principios del Modelo Hidrológico están estrechamente vinculados con un estilo jerárquico con mecanismos de participación corporativa.

Pero esta aceptación del Modelo Hidrológico y sus principios básicos no quiere decir que se hayan disipado las tensiones características de la Administración Hídrica Española (Embíd Irujo 1996).

Con relación a la titularidad de los recursos la Lag. de 1985 incorporó en el dominio público a las aguas subterráneas lo que intensificó los mecanismos de control por parte del Estado. De este modo se culminó un proceso iniciado a principios de siglo en el que con el tiempo se fue acentuando la intervención del Estado. Este creciente proceso de estatización se ratificó con la Planificación Hidrológica como el mecanismo de decisión más adecuado para gestionar los recursos.

La Autoridad Única sobre un ámbito territorial, la cuenca hidrográfica, ha sido consagrada en la Lag. de 1985 y la DM de la UE de 1999 como la fórmula apropiada para la gestión de los recursos hídricos. Pero la intervención de diferentes niveles de gobierno, con una importancia creciente de la UE y de la CA de Cataluña, la conformación de redes de interacción diferentes en torno a la gestión de la calidad y la cantidad y la aparición de nuevos actores y arenas de decisión han modificado la forma e intensidad de estas tramas.

La estructura de red de tipo piramidal en la que convergían las diferentes autoridades de cuenca coordinadas de manera centralizada por un organismo de la AGE (DGOH), ha dado paso a una estructura de redes centradas en distintos niveles de gobierno.

La participación corporativa ha sido reafirmada en el Régimen Jurídico a nivel Europeo, Estatal y Autonómico. La preocupación por extender estas redes formales de participación para democratizar la gestión de las aguas no quiere decir que todos los actores relevantes puedan participar en los procesos de decisión.

Las asociaciones de vecinos o de los grupos ecologistas se incorporan primeramente desde redes amplias formadas espontáneamente a partir de problemas concretos (issue networks).

Pero también se da el caso de otros actores que mantienen un indiscutible nivel de influencia pero que no participan de estas redes formales básicas construidas en torno de la administración hidráulica. Es el caso de los partidos políticos, las empresas de abastecimiento de agua y las empresas constructoras.

La disciplina partidaria no es una regla inmutable que defina por sí misma la posición que asumirán las diferentes administraciones participantes en la Administración Hídrica. El tratamiento del PHN fue bloqueado en buena medida por las discrepancias internas entre distintas regiones gobernadas por un mismo partido.

Pero las coaliciones gobernantes inciden en las orientaciones de las políticas y en las estrategias de los actores institucionales. Las diferencias entre los entes locales y la Generalitat de Cataluña se explican en gran medida por la implantación territorial del PSC y de CiU.

La presencia de Agbar en todo el territorio de Cataluña no puede dejar lugar a dudas de que es un actor con gran incidencia en la gestión de los recursos. Sin embargo, su participación formal en un organismo de administración recién ha sido reconocida en los últimos años.

Por último, las empresas constructoras que constituyen el llamado 'lobby del cemento' y que serían los intereses que impulsan la continua construcción de obras, tampoco participan directamente de estas estructuras. Aquí merece destacarse que en este lobby del cemento no sólo se deben ubicar las empresas que construyen grandes infraestructuras hidráulicas. La construcción de viviendas de gran impulso en los últimos años tiene en la disposición de recursos hídricos un cuello de botella que limita su crecimiento.

### **5.1.2 El gobierno multinivel del agua en Cataluña**

La Secretaría de Aguas y Costas concentró en 1996 las competencias en materia de aguas que estaban dispersas en diferentes organismos. Se buscaba resolver de este modo el elevado grado de fragmentación y solapamiento característicos de la política hídrica estatal. Pero para esta época las competencias jurisdiccionales en materia hídrica habían cambiado sustancialmente. Esto es lo que diferencia a este modelo de centralización del que antiguamente ostentaba la DGOP.

Con el ingreso de España en la UE, la consolidación del Estado de las Autonomías y el protagonismo de los municipios, se han formado redes de estos diferentes niveles de gobierno desconcentrando la relación piramidal que existía en el Modelo Hidrológico.

Existen cuatro niveles institucionales que dividen las competencias sobre el agua en cuatro ámbitos político-institucionales. En el ámbito supraestatal se encuentra la Unión Europea que fija las pautas normativas generales especialmente en los aspectos medioambientales.

El Estado Español es el interlocutor ante la UE, establece el marco normativo general, aprueba los Planes Hidrológicos de Cuenca y elabora el PHN, gestiona la CHE, controla instrumentos macroeconómicos y políticas que afectan al sector.

La Comunidad Autónoma de Cataluña desarrolla el marco normativo, gestiona los recursos, elabora los Planes Hidrológicos de las CIC y gestiona otras políticas que afectan al sector.

Los Municipios tienen a su cargo el abastecimiento de aguas, gestionan las políticas de saneamiento y desarrollan las políticas urbanísticas.

Además de los recursos jurídicos cada uno de estos actores cuentan con recursos políticos, económicos y técnicos que son muy importantes a la hora de definir las políticas.

## El nivel Europeo

La aparición de la Unión Europea como actor supraestatal con capacidad para imponer sus decisiones entre los estados miembros ha debilitado el rol de la AGE como máxima autoridad en el gobierno del agua.

La AGE es un actor más que debe competir con otros para influir en las decisiones de la UE. La discusión de la última DM del agua que avanza sobre la gestión cuantitativa del agua ha determinado que el Estado Español deba incorporar en su agenda de discusión temas que vienen dados desde afuera.

El espíritu de esta DM es justamente el flexibilizar los mecanismos de participación y profundizar la descentralización de las políticas hídricas. La formación de redes de especialistas de diferentes disciplinas y ámbitos (universitarios, privados, gubernamentales, etc) que se promueven desde Europa genera relaciones que rompen con las tradicionales 'comunidades epistémicas'.

La UE no sólo es un ámbito de decisión sino que también se ha transformado en una instancia alternativa que utilizan los actores locales para presionar al gobierno central. El trasvase de aguas del Ródano o el cuestionamiento de los planes de cuenca a nivel local se han planteado en ámbitos de la UE como el Parlamento o las diferentes Comisiones.

La importancia creciente de los fondos europeos en el financiamiento de las obras hidráulicas y de saneamiento fortalece la legitimidad de los mecanismos de control supraestatal.

El Régimen Jurídico Español del Agua ha debido adaptarse a las pautas fijadas desde el ámbito europeo. La influencia europea ha sido decisiva en la orientación medioambiental que se le da al agua tal y como se manifiesta en las exposiciones de motivos de las reformas de las leyes de agua.

Pero la influencia de Europa en las políticas locales no necesariamente se producen por una subordinación normativa o por la influencia en el financiamiento de proyectos. El proyecto de ley del canon de saneamiento en Cataluña planteado por la Generalitat utilizó como argumento las nuevas orientaciones europeas en materia de financiamiento cuando la DM aun no se había aprobado.

El europeísmo ha sido incorporado en el discurso de la Generalitat para reivindicar el trasvase de aguas desde el Río Ródano a Barcelona. Este tema demuestra por un lado la influencia indirecta que Europa ejerce en las estrategias de los diferentes actores. Por otro lado, la capacidad de iniciativa de un gobierno regional para incorporar en las agendas un tema reservado al ámbito estatal demuestra que el control de las agendas no depende de un solo actor.

En relación a la dimensión simbólica, las políticas europeas han tenido diferentes fases en las que se ha ido acentuando la necesidad de una gestión integral y sostenible del agua. La gestión integral comprende un tratamiento conjunto de los aspectos cualitativos y cuantitativos ya que ambos están íntimamente vinculados. Esto supone adaptar las estructuras organizativas de los estados

miembros a un modelo de gestión en el que se reconoce la autoridad única de cuenca, el modelo de la planificación y la participación de los usuarios en la gestión.

### **El nivel Autonómico**

Los diseños institucionales y procesos de intermediación han sido destacados como factores que inciden en el éxito de las políticas públicas. Para S. Aguilar (1997) el problema medioambiental español reside fundamentalmente en que no existe una relación de cooperación fluida entre el Estado y los empresarios lo que produce un “déficit en la implementación” de estas políticas debido al carácter predominantemente jerárquico del diseño institucional español. El modelo alemán, de tipo asociativo, es un ejemplo de cooperación exitosa en las relaciones entre el Estado y los particulares.

Para V. Pérez Díaz et al (1996) la crisis de la política hídrica española se debe a que se desarticuló la comunidad de política hídrica que durante años había controlado el sector. Esta sería la causa fundamental de la situación de bloqueo que impide aprobar una herramienta fundamental de la Ley de Aguas como es el Plan Hidrológico Nacional. Un nuevo modelo de gestión requeriría incorporar nuevos actores sociales en una estructura de redes más abiertas.

Esta aparente contradicción en la descripción y diagnóstico de los procesos de decisión de la política hídrica española puede salvarse cuando se separa entre la gestión de la JS y de la JA. El caso de la política hídrica catalana parecería confirmar esta hipótesis.

El estilo de gestión de la Administración Catalana se ha visto afectado por la separación que se mantuvo en la mayor parte de este periodo entre una Administración Especializada encargada del saneamiento- JS- y una Administración Hídrica General -JA- (Fanlo Loras A. 1996: 320). Desde el primer momento se dio una gestión separada ya que la JS comenzó a funcionar en 1980 mientras que la JA lo hizo a partir de 1986 cuando se produce el traspaso de competencias de la CHPO.

La JA absorbió las competencias de las Confederaciones Hidrográficas y las Comisarías de Aguas con lo que se resolvía la dualidad en la Administración Hídrica en el territorio de las CIC. Pero esta unificación no absorbió las competencias desplegadas en la gestión del saneamiento.

Ambas reparticiones estuvieron posteriormente adscriptas a una misma jurisdicción, el DPTyOP, aunque mantuvieron una gestión separada. Cuando se crea el DMA se profundiza el distanciamiento ya que la JA sigue unida al DPTyOP mientras que la JS se adscribe al DMA. Finalmente en 1999 se produce la fusión de ambos organismos en la ACA.

Si bien ambas administraciones adscribieron al estilo jerárquico de tipo corporativo del modelo hidrológico español y ambas promovían la gestión de la oferta, las características de los actores participantes, la intensidad de las redes y la orientación de sus políticas, plantean diferencias en el estilo de gestión de estas administraciones.

Mientras que en el saneamiento se dieron modelos de intermediación débiles con un rol más activo del Estado, en los aspectos cuantitativos las vinculaciones fueron más estrechas con prácticas tradicionales de cooperación.

El cambio en las estructuras de las redes y la influencia de nuevos valores y creencias ha puesto en crisis la gestión de la oferta. Esto se ha visto reflejado en las estructuras de la JA que han terminado siendo absorbidas en una nueva entidad- la ACA- que en principio tiene una clara orientación ambientalista. Frente al modelo de la oferta aparecen variantes en donde se preconiza la gestión cualitativa con fórmulas que hacen hincapié en la demanda (adecuar las necesidades a los recursos) o en la protección de los recursos.

#### **a) El estilo de gestión de la JA**

Las funciones de policía de aguas y de construcción de obras y explotación de recursos fueron transferidas a la JA. La JA reprodujo la estructura organizativa de la CHPO con un modelo participativo centrado en los principales usuarios. Las relaciones entre actores públicos y privados se asemeja al modelo del 'gobierno de interés privado' descrito por Steek y Schmitter (1991): representación monopólica de las asociaciones privadas sobre su sector, con capacidad para el control mutuo, el acceso garantizado, la membresía y contribución compulsoria, jurisdicción y control sobre el comportamiento de sus miembros, confianza interorganizacional y legitimados por el Estado (o una agencia estatal) en su distribución de autoridad y coerción interna.

Esta continuidad permitió que se mantuvieran las relaciones entre los actores que tradicionalmente intervenían en las decisiones. El carácter cerrado de las redes, con grupos fuertemente unidos, una distribución equitativa de recursos, con valores fundamentales compartidos apoyados por el conocimiento científico y de carácter excluyentes han permitido que subsistan las comunidades de políticas hídricas.

La estructura de red de los actores presenta notas diferentes según se trate de las aguas subterráneas o de las superficiales. En las primeras se ha mantenido el carácter corporativo, elitista, cerrado y estable del modelo hidrológico. En las aguas subterráneas las redes son más numerosas, variables y difusas.

Las redes se constituyen alrededor de los actores institucionales en los múltiples niveles y ámbitos competenciales que afectan a la política hídrica. Los principales actores son los usuarios la JA y la CHE. Las características que diferenciaban las estructuras de los usos en las CIC (antes CPO) de la CHE se mantuvieron durante este período.

También pueden distinguirse sub-redes de acuerdo con los usos o las fases del ciclo hidrológico.

En las últimas fases estas se volvieron más abiertas y pluralistas por la presión de nuevos actores como los consumidores y los Partidos Políticos que discuten los planteamientos de los especialistas y los principios mismos del sistema vigente. Se dan casos puntuales de gran apertura de las redes, con características de redes en torno a asuntos específicos (*issue networks*) como lo fue el trasvase de aguas del Ebro a Tarragona donde intervinieron una gran cantidad de actores en la resolución del conflicto.

El mito de la naturaleza ha mantenido el paradigma de la oferta que consiste en equiparar los recursos a las necesidades humanas de acuerdo a parámetros técnicos definidos por el máximo virtuosismo ingenieril. Esto ha exigido un tipo de conocimiento en el que sigue primando una actitud anticipatoria de los problemas a través de los planes hidrológicos.

Hasta los años 80' el problema de la escasez de recursos y los conflictos que ello acarreaba los resolvía el Estado aumentando la oferta. La cooperación que se daba en las CH donde participaban diferentes usuarios se refería sólo a los nuevos recursos ya que los planes no planteaban una redistribución de los existentes. Al tiempo que entraba en crisis la gestión de la oferta se dieron un conjunto de medidas que afectaron la demanda y que han llevado a nuevas fórmulas de cooperación entre los actores intervenientes<sup>130</sup>. Estas medidas han incluido programas de ahorro del agua y los incentivos (y desincentivos) económicos que implican la aplicación de las tarifas y los cánones. Estos factores permitieron que en la década de los 80' los sectores industriales y urbanos hayan contenido la demanda a niveles muy por debajo de los previstos en los planes hidrológicos.

Otras fórmulas de cooperación han aparecido frente a la crisis del modelo tradicional de incremento de la oferta. Los casos de sesión de derechos a cambio de infraestructuras entre las CR y los sectores urbano-industriales de Tarragona y el nacimiento de las Comunidades de Usuarios de aguas subterráneas de la zona industrial de Barcelona han permitido redistribuir los recursos superando el juego de suma cero que caracteriza las relaciones de distribución en un contexto de escasez.

En el ámbito institucional se distinguen en especial los conflictos competenciales entre la AHC y la CHE y entre la Generalitat y los Municipios.

La permeabilidad de las fronteras institucionales a la influencia de sectores externos varía de acuerdo a los sectores de los que se trate: el sector agrícola ejerce más influencia en la CHE mientras que el industrial y el doméstico lo hacen en la AHC. De este modo mientras en el primer caso se han mantenido los valores tradicionales del modelo hidrológico para la financiación de la gestión

---

<sup>130</sup> El bloqueo del PHN en 1993 fue la culminación de un proceso que se prolongó durante toda la década de los 80' y que tuvo en los trasvases los puntos más conflictivos. La sequía de 1989 influyó para que se profundizaran las medidas de ahorro.

(gratuidad del agua, financiación del estado de las obras, etc.) en las CIC ha sido más fuerte la influencia de la gestión empresarial del agua (industriales y empresas distribuidoras) donde los valores económicos están más internalizados en el conjunto de la población.

Si bien la participación tiene una larga tradición en cuanto a su institucionalización, el predominio de los sectores técnico-burocráticos ha vuelto poco accesible la participación de otros sectores en la determinación de las políticas. En general la participación de los actores socioeconómicos se ciñe sobre todo a las fórmulas de reparto de los recursos y a los modelos de financiamiento sin intervenir mayormente en otros aspectos de la gestión que se dejan en manos del gobierno: El mecanismo de funcionamiento de estos entes participativos es por lo general formal con pautas de funcionamiento no reglamentadas.

La distribución de recursos es fuertemente asimétrica. El recurso en sí se encuentra distribuido según diferentes criterios donde se resalta la desigualdad dentro del propio sector agrícola y de éste con el resto de los sectores. Los recursos económicos están distribuidos en una forma desigual. Si analizarnos la gestión en baja se advierte que los usuarios domésticos son los que pagan relativamente más en relación con otros usuarios. Respecto de la gestión en alta si bien se mantiene un elevado nivel de financiamiento de las infraestructuras con fondos generales la aplicación del canon de infraestructura ha implicado una distribución inequitativa de este tributo entre los distintos usuarios y entre los territorios de las dos cuencas.

Las arenas de desarrollo son principalmente las institucionales, fundamentalmente de la administración aunque en el tiempo han ganado espacio las arenas políticas (con un rol más activo del parlamento), la de los especialistas en las que se ha abierto más a la intervención de otros sectores y las arenas sociales.

Las relaciones de los actores socio-económicos con los institucionales no se circunscribe a una sola instancia. Por ejemplo, los sectores agrícolas participan en las políticas de la AHC, intervienen por medio de sus confederaciones a nivel de la AGE y participan en las comisiones de la UE como grupos de presión.

### **b) El estilo de gestión de la JS**

Las funciones de la JS se han centrado fundamentalmente en la construcción y gestión de infraestructuras de saneamientos- depuradoras. El modelo de gestión adoptado también es de tipo participativo aunque las relaciones de los actores que participan en la gestión del saneamiento son

más débiles y discontinuas, son numerosas, con una distribución desigual de recursos y una amplia gama de intereses afectados<sup>131</sup>.

Estas redes intermitentes son por lo general conflictivas y tienen como protagonistas a grupos ecologistas o intereses locales afectados por algún problema. Pero también se advierte un núcleo de participación semicerrado en donde participan activamente los entes locales, las empresas proveedoras y los especialistas.

La gestión del saneamiento reprodujo la política de obras característica de la gestión de la oferta. Es decir que no se atacó la causa, el origen de los vertidos, sino los efectos de la misma. Los instrumentos fiscales han priorizado la cobertura de los costes de las obras sin que se busque orientar a la actividad económica hacia una mayor sostenibilidad (Tello 1999).

El conocimiento desarrollado es de tipo reactivo –ensayo y error- con gran influencia de los factores externos. Esta situación varía cuando se trata de las aguas domésticas en donde las medidas anticipatorias- planes de saneamiento- están más desarrolladas. Pero en los usos industriales y en mayor medida en los agrarios los planes están más atrasados en su fase de implementación.

La influencia de actores no-institucionales en la determinación de las políticas ha ido cambiando en esta etapa. A diferencia de la gestión cuantitativa los usuarios han influido negativamente (para que no se apliquen las políticas de control) sobre las políticas de saneamiento. Con el tiempo y en la medida que las normativas europeas y la conciencia ambiental de la población se han incrementado se han ido forjando redes de cooperación entre los actores industriales y los municipios y la AHC. Este nivel de relación es más débil en el territorio de la CHE donde predominan los actores agrarios.

La distribución de recursos es asimétrica tanto entre los diferentes usuarios como entre los territorios de las CIC y las CE con características similares al aspecto cuantitativo. Los escenarios de interacción predominante son los institucionales y de manera intermitente y para casos específicos las arenas sociales (ver cuadro 11).

### **5.1.3 Tendencias de cambio en el Estilo de Gestión: los sesgos individualistas e igualitarios.**

Entre el año 1999 y el 2000 se aprobaron reformas en los regímenes generales de tres niveles de gobierno: el Europeo, el Estatal y el de la CA de Cataluña. Estas reformas han estado acompañadas por cambios en los organismos de gestión y en las orientaciones de las políticas hídricas.

---

<sup>131</sup> Un ejemplo en este sentido es la Comisión Antitránsfase del Ebro conformada entre otros por agricultores y grupos ecologistas que en diferentes ocasiones han tenido posiciones enfrentadas.

**Cuadro 11 El Estilo de Gestión de las Políticas Hídricas**

	Mito de la Naturaleza	Estilo de Conocimiento	Permeabilidad Institucional	Gestión de recursos	Escenarios predominantes	Redes
Gestión Cantidad	Perversa-Tolerante con tendencia a mayor libertad (benigna en aguas subterráneas)	Anticipatoria Máxima virtuosidad ingenieril	Baja (diferencias entre la CHE y la JA)	Gestión de la Oferta (recursos)	Institucional con creciente importancia de arenas políticas y sociales.	Corporativas, elitistas, cerradas y estables. (en aguas subterráneas más abiertas)
Gestión Calidad	Perversa-Tolerante con tendencia a mayores restricciones	Anticipatoria en usos urbanos y Reactiva en usos industriales y agrarios	Media (diferencias entre la CHE y la JS)	Gestión de la Oferta	Institucional y social.	Semicerradas, inestables, casos de issues networks

Fuente: Elaboración propia

Las tensiones tradicionales en la política hídrica no han desaparecido a pesar de que el Régimen Jurídico legitimó los principios del Modelo Hidrológico. La cuenca como ámbito territorial de gestión es cuestionada por el modelo administrativo reivindicado por las CCAA. La planificación centralizada (nacionalización de la política) compite con fórmulas de mercado- flexibilización de concesiones, bancos de agua- que buscan agilizar la gestión. La participación corporativa de los usuarios rivaliza con mecanismos de decisión políticos (como el Parlamento) o de participación directa (como las organizaciones ciudadanas). Pero lo más novedoso de este período es el cuestionamiento al paradigma de la gestión de la oferta sobre el que giraba la administración del agua. Las fórmulas de gestión alternativas priorizan la gestión de la demanda, la protección de los recursos y la eficiencia en la gestión.

Pero estas nuevas propuestas no plantean sólo una modificación en la concepción de la naturaleza y los contenidos de la política hídrica tradicional, sino que reclaman nuevas fórmulas organizativas que estructuren la interacción de los actores. Estos nuevos diseños institucionales promueven una mayor participación, condiciones igualitarias entre usuarios y territorios, información accesible y mayor transparencia, mayor libertad de elección para los particulares.

Aquí se advierten dos tendencias distintas en el cuestionamiento del estilo de gestión jerárquico corporativo. Por un lado, aparecen tendencias igualitarias que promueven estructuras organizativas de pequeña escala en donde la participación de los usuarios es más factible. Estos cambios tienen que ver con las transformaciones en los valores de la sociedad catalana en donde se han ido rebajando las prioridades libertarias, muy fuertes luego de la dictadura de Franco, en favor de opciones igualitarias (Orizo F. A. y Roque M. A. 2001: 19)

Estas propuestas recelan de los mecanismos de planificación centralizados en donde terminan decidiendo los grupos con mayor capacidad de lobby. Las organizaciones ecologistas y los partidos de izquierda son los principales impulsores de estas propuestas. Los Regímenes Jurídicos de los

diferentes niveles de gobierno expresan estas tendencias reafirmando los principios de subsidiariedad, participación, democracia y descentralización de la política hídrica. El reto ambiental es la principal preocupación que los moviliza: si no se detiene el proceso de deterioro del medio ambiente las consecuencias pueden ser catastróficas.

Pero este modelo ha debido adaptarse a la presión de los nuevos retos que se han dado en estos años. A comienzos de los ochenta la consolidación de la democracia ha exigido que las diferentes instituciones se vayan readecuando a sus principios. Esto se percibe en la declaración de principios de la ley de 1985 como en las estructuras organizativas de la administración hídrica. La diferencia entre el modelo corporativo y el democrático se advierte en que este último parte del ciudadano como actor al que se debe incluir en las decisiones. Dado que los ciudadanos no deliberan ni gobiernan sino que lo hacen a través de sus representantes, las arenas más importantes de decisión pasan a ser los ámbitos parlamentarios. De allí que el principal instrumento de la política hídrica, el plan hidrológico, requiera de la aprobación parlamentaria que es en definitiva la que le dará la legitimidad democrática.

El otro gran reto se ha planteado a partir de los profundos cambios que se han dado en la economía mundial y que han fortalecido las prácticas de mercado. A fines de la década de los noventa las orientaciones en la política hídrica rescatan los valores y creencias individualistas propios de las primeras leyes de agua.

Respecto del cambio de valores de la sociedad catalana se han acentuado los valores individualistas de la sociedad catalana en la última década pero los valores postmaterialistas se han mantenido estables en este tiempo y el compromiso con el medio ambiente en general ha disminuido (Orizo F. A. y Roque M. A. 2001: 28)<sup>132</sup>.

Esto se ve reflejado en el Régimen Jurídico y en las estructuras de la administración hídrica que reivindican los modelos empresariales y gerenciales de gestión y que plantean la posibilidad de la sesión de derechos concesionales y de mercados de agua.

El individualismo expresa esta tendencia alternativa a las redes jerárquicas que también se ha reflejado en los nuevos modelos de interacción. La libertad y la competencia de los individuos son las claves que garantizan la eficiencia en la gestión y la sostenibilidad en los recursos. El objetivo de la planificación es sobre todo jurídico: garantizar los derechos adquiridos de los usuarios. Los desequilibrios en los precios, consumos y territorios son debidos a las distorsiones que se han

---

<sup>132</sup>Curiosamente en el estudio de F.A.Orizo y Roque M.A. (2001) se concluye que los valores de la sociedad catalana tienden a dar mayor importancia a lo individual sobre lo social, a la vez que se observa un crecimiento de las opciones igualitarias por sobre las prioridades libertarias. Esta combinación entre sesgos culturales igualitarios e individualistas, característicos de la sociedad norteamericana (Thompson M. et al 1990), pueden coexistir, de acuerdo con la Teoría de la Cultura, siempre y cuando exista el predominio de un estilo sobre el otro.

producido dentro de una estructura jerárquica corporativa. La rigidez institucional es una de las principales causas que impide que se reacomoden de forma equilibrada los recursos que en algunos lugares se desperdician y en otros escasean. Los mercados del agua, la flexibilización de las concesiones, los mecanismos de competencia y precios y el gerenciamiento de la gestión pública son los diseños institucionales más difundidos desde las fórmulas individualistas. Los partidos de centro derecha y las organizaciones empresariales han sido las principales difusoras de estos instrumentos. El reto económico de la nueva economía es lo que debe guiar la gestión del agua: la administración del agua no puede permanecer ajena a la apertura de los mercados y a la competencia internacional. El modelo jerárquico es incapaz de enfrentar esta pluralidad de intereses que han roto las fronteras nacionales.

Ambas tendencias coinciden en el diagnóstico crítico hacia las estructuras jerárquico-corporativas y en algunos casos es difícil distinguir las diferencias que separan a unos de otros. Aunque en principio ha existido un consenso generalizado en los principios de la Lag. en España las diferencias sobre la tímida introducción de mecanismos de mercado para la gestión produjo el rechazo total de los principales partidos de la oposición.

La situación de bloqueo, o como la definiera el Secretario de Aguas Benigno Blanco 'de transición', en la política hídrica se ha debido al debilitamiento del estilo jerárquico corporativo y a que las nuevas tendencias de cambio no han logrado un predominio ni en las estructuras de interacción ni en los valores y creencias compartidas.

Como conclusión se puede constatar que en las diferentes tendencias que conviven en la política hídrica, los valores y creencias compartidas se corresponden con determinadas fórmulas estructurales de interacción. Esto corrobora el principio de viabilidad planteado por la Teoría de la Cultura.

El régimen jurídico actual y las nuevas administraciones del agua ponen de manifiesto que las estructuras y pautas jerárquicas han cedido ante el impulso de las tendencias individualistas igualitarias. De acuerdo con lo observado en estos veinte años estas tendencias se han ido acrecentando impulsadas por cambios de origen diverso. En un escenario futuro es muy difícil pensar que el Estado pueda desaparecer frente a modelos comunitarios o de mercado para la gestión del agua. Ante la debilidad creciente del Estado es previsible, según la Teoría de la Cultura, que otro estilo de gestión asuma un rol predominante. Pero esta situación no se advierte ni en el Régimen Jurídico ni en las estructuras de la administración hídrica. Las soluciones encontradas son más bien de compromiso, con cambios graduales que abren poco a poco las redes de decisión y orientan las políticas hacia otros objetivos.

En este contexto se inscriben los cambios producidos en la Administración Catalana del Agua. A diferencia de la AGE en Cataluña se alcanzó un elevado nivel de consenso parlamentario para aprobar este Régimen Jurídico. Pero esto no quiere decir que el debate esté cerrado y se asista a una estabilidad de las instituciones del agua.

El nuevo modelo de gestión fue producto de la negociación y el conflicto de diferentes actores que han sido capaces de alcanzar consensos mínimos. Estos consensos se han facilitado por una práctica de pactos con antecedentes en la primera legislación de aguas de 1981. La creación de las ELAS como una nueva instancia que profundiza la descentralización de los recursos fue posible por una relación de poder equilibrada entre dos partidos que controlan ámbitos territoriales diferentes.

La integración de la JA y de la JS en un mismo organismo era también un tema en el que existía un amplio consenso. Pero la permanencia de organismos como ATLL que han mantenido sus estructuras y cuentan con cierta autonomía, plantean dudas acerca de la capacidad integradora de la ACA.

Otro factor que ha facilitado el consenso es el carácter limitado de las competencias hídricas que deja en manos de la AGE los asuntos sustanciales en materia de aguas y que pueden tener un tratamiento más traumático. Son los denominados 'core values' de Jenkins y Sabatier (1994) como por ejemplo la titularidad de la aguas cuya histórica conflictividad se mantuvo en la discusión de la última ley de aguas. Es decir que la ACA no ha cerrado el debate sobre los aspectos sustanciales que terminarán definiendo el estilo de gestión predominante en la política hídrica. El debate sobre los cánones a la agricultura, que finalmente no se incorporaron en la ley, ha evidenciado las limitaciones de la ley en temas que afectan directamente el estilo de gestión tradicional.

El otro gran tema que sigue abierto es el litigio entre los conceptos de cuenca y jurisdicción administrativa. Aunque se ha producido un avance del modelo administrativo sobre el hidrológico (como por ej. saneamiento, agricultura, ordenación del territorio) el criterio que prevalece es el de la cuenca hidrográfica. Pero excepto el PP los demás partidos políticos de Cataluña no dan por concluidas las transferencias competenciales en materia de aguas<sup>133</sup>.

La orientación ambientalista que tiene el nuevo Régimen Jurídico y la ACA deberán convivir con planes hidrológicos y proyectos aprobados años atrás. La principal obra de infraestructura hidráulica de este período, la presa de Rialb, fue incluso aprobada antes que los planes del Ebro y de las CIC. De este modo las demandas y los recursos disponibles para los próximos años ya han sido decididos por un modelo de gestión previo a la ACA. De acuerdo con las previsiones de estos planes una de las principales tareas que deberá ejecutar la ACA es la de lograr el trasvase de aguas (del

---

<sup>133</sup>El predominio del criterio político territorial (Modelo administrativo) sobre el criterio técnico-hidrológico (Modelo Hidrológico) ha sido asumido en la mayoría de los parlamentos de las Comunidades Autonómicas (Carles J. 1997:262).

Ródano o del Ebro) a las CIC. Misión que no se condice con los objetivos ambientalistas de este organismo.

**Cuadro 12 Las Tendencias de cambio en la política hidráulica**

	Modelo Hidrológico	Tendencias de cambio
Ámbito territorial	Cuenca	Jurisdicción político-administrativa (CCAA)
Participación	Corporativa	1)Igualitaria: en ámbitos pequeños 2)Libre: mecanismos de precios
Planificación	Técnica. Centralizada. Fórmula para distribuir recursos según las necesidades.	1)Descentralizada. 2)Garantía de derechos.
Mecanismos de consenso	Autoridad y/o arbitraje: Armonización de intereses diversos.	1)Cambiar los intereses: nueva cultura. 2)Competencia de intereses: mercados de agua.
Relación necesidades/recursos	Adaptación recursos necesidades: gestión oferta	1)Adaptación recursos a necesidades: Gestión de la Demanda 2) Apropiada: el mercado es el mejor asignador.
Concepción naturaleza	Perversa/tolerante con predominio de la tolerancia. Isoformismo: ordenar desequilibrios geográficos(ej. Trasvases)	1)Efímera: proteccionismo. Desarrollo económico y territorial respetando condiciones físicas. 2)Benigna: hay suficiente agua pero fallan las instituciones.

Fuente: Elaboración personal

### III EL MUNDO AGRARIO Y LA POLÍTICA DE RIEGOS

#### CAPÍTULO SEIS

##### 6.1 Los objetivos múltiples de las políticas de riego

La vinculación del regadio con el desarrollo agrario y de este con el desarrollo rural, es una constante del ideario español que fue impulsada por el regeneracionismo a fines del siglo pasado pero que se ha mantenido en los diferentes programas y planes de riego y es una de las razones principales que justifican la realización de los mismos (R. Sancho 1998).

De acuerdo con este modelo los sistemas de riego permiten a los agricultores mejorar sus rentas y producción, aumentar la demanda de mano de obra en el campo, acrecentar o al menos mantener la población rural y proteger el medio ambiente. Es decir que los regadios tienen funciones económicas que se complementan con otras de carácter social (como vertebradores de la población rural) y ecológicas (evitando la desertización y cuidando el ambiente rural).

Estos elementos se pueden encontrar en las políticas de regadio cuyos objetivos tanto a nivel nacional como a nivel autonómico abarcan temas específicamente agrarios, como aspectos medioambientales y problemáticas rurales.

Estas políticas están fijadas por los organismos con competencias en temas agrarios-tradicionalmente a cargo del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y con el advenimiento de la democracia a cargo de las CCAA-. Esta referencia directa de las políticas de riegos a las políticas agrarias les da, al menos formalmente, un carácter instrumental que se ajusta a los objetivos generales fijados para la agricultura.

Es decir que para entender la política de riegos hay que conocer los fundamentos, objetivos, tendencias y actores que inciden en la política agraria. De forma similar a lo que sucedió con la política hídrica el ingreso de España en la UE y la creación del Estado de las Autonomías produjo un fuerte impacto en el estilo de gestión de la política agraria.

En este capítulo se realiza una breve descripción de la evolución de las políticas agrarias de estos diferentes niveles de gobierno y de las tendencias que se observan. En Cataluña se profundiza en la evolución de las macromagnitudes económicas y sociales tanto a nivel global como del área irrigada de Lérida que es donde se encuentran las CGR.

El análisis de los actores participantes y sus mecanismos de interacción especialmente entre las estructuras administrativas y los sindicatos agrarios.

A partir de este marco general capítulo siguiente profundizará el análisis en la política de riegos.

**Cuadro 13 Objetivos múltiples de las políticas de regadíos de España y Cataluña**

<b>Objetivos Plan Nacional de Regadíos*</b>	<b>Objetivos Política de Riegos Catalana**</b>
<b>Dirigidos al Desarrollo Rural</b> Mejorar el nivel de vida de los agricultores Mantener o ampliar la población rural agraria Elevar la capacitación técnica de los agricultores	<b>Mejorar la rentabilidad y otros aspectos agro-sociales</b> El regadío aumenta la productividad y competitividad (estructura de propiedad más eficiente, diversificación de cultivos, productos de calidad, regularidad de producciones)
<b>Dirigidos a la actividad agraria</b> Mejorar la tecnología y Productividad Agraria Diversificar la producción y consolidar el sistema agroalimentario	Aumenta la demanda de trabajo para industrias relacionadas con el sector
<b>Dirigidos a la rentabilidad técnico-económica</b> Evitar la saturación de oferta en producciones afectadas por limitaciones cuantitativas Impulsar la transformación en regadíos para producciones rentables	<b>Garantizar el desarrollo sostenible de diferentes zonas rurales</b> Aumentar la renta y reducir el despoblamiento de las zonas rurales
<b>Dirigidos a objetivos medioambientales</b> Racionalizar el consumo. Preservar los acuíferos de la sobreexplotación Mantener la productividad de los suelos, evitar la degradación Recuperar y mantener los acuíferos y humedales Preservar la Biodiversidad y el paisaje Contribuir al equilibrio territorial en los usos del suelo	<b>Mejorar el control de los procesos de desertificación</b> <b>Aumentar la eficiencia del Regadío</b> Mejorar la eficiencia en el transporte y distribución del agua Mejorar los sistemas de riego (aspersión, goteo,etc.) Utilizar las aguas depuradas Uso racional del agua por parte de los regantes de acuerdo con las necesidades reales de los cultivos y suelos

Fuente: \* R. Sancho 1998 págs. 276-277

\*\* DARP 1999 págs. 20-21

### **6.1.1 La problemática agraria en los países industrializados**

Luego de la Segunda Guerra Mundial el problema agrario ocupó un lugar central en las agendas de los países más desarrollados. Los alimentos se transformaron en un recurso estratégico que debía ser protegido sobre todo luego de las experiencias de las hambrunas de la guerra. Los estados decidieron intervenir en la agricultura con políticas activas que garantizaban el nivel de vida de los agricultores, promovían la producción y el avance tecnológico, establecían medidas proteccionistas a los mercados agrarios.

Este modelo estuvo guiado por el paradigma del Estado-Asistente (Coleman W. et. al 1996:3) que partía de dos principios básicos: 1- La agricultura contribuye a alcanzar los objetivos de la política nacional (especialmente de 'seguridad alimenticia') y por eso merece especial atención; 2- El mecanismo de precios es un medio sub-óptimo para alcanzar la eficiencia del sector. De este modo un mercado imperfecto combinado con riesgos naturales inmanejables y preocupaciones por garantizar los alimentos en el futuro propiciaron una política intervencionista del Estado.

A nivel mundial la agricultura se integró de manera creciente a la agroindustria y a la economía en general vinculándola con otras variables económicas como tipos de interés, fiscalidad, ingresos de los consumidores, etc. (Etxezarrete M. 1998).

Este impulso se tradujo en un aumento de la oferta de bienes lo que ha llevado a que los países más desarrollados sean a su vez los que producen más materias primas. A partir de los años 70

este modelo empezó a recibir fuertes críticas por los excesos de producción, los altos costos para los gobiernos y las tensiones comerciales internacionales que generaba. A su vez, la influencia creciente de las empresas transnacionales en el control del mercado mundial de alimentos ha incrementado la internacionalización de la producción, así como la industrialización e integración de las diferentes líneas de producción (Etxezarrete M. 1998:30). Esto debilita las políticas proteccionistas estatales como también la capacidad de los agricultores para salir de los 'nichos de producción' establecidos por las industrias agroalimentarias transnacionales.

Frente a este paradigma aparece el paradigma liberal del mercado que propicia la asignación de recursos a través del mercado y la eficiencia de la competitividad frente al intervencionismo y la equidad del modelo estatista. La agricultura debe ser tratada como cualquier sector económico y los mercados con los mecanismos de la competencia son los que deben determinar los precios y por ende los ingresos de los agricultores. La supervivencia de estos dependerá de los que vendan. Los propios productores deben afrontar los riesgos de los accidentes climáticos, por ejemplo a través de los mercados de seguros.

Si bien las tendencias de las políticas agrarias de los países industrializados promueven la liberalización de los mercados, la disminución de la protección y la eliminación de los subsidios a las exportaciones, aun se mantienen las políticas activas y la liberalización total de los mercados es un objetivo que no se presenta nada fácil como se demostró en la Ronda de Seattle de 1999.

En Europa estas condiciones se plantearon en el Tratado de Roma de 1957 en la que se refleja la importancia de la política agraria para la Comunidad Europea que se conoce como Política Agraria Común (PAC).

La pérdida de peso de la agricultura en los niveles de decisión, el impulso de nuevas ideas y los constreñimientos presupuestarios y acuerdos de comercio internacionales- Acuerdos de la Ronda del Gatt de Uruguay- han ido reformando el modelo proteccionista europeo como lo expresan las reformas de 1992 al PAC y la propuesta de la Agenda 2000<sup>134</sup>. En estas se propuso básicamente una reestructuración hacia producciones extensivas para reducir excedentes y proteger el medioambiente a la vez que se desincentivaba la productividad (Sumpsi J.M. 1994). Sin embargo, la política agroambiental se encuentra todavía en un estado embrionario y con marcada dependencia de la PAC (Garrido Fernández F. 2000:118)

---

<sup>134</sup> En la Unión Europea se distinguieron diferentes fases: 1962-1972 coordinación y suplemento de políticas estructurales para la agricultura; 1972-1985: políticas más activas de cofinanciación, directivas comunes y regulaciones; 1985-1988: inclusión de nuevos socios (España, Portugal y Grecia) con políticas para evitar la sobreproducción e incentivos al cuidado del medio ambiente; 1988-1993: reorganización e incremento de los fondos estructurales, concentración de estos en seis objetivos, revisión de las prioridades sobre los instrumentos, mecanismos y tasas de cofinanciación para todas las políticas estructurales, uso coordinado de los fondos estructurales con la participación de la Comisión, los Estados miembros y autoridades regionales en la ejecución y control de los fondos. La revisión de los objetivos pone énfasis en restaurar los mecanismos de mercado, mantener viables a las comunidades rurales y proteger el medioambiente. La agenda 2000 es más restrictiva en cuanto a los sistemas de protección a los agricultores compensando las pérdidas en los ingresos con ayudas directas a los mismos (OECD 1998).

### **Las tendencias comunes a los países desarrollados son (OCDE 1998)**

- Declinación de la cantidad de explotaciones agrarias (sobre todo en las pequeñas) e incremento del tamaño de las mismas. No hay una tipología común de este proceso.
- Variaciones notables en número y tamaño dentro de una misma geografía.
- Más diversificación y especialización regional.
- Declinación del empleo agrario, sustitución de la mano de obra familiar e importancia creciente de la pluriactividad
- Influencia determinante del sector agroalimentario.
- Continua declinación económica del agro en las economías de los países (aunque no se debe descuidar la importancia socioeconómica del sector agro-alimentario para muchas zonas rurales).

Fuente: OCDE 1998:60-61.

#### **6.1.2 *La problemática agraria en España***

España no ha escapado de estas tendencias aunque la evolución de la agricultura española tuvo sin embargo algunas características diferenciadoras con respecto a la de otros países desarrollados. La crisis del año 30' no afectó a la agricultura española del mismo modo que a otros países occidentales. En segundo lugar el proteccionismo español de los años '40 respondió a un modelo económico autárquico que era proteccionista con toda la economía (García Álvarez-Coque J.M. 1991). En los primeros años del régimen franquista la agricultura era el sector fundamental de la economía lo que se puede apreciar por la participación del Producto Bruto Agrario en el conjunto de la economía como por la población ocupada en el sector (ver tabla 4).

Pero el Régimen no sólo priorizó a la agricultura por razones económicas sino también porque se identificaba ideológicamente con un orden jerárquico, tradicional e inamovible que representado por los campesinos frente a los habitantes de las ciudades (López Palomeque F. 1993, Fontana J. 1986). Si bien en la primera etapa del Franquismo hubo una mayor incidencia de los sectores agrarios en las políticas del régimen a fines de los años 50' se produce la crisis del modelo agrario tradicional que se tradujo en una reorientación de las políticas agrarias<sup>135</sup>.

El Plan de Estabilización de 1950 plantea la apertura e inserción de la agricultura española al sistema capitalista: capitalización rápida; revolución verde con uso masivo de insumos industriales; expulsión de la mano de obra; reorientación de los cultivos y de la mano de obra (Bretón V. et al 1997).

Los procesos de articulación de intereses que en Europa permitieron la modernización del agro con la estrecha colaboración de los poderes públicos y de las organizaciones profesionales-concertación- en España adquirieron la forma de un sistema corporativo de adscripción obligatoria.

<sup>135</sup>Las características del régimen tradicional eran abundancia de oferta laboral; adecuación de la oferta de productos a un mercado poco extenso y diversificado; políticas de apoyo a determinados productos (principalmente el trigo) a través de los precios y un mínimo de rentas para las empresas pequeñas y beneficios saneados para las grandes (Abad :C et al. 1994). Sólo en la década de los 40' el sector agrario se benefició de los términos de intercambio en relación a la industria (García Alvarez-Coque J.M. 1991:30).

**Tabla 4 Evolución de la Renta agraria 1950/1993**

Años	PBIA /PBIT (%)	PAA / PAT (%)	RPCR
1950	29,9	49,6	0,60
1960	23,7	39,7	0,59
1979	11,3	24,8	0,46
1980	7,4	17,7	0,47
1993	3,5	9,0	0,39

Fuente: Abad Balboa C. et al.1994:74

PBIA: Producto Bruto Agrario

PBIT: Producto Bruto Total

PAA: Población Activa Agraria/ PAT:Población Activa Total

RPCR: Renta per Cápita Relativa

La modernización de la agricultura, el cambio en las dietas alimenticias de la población y la subordinación de las actividades agrarias a factores económicos globales y en particular a las industrias agroalimentarias, produjeron un ajuste estructural del sector agrario que sigue la tendencia de otros países desarrollados.

#### **Tendencias generales de la agricultura en España**

- Disminución de la oferta agraria de los productos agrícolas en relación a los ganaderos: mientras los productos agrícolas disminuyeron del 60,4% de la oferta agraria en 1964 a 55,8 % en 1991, los ganaderos aumentaron de 31,9 % a 40,5%.
- Disminución de las explotaciones agrarias: en un 20% entre 1962-1989.
- Aumento de las pluriactividades de los agricultores: en 1989 más del 40% de los agricultores menores de 65 años declaraba otra actividad lucrativa.
- Envejecimiento paulatino de la población y procesos migratorios constantes hasta los años 80'.
- Régimen de propiedad de la tierra que dificultan actividades rentables: en 1989 el 65% de las explotaciones españolas eran de 5 has. y ocupaban un 5% de la superficie total.
- Modernización creciente de las actividades agrícolas con introducción de maquinaria y tecnología que ha provocado incrementos en la producción y ha desplazado mano de obra.
- Bajo nivel de renta por ocupado en relación al resto de la economía: para 1990 la renta agraria era de un 40% menos con respecto al resto de la economía.
- Necesidad de financiación externa: para 1992 la cantidad de ayudas y transferencias externas superaba un 14% del Valor Añadido Bruto del sector agrario.

Fuente: Abad Balboa C. et al. 1994:69-170

#### **6.1.3 La agricultura catalana ante los nuevos desafíos**

Los datos sobre población, renta, ocupación agraria, consumo, explotaciones y propiedad de la tierra y desarrollo del sector agroalimentario siguen las tendencias descritas para los países desarrollados y España. Como característica destacada puede señalarse que en Cataluña el agro tiene un peso relativo en la economía menor que en España en gran medida debido al fuerte desarrollo del sector industrial y de servicios. El modelo de transformación de la agricultura catalana de los 60' y 70' que se basó en las explotaciones pequeñas y medianas con alto grado de productividad pareciera

que ha llegado a su fin ya que los precios de los inputs, los salarios y las políticas de extensificación y medioambientales de la Unión Europea limitan este modelo (Bacaria J. y Alfranca O. 1994).

El futuro de la agricultura catalana está ligado a la evolución de las políticas agrarias de la UE y a los acuerdos internacionales sobre el comercio exterior. En este marco de incertezas y con poca capacidad de maniobra de los actores locales, el panorama crítico que muestran las tendencias de las macromagnitudes más relevantes enfrenta a la agricultura local fundamentalmente con el dilema de mantener un sistema protegido apelando a estrategias fundamentadas en la multifuncionalidad de la agricultura- con lo que esta pierde competitividad y dinamismo- o disminuyendo la intervención del Estado con los riesgos de impacto negativo sobre otras variables.

Dentro del sector primario la intensificación en la producción- fruto de las adversas condiciones físicas y la pequeñez de las explotaciones- ha orientado los productos hacia la ganadería y el máximo aprovechamiento de la superficie de riego. Los principales sectores en la Producción Final Agraria (PFA) son para el año 1998: Puerco (23,1 % PFA), fruta fresca (12,6%), vacuno de carne (11,7 %) y aves (10 %) (Massot A. 2001).

a) *La Población:* La evolución de la población ocupada en el agro disminuyó sensiblemente a lo largo del siglo pasando de la mitad de la población activa a principios de siglo a un 3% en la actualidad.

**Tabla 5 Evolución de la población activa en Cataluña**

Año	Sector Primario	%	Sector Secundario	%	Sector Terciario	%
1900	429.266	53	221.419	27	161.018	20
1910	344.701	39	338.685	38	201.380	22
1920	345.163	34	431.142	41	253.750	24
1930	321.245	27	612.262	51	266.507	22
1940	329.178	27	523.924	43	368.843	30
1950	328.382	22	697.976	47	435.662	29
1960	264.623	15	832.293	49	517.614	31
1970	166.173	8	1.070.295	54	701.190	36
1981	107.759	5	886.579	47	818.533	43
1991	83.700	3	10.039.000	41	1.283.100	50
1998	83.900	3	719.400	35	1.473.400	54

Fuente: Mayayo A. 1995:25 en base a diferentes fuentes de información

La población agraria catalana disminuyó a la mitad entre los años 1950 y 1970 (de 328.382 a 166.173) y otro tanto sucedió entre 1970 y 1991 año en que se llegan a los 83.700 agricultores y en 1998 la cifra era de 83.900 al tiempo que la población se concentraba en las áreas urban-industriales<sup>136</sup>. En los últimos años la ocupación laboral en el agro disminuyó entre 1989-1995 en un

<sup>136</sup> Los datos demográficos difieren levemente de otras fuentes consultadas pero se ha optado por utilizar una única fuente para unificar la información. Para mayor información se puede consultar "La població ocupada a l'agricultura Catalana". Gabinet Tècnic, 1996, Departament d'Agricultura, Ramaderia y Pesca; IEC 1999.

16% mientras que el trabajo parcial aumentó en un 73%. Entre 1991 y 1998 la ocupación agraria pasó de 3,7 % del total ocupado de la economía catalana al 3,4% lo que se reflejó en la disminución de las Unidades de Trabajo Anual (UTA) que pasaron de 98.640 en 1989 a 79.434 en 1997 (IEC 1999)<sup>137</sup>. Otra característica de la ocupación agraria son las formas de integración vertical con otros sectores (agroindustria) en las que los agricultores proveen la mano de obra<sup>138</sup>.

En cuanto al nivel de urbanización y envejecimiento de la población, Lérida es la provincia que presenta un mayor porcentaje de municipios de menos de 5000 habitantes con el 48% y con la tasa de envejecimiento más alta de España (un 25% más alto que la media)<sup>139</sup>. El 43% de los jefes de explotación tienen más de sesenta años (Chechi A. 1998).

b) *Las explotaciones y la propiedad de la tierra*: La agricultura catalana es básicamente de explotaciones familiares, pequeñas en dimensión física y económica y en régimen de propiedad. Entre 1989 y 1995 las explotaciones agrarias disminuyeron en un 20% al igual que las dimensiones de las explotaciones agrarias (sobre todo en las pequeñas propiedades) predominando las explotaciones pequeñas como en el resto de España. El sistema de tenencia de la tierra predominante es la propiedad privada, 73% seguido por el arrendamiento con el 13% y la aparcería con un 10,9% (IEC 1999). La ocupación de la tierra en explotaciones compartidas entre la agricultura y la ganadería es de un 32% del total de la tierra agrícola.

Las tierras de regadío aumentaron en un 27% del total desde los años 50', aunque desde la década del 80' se han mantenido estables: desde 1982 a 1989 sólo han aumentado en un 3%. La mayor superficie de estas tierras se encuentra en la provincia de Lérida.

**Tabla 6 Dimensiones de las explotaciones 1997/1989**

Dimensión has.	1989 %	1997 %
0 a 5	50,9	42,7
de 5 a 20	35,5	36,8
de 20 a 50	10,7	14,6
de 50 a 100	2,2	4,3
más de 100	0,9	1,3

Fuente: IEC 1999 Anuari Estadístic de Cataluña 1999. Generalitat de Cataluña.

c) *La Renta Agraria*: El Valor Actual Bruto a precios de mercado del sector agrario catalán representaba un 1,4 % del total para 1996 (disminuyó desde 1992 en que era del 1,5%) estando por debajo de la media europea 2,9% y de España de 4,56%. De acuerdo con el Producto Final Bruto Agrario la ganadería ocupa un 60,05% del PFB mientras que la agricultura ocupa un 36,2% (IEC

<sup>137</sup> Las Unidades de Trabajo Anual son el trabajo de una persona a tiempo completo durante una año. Equivalen a 275 jornadas completas (IEC 1999).

<sup>138</sup> La integración vertical de la producción constituye una forma de pluriactividad que consiste en que un agente externo proporciona semillas o animales pequeños a los agricultores que los cultivan o alimentan hasta que el producto final está terminado. Ha tenido éxito principalmente en la cría de cerdos y pollos para carne.

<sup>139</sup> En relación con el envejecimiento de la población sucede algo similar ya que descendió la población menor de quince años en Lérida del 19,3% del total en 1986 al 14,4% en 1996.

1999). Dentro de esta última destacan los sectores frutihortícolas que representan un 60% del PFB de la agricultura.

La constante afluencia de aportes externos que han cubierto las demandas de financiamiento del sector es lo que explica la supervivencia del mismo ante sus propias ineficiencias estructurales (como el elevado nivel de minifundismo) y las tendencias estructurales apuntadas anteriormente. Entre los años 1992 y 1994 las ayudas y transferencias públicas al agro representaban un 16% de la renta agraria mientras que en 1997 las subvenciones a la explotación representaban un 15,7% del PFB del agro<sup>140</sup>.

Si a esto se le suman los ingresos interpersonales de rentas entre habitantes de familias urbanas a familias rurales, rentas extra-agrarias por trabajos parciales y el propio sistema de seguridad social que otorga beneficios jubilatorios a un importante número de agricultores, se puede entender el hecho de que los gastos en la agricultura se hayan mantenido a pesar de que los ingresos han bajado continuamente. Si bien en los últimos años 1981 y 1989 la renta por persona ocupada de la agricultura aumentó una media del 29% al año, lo que representa el doble de lo que aumentaba la renta del conjunto de la economía (15%), esto se debió sobre todo a la disminución de la ocupación de trabajo de la actividad agraria. La renta empresarial para la producción por Unidad de Trabajo Familiar entre los años 1989-1994 ha sido más elevada en el sector ganadero de herbívoros y para los cereales seguidas por frutas, cítricos y cultivos leñosos (Chechi A. 1998).

*d) El sector Agroalimentario:* La importancia de la industria alimentaria es destacada ya que ocupa el 13% del VAB industrial de toda Cataluña mientras que la ocupación del sector alimentario representa un 13% de la ocupación total. En este sector se ha dado un proceso de concentración, presencia creciente de empresas extranjeras (una tercera parte de la facturación de 1990 y de más del 25% en la comercialización) e integración con los mercados internacionales lo que produce un efecto de tracción sobre el conjunto de la actividad agraria (Mula A. 1996). La integración del sector agrario al complejo agroindustrial ha sido vertiginosa en los últimos años ya que este es el principal comprador de productos agrarios y a su vez es el principal vendedor de bienes y servicios requeridos para la producción (piensos, maquinarias, fertilizantes, etc.)<sup>141</sup>. La integración vertical de la producción muestra la influencia directa de las demandas agroindustriales en la producción agraria así como la incidencia del sector ganadero en el conjunto de la agricultura ya que una parte importante de estas producciones se destina al consumo ganadero. La industria cárnica es la más importante con un 28,4 % de la venta neta de productos (VNP) que si se agregan otras industrias vinculadas a esta como

<sup>140</sup> Entre las ayudas y transferencias se incluyen las ayudas comunitarias, subvenciones concedidas por el Estado y otras transferencias del Estado como la seguridad social, plan de empleo rural y subsidio de desempleo agrario (Chechi A. 1998). Respecto de las ayudas comunitarias debe destacarse que no todos los sectores reciben el mismo tipo de subvenciones ya que el 80% de las ayudas se concentran en tres productos: las materias grasas, las proteíngosas y las ayudas al ganado ovino y caprino.

<sup>141</sup> La industria agroalimentaria pasó de vender a la agricultura un 17,6 % de la demanda intermedia en 1967 a venderle un 49,4% en 1987 (especialmente en piensos para el ganado), mientras que las ventas a la industria agroalimentaria pasaron del 61,4% en 1967 al 83,2 en 1987 (Bacaria J. y Alfranca O. 1994: 88-93).

la alimentación animal (10,9 %) y la industria láctea (6,6%) suman más del 40% de las VEP. Las industrias cárnica y de piensos representan el 34 % y el 28 % de las VNP de España siendo Cataluña la principal productora. Lo mismo sucede con las harináceas (27%) y los aceites en donde se ubica en segundo lugar después de Andalucía.

*e) El consumo:* La evolución del consumo marca el incremento de las preferencias de la población por los productos manipulados y transformados: Listos para comer: 42%; preparado: 51,8%; snack: 20%; tradicionales: -8% (Chechi A. 1998). El cambio de los hábitos de consumo que viene acompañado del cambio de los valores de la población abre las posibilidades de nuevos nichos de mercado para los productos “de la naturaleza” o con calidades ecológicas reconocidas.

*f) Modernización e innovación tecnológica:* La modernización del sector agrario a través de nuevos tecnologías de producción y de maquinarias agrícolas ha sido significativa no sólo porque ha aumentado la productividad sino también porque ha sido una fuente de expulsión de mano de obra. Pero esta modernización no es integral, mientras que se aprecia un exceso de capitalización en maquinarias, las formas de explotación (en minifundios), los sistemas de regadio (riego a manto) y los sistemas de comercialización de los agricultores muestran un atraso tecnológico para un uso más eficiente de los recursos. El incremento de la producción ganadera como el crecimiento de la fruticultura han marcado la pauta sobre las especies y variedades que generan más demandas y proporcionan más rentabilidad. En el caso de la fruticultura su desarrollo está íntimamente relacionado con la presencia de infraestructuras de riego.

En síntesis, los datos de Cataluña muestran las siguientes características:

- 1. Disminución de la población agraria;*
- 2. Disminución de las explotaciones y del trabajo agrario ocupado;*
- 3. Aumento de la pluriactividad y del tiempo parcial;*
- 4. Envejecimiento de la población especialmente en las zonas rurales;*
- 5. Régimen de propiedad de la tierra con tendencia a disminución en las explotaciones más pequeñas y crecimiento de las más grandes;*
- 6. Gran diversidad del sector agrario tanto por las características físicas como por el tipo de explotación como de cultivos;*
- 7. Modernización de las actividades especialmente por la incorporación de tecnologías de explotación;*
- 8. Integración del sector agrario con la agroindustria;*
- 9. Cambio en los hábitos de consumo y en las demandas alimenticias de la población.*

## **6.2 El alcance de la política agraria: los problemas del mundo rural**

### **6.2.1 La identificación con la actividad predominante**

Hasta hace treinta o cuarenta años hablar del mundo agrario era prácticamente lo mismo que hacerlo sobre el mundo rural. Tanto en el ámbito económico como en el político el mundo rural giraba en torno de la actividad agraria por lo que las políticas agrarias se identificaban en gran medida con las políticas de desarrollo rural.

Los procesos de consolidación urbana que trajeron a las poblaciones rurales junto con la pérdida de peso de la agricultura en el conjunto de la economía, produjeron una ruptura entre lo agrario y lo rural que dificultan asociar ambos conceptos de manera inequívoca como sucedía históricamente sino, que aparecen nuevas fronteras que limitan lo rural según se considere la ocupación, el hábitat o los aspectos culturales del mismo<sup>142</sup>.

Si bien la actividad agraria continúa siendo fundamental para la vida de muchas comunidades rurales el crecimiento de la pluriactividad, el tiempo de ocupación parcial, el incremento de ingresos y actividades distintas a la agricultura, hacen pensar que no todas las zonas rurales son agrarias ni todas las zonas agrarias son eminentemente rurales.

Esta separación entre la actividad agraria y la problemática rural constituye una preocupación de los países más desarrollados que definen diferentes estrategias para cada dimensión. Las políticas de la Unión Europea promueven una liberalización de la agricultura quitando los apoyos a la producción y, por otro lado, buscan facilitar la permanencia de los agricultores en los espacios rurales con apoyos directos hacia ellos.

### **6.2.2 Lo rural como un espacio diferenciado**

En este nuevo modelo lo rural se definiría como “reserva ambiental y de espacio” (Estalella E. y Carrasco S. 1998) y los agricultores estarían llamados a ser los “jardineros de la naturaleza” (Marimón F. 1996: 10; Etxezarrete M. 1998) a la vez que favorecen el equilibrio territorial<sup>143</sup>.

La necesidad de apoyar a los sectores rurales se encuentra más allá de los alcances de la política agraria. El problema de la ocupación del espacio generado por la fuerza centrífuga de las ciudades que concentran actividad económica, población e infraestructuras y servicios en pequeños territorios dejando despobladas grandes extensiones de tierra se ha planteado como un problema de

<sup>142</sup> B. García Sanz (1996) define a la sociedad agraria como aquella donde predomina una forma de actividad (agrícola, ganadera, forestal y pesquera) en la que no se incluyen las actividades de transformación de alimentos. El mundo rural lo constituyen aquella forma de vida que abarca a todos los miembros que trabajan en la agricultura u otra actividad. Lo rural comprende al menos tres dimensiones: 1) como forma de habitat: núcleos pequeños de habitantes que mantienen relaciones directas entre sí y con el medio ambiente y que no superan los 5000 habitantes. 2) como forma de ocupación: carácter prioritario y dominante de la actividad agropecuaria. 3) como forma de cultura y de relación: lo rural tiene características culturales diferentes a lo urbano que se expresan en determinados valores, actitudes y modos de relación social.

<sup>143</sup> Este triple rol de los agricultores como productores de alimentos, protectores del medio ambiente y equilibradores del territorio ha sido destacado en el discurso de diversos funcionarios de la administración como los ex concelleres de agricultura Joan Vallvé (1992) y Francesc Marimón F. (1996).

desequilibrios que requieren políticas activas de intervención. En el caso de Cataluña este proceso se puede apreciar en los datos estadísticos de la evolución de la urbanización de la población desde principios de siglo donde se destaca el gran poder de concentración de la ciudad de Barcelona en el conjunto de Cataluña a lo que se debe agregar su zona de influencia o área metropolitana que concentra actualmente más del 70% de la población.

**Tabla 7 Evolución del modelo urbano desde mediados del siglo XIX**

Población	1857			1900		
	habitantes	%	Índice crecimiento	habitantes	%	Índice crecimiento
Total	1.652.611	100,00	--	1.966.382	100,00	1,19
Rural	1.173.182	70,99	--	1.088.516	53,36	0,93
Urbana	479.429	29,01	--	877.866	44,64	1,83
Barcelona	183.787	11,12	--	533.000	27,11	2,90
Resto urbana	295.642	17,89	--	344.866	17,53	1,17
	1950			1991		
Población	habitantes	%	Índice crecimiento	habitantes	%	Índice crecimiento
Total	3.240.313	100,00	1,65	6.059.494	100,00	1,87
Rural	1.011.377	31,21	0,93	790.780	13,05	0,78
Urbana	2.228.936	68,79	2,54	5.268.714	86,95	2,36
Barcelona	1.280.179	39,51	2,40	1.643.542	27,12	1,28
Resto urbana	948.757	29,28	2,75	3.625.172	59,82	3,82

Fuente: DPTOP 1993 *Projecte de Pla territorial General de Catalunya*, vol I: *Estudis d'informació i interpretació territorial*, Barcelona: Generalitat de Cataluña.

Rurales: los municipios de menos de 5000 habitantes.

Con estos criterios el Pla Territorial para Cataluña aprobado en 1995 divide al territorio catalán en cinco regiones que se diferencian entre sí por el dinamismo económico y demográfico que presentan y propone políticas multisectoriales para resolverlos.

Esta identificación de lo rural con los sectores menos dinámicos ha sido criticada ya que parte de un tópico en el que lo rural se identifica con lo tradicional y lo urbano con lo moderno, con las cargas valorativas que tienen estos conceptos, sin que la realidad confirme estos estereotipos (Bonal R. 1998)<sup>144</sup>. En el caso catalán existe un mundo rural heterogéneo con numerosas comarcas rurales pero con rentas elevadas, asentamientos industriales o crecimiento demográfico por sobre la media de Cataluña.

Entre los años 1975 y 1996 se ha venido produciendo un proceso migratorio interno especialmente hacia municipios de menos de 10000 habitantes que se ubican en la segunda y tercer corona del Área Metropolitana de Barcelona (AMB) y hacia las comarcas del litoral que han visto incrementada su población especialmente por la ubicación de residencias y por la actividad turística. Entre estos años el conjunto de municipios rurales de menos de 10.000 habitantes ganó un 22 % de población, mientras que los urbanos sólo crecieron un 4%.<sup>145</sup>

<sup>144</sup> Para R. Bonal (1998) los factores que explican la concentración poblacional, el incremento demográfico y la actividad principal que ocupa a la gente tienen que ver con las dinámicas propias del sistema capitalista.

<sup>145</sup> Crecimiento de la Población según tamaño de los Municipios (años 1975-1996)

Este crecimiento de los municipios rurales no ha sido del todo uniforme y se ha distribuido en distintas proporciones (Bonal R. 1998).

Cercanos al AMB: 73%

Comarcas del Litoral: 24%

Comarcas del interior: 6,7%

Comarcas de montaña: -0,10%

Pla de Lleida: -2,5%

Estos procesos han llevado a que las fronteras entre lo rural y lo urbano se difuminen ya que en las zonas rurales se ha producido un gran incremento del trabajo industrial y terciario<sup>146</sup> como también de nuevas demandas económicas y sociales. De allí que algunos hablan de “urbanización de lo rural” (Bonal R. 1998) o de Cataluña como “una ciudad difusa” (Estalella E. 1998).

### **6.3 Los fundamentos de las políticas activas hacia la agricultura**

Como se ha visto en la evolución de las políticas agrarias mientras antes se procuraban apoyos a las actividades agrarias hoy en día los apoyos se dirigen directamente a las poblaciones rurales. Lo cierto es que en uno o en otro caso los agricultores constituyen el eje del proteccionismo o de las ayudas.

¿Qué es lo que explica que los agricultores hayan mantenido distintos tipos de apoyos por parte del Estado tanto en épocas en que la actividad agraria y la población ocupada en esta era la de más peso y en épocas actuales en que son un grupo minoritario dentro de una democracia política donde predominan las mayorías y su peso relativo en los mercados es cada vez menor?

Siguiendo el esquema de análisis planteado en el marco teórico encontramos dos tipos de explicaciones ante esta pregunta que se refiere básicamente a las características propias del mundo agrario (como las capacidades de las organizaciones de agricultores, formas de interacción y preferencias y valores compartidos) y a condiciones exógenas que han influido el diseño de las políticas hacia la agricultura y el mundo rural.

Municipios	Crecimiento de población
Menos de 2.000 Ha.	2,7%
De 2000 a 5.000 Ha	30%
De 5000 a 10.000Ha	36%
Más de 100.000 Ha	0,3%
Ciudad de Barcelona	-14%

Fuente: Pascual F. y A Larrull (1998).

<sup>146</sup> En 1986 el empleo de municipios de menos de 500 has se componía de un 43% dedicados al agro y un 23% a actividades terciarias. En 1996 estas cifras se invirtieron (Pascual F. y A Larrull 1998).

### **6.3.1 Los factores endógenos**

El estudio de la capacidad de influencia de los sectores vinculados a la agricultura puede hacerse desde una triple dimensión en el ejercicio del poder (Luckes S. 1974). En este sentido se pueden estudiar los actores vinculados directamente a las políticas agrarias- los agricultores, sus formas de organización, sus discursos y estrategias predominantes, sus recursos, las estructuras burocráticas y administrativas-; como también las características estructurales- modos de interacción e inercias institucionales- y la dimensión simbólica de este mundo.

#### **a) Las organizaciones sindicales de agricultores**

Sobre el asociacionismo de los agricultores se pueden distinguir aquellos estudios que acentúan los valores individualistas de los agricultores que dificultan la acción colectiva y generan un sindicalismo débil, de aquellos que por el contrario ven en el mundo agrario fuertes tendencias a la sociabilidad que dotan de un gran vigor a los diferentes colectivos que expresan a los agricultores.

La capacidad de los agricultores como grupo de presión en los países más desarrollados ha sido destacada por Mancur Olson (1982;1985) quien ha atribuido a los sindicatos agrarios las cualidades de ser poco numerosos y bien comunicados, lo que les otorga una acción reivindicativa más eficaz y con mayores posibilidades de evitar el 'free-reeder'. A su vez los intereses de los agricultores son cada vez más homogéneos como producto de las presiones económicas externas y los ajustes estructurales. Los incentivos selectivos provistos por los sindicatos a sus miembros y una ideología compartida permiten un comportamiento solidario que es la base de la acción colectiva (Schmitt G. 1991)<sup>147</sup>.

Esta primer explicación es rechazada por E. Moyano para el caso de España (1991) ya que las organizaciones agrarias españolas no han tenido el desarrollo ni la capacidad de influencia de otras organizaciones europeas. Si bien en la primera etapa del franquismo se podría decir que determinados intereses agrarios influyeron en las políticas proteccionistas (especialmente de los latifundistas andaluces y castellanos) posteriormente esta influencia quedó mermada frente a otros sectores de mayor peso económico y político. El estudio en particular de los sectores agrarios en España revela que los problemas del sindicalismo agrario para homogeneizar sus intereses se deben a la heterogeneidad de la actividad agrícola; las peculiaridades de la actividad agraria (individualismo, aislamiento geográfico y dispersión territorial), la estructura de la propiedad (importantes diferencias entre pequeños y grandes agricultores) y también a factores ideológico-culturales como sistemas de lealtades asociados con las tradiciones (Moyano E. 1997).

En España las organizaciones profesionales han alcanzado una presencia social débil, en gran medida promovida por el Estado que necesita interlocutores pero que las vuelve dependientes de este

<sup>147</sup> Esta versión coincide con la opinión del exconceller J. Miró para quien tiene gran importancia la cantidad de agricultores, el nivel de concentración territorial de la actividad y el tipo de problema del que se trate. Daba como ejemplo el conflicto de la avellana suscitado al momento del ingreso de España a la UE. Los agricultores afectados y la importancia relativa de esta producción eran menores pero al estar muy concentrados en algunos territorios- el Tarragonés y el Baix Camp- tenían gran capacidad de acción y fueron uno de los conflictos más importantes que tuvo su gestión.

ya sea para su reconocimiento como para la provisión de recursos. En relación con otros países europeos los sindicatos agrarios españoles tienen una baja afiliación, pocos recursos, representatividad discutida y escasa participación en otras formas asociativas que se dan en la agricultura (Moyano E. 1993).

Para este autor la heterogeneidad es lo que caracteriza a los sindicatos de agricultores que reorientan sus discursos y estrategias de acuerdo con las expectativas de sus bases agrarias. El modelo empresarial reclamado por el paradigma liberal de mercado está más vinculado con las organizaciones agrarias que representan a los medianos y grandes productores con economía más dinámicas y rentables. El discurso neo-rural o de fundamentalismo agrario se acerca a un Estado protector del desarrollo rural y es predominantemente sostenido por pequeños y medianos agricultores que tienen cada vez más dificultades para afrontar los retos de los mercados y la competencia internacional.

**Cuadro 14 El discurso de las organizaciones sindicales agrarias**

	Discurso empresarial	Discurso Neo-rural	Discurso Agrario
Reivindicación	Explotación moderna y viable: empresa que busca rentabilidad. Homogeneidad agraria	Heterogeneidad agraria: pluralismo y diversidad del mundo rural. Reivindicación pequeña agricultura	Valores tradicionales de la agricultura. 'Recuperar el status antiguo'
Orientación de la política agraria	A la producción: mejorar competitividad y modernización	Al agricultor: favorecer un modo de vida equiparable a otra profesión	A la producción: con apoyos corporatistas a la profesión. Política Agraria nacionalista
Organizaciones de apoyo y formas de relación	ASAJA. También sesgos de ese discurso en explotaciones familiares modernas: Unió de Pageses. Federación de organizaciones de profesionales	COAG y UPA Fuertemente descentralizadas (gran autonomía de las uniones)	UPA. Predominante en pequeñas agrupaciones pero presente en todos los discursos. Estructura fuertemente centralizada (favorecido por adscripción UPA a la UGT)
Posición ante PAC	Desincentiva el riesgo empresarial	Beneficia a grandes explotaciones	Favorece a las multinacionales al abrir las barreras nacionales
Estrategia dominante	Énfasis en lo privado (redes propias de servicios, formación, etc.). Representación sectorial.	Énfasis en lo público. Representación global del sector. Promoción de relaciones privadas con otros grupos afines para el desarrollo rural	Idem anterior

Fuente: Adaptación a Moyano E. 1997.

Estas dificultades para llevar adelante la acción colectiva a través de entidades formales como los sindicatos no quiere decir que no se den otras formas de asociacionismo que permite articular

estos intereses en las relaciones con otros actores<sup>148</sup>. Las Comunidades y Confederaciones de Regantes han demostrado que tienen una gran capacidad de movilización de recursos para influir en las políticas hídricas tanto a nivel local como estatal. El Plan de Regadíos que condiciona en gran medida a la política hídrica y que básicamente es competencia del Ministerio de Agricultura y de los organismos autonómicos del agro, es una arena donde se ha puesto de manifiesto la capacidad de los agricultores para generar alianzas con los sectores.

En Cataluña el asociacionismo agrario es mucho más significativo de lo que parece a simple vista. Lejos del tópico que muestra a los campesinos como individualistas, hechos a sí mismos, desconfiados y que prefieren trabajar por su cuenta (Rogers E. M. y L. S. Svenning 1973; García Sanz B. 1996) la realidad es que la sociabilidad es alta en la sociedad rural si se consideran todas las actividades y experiencias que se dan en el mundo rural: el trabajo, las fiestas, el vecino, etc. que hacen que en las comunidades rurales la vida privada no exista en el modo que se da en las ciudades (Pérez Díaz 1994; Mayayo A. 1998).

Entre las diferentes regiones se destaca el mayor activismo y afiliación de la zona de la Cataluña nueva (Lérida y Tarragona) por sobre la afiliación de la Cataluña vieja (Barcelona y Girona) (Mayayo A. 1998; Aldomà I. 1999).

La representación de los diferentes sindicatos quedó consolidada en las elecciones de las Cámaras Agrarias de 1998 donde la Unió de Pageses obtuvo el 70 % de los votos ante el 15 % de la coalición IACSI-USAC-ASAJA y el 15 % de RPC-CFC-JAG-AEAPL<sup>149</sup>.

La Unió de Pageses nació a mediados de los 70' y se define como organización unitaria, democrática, independiente, participativa con concepciones asambleísticas, profesional con un fuerte liderazgo que está alineada con la COAG en España y que tiene un discurso de izquierda y de tipo neorural<sup>150</sup>.

Esta organización contrasta especialmente con el Institut Català de Sant Isidre (ICSI) que nació en el siglo pasado -1851- y que se la vincula a los grandes propietarios que a nivel estatal se nuclean en la Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA). En 1992 se fusionaron con el Sindicat de Pageses i els Joves Agricultors de Cataluña. Su discurso apunta fuertemente a la productividad y modernización de la agricultura.

---

<sup>148</sup>Para Victor Pérez Díaz (1994) la intensa sociabilidad informal que existe en el mundo agrario y que tiene a la familia como unidad básica de relaciones extendiéndose a las relaciones de vecindad y de amistad, genera valores de confianza mutua y sentimiento asociativo que son elementales para la acción colectiva.

<sup>149</sup>IASI: Instituto Agrario San Isidro; ASAJA: Asociación de Empresarios Agrícolas y Jóvenes Agricultores; RPC: Ramaders i Pageses de Catalunya; CFC: Consorci Forestal de Catalunya; JAG: Joves Agricultors de Girona; AEAPL: Asociació d'empresaris Agraris de la Provincia de Lleida.

<sup>150</sup>Pep Riera presidente del sindicato Unió de Pageses desde su creación hasta el año 2000 en que se retiró define con claridad el discurso de esta organización: Sobre la política de subvenciones de la Unión Europea decía en una entrevista que "creemos que es una política injusta. Las subvenciones se las llevan las grandes explotaciones, las más productivas (...)Por ejemplo el pagès de la Segarra tiene un rendimiento por hectáreas muy bajo y esto le supone subvenciones muy escasas" (Reales L. 1997).

## b) Las estructuras burocráticas del Estado

La presencia de especialistas en temas agrícolas que se concentran en el Ministerio de Agricultura y que se consustancian con los intereses de los agricultores o de la agricultura es otra variable que se cita como fundamento del proteccionismo (Schmitt G. 1991; Kucks S. 1998). Estas estructuras administrativas siguen el camino trazado por pautas institucionales que otorgan condiciones especiales a la agricultura frente a los otros sectores<sup>151</sup>.

Una forma de conocer el funcionamiento de las estructuras administrativas es conocer la procedencia y formación de sus cuadros político-burocráticos. Un estudio sobre la conformación de las élites de los altos cargos de la Administración Catalana (Secretarios Generales y Directores Generales) permite extraer interesantes datos e inferir algunas conclusiones (Mates Dalmases J. 1996).

Con respecto al lugar de origen de los funcionarios públicos se detecta que la mayoría provienen de zonas urbanas (58% de Barcelona ciudad y 21,5% de la Provincia de Barcelona) lo que se corresponde con la población total de Cataluña. Pero el resto se distribuye en una proporción llamativamente elevada para la Provincia de Lérida (11,4%) y en menor proporción en Tarragona y Girona (con 4,3% cada una).

Respecto de la profesión de los padres los empresarios son mayoría (uno de cada cinco) seguidos por los abogados (12%), los pageses (9%), médicos (8%) y tenderos (5%).

El Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca destaca sobre el resto por ser el único donde sólo predominan los **bachilleres superiores** frente a los títulos universitarios; el **lugar de residencia** se sitúa mayoritariamente fuera del Barcelonés (frente al resto que reside en un 80% en el Barcelonés y del resto 50% viven en la comarca del Vallés Occidental) y por ser el único Departamento donde los funcionarios que vienen de carrera (la mayoría frente a un promedio del 40% para el resto) no han sido ni importados ni exportados de otros Departamentos (cosa que ha sido frecuente en otros Departamentos).

En primer lugar llama la atención el alto porcentaje de pageses en los oficios de los padres. Esta procedencia puede reflejar la vinculación afectiva de estos funcionarios con los sectores rurales.

También se puede inferir que los funcionarios que trabajan en el DAPA realizando tareas vitales para el sector agrario se han mantenido en una estructura cerrada prácticamente desde su creación. Si a esto le añadimos la experiencia acumulada en estos años y la procedencia de algunos funcionarios relevantes como los dos últimos concellers que son de Lérida, se podrían hacer conjeturas sobre una red cerrada dentro de la administración con una vinculación específica a una actividad y a un lugar.

---

<sup>151</sup> El Consejo de Ministros de Agricultura en la Unión Europea es un ejemplo típico en este sentido ya que no se encuentra sujeto ni a los controles parlamentarios ni de los Ministros de Finanzas ni al proceso de planificación a mediano plazo (Schmitt G. 1991). Otro ejemplo son las leyes de financiamiento de las infraestructuras hídricas para riego que datan de principios de siglo pero que se han mantenido a pesar que las condiciones económicas y sociales han variado substancialmente.

Con respecto a la profesión es evidente que hay una relación casi de exclusividad de los estudios y formación agraria con los funcionarios profesionales y técnicos que la integran.

Pero con respecto a la procedencia de los mismos estos factores no parecen haber influido ni en la política de obras o inversiones de la Generalitat a lo largo del territorio por lo que no hay indicios determinantes de que exista una cooptación de la estructura del DARP por sectores que provengan de un territorio determinado como Lérida.

Por ejemplo, la evolución de los riegos se mantuvo casi en las mismas proporciones desde 1976 hasta 1996 en la provincia de Lérida, mientras que sí aumentó en las de Tarragona y Girona disminuyendo en Barcelona. Con respecto a las grandes inversiones previstas y realizadas en Lérida desde los años 90' para los canales Segarra-Garrigues y Algerri-Balaguer, puede decirse que estos proyectos eran de larga data y en el caso del segundo ya estaba declarado como zona de interés nacional. En el caso del Segarra-Garrigues si bien la declaración de interés nacional fue realizada en el año 1994 su inclusión como anteproyecto ya se encontraba en el Marc para un Pla d'Aigas de 1980 y en el Pla de Regatges de Cataluña de 1983. Por último, la opinión de los exconcellers entrevistados coincide en que el DARP no es un área cooptada por algún sector o territorio en particular siendo una coincidencia el hecho que los dos últimos concejales que han estado al frente de este organismo desde el año 1990 provengan de la provincia de Lérida. En todo caso lo que puede apreciarse últimamente con la designación del Conceller Grau, que proviene de una comarca emblemática en materia de regadíos- el Pla d'Urgel- es la intención del gobierno de acelerar las tareas de ampliación de los nuevos regadíos en la zona.

#### c) La influencia política:

La presencia de los agricultores puede ser un factor decisivo ya sea porque están sobre-representados en el sistema electoral, por ser grupos críticos que terminan definiendo una elección o por tener influencia directa en los organismos de decisión.

A nivel autonómico existen diversas instancias electorales y de decisión que pueden ser tomadas en cuenta:

En las elecciones autonómicas el régimen electoral no es totalmente proporcional entre número de habitantes y escaños para cada circunscripción. Este sistema se consensó para equilibrar la representación de la provincia de Barcelona –que concentra más del 75% de la población- con el resto de las circunscripciones

**Tabla 8 División de escaños por circunscripciones electorales de CA de Cataluña**

Circunscripción	Escaños y %	Población (%)
Barcelona	85 (62%)	75,9
Tarragona	18 (13,3%)	9,4
Gerona	17 (12,5%)	8,7
Lérida	15 (11,1%)	5,8

De acuerdo con estos datos la provincia de Lérida- que es la que tiene más población rural- es la que más se beneficia con el régimen electoral ya que el número de escaños prácticamente duplica a los que les correspondería por la población con que cuenta. Este régimen beneficia a los partidos con mejor performance en el interior (CiU y ERC) y perjudica a aquellos con menor peso en las provincias con pocos habitantes (PP y IU).

**Tabla 9 Elecciones 1992 al Parlamento de Cataluña**

Circunscripción	CiU		PSC		PP		IC-EV		ERC	
	Esc.	V. (%)	Esc.	V. (%)	Esc.	V. (%)	Esc.	V. (%)	Esc.	V. (%)
<b>Barcelona</b>	41	44,5	27	31	5	5,9	6	7,4	6	7,9
<b>Girona</b>	11	54,3	14	23		3,9		3,3	2	11,6
<b>Lérida</b>	9	21,8	4	26	1	6,8		2,8	1	9,8
<b>Tarragona</b>	9	45,8	5	27	1	7,6	1	4,7	2	9,1
<b>Cataluña</b>	70 (51%)	46,0 (29,6%)	40	24,4	7 (5,1%)		7 (5,1%)	6,6	11 (8,1)	7,9

Fuente: AEC 1999.

**Tabla 10 Elecciones 1995 al Parlamento de Cataluña**

Circunscripción	CiU		PSC		PP		IC-EV		ERC	
	Esc.	V. (%)	Esc.	V. (%)						
<b>Barcelona</b>	34	39,1	22	25,4	12	13,6	10	11,2	7	8,7
<b>Girona</b>	9	48,6	5	25,7	1	7,9	-	4,0	2	12,3
<b>Lérida</b>	8	49,7	3	19,5	2	12,2	-	4,2	2	12,8
<b>Tarragona</b>	9	43,2	4	23,2	2	14,3	1	6,4	2	11,1
<b>Cataluña</b>	60 (44,4 )	40,9	34 (25,8%)	24,9	17 (12,5%)	13,1	11 (8,14%)	9,7	13 (9,6%)	9,5

Fuente: AEC 1999.

**Tabla 11 Elecciones 1999 al Parlamento de Cataluña**

Circunscripción	CiU		PSC-PSOE- Cpc*		PP		IC-EV*		ERC	
	Esc.	V. (%)	Esc.	V. (%)	Esc.	V. (%)	Esc.	V. (%)	Esc.	V. (%)
<b>Barcelona</b>	36	39,9	31	35,4	8	9,9	3	3,31	7	7,7
<b>Girona</b>	9	48,5	5	29,2	1	6,0			2	12,8
<b>Lérida</b>	8	48,1	1	29,5	1	7,9			1	11,6
<b>Tarragona</b>	8	41,3	6	34,1	2	10,6			2	10,5
<b>Cataluña</b>	56 (41,4)	37,6	55 (40,7)	38,1	12 (8,8)	9,1	3 (2,2)	2,5	12 (8,8%)	8,6

Fuente: AEC 1999.

\*Coalición PSC-PSOE y Ciudadanos por el Cambio. En las provincias de Girona, Lérida y Tarragona se dio una alianza con IC-EV.

Si consideramos un análisis horizontal de los resultados electorales se observa cómo los partidos que tienen una mejor implantación territorial las provincias de Tarragona, Lérida y Girona se ven beneficiados por este régimen electoral – especialmente CiU y en menor medida PSC-PSOE. Esta mejor implantación de CiU en las áreas rurales y las zonas urbanas de clase media ha sido

destacada como la causa fundamental del éxito en las últimas elecciones autonómicas en donde obtuvo más escaños a pesar de haber obtenido menos votos que la coalición opositora (Cucurella S. (2000). Sin embargo, esta no es la causa principal que explica los resultados electorales en Cataluña, sino que como ya se ha mencionado el factor fundamental que explica el comportamiento del sistema electoral de Cataluña es el alto grado de abstencionismo que se produce en las elecciones autonómicas. En segundo lugar, CiU como partido 'catch-all' ha ido ampliando su base electoral en los sectores urbanos y de distinta procedencia y además en su vocación integradora no establece una diferencia entre lo rural y lo urbano (Pallarés J. y J. Font 1994).

En un estudio sobre las élites parlamentarias elegidas en 1995 (Calvet J. 1999) muestra que la mayoría de los parlamentarios son origen urbano (el 51% de una capital de comarca y el 25% de la ciudad de Barcelona). A su vez el 70 % vive en una ciudad mientras que el 30% vive en pueblos<sup>152</sup>. Con respecto a la ocupación laboral, que tienen ningún diputado declaró que trabajara en el sector agrario, pero un 9 % afirmó que el trabajo de sus padres era el de agricultores.

La comisión de agricultura del Parlamento Catalán formada en 1996 tiene una presencia mayoritaria de diputados procedentes de Lérida: su presidente Jordi Audás (ERC) y los portavoces de los diferentes partidos: Xavier Coll (CiU), Ramón Vilalta (PSC-CPC) y Josep Maria Fabregat (PP). Esto podría hacer pensar que esta comisión está cooptada por gente de Lérida pero cuando se analiza el período 1980-95 se advierte que las autoridades como los integrantes de la misma, no han tenido una presencia hegemónica de los diputados de Lérida. Desde 1980 a 1995 la presidencia ha sido compartida por representantes de diferentes provincias mientras que si se contabilizan todos los vocales que han participado en esta comisión se constata que el 40 % eran de Lérida, el 33 % de Barcelona, el 20 % de Girona y el 19 % de Tarragona.

**Tabla 12 Procedencia y tiempo de mandato en la Comisión de Agricultura 1980-95**

	Lérida	Barcelona	Tarragona	Girona
Presidencia	7 años	6 años	3 años	
Vicepresidente		4 años	4 años	8 años
Secretario			4 años	14 años

*A nivel de Diputaciones y de Comarcas* en que el sistema electoral es indirecto tomando como base las elecciones municipales, el régimen beneficia claramente a CiU que tiene una mejor inserción municipal que los restantes partidos lo que le permite un predominio en las Diputaciones de Tarragona, Girona y Lérida mientras que el PSC controla la Diputación de Barcelona.

En cuanto a los Consejos Comarcales el sistema electoral beneficia a los partidos que tienen una fuerte implantación en los municipios pequeños y perjudica a los que tienen más votos en los grandes. La implementación de este modelo benefició directamente a CiU que tiene una hegemonía

<sup>152</sup> Este dato es llamativo porque en este estudio lo urbano se refiere a aquellas poblaciones que superan los 2000 habitantes.

absoluta en estos ámbitos territoriales controlando más de la mitad de los Consejeros de toda Cataluña<sup>153</sup>.

A Nivel Municipal, el fraccionamiento de municipios ha llevado a que proliferen gran cantidad de municipios en los que no todos los partidos tienen capacidad para desplegarse electoralmente. Este fue uno de los problemas con el que se encontraron los partidos en las primeras elecciones y que determinó una fuerte presencia de aquellos con mayor capacidad de despliegue territorial. Entre los períodos 1979/1983/1987 el partido que tuvo mayor despliegue electoral en Cataluña fue CiU controlando la mayoría de municipios pequeños.

**Tabla 13 Participación relativa de los Partidos Políticos. Período 1979/1983/1987**

	PSC	PSUC	CiU	UCD	AP
1979	23	16	45,8	39,5	2,4
1983	37	10,8	73,8		22,8
1987	39	11,9	90,2		19,7

Fuente: Canals R.-Vives R. 1988: "Les eleccions municipals de 1978 a Cataluña". Equip de Sociología Electoral de la Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona: mimeo.

En segundo lugar se ha destacado el alto nivel de representación de las áreas menos pobladas en relación a las más pobladas ya que más de la mitad de los concejales de Cataluña son elegidos en ayuntamientos de menos de 2.000 habitantes.

En este estudio se destacaba la fuerte presencia de los campesinos entre los concejales y alcaldes cifra que se condice con el predominio de representación rural y se contrapone a la ausencia absoluta de agricultores en el Parlamento (ver tablas 14 y 15).

La composición de las Cámaras Agrarias elegidas en 1994 mostraba una elevada representación de los agricultores que desempeñaban o habían desempeñado actividades políticas. De un total de cien miembros para toda Cataluña veintiuno habían sido o eran alcaldes, tenientes de alcaldes o regidores (Mayayo A. 1995). Esta duplicidad de funciones (gremial y política) ha reforzado el peso de la agricultura a nivel local.

### **6.3.2 Los factores exógenos**

Diferentes autores coinciden en señalar que la agricultura se ha integrado de forma creciente a los mercados internacionales por lo que las políticas agrarias son especialmente sensibles a las

<sup>153</sup> Los consejeros comarcales se eligen en forma indirecta a partir de las listas electorales de las comarcas que concurren a las elecciones municipales. De entre sus regidores se eligen los consejeros comarcales según la proporción que resulta de sumar el porcentaje de regidores y el porcentaje de votos de cada formación política, aplicando respectivamente un coeficiente de 2/3 y 1/3. La base de la elección son las candidaturas y no los ayuntamientos lo que da mayor autonomía al gobierno comarcal respecto de los ayuntamientos de la comarca.

políticas macroeconómicas, a los ciclos de los negocios y a la competición de los mercados (Sumpsi J.M 1994)<sup>154</sup>.

**Tabla 14 Representación de los concejales y población de los municipios catalanes**

Tamaño de Población	Concejales (%)	Población (%)
menos de 250	11,3	6,7
de 250 a menos de 2000	43,8	
de 2000 a menos de 20000	33,7	21,5
de 20000 a menos de 50000	6,7	13,3
de 50000 a menos de 100000	2,2	8,2
Mas de 100000	2,7	50,3

Fuente: Capo J. et al (1988).

**Tabla 15 Representación de los agricultores en los Municipios catalanes**

1979		1983	
Concejales	Alcaldes	Concejales	Alcaldes
31,8	42,4	27,6	40,2

Fuente: Capo J. et al (1988)

La evolución de las políticas agrarias, desde los apoyos a la producción hasta las medidas de desarrollo rural, se debería más a la propia necesidad de subsistencia del sistema capitalista que a las presiones internas de los sectores agrarios (Barceló L. 1991).

Esta dependencia del mundo agrario y de sus instituciones de la lógica capitalista es la que ha determinado la evolución de las políticas agrarias reseñadas anteriormente: continua declinación económica del sector agrario en el conjunto de la economía internacional; especialización de la producción en los niveles regionales; demanda creciente de bienes y servicios de otras industrias (maquinarias, fertilizantes, etc.); reestructuración hacia producciones extensivas.

Desde el Estado se han usado diversos instrumentos de economía política como la protección de precios y barreras aduaneras, subsidios indirectos y directos, construcción de infraestructuras, etc. Un caso paradigmático en España lo constituyeron las políticas de créditos a bajo interés para fomentar los regadíos establecidas por el IRYDA que se ampliaron en la etapa de gestión autonómica través del Instituto Catalán de Crédito Agrario (ICCA) que promueve la modernización de las infraestructuras agrarias.

La influencia de otras políticas públicas en el desarrollo del proteccionismo agrario se pone de manifiesto especialmente en los objetivos de la propia política hidrica y de la política territorial. Tanto en los planes hidrológicos como en la planificación territorial se ha insistido en la necesidad de subvencionar las infraestructuras de regadíos aludiendo no sólo a razones económicas sino también a la función social de los regadíos, a la necesidad de mantener los equilibrios territoriales y a evitar los procesos de degradación del medio ambiente.

<sup>154</sup> En general la bibliografía citada en la evolución de las políticas agrarias coincide en señalar el rol determinante de las causas económico-estructurales en la evolución de las mismas (Coleman W. Et al. 1996; Sumpsi J.M. 1994; Breton V. et al 1997; Etxezarrete M. 1998; Chechi A. 1998, etc.)

Sobre las razones de la política hidrica no se insistirá ya que estas fueron desarrolladas en los capítulos previos. Respecto de la política territorial, el Pla Territorial General de Cataluña aprobado en 1995 define distintos niveles de desarrollo en Cataluña especialmente de acuerdo con el crecimiento económico y demográfico de las diferentes comarcas. El propósito del plan es alcanzar el “equilibrio territorial” a través de políticas activas denominadas “estrategias de actuación”. Entre estas estrategias se destacan la construcción y el mejoramiento de las infraestructuras hidráulicas cuyos objetivos globales son cubrir las demandas de las necesidades actuales y las que el hombre prevé para el futuro y mejorar el uso reutilizando el agua previamente tratada.

Las infraestructuras de riego de Algerri-Balaguer y del canal de Segarra-Garrigues se justifican porque las áreas que cubren son las más deprimidas y es necesario crear condiciones que permitan crear riqueza y fijar la población en el territorio.

Otro de los factores externos que se citan como determinantes son los cambios tecnológicos que se han producido durante este siglo. La llamada “revolución verde” ha permitido que la producción de alimentos se haya incrementado notablemente en los últimos años generando expectativas optimistas hacia el futuro sobre la calidad de la producción y un mejor aprovechamiento de los recursos (Bouwer H. 1993). Los apoyos estatales a la investigación y desarrollo de tecnología agropecuaria como a la formación y capacitación de los agricultores es una constante en las prioridades establecidas en los presupuestos de los organismos públicos que en Cataluña se desarrolla a través del Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentàries (IRTA) y el Servei d’Assessorament a l’Empresa Agrària (SAEMA).

La influencia de actores externos en la política agraria es citada frecuentemente para destacar el carácter inducido del corporativismo agrario (Moyano E. 1997) o el rol secundario de los agricultores en las redes de decisión de la política hidrica en las que priman las grandes constructoras, las empresas hidroeléctricas y los intereses políticos (Pérez Díaz V. et al 1996). El influjo de las industrias agroalimentarias y las cadenas de comercialización controladas mayoritariamente por empresas transnacionales que imponen precios y tipos de productos remiten a los sectores agrarios a nichos de producción de los que difícilmente pueden salirse (Etxezarreta M. 1998).

Las infraestructuras subsidiadas o la producción de alimentos a un bajo precio no se haría pensando tanto en los agricultores como en otros actores que con una gran capacidad de lobby promueven el proteccionismo agrario para su propio beneficio.

Los hábitos de consumo de la población que demandan productos manufacturados, sanos y diversos tienen que ver con los cambios en los valores postmaterialistas de las sociedades desarrolladas. Las propuestas ecologistas y del neoruralismo promueven el apoyo del Estado a formas de vida en que se respeta la naturaleza. En este modelo los agricultores se encuentran en las antípodas de un sistema destructor del medio ambiente y de las formas de vida tradicionales o al menos simbolizan el eslabón más débil de la cadena alimenticia dominada por las multinacionales de alimentos. La oposición de diversas organizaciones ecologistas a una liberalización mundial del comercio que las situó junto a los sindicatos de agricultores en la Ronda de Seattle es un ejemplo del apoyo a las políticas proteccionistas a la agricultura desde un determinado sistema de valores.

## **6.4 El estilo de gestión de la política agraria catalana:**

### **6.4.1 La dimensión simbólica:**

Los factores culturales (valores, actitudes, ideas, discursos) pueden ser tomados como una razón instrumental empleada por los actores políticos para conseguir sus fines o como condiciones que modelan los intereses de estos. Desde un punto de vista instrumental el análisis del discurso de las organizaciones agrarias responde a las exigencias de las bases sociales de estos colectivos que deben adecuar sus estrategias a las alternativas que les ofrecen los contextos institucionales y las realidades económicas y políticas (Moyano E.1997). El discurso y la ideología agraria son considerados recursos destinados a alcanzar un fin determinado. Pero el discurso de los agricultores no sólo puede basarse en razones económicas ya que el mundo simbólico es en sí mismo muy importante para los agricultores. La demanda por una paridad de status expresa la necesidad no sólo de un reconocimiento económico sino también social (Pérez Díaz V. 1994 ).

Con respecto a la permeabilidad de otros sectores sociales (especialmente urbanos) a las ideas y valores difundidos en el discurso agrarista se pueden encontrar explicaciones basadas en el altruismo social, las vinculaciones familiares, las coaliciones temporales, etc. Apelando a la solidaridad, justicia y estabilidad de la mayoría de votantes, la sociedad apoya los reclamos de sectores que sólo piden paridad de ingresos y que a cambio aseguran la estabilidad política, proporcionan alimentos baratos, sanos y seguros y conservan el paisaje (Schmitt G. 1991:71). El altruismo ideológico justifica una función redistribuidora a favor de la agricultura en tanto que los alimentos son un elemento básico para la vida y la agricultura es un bien público que beneficia a muchos.

En otras ocasiones se tratan de coaliciones temporales con otros sectores sociales, como por ejemplo con los grupos ambientalistas (Munro J.E.1993) en donde se utilizan los discursos de otros colectivos para fortalecer las propias posiciones.

Las vinculaciones familiares como los nexos directos con el campo (pequeñas propiedades, nuevos residentes y segundas residencias en el campo) predisponen a sectores de distintos estratos sociales a mantener actitudes de simpatía con los agricultores. Las migraciones internas son un hecho relativamente reciente por lo que gran parte de la población tiene un antepasado en el campo que no supera dos generaciones de antigüedad.

Esta predisposición social puede ser explicada no tanto por la propia acción de los agricultores como por condiciones culturales aceptadas por la sociedad que ve en la agricultura y el mundo rural algo más que un lugar donde vive gente más pobre que reclama ingresos básicos.

La difusión de valores postmaterialistas lleva a los ciudadanos a prestar atención a los amplios territorios rurales donde la naturaleza se puede palpar de una manera más directa que en las ciudades. La preocupación medioambiental no sólo se refiere al cuidado y conservación de la naturaleza, sino también a la provisión de alimentos y productos naturales- como el agua- sanos. El mantenimiento

de lo rural como 'reserva de espacio' o reserva ambiental es percibido como una forma de preservar la calidad de vida para las actuales y futuras generaciones.

La importancia de la historia en la formación de la identidad de un pueblo es rescatada de manera permanente y de forma especial por los sectores nacionalistas. De allí que cuando se relaciona al mundo rural con las tradiciones, la lengua y las formas de vida propias arraigadas en la historia (costumbres, comidas, fiestas, etc.) se reconoce en este la presencia viva de los rasgos fundamentales de la identidad cultural. Lo rural sería una 'reserva de identidad' que recuerda el origen de un pueblo como también el territorio donde se extiende.

En Cataluña este elemento es notorio cuando se identifica al mundo rural con la Cataluña interior o profunda poblada por residentes eminentemente catalanes, que hablan catalán como lengua principal, comen las comidas propias de Cataluña, viven en casas antiguas- masías- que son en sí mismas un patrimonio histórico y mantienen instituciones y costumbres de tiempos remotos.

La dualidad campo-ciudad no juega sólo como la oposición entre lo moderno y lo tradicional, sino también como una confrontación entre la propia identidad y las culturas externas. El mundo de los pageses confronta con la Barcelona cosmopolita menos atada a la cultura local. De allí que reafirmar la identidad frente a España u otras naciones implica defender, o al menos no dejar que mueran las señas de identidad más pronunciadas que son las que se encuentran en el campo.

Este hecho es explotado como un recurso por las agrupaciones y partidos nacionalistas para extender su área de influencia. De allí que el nacionalismo 'integrista' catalán presta especial atención a los sectores rurales y agrarios a los que identifica directamente su causa.

#### **6.4.2 Los modos de interacción**

El corporativismo del sector agrario es una de las características que expresa las formas de relación que se dan en distintos países europeos como Holanda, Alemania, Francia, etc. En estos países la adaptación desde una agricultura tradicional a una moderna habría sido posible gracias a las políticas concertadas entre el Estado y los propios agricultores que planificaron este proceso de cambio.

Redes de relaciones intensas y objetivos comunes entre los actores públicos y privados permiten crear estructuras de relación muy sólidas que tienen gran capacidad de resistencia a los cambios externos (Kucks S. 1998).

En España el 'estilo de vida rural' con rasgos corporativos se ha forjado por la confluencia entre las tradiciones agrarias, la familia, las instituciones locales y la religión (Pérez Díaz V. 1983:266). La preferencia por parte de los agricultores por un modelo híbrido entre profesionales y empresarios, 'profesional limitado', se fundamenta en un agrarismo muy marcado, en formas de autorreclutamiento limitativas y en demandas de paridad de status con otros sectores sociales. Estas preferencias no son predominantes en el discurso de todas las organizaciones sindicales pero comprenden a gran cantidad de agricultores.

Sin embargo, este corporativismo no ha alcanzado la intensidad de otros países europeos sino que se debilitó debido a la instauración del corporativismo autoritario del franquismo –de adscripción

obligatoria- que lejos de fortalecer el dinamismo asociativo que posibilita el trato en igualdad de condiciones entre el Estado y los otros actores sociales, terminó debilitando a estas organizaciones que crecieron al amparo de los recursos y orientaciones jerárquicas (Moyano E. 1991).

Frente a un estilo de políticas públicas consensual y planificado (Richardson J. 1982) el estilo de las políticas agrarias en España tuvo un perfil predominantemente jerárquico en donde los actores de fuera de la red (partidos políticos, industriales, sindicatos, etc.) influían sobre las decisiones de los actores directamente involucrados conformando un 'seudocorporatismo inducido' (Moyano E. 1991).

Una red permeable a las influencias externas y con pocos recursos no parece ser el modelo explicativo que en otros lugares conforman los 'triángulos de hierro' que contienen a las políticas agrarias. En este sentido la política agraria desplegada por el gobierno de la Generalitat no ha logrado establecer un modelo autónomo y diferenciado con redes locales fuertes y con una visión anticipatoria de los problemas<sup>155</sup>.

En segundo lugar la concentración de funciones no se da en un único organismo público. En el caso de las competencias sobre la política de riegos catalana que formalmente corresponden al DARP de hecho se han desdoblado con el DPTyOP repartiendo el territorio entre ambas jurisdicciones y formalmente las han financiado con sus propios presupuestos. Es decir que los agricultores u otros actores interesados han acudido al menos a dos instancias para atender sus reclamos en materia de infraestructuras de riego lo que determina que la red sea más abierta que en otros países<sup>156</sup>.

La confluencia de multiniveles de gobierno con una ingerencia creciente de los organismos supranacionales de la UE han obligado a replantear las estrategias de los actores locales dado que la capacidad de influencia debe dirigirse a ámbitos más alejados que es donde se toman las decisiones.

#### **6.4.3 El estilo de gestión: evolución y tendencias recientes.**

La evolución de la política agraria en la CA de Cataluña ha seguido el esquema general de evolución de las políticas públicas en los ámbitos autonómicos: Fundación, Consolidación Institucional y conflictos competenciales, creciente influencia de la UE y Transición ante los cambios externos<sup>157</sup>.

Este proceso ha sido caracterizado por la creciente territorialización de la gestión agraria y la creciente influencia de la UE sobre la agricultura local (Massot i Martí A. 2001).

---

<sup>155</sup> La Unió de Pagesos que es el sindicato hegemónico dentro del mundo agrario se pronunció desde los primeros tiempos por un 'sindicalismo de representación y negociación' (A. Pex 1999:109) reclamando del gobierno que se utilice a fondo los canales de concertación establecidos con el campo (Op. Cit:18).

<sup>156</sup> La creación de RECSA (Riegos de Cataluña SA) significó un nuevo ente que no se ocupó sólo de gestionar las obras que le encargaban sino también de dar impulso a nuevas obras por su propia iniciativa.

<sup>157</sup> La amplitud y complejidad de la política agraria excede los objetivos de este trabajo por lo que sólo se consideran los aspectos que enmarcan la política de riegos que se analizará más en detalle. Para un análisis en profundidad de la política agraria catalana ver Massot A.(1999; 2001).

El proceso de territorialización de la gestión ha estado caracterizado por la consolidación de las estructuras de la administración autonómica y el correspondiente despliegue legislativo. Los procesos de transferencias con el Estado Central han sido lentos (de 1980 a 1997 en que se transfiere el último organismo) y teñidos de conflictos para definir las competencias que- de forma semejante a la Política Hídrica- han tenido que ser dirimidos instancias judiciales.

En 1986 se terminan de transferir las competencias en materia agrícola y se continua con un proceso de expansión del presupuesto y de la estructura del Departamento de Agricultura.<sup>158</sup>.

La estructura administrativa de la gestión del Departamento de Agricultura se empezó a expandir primero con el nacimiento de los servicios territoriales en las provincias en 1985 y luego con la creación de las oficinas comarcales en el DARP en 1986.

La política agraria se enmarcó en el primer Plan Nacional Agrario para Cataluña (1986-1990) que posteriormente se iría desarrollando a través de los planes plurianuales y sectoriales como el Pla de regadius 1987-1991 (DARP mayo de 1987).

Los ejes de la política agraria en estos primeros años, que se mantuvieron con poca variación en los años siguientes, giraron sobre la necesidad de modernizar las explotaciones agrarias (entre otras medidas destaca la Ley de Modernización de la Empresa Familiar Agraria de 1985), volver más competitivas las producciones y aumentar la calidad de vida y los ingresos del sector. La política de riegos siempre se asoció a estos tres cometidos fundamentales por lo que fue promovida por diferentes programas de gobierno.

En la década de los 90' es cuando se empieza a sentir con más intensidad el impacto de la política comunitaria europea en la política agraria de la Generalitat. En 1995 los recursos propios de la Generalitat correspondían a un 36,2% de su presupuesto mientras que el 63,8 % correspondía a fondos externos de los cuales más de un 60% eran comunitarios y el resto provenía del MAPA. En términos reales a pesetas constantes el incremento presupuestario se multiplicó por cinco entre 1981 y 1995 aunque la participación relativa en el presupuesto de la Generalitat no varió en este tiempo manteniéndose en un 1,5% (ver tabla 16).

La influencia creciente de la UE se refiere tanto a los instrumentos regulativos como al financiamiento de la agricultura. Si se tiene en cuenta que más del 60% de los dineros públicos que manejan los operadores agrarios y agroindustriales de Cataluña provienen de Europa y que sólo los fondos del FEOGA-GARANTIA representan un 22-26 % de la renta global de las explotaciones, la influencia directa es altamente significativa. A esto se le debe sumar las regulaciones que a nivel comunitario regulan la actividad agraria.

El impacto de las políticas europeas ha determinado que las arenas político-administrativas a nivel supranacional sean las predominantes en el estilo de gestión de la política agraria. En estos años

---

<sup>158</sup> En 1996 se produjo el traspaso de la SENPA con 168 funcionarios que era el último organismo que restaba traspasar del gobierno central a la Generalitat.

ha predominado una visión reactiva ante los problemas y se ha priorizado la consolidación de las estructuras administrativas por sobre las medidas de planificación.

**Tabla 16 Evolución presupuestaria del DARP**

Año	Presupuesto (MPTAS)	Variación %/año (en pesetas constantes)
1981	1.860,3	
1982	4.348,2	129
1983	5.722,3	17
1984	4.256,1	1,3
1985	6.152,3	46
1986	6.542,5	-2,1
1987	7.691,7	12,7
1988	9.085,7	11,6
1989	11.308,3	16,4
1990	13.223,3	9,8
1991	15.101,3	8,2
1992	18.487,3	16,2
1993	21.502,0	11,4
1994	22.457,9	0,1
1995	22.670,0	-3,2
1996	22.670,0	0,0

Fuente: Anuario de Estadísticas de Cataluña 1999; Memorias del DARP 1984 y ss.

Las redes sociales de política agraria son débiles y cargadas de conflictividad con el principal sindicato agrario, La Uniò de Pageses<sup>159</sup>. El periodo de consolidación institucional ha estado estrechamente vinculado con el fortalecimiento de la coalición gobernante en la legislatura local. A su vez el margen de maniobra y capacidad de influencia de los actores locales frente al Estado, ha estado influido por la naturaleza de las coaliciones gobernantes: la pérdida de las mayoría del PSOE en los noventa redujo la conflictividad de las relaciones entre estos niveles y permitió culminar los procesos de traspasos de competencias.

El estilo de gestión predominante en este periodo es de tipo jerárquico con mecanismos de interacción débiles con el sector privado (seudocorporativismo inducido). A partir de 1999 se aprecia una reorientación de la política agraria hacia un modelo corporatista-participativo y con una visión anticipatoria ante los problemas que tiene como referencia el Proyecto Ley Marco de Orientación de la Política Agraria (ver cuadro 14).

<sup>159</sup> Una amplia crónica de la conflictiva relación de la Uniò de Pagesos y el gobierno de la Generalitat se puede seguir en la obra de A. Peix *La Uniò de Pagesos (1974-1999)* Leida: Pagès editors.

**Cuadro 15 El Estilo de Gestión de la Política Agraria**

Períodos	Medidas Destacadas	Posición ante los problemas	Relación predominante	Permeabilidad Institucional	Distribución de Recursos	Escenarios predominantes	Redes
<b>Fundación Institucional (1977-1984)</b>	CE y Estatuto Autonómico: Transferencia de competencias. Acuerdo legislativo con la oposición	Reactiva (crítica del Parlamento)	Conflictividad: poco poder de la coalición gobernante	Apertura. Transferencia de competencias	Bajo presupuesto	Arenas políticas (Parlamento)	Abiertas y débiles
<b>Consolidación (1985-1990)</b>	-Despliegue legislativo -Crecimiento de la estructura administrativa -Pla Nacional Agrari -Ingreso UE	Anticipatorio - simbólica: Planes sin recursos	Conflictividad con el Estado por las competencias	Más cerrado: consolidación estructuras jerárquicas. Críticas de organizaciones sindicales		Político y Administrativo	Semicerradas. Inestables
<b>Creciente influencia de la UE (1990-99)</b>	-Culmina proceso de transferencias -Reforma de la PAC -Elecciones Cámaras agrarias -Pla Director de Política Agraria y Pesquera (1993)	Anticipatoria simbólica: planes sin recursos. Reactiva: adecuación estructuras y política a Directivas Comunitarias	Conflictividad social con los agricultores	Jerárquico. Crecimiento de estructura empresarial en la administración	Recortes presupuestarios en la DARP (Creciente endeudamiento por la Generalitat). Influencia determinante de fondos Comunitarios	Multiniveles -Arenas Sociales lideradas por la Uniò de Pageses: la DARP sólo gestiona ayudas de la UE.	Semicerradas. Inestables
<b>Transición (1999- )</b>	-Decálogo de Política Agraria -Proyecto Ley Marco de Orientación de la Política Agraria	Tendencia anticipatoria	Tendencia a mayor cooperación con organizaciones sindicales y organismos estatales	Alta: gran influencia UE	Influencia determinante de fondos Comunitarios	Multiniveles	Tendencia integración actores sociales

Fuente: Elaboración propia en base a Memorias DARP

## CAPÍTULO SIETE

### 7.1 Evolución histórica de los regadíos: Etapas en la política de riegos de España

La evolución de la política de riegos ha estado estrechamente vinculada a la política agraria y a la política hídrica. De hecho a mediados del siglo XIX, en que se produce un crecimiento progresivo de los riegos en España, ambas áreas de gobierno estaban bajo la jurisdicción del Ministerio de Fomento. A partir de esta fecha se pueden distinguir diferentes etapas marcadas no sólo por la evolución de las superficies irrigadas, sino también por las reformas en los regímenes jurídicos, las estructuras administrativas intervenientes y los cambios en las concepciones sobre la gestión de los riegos.

Pueden distinguirse cuatro etapas: 1) desde mediados del siglo XIX hasta principios del siglo XX, 2) entre principios del siglo XX y el año 1940, 3) del año 40 a mediados de los 70' y 4) de los 70' a la actualidad.

El *primer periodo* se caracterizó por una intervención débil del Estado y una fuerte promoción de la actividad privada para la transformación de las áreas de riego. Si bien los fundamentos de esta política deben buscarse en las reformas liberales de mediados de siglo (Maluquer J. 1990) los instrumentos normativos que dieron impulso a la misma fueron la profusa legislación que desde las leyes de aguas de 1866 y su reforma de 1879 cristalizan estos principios liberales. El inicio de esta nueva política (y para algunos autores el inicio de la política hidráulica) es el Dec. de 29 de abril de 1860 que promovía a las empresas para la transformación de las áreas regables (F.J. Monclús- J.L.Oyón 1988). Otras normativas de fines de siglo se ocupan de reforzar a las empresas, comunidades de regantes y en general a la iniciativa privada otorgando facilidades y promociones para ampliar las superficies de riego<sup>160</sup>.

Para fines de siglo esta política empieza a ser cuestionada tanto por el fracaso de diversas emprendimientos privados en la puesta en funcionamiento de grandes obras de riego, como por el impulso de nuevas ideas y por una participación más activa del Estado como ejecutor directo de las mismas<sup>161</sup>. Las ideas del 'regeneracionismo' encarnadas en la figura de Joaquín Costa impulsaron y

<sup>160</sup> La Ley de febrero 1870 de canales y pantanos buscó fortalecer las iniciativas privadas de las empresas concesionales aceptando el criterio de que los proyectos podían llegar a aprobarse aunque no estuvieran firmados por peritos, fijó la perpetuidad de las concesiones y dio libertad a las empresas concesionarias para modificar los cánones de riego. La Ley de Grandes Regadíos de 1883 protege a las CR con subvenciones de hasta el 50% (también para las empresas hasta el 30%). Las leyes de 1888 y julio de 1905 también apoyan el capital privado. El caso que marca el cambio en esta política es la Ley de 5 de septiembre de 1896 por la cual el Estado se hace cargo de las obras del Canal de AyC. (Nadal E. 1981).

<sup>161</sup> El fracaso económico de la empresa privada que construyó el Canal de Urgel y la experiencia traumática con la empresa a cargo del Canal de Aragón y Cataluña que concluyó en 1896 cuando el Estado se hace cargo de la misma, fueron dos ejemplos modélicos sobre las dificultades de las empresas privadas para emprender grandes obras.

justificaron una intervención activa del Estado en la ejecución de obras con que se inaugura el *segundo período* de la política de riegos.

El anuncio de una intervención estatal activa ya se manifestaba en algunos regadíos impulsados directamente por el Estado y en las obras de riego que aparecen en el primer Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1902 y en el de 1909. Pero es en la Ley de Grandes Regadíos de 1911 en donde se reconoce al Estado la capacidad para realizar directamente las obras necesarias. La creación de las Confederaciones Hidrográficas en 1927 (sobre todo la CHE) asumirán esta tarea con un fuerte impulso<sup>162</sup>.

Durante la Segunda República la “Ley de Obras de Puesta en Riego” de 13 de abril de 1932 plantea un nuevo enfoque en el que además de las grandes obras hidráulicas de base (presas y canales) se requiere la realización de obras secundarias de transformación (de redes de riego y drenaje) y de otras obras como vías de transporte y comunicación, infraestructuras sociales, etc. De esta época es el proyecto del “Plan de Obras Hidráulicas” de 1933 dirigido por Lorenzo Pardo que proponía una planificación integral a partir del riego que era una pieza fundamental como vertebrador del desarrollo. Esta concepción integral incorpora el elemento territorial distinguiendo un territorio nacional con desequilibrios hidrográficos que el plan proponía resolver a través de grandes trasvases de agua sobre todo desde la zona atlántica a las regiones mediterráneas con carencias de agua<sup>163</sup>.

En 1939 se inicia el *tercer período* coincidente con el fin de la guerra civil y el advenimiento del régimen franquista. Esta es la etapa de las grandes obras de regulación (con destino preferente a la agricultura y a la producción de energía hidroeléctrica) y del fuerte crecimiento del regadío asociado a las políticas de colonización. La nueva orientación de la política hídrica planteó por un lado un marcado contraste con la política de la era republicana<sup>164</sup> pero, por otro lado, se retomaron muchas de los grandes proyectos de transformación incrementando en más de dos millones de has. las superficies transformadas, más otro millón con expectativas de transformación.

De este primer período es el Plan Peña (1941) en el que se realiza una actualización de las obras hidráulicas previstas con anterioridad incluyendo las obras del Pirineo Oriental que no estaban contempladas en el Plan de Obras Públicas de 11 de abril de 1939 a causa de la guerra.

---

<sup>162</sup> En este período se transformaron unas 200.000 has en regadío que importaron a un ritmo de 5.000 has por año.

<sup>163</sup> La Ley de Obras y Puesta en Riego del 13 de abril de 1932 es la que se esboza el esquema de colonización que posteriormente sería desarrollado en la Ley de Bases de 26 de diciembre de 1939 con la que se inicia el proceso de colonización del franquismo.

<sup>164</sup> La política de colonización del franquismo acentuaba el carácter ‘técnico’ de la reforma agraria a través de los regadíos relegando el sentido ‘social’ de la época republicana a un segundo plano (Barciela C. y I. López 2000: 325)

La década del '50 marca el período de oro de la política de colonización que se realizaría con fuertes inversiones y nuevos instrumentos jurídicos<sup>165</sup>. La decadencia de esta política motivada por las propias limitaciones y críticas que recibía, como por las nuevas condiciones económicas, hicieron que en el I Plan de Desarrollo Económico y Social (1964-1967) se buscara acotar los planes de actuación de acuerdo con objetivos económicos en una perspectiva de más largo plazo donde contaba la rentabilidad futura de los cultivos<sup>166</sup>.

Pero la decadencia del INC no significó una ralentización de los regadios. En la década del '50 se inicia un período de fuerte crecimiento de la superficie regada.

Los objetivos de este plan y de los subsiguientes Planes de Desarrollo (II, III y IV) contrastaban con la linealidad de la 'concepción redentista' sobre el agua o la Planificación integral con el regadío como un factor central en el desarrollo o la colonización de las grandes zonas de riego del primer franquismo que permitiría alcanzar el autoabastecimiento, contener el paro y desarrollar una reforma agraria respetando la propiedad privada. Los planes de riego estaban vinculados al desarrollo regional, a su viabilidad económica y al aumento de la productividad (Barciela C. y I. López 2000: 353)<sup>167</sup>.

---

<sup>165</sup> El Instituto Nacional de Colonización fue continuador de la obra del Instituto de Reforma Agraria de la República. Aunque crítico con su predecesor (reforma agraria) estuvo condicionado por las obras ya iniciadas en la República (Villanueva Alfredo- Jesús Leal 1990:22). Los objetivos eran aportar el capital para completar las obras de regadio iniciadas por la DGOH; aportación de mano de obra para realizar estos trabajos y capacitar a los agricultores sobre técnicas de riego.

Las leyes básicas en las que se basó fueron:

*Ley de Bases de 26 diciembre de 1939 para la Colonización de Grandes Zonas Regables (B.O.E 25 de enero 1940)*: Trata de crear un proceso colonizador a partir de sociedades de colonización privadas que llevarían adelante los planes previstos. Tuvo dificultades para impulsar acciones conjuntas con sectores tradicionales y un rotundo fracaso en materia de transformación ya que sólo se transformaron 20.000 hectáreas.

*Ley de expropiación de fincas rústicas por causa de interés social (27 de abril de 1946)*: Fue aprobada para acelerar el proceso de colonización de los regadios declarando expropiables aquellas fincas susceptibles de transformación de secano en regadío que no lo hubieran sido por negligencia de sus propietarios.

*Ley de Colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables (1949)*: El objetivo de esta ley era incrementar la producción agrícola y promover la paz social concentrando la actividad colonizadora en las zonas regables evitando los esfuerzos de las leyes de 1939 y 1946 (Barciela C. y I. López 2000: 336). Esta ley, todavía vigente, implicó una intervención total del Estado que decidía las grandes zonas a transformar, promovía esta transformación y ejecutaba y financiaba todas las obras e inversiones necesarias. Su aplicación en el marco de los Planes de Desarrollo, permitió la transformación por iniciativa pública de 192.000 hectáreas en la década del '50 y 350.000 hectáreas en la década del '60 (PNRH 2008:2).

<sup>166</sup> La influencia creciente de sectores con una visión más economicista e industrialista dentro del gobierno implicó la decadencia de los pro-colonizadores. Según el testimonio de Francisco de los Ríos (Marcuello J.R. 1992), que fuera durante años jefe del INC en la delegación de Zaragoza el protagonismo de nuevos sectores, como el Opus Dei en el diseño de las políticas del Estado debilitó el impulso de la política colonizadora imponiendo nuevas recetas donde lo prioritario era equiparar los ingresos de los obreros industriales con los del agro.

<sup>167</sup> Sin embargo las inercias que traía la política de riegos no permitía cortar de manera tajante las expectativas generadas en los pueblos beneficiados ni las obligaciones contractuales ya adquiridas. En el Anexo al Plan de Desarrollo de 1963 (Anexo al Plan de Desarrollo Económico y Social. Años 1964 a 1967. Madrid: Presidencia del Gobierno) queda reflejada la

En 1971 el I.N.C. se funde con la S.N.C.P.yO.R. y nace el IRYDA. En 1973 se dicta la ley de Reforma y Desarrollo Agrario vigente hasta hoy que recoge y sistematiza en un único texto legal los procedimientos para la transformación económica y social de las grandes zonas regables. El nacimiento del IRyDA pone fin a una etapa de la colonización en la que se priorizó la instalación de pobladores en zonas a transformar para abocarse más a los programas de concentración parcelaria (Marcuello J.R. 1992).

El crecimiento de los regadíos de este período distingue varias etapas: en 1940 se alcanzaron 1.400.000 has pasando a los 2.000.000 en 1962 lo que equivalía a un crecimiento de 27.000 has por año. En 1972 ya se regaban 2.600.000 has con un crecimiento de 60.000 has por año siendo la etapa de mayor incremento de regadíos.

Las transformaciones institucionales que se producen en el marco de la transición democrática a mediados de los 70' determinan el nacimiento de una nueva etapa signada por las políticas de riego de los gobiernos autonómicos, por una nueva ley de aguas que exige la redacción de un Plan Hidrológico Nacional y por el ingreso de España en la Comunidad Europea. El crecimiento de los regadíos se ralentiza en esta etapa en la que si bien la superficie regada supera los 3.000.000 has gran parte de estas obras ya estaban proyectadas y con trámites avanzados de ejecución en el período previo.

El *cuarto período* nace con la instauración del Estado de las Autonomías donde se transfieren las competencias de política agraria a las CC.AA. que incluyen las materias de riego y de estructuras agrarias que pertenecían al IRYDA. La política de transformación de regadíos experimentó una reducción sustancial a partir de 1985 en que se terminan las transferencias del IRyDA a la mayoría de las CCAA. De una superficie media anual de 40.000 hectáreas se pasó a 5.000 has por año (López Pardo J.R. 1995).

En este período deben distinguirse tres modalidades de actuación por parte de la administración: 1) El Plan Nacional de Regadíos y 2) la Declaración de Grandes Zonas de Interés Nacional a cargo de la Administración Central y 3) los Planes de Regadio de Alcance Regional desarrollados por las Comunidades Autonómicas.

En la décadas de los 80' y 90' se alteró profundamente la especialización productiva de los regadíos disminuyendo los cultivos herbáceos e industriales propios de las zonas del interior y de

---

frustración de quienes planteaban que frente a la "desproporción de programas y planes de riego y medios económicos disponibles" sólo quedaba disminuir los planes de actuación, pero el estudio de los planes existentes revelaba a su vez que la mayoría de los mismos ya tenían créditos comprometidos por el Estado.

elevada altitud e incrementándose los cultivos hortofrutícolas del litoral mediterráneo especialmente en el sudeste español (Dirección General de Planificación Territorial 1995:557)<sup>168</sup>.

La ley de aguas de 1985 establece la obligatoriedad de realizar un Plan Hidrológico Nacional y Planes Hidrológicos de Cuenca en coordinación con las diferentes administraciones que los afecten y que deberían comprender las “normas obligatorias básicas sobre mejoras y transformaciones en regadíos”. Dada la importancia de los regadíos en el conjunto del Plan Hidrológico Nacional el Congreso de los Diputados aprobó un acuerdo en 1994 instando al gobierno a que remita junto al Plan Hidrológico Nacional un Plan Agrario de Regadíos (PNR) donde se contemplara :

- Las superficie de nuevos regadíos.
- La superficie de regadíos a mejorar.
- El consumo y ahorro de aguas.
- Cultivos a establecer en concordancia con la reforma de la PAC y los acuerdos del GATT.
- Los correspondientes estudios de rentabilidad y posibles alternativas a los mismos.
- La zonas a transformar en regadío por razones sociales.

En octubre de 1995 se presentó un avance del PNR Horizonte 2005 que se aprobó por acuerdo del Consejo de Ministros en marzo de 1996 y que en este momento se encuentra en revisión por el PNR Horizonte 2008 del nuevo gobierno.

En este plan se prevén un conjunto de actuaciones comprendidas en diferentes programas a ejecutar entre 1999 y 2008 en todas las Comunidades Autónomas. Los objetivos de este plan se resumen en cinco grandes programas:

1. Consolidación y mejora de los regadíos existentes;
2. Zonas regables en ejecución;
3. Regadíos Sociales;
4. Nuevos Regadíos de Iniciativa Privada,
5. Otros Programas: formación de técnicos y regantes; evaluación permanente de los sistemas de riego; vigilancia ambiental; mejora de la gestión y uso del agua de riego; control, seguimiento, evaluación y revisión del desarrollo del PNR.

En 1998 se aprueban los Planes Hidrológicos de Cuenca por el Real Decreto 1664/98 del 24 de junio que establecen que en materia de regadíos “las actuaciones e inversiones de la Administración General del Estado se atenderán a los programas, plazos y previsiones establecidos en el PNR vigente en cada momento”.

---

<sup>168</sup> La extensión de los riegos hacia el sud-este de la península no está registrado en la información del PHN. Los problemas en la información oficial, destacados en el trabajo de J. Mezo (1995) sobre la política hídrica, se repiten en la política de riegos con una información “incompleta, inexistente y poco fiable” (López-Galvez J. y J.M. Naredo 1997:19).

La intervención pública en materia de riegos durante el siglo XX demuestra la importancia de los regadíos para las políticas estatales. El balance del total de regadíos en España durante el siglo XX indica que casi un 80% de las áreas transformadas fueron por intervención o ayudas públicas.

**Tabla 17 Intervención Pública en la Transformación de los regadíos españoles**

Origen de los regadíos	superficie (miles de ha)
Regadíos históricos (anteriores a 1900)	1.077
Iniciativa M. Obras Públicas (Ley de 1911)	316
Regadíos INC e IRYDA y Planes Coordinados (MAPA y MOPU)	992
Iniciativa CCAA	95
Iniciativa privada*	1.280
<b>Total</b>	<b>3.760</b>

Fuente: Plan Nacional de Regadíos Horizonte 2008:3

\*695.000 has fueron realizadas con ayudas públicas.

## **7.2 La política de riegos en Cataluña**

El proceso de la transformación de regadíos en Cataluña siguió las coordenadas generales del resto de España pero con un crecimiento más acentuado que el resto de España en el período comprendido entre 1860-1954 y más bajo desde esa época hasta la actualidad<sup>169</sup>. Otra diferencia a destacar es la mayor importancia relativa de la actividad privada en la construcción y gestión de las obras de riego. De hecho hasta antes de la Revolución Industrial, "el regadio catalán está supeditado al uso del agua como fuerza motriz, al interés que presenta la explotación de múltiples artefactos para un régimen señorial omnipresente, pero también desde fecha temprana para la iniciativa privada" (Guy Lemeunier 2000: 72). En la Memoria de la confederación Sindical Hidrográfica del Pirineo Oriental (1931) se daba cuenta de que todos los caudales de su cuenca estaban aprovechados por la iniciativa privada pero no estaban regulados (Publicaciones de la CSHPO IX Memoria y Presupuesto. Año 1931).

<sup>169</sup> La evolución de los riegos en Cataluña tuvo un crecimiento acentuado desde mediados de 1860 hasta 1954 en que la superficie regada pasa de unas 58.300 has a 218.000 has y que significó un incremento de un 374%. La nota característica de este período es que la iniciativa privada dio un gran impulso al crecimiento de los regadíos en Cataluña.

El segundo período abarca desde 1954 hasta la actualidad en el que los regadíos llegan a ocupar unas 256.941 has lo que ha significado un incremento de un 18 %. Estas diferencias no se dieron del mismo modo en el resto de España en la que los cultivos regados aumentaron en un 109 % en este último período. Sin embargo, la superficie sobre riego en Cataluña abarca casi el 28 % de la superficie cultivada mientras que en España es de un 15 % (Mateu J.y F. García 1998).

### El periodo 1860-1900

La referencia del año 1860 como nacimiento de la política hidráulica con fuerte incentivo a los regadíos emprendidos por la actividad privada, coincide en Cataluña con el primer gran proyecto de transformación en zona de regadio de la huerta de Urgel. La evolución de esta experiencia tuvo un gran impacto tanto a nivel local como estatal no sólo por lo significativo de la extensión de tierra puesta bajo riego sino también por la modalidad de la gestión en que una empresa privada se hacía cargo de la construcción de la obra de canalización y se encargaba de administrar y distribuir el agua<sup>170</sup>.

A fines de siglo ya se podían sacar conclusiones sobre los resultados económicos y sociales de este emprendimiento. Serían los vecinos aragoneses de la franja limítrofe con Cataluña quienes alzaran la voz reclamando una solución diferente para los regadíos que debería proveer el ansiado canal de Tamarite que con el tiempo se llamaría de Aragón y Cataluña. La solución en este caso sería la intervención del Estado en la ejecución y administración de esta gran obra que se inició justamente en la etapa en que el Estado decide intervenir activamente en la política de riego.

### El periodo 1900-1940

En el Plan Gasset de 1902 se mencionan varias obras a realizar pero no se hace una referencia expresa de obras de importancia en la región de Cataluña salvo el caso del Canal de Algerri que era una obra en estudio. El Plan de Obras de Reconstrucción Nacional de 1916 también citaba varias obras pero ninguna de interés en Cataluña, lo mismo que el Proyecto de Ley de Fomento de la Riqueza Nacional de 1919 en el que se hacía alusión a la necesidad de invertir 19,5 Millones de Ptas. de los 40 millones ya invertidos en el Canal AyC.

En esta segunda etapa iniciada a principios del siglo XX, se perfila una administración estatal que reparte el territorio catalán en dos grandes áreas: Cuenca del Ebro y Cuenca del Pirineo Oriental. Estos territorios serían la base de actuación de las Confederaciones Sindicales Hidrográficas nacidas a mediados de los años 20' que tenían una fuerte orientación agrarista aunque su potencial era marcadamente diferente. Mientras la CSHSE nació como la confederación madre y contó desde un

---

<sup>170</sup> Otros casos de iniciativas privadas que se dieron a mediados del siglo XIX fueron:

- Los riegos sobre el Llobregat fueron entregados en concesión a emprendimientos privados: *El Canal de la Infanta*- finalizado en 1819 con una superficie de riego de 3.200 has y con diversos saltos de explotación y el *Canal de la Derecha del Llobregat* - finalizado en 1861-65). Este último fue incautado por el Estado - previa indemnización al concesionario- y posteriormente transferido al Sindicato de Regantes en el año 1897 quien se hace cargo de la administración y mantenimiento.
- Los Canales de la Derecha e Izquierda del Delta del Ebro construidos por el capital privado (el primero concluido en 1859 y el segundo en 1911) que riegan en total unas 23.000 has.

comienzo con un fuerte impulso coronado de proyectos y con una estructura organizativa liderada por Lorenzo Pardo, la CHSPO nació más tarde, con pocos proyectos previamente estudiados y con una estructura organizativa más débil<sup>171</sup>.

A fines de la década del 20' la CSHE define los lineamientos generales de la política de riego para el área de Cataluña- principalmente en Lérida- que constituye el inicio o primer bosquejo general de grandes obras de regulación y actuaciones en regadíos muchas de las cuales han marcado a la política de riegos en Cataluña desde esta época hasta la actualidad.

En estos primeros años se nota el impulso que se le daría a la política de riegos desde la CSHE bajo el liderazgo de Lorenzo Pardo.

- El Plan de Obras de 1929 que consideraría muchas de las conclusiones obtenidas en el Informe sobre Riegos de Urgel de 1927 (CSHE 1927) proponía un ambicioso proyecto de ampliación de regadíos en la zona de Urgel que se alcanzaría por la regulación del Río Ésera<sup>172</sup>.
- Entre 1927 y 1930 la CSHE define el proyecto y construye el canal Auxiliar de Urgel que permitiría ampliar los caudales del área irrigada por el Canal de Urgel<sup>173</sup> (ver Mapa 2).
- El Estudio sobre el “Aprovechamiento Combinado de los Ríos Ésera y Noguera Ribagorzana” preveía en el año 1930 la construcción del embalse de Santa Ana y la derivación de aguas hacia los riegos de AyC y los riegos de Balaguer (CSHE 1930)
- En 1932 la Confederación inaugura las obras del embalse de Barasona que permitirían regular las aguas de riego a la zona del canal de Aragón y Cataluña. De forma complementaria se impulsan las obras de consolidación del canal para conducir los caudales que aumentarían con las obras de regulación.
- Se propone una experiencia modelo de colonización en la finca “La Medusa” ubicada en el territorio irrigado por el Canal AyC.

---

<sup>171</sup> En el “Plan de Obras y Servicios para 1931” de la CSHPO (CSHPO 1931 el “Plan de Obras y Servicios para 1931. Memoria y Presupuesto”. Publicaciones de la CSHPO.IX. Barcelona) se explicaba que en la cuenca del Pirineo Oriental todos los caudales estaban aprovechados por la iniciativa privada (especialmente para aprovechar la fuerza motriz) pero no se habían realizado obras de regulación. Este sería el gran cometido de este Plan que estaba en una condición de inferioridad con respecto a los planes desarrollados por otras Confederaciones ya que no contaba con antecedentes previos y estaba muy limitada su ejecución por la escasa plantilla y bajo presupuesto de la confederación.

<sup>172</sup> En el Informe sobre los riegos de Urgel ya se mencionaba los embalses de La Clúa, Oliana y La Vansa con una capacidad total de 230 millones de m<sup>3</sup> y se hacía mención a la necesidad de ampliar los caudales para los regadíos existentes con la realización del Subcanal y de los canales de la Segarra (Supercanal) y las Garrigas que permitiría incorporar 10.000 has más de riego en esta zona con un caudal total de 40,084 m<sup>3</sup>/s.

<sup>173</sup> Las aguas de este canal serían reguladas por el embalse de Sant Llorens de Montgai construido por la empresa Riegos y Fuerzas del Ebro que se comprometía a garantizar el abastecimiento de los caudales de riego.

### Mapa 2: Plan Obras Públicas 1929



Plano General de las zonas bajo riego en Urgel dentro de las cuencas del Ebro. (En gris claro los regadíos existentes. En gris oscuro los proyectados, en rayas regadíos en formación).

Estas obras de regulación y regadio serían incorporadas posteriormente en el Proyecto del Plan Nacional de Regadios de 1933 que no se alcanzó a aprobar pero que fue la base de futuros proyectos hidráulicos. El Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933 de la II República de Lorenzo Pardo incorpora estos antecedentes en una regulación integral del Segre. Las obras de carácter preferente previstas eran los pantanos de Clua, Oliana y la Vansa y el pantano de las Garrigues que incorporarían 8.000 has nuevas de riego y el pantano de Santa Ana y el enlace con el Canal AyC que incorporarían 18.000 nuevas has. Permitiendo la mejora de otras 65.000. En consonancia con la política de equilibrio territorial propuesta para toda España este plan incluyó la posibilidad de trasvasar aguas del Segre a Tarragona con lo que se inicia el debate sobre los trasvases de agua del interior agrícola a las zonas litorales de concentración urbana e industrial.

En este Plan se ponía en evidencia la diferencia entre los nuevos regadíos proyectados en el Pirineo Oriental (23.000 has) y los proyectados en la Cuenca del Ebro (361.450 has). La razón la daba el mismo Lorenzo Pardo para quien en el Pirineo Oriental “son pocas y pequeñas las zonas de nuevo

regadio posible y no tienen entre sí más lazo que la comunidad de destino de los productos excedentes atraídos por el absorbente consumo de Barcelona" (PNOH 1933:176)

#### El periodo 1940-1980

Desde esta etapa en adelante se podría decir que la política de regadíos empezó a estar condicionada por las necesidades de abastecimiento de las zonas urbano-industriales de la costa catalana. El hito más significativo en este proceso lo marcó el Plan de aguas de Cataluña del año 1957 que planteaba la necesidad de trasvases desde la cuenca del Segre a la cuenca del Pirineo Oriental (*Ver Mapa 3*).

Desde la competencia entre los planes de abastecimiento a Barcelona y Tarragona y los planes de regadío sobre la cuenca del Ebro se fue moldeando la política de riegos. El debate por los trasvases del Ebro que se ha mantenido de manera ininterrumpida desde esta época hasta la actualidad se ha centrado en el carácter opuesto de los usos agrarios y urbano-industriales.

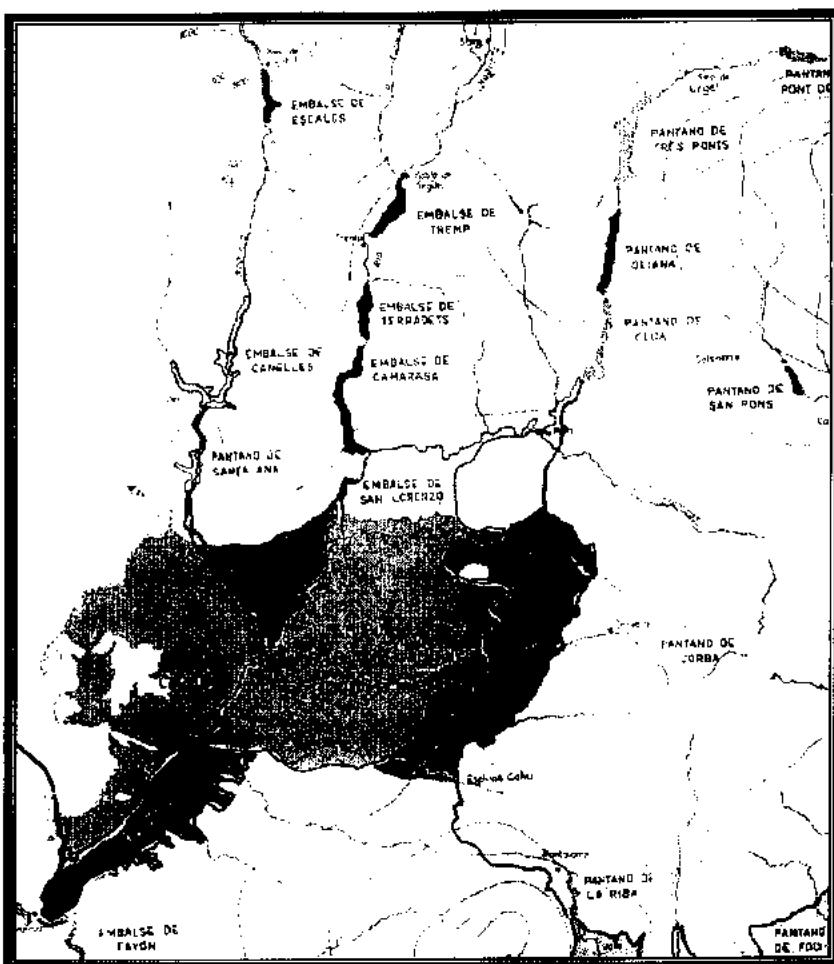
En la época del franquismo a diferencia de otros lugares de España en el que los regadíos se incrementan de forma notable, en Cataluña se mantienen sin grandes variaciones. Esto no quiere decir que no existieran proyectos ni que no se hayan producido importantes novedades en la gestión de las aguas. Las demandas crecientes de agua de la industrial y poblada Barcelona es posible que jugara como un acicate que movilizó la imaginación y las acciones de los pueblos que podrían quedarse sin agua por un posible trasvase a aquella. Lo cierto es que a medida en que se iban concretando obras de regulación las demandas de regadio se incrementaban.

La complementación de objetivos entre la política energética y la política de riegos posibilitó concretar obras de regulación con el financiamiento de las empresas hidroeléctricas, los regantes y el Estado (que aportaba la mayor parte). Las empresas Enher, Barcelona Traction (conocida como La Canadiense) tendrían un rol fundamental en las grandes regulaciones que afectaban las áreas más importantes de regadio de Cataluña.

La vinculación de las empresas hidroeléctricas e industrias accionadas por fuerza motriz con los regadíos no era nueva en Cataluña. Sin embargo, la dimensión de las nuevas obras y la creciente influencia de la energía hidroeléctrica determinaba que estos nuevos actores empezaran a jugar un papel decisivo en las cuencas de los Ríos Noguera Pallaresa, Noguera Ribagorzana y Segre.

La complementariedad entre los usos del agua no estaba exenta de conflictos dadas las diferencias en las necesidades de los diferentes usuarios. De allí que desde esta época se sucedieran los denominados planes o estudios integrales que justamente buscaban coordinar las demandas de usos.

### Mapa 3: Plan de Aguas de 1957



Plan de aguas de Cataluña 1957. (en gris oscuro los regadíos proyectados y en gris claro los existentes)

Los sucesivos planes, informes y estudios sobre regulación y puesta en riego de nuevas zonas o mejora de las existentes marcan unas pautas incrementales que aunque no suponían una ejecución inmediata marcaban la orientación de la política de riego con obras estudiadas y posibles de acuerdo con los parámetros técnicos a los que se debían ajustar. Además de los Planes de Desarrollo que preveían importantes inversiones y obras para esta zona, se pueden agregar los planes de colonización iniciados en la década de los 40', las obras de regulación del río Noguera Ribagorzana y de crecimiento del río Ésera, los estudios aportados por el Comité Español de Riegos y Drenajes en los años 1956 y 1969, el Plan de Aguas de Cataluña de 1957 y la ponencia desarrollada por el Consejo Económico Sindical Inter provincial del Ebro en 1971.

Una de las primeras experiencias en la política de colonización iniciada en la década del 40' por el INC fue la realizada en la zona del Canal AyC que ya contaba con el antecedente de los planes desarrollados por la CHSE que había iniciado una experiencia piloto en Tamarite de la Litera (en la finca 'La Medusa'). En 1940 el Instituto declara de interés público una amplia zona (16.000 has.) para

la colonización dentro del área del Canal AyC en donde se crean cuatro pueblos que proveerán de mano de obra tanto a las nuevas tierras a irrigar como a las establecidas.

Con la construcción del embalse de Santa Ana sobre el Río Noguera Ribagorzana en 1961 se mejoran las dotaciones de agua a los canales de Piñana y de AyC a la vez que se destinan ('si todavía quedaran disponibilidades') de parte de estas aguas a una nueva zona a colonizar de unas 9.000 has. comprendida entre los pueblos de Algerri y Balaguer.

De los ríos de la cuenca del Ebro que afectaban a Cataluña el Segre era el único que no estaba regulado y sobre el que se dieron numerosos proyectos que se debatirían en estos años. Los antecedentes previos a la guerra civil sobre la regulación del Segre se concretan en parte con la construcción del embalse de Oliana cuyo proyecto se aprobó en 1942 y se inaugura en 1962. Destinado a mejorar los regadíos de Urgel, era un embalse que se pensó ya en la década del 20'- como una parte de la regulación integral del Segre ya que no garantizaba las demandas de los regadíos establecidos y menos de los proyectados. A fines de los años 50' aparecen dos estudios que contemplaban la regulación de este río y preveían importantes mejoras y ampliaciones de las zonas de regadíos.

El primero de ellos es el *Plan de Aguas de Cataluña del año 1957*. Este plan proponía un ordenamiento integral de las aguas en el territorio catalán y vinculaba las crecientes demandas de las zonas urbano-industriales de la costa con las ofertas de agua de la cuenca del Ebro. Se preveía el trasvase de aguas de esta cuenca a la zona de Tarragona a la vez que se reforzaban los caudales del Segre con un trasvase desde la cuenca del Noguera-Pallaresa<sup>174</sup>.

---

<sup>174</sup> Este plan fue encargado por el Ayuntamiento de Barcelona al ing. Victoriano Muñoz Orms quien había estado muy vinculado a la empresa ENHER dicho plan preveía:

- Regulación máxima de los ríos de la parte norte de Girona: Llobregat de Muga, Muga y Fluvia. El agua sobrante una vez cubiertas las necesidades de la zona, sería trasvasada a la cuenca del Ter permitiendo regar zonas del Empordá. El río Ter regulado por los embalses de Sau-Susqueda-Pasteral permite destinar el agua a la cuenca del Tordera, abastecimientos de Barcelona y el Vallès. A causa de la variabilidad hidráulica del Ter sería necesario completar las dotaciones de agua con caudales del Segre o del Ebro.
- Regulación máxima del Segre mediante los embalses Tres Ponts, Oliana y Clua. Clua se destinaría al regadío de Segarra y ampliación de Urgel y mediante un trasvase al Campo de Tarragona (con un canal de 85 km y un túnel de 14 km que uniría el Canal de Segarra y el río Francolí). El caudal transportado sería de 16 m<sup>3</sup>/seg. con un volumen anual de 526 H m<sup>3</sup>/año).
- El trasvase del Noguera Ribagorzana al Segre, aguas abajo de la confluencia con el Noguera Pallaresa, para reforzar los regadíos de la zona y mediante una elevación efectuar los riegos de las Garrigas.

En total la superficie regada sería de 43.000 has del secano de Segarra y Garrigues. La regulación del Segre estaba subexplotada en relación al Noguera Ribagorzana y al Noguera Pallaresa por diversas causas: en primer lugar el que no hubieran zonas apropiadas para realizar embalses con garantías de seguridad y rendimiento. En segundo lugar el poblamiento de la zona del Segre que implica fuertes impactos sociales. Tercero, el régimen irregular de los caudales. Cuarto, la utilización del agua por numerosas CR asentadas a los costados del río.

En 1958 la Dirección General de Obras Hidráulicas convoca a los interesados a la realización de estudios para el aprovechamiento y regulación integral del Río Segre que contempla la posibilidad de trasvases a Barcelona. *Las empresas*

El segundo gran proyecto de regulación del Segre fue el elaborado en 1959 por la DGOH y sería la base del 'Plan de Aprovechamiento Integral del Segre' (Plan López Bustos) aprobado en el año 1964 por el Ministerio de Obras Públicas<sup>175</sup>. En este plan se proponía la realización de grandes obras de regulación que permitirían ampliar en más de 48.000 has la zona de riego en las comarcas de Lérida a la vez que excluía la posibilidad de trasvase a Tarragona.

A mediados de los años 60' y principios de los 70' estos proyectos son debatidos por los diferentes actores interesados, proceso que lleva en 1972 a la DGOH a encargar el proyecto de la presa de Rialb aprobada en 1974.

Este año el MOP elabora el Plan Ebro ("Informe sobre el aprovechamiento integral del Ebro") en coincidencia con las conclusiones a las que había arribado el Consejo Económico Sindical interprovincial del Ebro-CESIE- en el año 1971 en el estudio denominado "Aprovechamiento integral de los recursos hidráulicos del río Ebro". De acuerdo con este plan era posible realizar un trasvase a la cuenca del Pirineo Oriental ya que las disponibilidades de agua del Ebro permitían cubrir las demandas de agua previstas para la zona del Ebro (mayoritariamente de tipo agrícola) y utilizar los sobrantes para trasvasar a través del Acueducto Ebro Pirineo-Oriental<sup>176</sup>. Entre los nuevos regadíos a transformar se contaba:

---

FECSA, Fuerzas Hidroeléctricas del Segre, Compañía de Fluido Eléctrico y Hidroeléctrica de Cataluña S.A. se dirigieron al MOP para ofrecer un estudio integral a la vez que solicitaban ampliación de las concesiones. *Los regantes* expresaron su opinión a través de una carta a la Diputación de Lérida en donde reclamaban que la regulación se orientara preferentemente hacia la agricultura a través de los embalses de Clua, Vansa y Tres Ponts.

<sup>175</sup> En 1959 la DGOH publicita el *Plan de Aprovechamiento total del río Segre para los riegos de la Segarra y las Garrigas* que realiza el ing. Antonio López Bustos ('Plan López Bustos'). El plan proponía la puesta en regadío de 48.000 has repartidas así: 5.000 has de ampliación del Canal de Urgel con  $22,3 \text{ m}^3/\text{seg.}$ ; 27.000 has. a la Segarra con  $12 \text{ m}^3/\text{seg.}$ ; 16.000 has a las Garrigas con  $7,1 \text{ m}^3/\text{seg.}$ . Este proyecto *descartaba la posibilidad de trasvase a Tarragona por el Río Francolí*. Entre diferentes alternativas el Plan apoyaba la construcción de los embalses de Clua y Tres Ponts. *Clua* tendría una capacidad de  $180 \text{ H m}^3$ , un costo de 549.000.000 Ptas. inundando las localidades de Castellnou de Basella y Basellay regaría a la Segarra por medio de un canal que saldría de la propia presa. *Tres Ponts* con una capacidad de  $420 \text{ H m}^3$  y 1.576.000.000 ptas era el gran depósito de cabecera que regularía las aguas de Oliana y Clua. La capacidad de embalse total propuesta incluyendo Oliana ( $78 \text{ H m}^3$ ) de  $700 \text{ H m}^3$  no se consideraba suficiente para cubrir todas las demandas por lo que se una utilización parcial de las aguas del Noguera Pallaresa. El embalse afectaba a las poblaciones de Hostalets, Noves de Segre, Pla de Sant Tirs, Adell y Arfà y a unas 1.500 has de regadío. Las empresas eléctricas veían el Plan como excesivamente agrícola y ofrecían la colaboración para la redacción de un nuevo proyecto.

<sup>176</sup> El potencial de los regadíos en la Cuenca del Ebro había variado en las diferentes épocas:

- Para Lorenzo Pardo el potencial era de 1.200.000 has.
- Para la Comisión de Recursos Hidráulicos del II Plan de Desarrollo (1963) 1.060.000 has.
- Para el CESIE (1971): 1.577.000 has. (ídem Plan Ebro). Las demandas previstas ( $17.017 \text{ H m}^3$ ) sólo podrían alcanzarse con una capacidad de embalse de  $32.000 \text{ H m}^3$ . El sobrante (de unos  $6.000 \text{ H m}^3$ ) se destinaría a caudal ecológico. Con este Plan quedaba descartada cualquier posibilidad de trasvase a otras cuencas. La demanda de regadíos pasaría de  $6.536,95 \text{ H m}^3/\text{año}$  para regar 674.649 has. a  $15.103,08 \text{ H m}^3/\text{año}$  para regar 1.577.291 has. Estas previsiones serían incorporadas en el "Informe sobre aprovechamiento integral del Ebro" elaborado por el MOP en 1974 (Plan Ebro) con la diferencia de que en este último se consideraba viable el trasvase del Ebro a la cuenca del Pirineo Oriental.

- AyC: 6.000 has.
- Canal de Balaguer: 9.000 has.
- Segre (Segarra-Garrigas-Tárrega): 81.000 has.
- Total has. a transformar en la cuenca: 294.855 has.

La asignatura pendiente de estas obras destinadas a la ampliación de los regadíos en el territorio catalán que no concluyó el régimen franquista se transfirió a la gestión autonómica de quien empezaría a depender la política de riegos. El periodo que va de 1980 al 2000 incorpora a dos nuevos actores, la Generalitat de Cataluña y la Unión Europea que asumirán competencias en la política agraria e hidrica cambiando el esquema centralista que había caracterizado la política de riegos.

### **7.3 La política de riegos de la Generalitat**

La evolución de las políticas agrarias y de riego en Cataluña durante la gestión de la Generalitat evolucionaron al ritmo del gobierno autonómico por lo que se pueden considerar las mismas etapas que se plantearon en la evolución de la política hidrica (Ramió y Subirats 1995):

1. Período de Fundación: 1979-1984
2. Consolidación Institucional: 1985-1989
3. Crisis del Modelo de Administración e influencia creciente de la UE: 1990-1995
4. Transición: 1986-2000.

La evolución de la política de riegos de la Generalitat siguió siendo fruto de la conjunción de la política hidrica a cargo del Departamento de Obras Públicas y de la política agraria a cargo del Departamento de Agricultura.

#### **7.3.1 Período de Fundación: 1979-1984**

El proceso de transferencia de competencias del Estado Central a la Generalitat en estas áreas siguió dos caminos bien diferenciados que condicionaron el desarrollo de la política de riegos: las transferencias en materia agraria se realizaron al inicio de la gestión autonómica y no resultaron tan traumáticas como las competencias en materia hidrica que terminaron en el Tribunal Supremo Constitucional a fines de los 80'.

La administración agraria heredó no sólo el legado histórico de las orientaciones y proyectos previstas en la administración traspasada (principalmente el IRYDA) sino también las estructuras de esta por lo que los funcionarios y técnicos traspasados ocuparon importantes funciones en la nueva

administración<sup>177</sup>. En febrero de 1981 se transfirieron los servicios de Reforma y Desarrollo Agrario (IRyDA) pero quedaron reservados para el Estado las zonas de grandes regadíos calificada de Interés Nacional según la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1972 .

Los organismos creados en la administración catalana que tenían la máxima responsabilidad en materia de riegos eran un correlato de la anterior administración: el IRyDA dependiente del MAPA sería transferido al DARP mientras que las competencias del MOP y de la CHPO se transferirían años después al DPTyOP que complementaría las intervenciones en la cuenca del Ebro Catalana con la CHE<sup>178</sup>.

Los grandes proyectos previstos en la década del 60' sobre ampliación de riegos en la región de Lérida fueron rápidamente acogidos por el nuevo gobierno demostrando 'la inexistencia de una propuesta coherente de qué tipos de cultivos tienen que ser implementados en los nuevos regadíos" (J. Mateu y F. García 1998:11)<sup>179</sup>. De 1982 es la Resolución nº 45/I del Parlamento de Cataluña encomendando un estudio de las necesidades actuales y futuras de aguas para diferentes usos en las comarcas de Segarra, Garrigues, Urgel y Sagiá. También se solicitaba un estudio en profundidad de las superficies regables y de la viabilidad económica de la zona Segarra y Garrigues.

Las medidas más significativas en esta primera etapa fueron sobre aprovechamiento de riego de aguas residuales (dec. 252/82) y un incremento de la ayuda para los riegos por iniciativa privada.

El debate General sobre la política agraria de 1983 (DSPC-P 126 22 de mayo de 1983) marcó un primer hito de importancia respecto de la política de riegos. La exposición del Conceller de Agricultura Agustí Carol daba cuenta de un diagnóstico en general compartido por las distintas fuerzas políticas aunque la oposición criticaba fundamentalmente la falta de operatividad del gobierno en políticas concretas hacia el agro. Es de destacar que para la fecha aun no se habían transferido las

---

<sup>177</sup> Uno de los responsables del Pla de Retges de 1983 fue el Sr. J. Segarra quien se había venido desempeñando como Delegado Territorial del IRYDA en Barcelona. En la actualidad se desempeña como delegado territorial del DARP en Barcelona.

<sup>178</sup> Un seguimiento de la evolución de las actividades estatales en materia de regadíos requiere de una revisión de las memorias de estos dos Departamentos ya que muchas de las obras o ayudas en el país de regantes sólo estas consignadas en las actividades de un Departamento. Por ejemplo en las memorias del DPTyOP del año 1980-81 se habla de las gestiones realizadas ante la administración central para dar término a las obras paralizadas del canal Xerta-Riu Sénia; en 1982 se mencionan el estudio previo del Canal Segarra-Garrigues y los proyectos de ampliación y mejora del Canal de Piñana; en 1984 los proyectos y estudios revestimiento del Canal de Urgel, parcelamiento y cartografía de la zona regable Segarra-Garrigues; actuaciones sobre el canal Algerri-Balaguer; etc.

<sup>179</sup> En las memorias del DPTyOP el conceller J.M Cullel expresaba la necesidad de la regulación del Río Segre tal como lo establecía el Marco para el Plan de Aguas de Cataluña. En el mismo se optaba por la elección del embalse de Rialb y "nuestro apoyo al gobierno central que llegó a la misma conclusión a pesar de los costos políticos que este apoyo pueda representar". Esta solución la consideraba válida sólo si iba acompañada de la construcción del Canal Segarra-Garrigues. La voluntad del gobierno de la Generalitat era que esta regulación del Segre fuera en "exclusivo provecho de las comarcas Léridanas" (Memoria del DPTyOP 1980-81).

competencias en materia de agua por lo que cualquier proyecto de riegos había que consensarlo con el gobierno central. Producto de este diagnóstico surge la Resolución 88/ I PC de 1983 sobre política agraria que reclamaba la elaboración de un plan de regadíos en el transcurso de tres meses entre el DARP y el DPTyOP como también la agilización de los traspasos competenciales del Estado Español.

Este primer Plan de Regadío para Cataluña se presentó en junio de 1983 tomando como bases el “Avance 1980 del Plan Hidrológico Nacional” elaborado por las Confederaciones Hidrográficas del Pirineo Oriental y del Ebro y el “Marco para el Plan de Aguas de Cataluña” elaborado por el DPTyOP en 1981. Este plan se redactó siguiendo las diferentes alternativas sobre riegos en distintos estudios monográficos que abarcaron temas como las Zonas de Interés Nacional, el riego con aguas depuradas, riegos de montaña, mejora de los riegos comunitarios, mejora de los riegos individuales, etc. Lo interesante de estos 11 tomos en los que se recopilaron estos estudios fue que constituyeron el primer documento sistemático de la Generalitat en materia de riegos en el que aparecen no sólo las grandes obras que años después se irían concretando sino también algunos de los criterios que justificarían la realización de los riegos.

Las posibilidades de expansión del regadío prácticamente duplicaban las superficies existentes en ese momento agregando a las 256.836 has existentes otras 249.480 has que se concretarían en el mediano y largo plazo. Este enorme gasto (180.000 MPTAS) se justificaba ya que aunque en muchos casos las previsiones de rentabilidad económica no eran las óptimas, los beneficios sociales del riego como el asentamiento de la población, el equilibrio territorial, la autosuficiencia alimentaria y la atención especial a las explotaciones familiares agrarias y a las Comunidades de Regantes constituyeron las orientaciones básicas de este conjunto de programas. Por último quedaba en evidencia lo condicionado de este plan al futuro del Plan Hidrológico Nacional y a los problemas de información estadística con que se había elaborado (Otero H. y Segarra J. 1984).

De este primer proyecto casi un 40 % correspondía a las zonas de interés nacional mientras que otro tanto correspondía a los riegos comunitarios y de iniciativa privada<sup>180</sup>. El resto de los nuevos regadíos representaba el 20 % restante en el que se consideraba los riegos con aguas residuales, los

---

<sup>180</sup> Entre las zonas de interés nacional para nuevos regadíos se incluían las zonas regables del canal Algerri-Balaguer (declarada de interés Nacional por dec. del 17 de junio de 1971). El proyecto fue elaborado por la CHE en 1975, los regadíos del Canal de Aragón y Cataluña y los de Alt Urgell-Tárrega. Entre las posibles zonas a ser declaradas de interés nacional se incluían la de Tremp, los regadíos de compensación de la presa de Rialb, la Plana de Algerri Almenar, el Canal Baixes-Garrigues, el Riego Bajo Segre-Maials y el Canal Segarra-Garrigues que ocupaba la mayor parte de las posibles inversiones en este segundo ítem: 40.000 MPTAS de los 44.600 MPTAS previstos en las posibles zonas para ser declaradas de interés nacional.

riegos de montaña, riegos intensivos bajo invernadero, riegos “laguetti collinari” y la mejora de pequeños regadíos.

De este primer ‘Pla de Regatges de Cataluña’ debe destacarse el origen de la iniciativa- el Parlament de Cataluña- y la premura con que fue requerido con sólo tres meses. El diseño se corresponde con esta premura ya que si bien se hizo una recopilación minuciosa de la información y estudios existentes los responsables de este advertían sobre las deficiencias en la información estadística con que se contaba.

Lo cierto es que luego de esta ambiciosa previsión para ampliar los regadíos en Cataluña durante los diez años siguientes es poco lo que se avanzó en nuevos riegos centrándose la atención en la mejora de los existentes<sup>181</sup>.

Entre los problemas más importantes con que se enfrentaba la Administración catalana en esos momentos pueden mencionarse (entrevista al ex-concejal J. Miró i Ardévol):

- 1) La necesidad de integración de los entes traspasados que mantenían relaciones radiales con la administración central pero pocas comunicaciones entre sí, como era el caso del ICONA, IRYDA, Cuerpo de Veterinarios, etc.
- 2) Escasez de recursos: la transferencia de competencias fue acompañado con los recursos para hacer frente al coste de los servicios traspasados. La estructura del Ministerio de Agricultura en Cataluña en materia agrícola era relativamente pequeña por lo que al realizarse la transferencia de sus servicios y personal los recursos que se traspasaron fueron escasos para emprender una política agraria ambiciosa. La situación recién mejoraría sustancialmente en los años 90’ con los ingresos provenientes de la Unión Europea.
- 3) La integración a la Unión Europea significaba un gran desafío ya que se advertía el impacto que tendría especialmente en el agro español. Gran parte de los esfuerzos de la época fueron para preparar este proceso de integración para que fuera lo menos traumático posible<sup>182</sup>. Una de las

---

<sup>181</sup> Para el exconcejal Joan Vallvé que conocía la realidad leridana ya que había vivido cinco años en esta localidad trabajando como funcionario del Ministerio de Industria (entre 1975 y 1980), resultaba vergonzoso el que prácticamente no se hubiera avanzado prácticamente nada en materia de regadíos desde los inicios del siglo en que se realizaron las grandes infraestructuras en condiciones muy precarias.

<sup>182</sup> En la sesión informativa sobre adecuación del Sector Agrario Catalán a la CEE la finalidad que se trazaba la Generalitat era la de mejorar las rentas de los agricultores para lo que se requería que 1) los agricultores asumieran una mayor participación en la comercialización y transformación de los recursos agrarios; 2) que se mejorara la calidad de la producción; 3) que se protegiera el patrimonio natural; 4) que los precios fueran equivalentes a los de los mercados internacionales. Para alcanzar estos objetivos se seguían ocho programas básicos : 1) Actuaciones en regadíos como “el único instrumento que permite en muchos territorios de Cataluña mejorar sus rentas”; 2) Modernización de la empresa familiar; 3) Promoción del cooperativismo; 4) Capacitación y formación; 5) Ordenación sectorial; 6) Investigación; 7) Sanidad ganadera; 8) Denominaciones de origen.

primeras medidas que se tomaron en este sentido fue la creación de la oficina “Europa Verde” en la sede del Patronato Pro-Europa en Bruselas y que dependía de este organismo y del DARP.

Otros factores que dificultaban la gestión eran las características críticas del sector agrario, la complejidad de la gestión por el carácter diverso y heterogéneo de los sectores involucrados y por el hecho de que en este Departamento se combinan el gasto con la inversión (entrevista al ex-conceller J. Miró i Ardévol).

La administración catalana se proveyó de instrumentos legales para las previsiones en materia de riego. La primer norma fue el Decreto 361/84 de 22 de noviembre sobre fomento de la implantación, transformación y mejora de regadíos en Cataluña.

Otro valioso instrumento de la nueva administración fue la implementación de la propia Red Contable Agraria de Cataluña que empezó a funcionar desde 1982 aportando una valiosa información estadística para conocer especialmente el nivel y la distribución de la renta agraria<sup>183</sup>.

Entre las obras de riego más destacadas en esta etapa del regadio se destacan las del Delta del Ebro que nacen del compromiso asumido por las diferentes partes por el minitrasvase de aguas a Tarragona.

### **7.3.2 Consolidación Institucional: 1985-1989**

Dado que la nueva legislación de aguas exigía la elaboración del Plan Hidrológico Nacional y de los Planes Hidrológicos de Cuenca, las grandes obras pendientes de regulación- especialmente la regulación del Río Ésera y del Segre que afectaban los nuevos regadíos de Algerri-Balaguer y de Segarra-Garrigas- condicionaban cualquier programa de ampliación de los riegos. De allí que los recursos para regadio se destinaron sobre todo a la transformación y mejora de los regadíos con fondos del propio DARP y del IRYDA (Memorias DARP 1984-86).

Dado que la nueva legislación de aguas exigía la elaboración del Plan Hidrológico Nacional y de los Planes Hidrológicos de Cuenca, las grandes obras pendientes de regulación- especialmente la regulación del los ríos Ésera y Segre- condicionaban cualquier programa de ampliación de regadíos. De allí que los recursos para regadio se destinaran sobre todo a la transformación y mejora de los regadíos existentes con fondos de la DARP y del IRYDA (Memorias DARP 1984, 1985, 1986).

---

<sup>183</sup> Esta información es central para analizar y proyectar la política agraria comunitaria. El mecanismo es a través de una muestra representativa de las explotaciones con la colaboración voluntaria de los agricultores durante todo el año. En los últimos años se ha observado un cambio de mentalidad en los agricultores que han comenzado a llevar la contabilidad de sus explotaciones principalmente para afrontar los cambios producidos con el ingreso a la UE.

El ingreso de España en la Unión Europea no sólo afectó a las orientaciones de la política agraria autonómica sino que tuvo un efecto muy marcado en la propia estructura de recursos de la DARP sobre todo desde 1990 representando en los últimos años más del 60% de estos.

### **7.3.3 Crisis del Modelo de Administración e influencia creciente de la UE: 1990-1995**

En este periodo es cuando se crea el segundo gran instrumento jurídico de actuación en materia de riegos la ley 5/1990 de 9 de marzo de *Infraestructuras Hidráulicas* que se complementará con el Real Decreto 678/1993 de *Obras de Mejora y Modernización de Riegos* del MAPA<sup>184</sup>.

En esta etapa se inicia un nuevo periodo en los regadíos de Cataluña ante la expectativa de la ampliación de los riegos de Segarra-Garrigues con el nuevo Pantano de Rialb. El Parlamento de Cataluña emite la Resolución 10/IV de 29 de mayo de 1992 en el Debate Parlamentario sobre Acción Política y de Gobierno en materia de aguas que en su artículo 6 instaba al gobierno a “proseguir las inversiones iniciadas en materia de riegos para mejorar la estructura agrícola de Cataluña”.

Para 1991 la política de riegos había dado un importante giro sobre todo por la creación de la empresa estatal “Regs de Cataluña, S.A. (REGSA)” cuya finalidad es “la realización, por cuenta de la Generalitat de Cataluña de las actuaciones de promoción y ejecución de riegos de iniciativa o con participación de la Generalitat de Cataluña, tanto en lo concerniente a la construcción de canales y acequias principales como a las obras de conducción secundaria dentro de cada zona regable y la prestación directa o indirecta del servicio”.

Los problemas medioambientales de los regadíos empiezan a aparecer con mayor intensidad en esta época sobre todo por el impacto que podían tener las obras de regulación complementarias para los riegos<sup>185</sup>.

En estos años se produce un aumento paulatino de la Renta Agraria favorecida por los precios institucionales y las ayudas institucionales (DARP 1993).

En relación a los riegos se dan dos opciones bien diferenciadas:

---

<sup>184</sup> La ley 5/1990 de 9 de marzo regula la promoción y ejecución de regadíos pudiéndose acoger a sus preceptos las obras de nuevos regadíos y mejora de los existentes ejecutados por las CR o Agrupaciones de Agricultores. Los beneficiarios contribuyen con el 40% para los riegos existentes y con el 30% para los nuevos. El RD 678/1993 establece mecanismos de coordinación entre los organismos y particulares(fundamentalmente CCAA, IRYDA, Organismos de Cuenca, CR) que participan en la modernización y reestructuración de los regadíos tradicionales.

<sup>185</sup> Un caso paradigmático de conflicto ambiental -citado por el ex-conceller Valvé- fue el de la presa de Mergalef sobre el río Montsant que permitió el riego de una importante zona de secano. La oposición al mismo se dio por parte de organizaciones ecologistas que se oponían a la realización de esta por su impacto en la fauna local. Finalmente se impuso el criterio de la administración en el que se priorizó “salvar” a las poblaciones del lugar con un resultado altamente positivo a nivel económico ya que se reestructuró el sistema de cultivos del lugar con frutales de buen rendimiento competitivo.

1. Creación de nuevos regadíos cuyos objetivos fundamentales eran: frenar la regresión demográfica y favorecer el desarrollo rural (elevar las rentas).
2. Mejora de los regadíos existentes: especialmente con las facilidades otorgadas por el IRyDA.

Estos lineamientos estaban contemplados en el *Plan Director de Política Agraria y Pesquera* (1994-2000) que dividió el territorio de Cataluña en cuatro grandes zonas que se organizan de acuerdo a diferentes variables ( población, ocupación, renta, actividades económicas, etc.) en las que se busca una solución integral a estos problemas:

- a) Agricultura consolidada; b) Periurbana; c) Montaña; d) Desfavorecida

En relación a la *política de riegos* interesa especialmente la evaluación de las zonas de Agricultura Consolidada y la zona Desfavorecida porque allí se encuentran los principales regadíos existentes y proyectados. De acuerdo con este Plan las zonas de los grandes regadíos corresponde al área de *Agricultura Consolidada*. Esta zona se divide en dos grandes áreas:

1. La zona *Continental* con una renta familiar superior a la media de Cataluña y que comprende las comarcas de Alt Empordá, Bages, Baix Empordá, Pla de l'Estany, Selva, Osona, Valles Occidental y Gironès.
2. La zona *Mediterránea* que es donde se ubican los principales regadíos existentes y comprende las comarcas de Alt Camp, Alt Penedès, Anoia, Baix Camp, Baix Ebre, Montsià, Noguera, Segrià, Pla de l'Urgel y Urgel. Las características de esta zona son:
  - Renta Familiar inferior a la media de Cataluña pero superior al 82% de esta;
  - Más del 40% de la población en núcleos urbanos;
  - La Población Agraria Activa presenta una supremacía respecto a las otras actividades que es superior a la media de Cataluña;
  - Nivel de diferenciación económica en general inferior a las zonas de agricultura continental, con un sector terciario menos desarrollado y con menos potencialidades;
  - Sector agroalimentario: 15 al 33 % de la población ocupada globalmente;
  - Especialización en cultivos leñosos, complementario en algunas comarcas con herbáceos y ganado muy intensivo;
  - Comprende zonas beneficiadas por las ayudas europeas: *con el objetivo 2*: Alt Penedès, Baix Camp y Anoia; con el *Objetivo 5b*: Alt Camp, Baix Camp y Segrià y zonas beneficiadas con

*indemnizaciones compensatorias: Alt Camp, Baix Camp, Anoia, Noguera, Segrià, Urgel, Baix Camp.*

Las propuestas del Plan para este área que afectan a los regadíos se ubican dentro *Medidas de Modernización y racionalización de las Explotaciones Agrarias*. La política de regadíos se realiza teniendo en cuenta los límites medioambientales y económicos y tiene como objetivos la *mejora de los regadíos existentes* y con respecto a los nuevos regadíos se centrará *única y exclusivamente en acabar los regadíos proyectados*. Entre estos nuevos regadíos se menciona a Algerri-Balaguer; Segarra-Garrigues; Garrigues Bajas y riego de apoyo al olivo en Garrigues.

Por último la *Zona Desfavorecida* que comprende a las comarcas de Conca de Barberà, Garrigues, Priorat, ribera d'Ebre, Segarra y Terra Alta que son las áreas más deprimidas presenta las siguientes características:

- Evolución demográfica regresiva (-2,85% en los últimos años);
- Población Activa Agrícola muy elevada (34,7 %);
- Carencia de Agua. Agricultura de secano de baja productividad y rendimientos escasos;
- Renta Final media en un 79,8% de la media de Cataluña.

Entre las *medidas* para estas zonas no se habla expresamente de obras de regadíos aunque se las incluye en las zonas en el Programa Operativo de Desarrollo de las zonas rurales Objetivo b y en el Plan de Acción Común para el desarrollo rural (R/CEE/1118/88)

#### *El Pla de Regs de 1993*

Estos lineamientos generales se concretizan en el Pla de Regs de 1993 (Regsa 1993) que comprendía las actuaciones en materia de riego desde el año 1991-2006 que se agrupan de acuerdo con el sistema de financiamiento:

##### 1. Riegos nuevos financiamiento 70/30 (ley 5/90)

Algerri-Balaguer; Segarra-Garrigues ; Garrigues Bajas; Riegos de soporte de Garrigues; Bajo Ter; Francolí; Otros de Tierra del Ebro.

##### 2. Anteriores a la Ley 5/90:

Margen derecha del Muga; Sant Mari de Tous; Malgalef y otros menores.

Mejora de riegos con financiamiento 60/40: Urgel; Piñana;

3. Otras actuaciones de riego con financiamiento 100% (convenios). (Piñana: esta incluida en el apartado anterior pero el otro 40% lo aporta la CHE: 4.700 y 3.100 millones respectivamente); Revestimiento de los canales del Delta del Ebro incluidos en la ley 18/81

La inversión total de este plan era de unos 157 mil millones de pesetas de los que 121 mil millones se destinaron para unas 82.000 has de nuevos regadíos, 87 mil millones para los riegos de Urgel y 4.700 millones para Piñana.

**Tabla 18 Plan de Actuaciones de los principales regadíos (comprobar con datos del Plan de riegos de 1993-1999)**

Financiamiento	Ha (1)	Presupuesto en Pesetas constantes a 1993. En Miles de Pesetas															
		Total	91/92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06
Nuevos																	
Algerri-Balaguer	8	13,4	1,2	0,2	4,23	4	2,2	1,57									
Garrigues-Bajas	8	15						2	3	5	5						
Segarra-Garrigues	40	60,1		0,02	4	8	8	8	8	8	8	8,08					
Garrigues-soporte	6	5,4		0,4	1	1	1	2									
Total (+otros)	820	121,6	1,2	0,63	10,43	15,4	16,1	15,47	13,3	1,3	9	10,58	3	3	3,5	3,5	3,49
<b>60/40</b>																	
Urgel	75	87,4	0,75	1,34	0,66	0,8	0,82	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,4				
Total (+otros)	80	13,8	1,47	1,81	1,6	1,94	0,95	0,95	0,95	0,95	0,9	0,95	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>100%</b>																	
Piñana	13	4,7	0,2	0,3	1	0,5	1	1,67									
Total (+otros)	38	21,9	0,92	1,2	2,1	2,2	4,2	5,8	1,2	1,2	1,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
	Ha	Total	91/92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06
<b>Total</b>	200	157,3	3,6	3,6	13,6	19,2	22,3	22,20	15,4	15,1	11,1	11,8	3,8	3,4	3,9	3,9	3,9

Fuente: Elaboración propia. (Regsa 1993)

(1) En miles de has

La ejecución de este plan se podría realizar una vez que se desbloqueara la disponibilidad de aguas en la cuenca del Noguera Ribagorzana y en el río Segre. En el primer caso en el año 1991 se van a declarar de utilidad pública y de urgente ejecución la concentración parcelaria de Algerri y Albesa- que concluiría en 1997- permitiendo una adecuada ordenación territorial de las explotaciones a los efectos del riego. De manera complementaria el Convenio de Piñana de 1992 permitiría asegurar los recursos necesarios para la transformación en riego del Canal Algerri-Balaguer. En 1994 el Gobierno encarga la construcción del Canal a REGSA.

Respecto de las obras de regulación del Segre y del Ésera en 1992 el MOPTMA declara de interés general la realización de las obras de Santa Liestra sobre el río Ésera y de Rialb sobre el río

Segre (Dec.-Ley de 22 de mayo de 1992) con lo que se daba luz verde a la elaboración de los proyectos de riego que se irían ejecutando en los años siguiente por la empresa REGSA.

La gran asignatura pendiente de la política de riegos era la puesta en funcionamiento de los nuevos regadíos de Algerri-Balaguer y del Sistema Segarra-Garrigas y la mejora de la provisión de aguas para los canales de Urgel y AyC.

En 1994 el Congreso fuerza al gobierno a declarar de interés público Nacional la obra del Canal Segarra-Garrigas. La transferencia de esta obra de riegos del gobierno autonómico al central se debía a la falta de recursos aducida por el gobierno de la Generalitat para hacerse cargo de las obras<sup>186</sup>.

Un año más tarde se aprobaba el PNR Horizonte 2005 que excluía en esta etapa la obra del Canal Segarra-Garrigas debido a la falta de presupuesto para encarar esta obra. De las 408.022 has de secano en transformación declaradas de Interés Nacional, el PNR incluía 127.605 has entre 1995 y el 2005. Este plan potenciaba la modernización de los regadíos existentes e incluía 83.000 has de mejoras repartidos entre los Canales de Urgel (con 39.000 has y 6.103 millones de pesetas de presupuesto) y AyC (con 44.000 hectáreas y 15.207 millones de presupuesto).

Desde la UE se plantearon un conjunto de medidas sobre el agua y la agricultura que forman parte de las nuevas orientaciones de la PAC. *Cuidar la Tierra* el Quinto Programa de la UE sobre política y acción con relación al medio ambiente y el desarrollo sostenible y la *Agenda 21* surgida luego de la Cumbre de la Tierra de 1992, son programas de acción generales que marcan nuevas pautas de gestión de la agricultura en relación al medio ambiente.

Entre las normativas más importantes de la UE destaca la *Directiva sobre la polución de Nitratos de origen agrario (91/676, 12.12.1991)* que obliga a los Estados miembros a identificar los acuíferos superficiales y subterráneos afectados por la contaminación, así como las zonas vulnerables. Los Estados deben implementar programas de acción con respecto a las zonas vulnerables para limitar el uso de fertilizantes que tienen nitrógeno como también los residuos de origen animal ('purinas'). Además deben establecerse códigos de buenas prácticas para ser aplicados por los agricultores sobre bases voluntarias<sup>187</sup>.

<sup>186</sup> La autora de esta enmienda fue la diputada por Lérida de IU-IC Mercè Rivadulla que contó con el apoyo de CiU, PP y Grupo Mixto y el voto en contra del partido gobernante PSOE. La declaración del Ministro de Obras Públicas José Borrell "No soy un Ministro de Lérida. Soy un Señor que ha nacido en Lérida que es distinto" (La Mañana 15/12/94) justificando su voto en contra de la Declaración de Interés Nacional del Canal Segarra-Garrigas demuestra que a pesar de haber nacido en Lérida no representaba necesariamente los intereses de los agricultores locales.

<sup>187</sup> La normativa vigente establece que la cantidad máxima de nitrógeno por litro para consumo humano es de 50 mg/litro. Para evitar o minimizar esta vía de contaminación de las aguas se han dictado normas (RD/ 261/1996) que regulan la cantidad de abono que se pueden aplicar en zonas con acuíferos próximos a la superficie. Estas zonas están especificadas en el DOGC 2760 de 6/11/1998.

Otra Directiva importante que afecta a los usos agrarios del agua es la *DM sobre tratamiento de Aguas residuales* que además busca proteger los efectos adversos de estas aguas sobre el medio ambiente. La Directiva distingue entre zonas sensibles y menos sensibles<sup>188</sup>.

#### **7.3.4 Transición: 1996-2000.**

El Plan Nacional de Regadíos Horizonte 2008 elaborado por el gobierno del PP en relación a Cataluña comprende un conjunto de medidas incorporadas en sus programas respectivos.

1. Programa de Consolidación y mejora de los regadíos. Este programa depende básicamente de la iniciativa de las propias CR y agricultores en las que el Estado subvenciona hasta un 50% de las inversiones que se realicen. Se comprenden aquí las reparaciones de las estructuras hidráulicas; modificación de los sistemas de transporte y distribución; cambio del sistema de aplicación de los riegos; actuaciones complementarias; incorporación de agua adicional<sup>189</sup>.

**Tabla 19 Consolidación y mejora de los regadíos**

Región	Superficies		
	Consolidación	Mejora	Total
Cataluña	42.870	112.890	155.760
Total España	1.129.320	1.100.461	2.229.781

2. Regadíos en Ejecución son aquellos en los que ya se están realizando inversiones públicas y comprenden toda la zona regable menos aquella que ya haya sido regada. En total suman 6.602 has (ver tabla 20).
3. Programa de Regadíos Sociales: Son regadíos declarados de Interés General, beneficiarios de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario con superficies menores a las 2.500 has que sean verdaderos polos de desarrollo para zonas deprimidas. En Cataluña suman 1.200 ha.
4. Programa de iniciativa privada: Se subvenciona a los regadíos privados que contemplen la política de la Administración que promueve especialmente la consolidación y mejora de los mismos. En total para Cataluña suman 1.000 has.

<sup>188</sup>En las cuencas intercomunitarias (como la del Ebro) corresponde al Estado, con previa audiencia de las CCAA, la declaración de zonas sensibles. El RD 509/1996 de 15 de marzo incluyó en las zonas sensibles a las tierras irrigadas por los embalses de Joaquín Costa, Santa Ana, San Lorenzo y Oliana.

<sup>189</sup> Según el diagnóstico del PRN unas 150.000 has Cataluña están irrigadas por acequias y conducciones de hormigón en mal estado lo que representa más de la mitad del total de regadíos existentes.

Tabla 20 Regadíos en ejecución

Zona Regable	Superficie dominada	Superficie regable	Superficie regada 1997	Superficie transformar a H-2008	Superficie pendiente H>2008
Algerri Balaguer	8.503	8.000	-	-	8.000
Vallfornés	800	500	-	500	-
Garriga S. (2º etapa)	9.000	6.876	2.121	1.270	3.485
Margalef	1.432	1.432	100	1.332	-
Muga (M. Derecha)	3.967	2.700	200	2.500	-
Perelló-Rasquera	500	500	-	500	-
San Martín T.	650	500	-	500	-
Segarra Garr.	85.677	51.805	-	-	51.805
<b>Total</b>	<b>110.529</b>	<b>64.313</b>	<b>2.421</b>	<b>6.602</b>	<b>55.290</b>

Fuente: PNR H-2008

En 1998 se aprueban los *planes hidrológicos de cuenca* que definen la demanda y oferta del agua para los próximos años. Estos planes muestran las diferencias marcadas entre los distintos sistemas en cuanto al peso del regadío en las demandas totales de agua, como también por las diferentes dotaciones de agua por Ha que se prevén para cada zona. Así mientras la demanda total para riegos en el Sistema Centro del Pirineo Oriental representa un 11,56 % de la demanda total, en el Sistema Segre-Noguera Pallaresa la agricultura representa un 95,29 % del total. El contraste respecto del agua demandada por Ha se pone en evidencia entre los 20.000 m<sup>3</sup>/año/Ha que demandan los Canales del Delta con los 3.775 m<sup>3</sup>/año/Ha de los riegos del Sistema Sur del Pirineo Oriental.

En la Cuenca del Pirineo Oriental las previsiones sobre el incremento de la zona regada varían según el sistema del que se trate:

En el *sistema norte* las has. bajo riego pasan de 53.048 has en 1992 con 194 H m<sup>3</sup>/año , a 59.000 has en el 2002 con una dotación de 210 H m<sup>3</sup>/año y para el año 2012 se prevé llegar a 76.000 has con una dotación de 294 H m<sup>3</sup>/año. Es decir que en este sistema donde el riego representa un 40% del total de los recursos disponibles para el año 2012 se calcula que esta proporción se incrementará al 44 %.

En el *Sistema Centro* en cambio no se prevén aumentos en la superficie regada que se mantiene en las 35.656 has en los tres períodos con una dotación de 100 Hm<sup>3</sup>/año y se prevé un uso intensivo del agua reutilizable liberando concesiones para el abastecimiento.

En el *Sistema Sud* se prevé un incremento de las dotaciones de aguas por Ha a través de las aguas reutilizables aunque la superficie de riego se mantiene en las 19.602 has con un incremento de la demanda de 74 H m<sup>3</sup>/año en 1992 a 95 H m<sup>3</sup>/año en 2012.

Por ultimo en el *Sistema del Bajo Ebro-Montsia* se mantienen las superficies bajo riego- 600 has- aunque se aumentan las dotaciones por Ha -de 3 H m<sup>3</sup>/año en 1992 a 5 H m<sup>3</sup>/año en 2012- con lo que el peso de la agricultura en la demanda total del sistema pasa del 35% en 1992 al 40% en 2002.

**Tabla 21 Previsión Plan Hidrológico Cuencas Internas de Cataluña respecto a regadíos**

Sistema Norte									
	1992			2002			2012		
Subsistema	Sup.Ha	Dotación m <sup>3</sup> /año/Ha	Demandas H m <sup>3</sup> /año	Sup.Ha	Dotación m <sup>3</sup> /año/Ha	Demandas H m <sup>3</sup> /año	Sup.Ha	Dotación m <sup>3</sup> /año/Ha	Demandas H m <sup>3</sup> /año
Muga-Fluvia	10503	6000	63	12000	7000	84	18000	8200	148
Ter	10740	10000	107	12500	8200	103	15000	8200	123
Tordera	5281	4545	24	5000	4500	23	5000	4500	23
Total	26524	20545	194	29500	19700	210	38000	20900	294
Sistema Centro									
Besos Maresme	8435	3912	33	8435	3912	33	8435	3912	33
Alt. Llobregat	1812	4967	9	1812	4967	9	1812	4967	9
Anoia	1197	5013	6	1197	5013	6	1197	5013	6
Llobregat	5993	8343	50	5993	8343	50	5993	8343	50
Garraf-Foix	391	5115	2	391	5115	2	391	5115	2
Total	17828	27350	100	17828	27350	100	17828	27350	100
Sistema Sur									
Sur	19606	3775	74	79602	4847	95	19602	4847	95
Total	19606	3775	74	79602	4847	95	19602	4847	95
Sistema Bajo Ebro-Montsia									
B.Ebro-Montsia	548	6000	3	600	8200	5	600	8200	5
Total	548	6000	3	600	8200	5	600	8200	5
Total Cuenca Pirineo Oriental									
Total	64605		371	67530		410	76440		494

En la *Cuenca del Ebro* de la región de Cataluña se prevé un importante incremento en la superficie regada de un 76% y en las demandas de agua de un 32% (ver tabla 22).

En el *Sistema Segre-Noguera-Pallaresa* se pasa de 102.892 has en 1995 con una dotación de 816,96 H m<sup>3</sup>/año, a 132.892 has con una dotación de 1007,31 H m<sup>3</sup>/año, para llegar al 2015 con 150.592 has con una dotación de 1124,31 H m<sup>3</sup>/año.

En el *Sistema Ciurana* la superficie bajo riego se incrementa en 5.000 has pasando de 3654 en 1995 con una demanda de 18 H m<sup>3</sup>/año, a 4113 has en el 2015 con 18,60 H m<sup>3</sup>/año.

En el *Sistema Bajo Ebro* se prevé un fuerte incremento para el año 2015 pasando de 25.860 Ha con una dotación de 557,2 H m<sup>3</sup>/año en 1995 a 81.860 has con una demanda de 701,23 H m<sup>3</sup>/año.

Tabla 22 Previsión Plan Hidrológico Cuenca del Ebro respecto a regadíos

Sistema Segre Noguera Pallaresa										
	1992			2002			2012			
Subsistema	Sup.Ha	Dotación m <sup>3</sup> /año/Ha	Demandas H m <sup>3</sup> /año	Sup.Ha	Dotación m <sup>3</sup> /año/Ha	Demandas H m <sup>3</sup> /año	Sup.Ha	Dotación m <sup>3</sup> /año/Ha	Demandas H m <sup>3</sup> /año	
Alt Segre	8604	4281	36,83	8604	4281	36,83	8604	4281	36,83	
Segarra-Garrigas				20000	6500	130	38000	6500	247	
Canal Urgei	75000	8285	621,38	75000	8923	669,23	75000	8923	669,23	
Garrigas Sur				10000	1250	12,5	10000	1250	12,5	
Bajo Segre	15951	9133	144,69	15951	9133	144,69	15651	9133	144,69	
Noguera Pallaresa	3337	4216	14,06	3337	4216	14,06	3337	4216	14,06	
Total	102892	25915	816,96	132892	34303	1007,31	150592	34303	1124,31	
Sistema Ciurana										
Ciurana	3654	4525	16,53	4113	4525	18,60	4113	4525	18,60	
Total	3654	4525	16,53	4113	4525	18,60	4113	4525	18,60	
Sistema Bajo Ebro										
Canales Delta	27868	20000	557,2	27868	20000	557,2	27868	20000	557,2	
Terra Alta							9300	2000	18,6	
Garrigas Sur							23300	1250	29,13	
Xerta-Xenia							16000	4500	72	
Aldea Camarles							5400	4500	24,3	
Total	27868	20000	557,2	27868	20000	557,2	81860	32250	701,23	
Total Cuenca Ebro										
Total	134406		1390,69	164865			1583,11	236565		1844,14

En 1998 el MIMAM aprueba la distribución de los caudales del tramo medio del río Segre, procedentes de la regulación resultante del embalse de Rialb, a través del cual serán asignados los caudales de regadio de canal Segarra-Garrigues.

En septiembre de 1999 (previo a las elecciones) se firmaría el convenio que desbloquearía la realización del canal Segarra-Garrigues por el cual la Administración Central se comprometía a invertir 54.000 MPTAS y la Generalitat 110.000 MPTAS. Estas obras serían coparticipadas por la Comunidad de Regantes en una proporción del 50 % en el caso de los fondos de la Administración central y del 30 % de los catalanes.

Las actuaciones en materia de regadíos para el año 1999 era la siguiente:

1. Mejora de Regadíos: Comprenden todas las obras de mejora de las redes de distribución, regulación y transporte: Embalses de regulación para asegurar el suministro del agua; revestimiento de acequias y canales; saneamiento de regadíos en zonas costeras; implantación de

redes de riego a presión. Desde el año 1994 se han invertido 30.300 MPTAS de los que se han beneficiado 199.000 has.

**Tabla 23 Mejora de regadíos**

Denominación	Ubicación	Div. territorial	Sup. regada	Localización de la mejora	Tipos de actuación	Situación actual	Presup. MPTA
Albesa	C. Ebro	Segriá	2.900	Albesa	Revestimiento acequia Ppal.	Ejecutado	360
C. Piñana	C. Ebro	Segriá	12.600	Torefarrera-Alpicat- Llérida-Alguaire- Almenar-la Portella- Alcarrás	Revestimiento acequias Ppal. y embalse de regulación	Ejecutado	4.400
AyC	C. Ebro	Segriá	36.700	Alcanàs	Red de riego a presión y embalse de regulación	Ejecutado	800
Ribera del Segre	C. Ebro	Segriá	10.800	Albatàrec Montoliu Sudanell-Corbins- Balaguer	Revestimiento acequia	Ejecutado	480
C. Urgel	C. Ebro	Pla Urgel- Urgel- Noguera Segriá Garrigas	76.200	Pla Urgel- Segriá	Revestimiento C. Auxiliar, red de distribución, embalses reguladores	Ejecutado	5.500
C.I.Delta	C. Ebro	Bajo Ebro	12.000	Delta del Ebro- Aldea	Revestimiento y mejora de saneamiento	Ejecutado	5.200
C.D.Delta	C. Ebro	Montsiá Bajo Ebro	12.000	Amposta S.C. de la Ràbida- Sant Jaume d'Enveja	Revestimiento y mejora de saneamiento	Ejecutado	5.200
Ribera de Ebro	C. Ebro	Ribera de Ebro- B.Ebro	11.000	Benissanet-Vinebre- Ascó-Móra la Nova- Móra d'Ebre	Red de riego a presión y embalse de regulación	Ejecutado	1.400
Priorat	CIC-Sist. Bajo Ebro- Montsiá	Priorat- Baix Camp	1.500	Guàrnets-Masroig- Darmós, Móra la Nova, Garcia	Red de riego a presión	a iniciar	1.400
Mig Segre	C. Ebro	Noguera	700	Oliana-Artesa Segre	Revestimiento C. Principal	En ejecución	132
Alt Segre	C. Ebro	Cerdanya- Alt Urgel	7600	Anserall Castellciutat- Montferrer-Adrall	Revestimiento C. Principal y red de riego a presión	a iniciar	420
Francoli	CIC- Subsistema Sur	Tarragonés	2100	Tarragona Constantí Pobla de Mafumet- Perafort els Garidells- Vilallana Selva del Camp	Revestimiento de acequias	a iniciar	3.700
Muga	CIC-Muga- Fluvia	Alt Empordá	5.000	Alt Empordá	Mejora red distribución	Ejecutado	100

Fuente: Regadius present i futur a Cataluña 1999. DARP-Generalitat de Cataluña.

2. Nuevos regadíos: Se consideran los regadíos en fase de planificación y proyecto o ejecución. La obra más importante prevista es la del Sistema Segarra-Garrigas con 91.000 has previstas para cuando terminen las obras de Rialb.

Tabla 24 Nuevos regadíos

Denominación	Ubicación	Div. territorial	Sup. Prevista regadío	Presup. MPTAS	Sup. Transformada	Orientación Productiva	Dot. anual m <sup>3</sup> /Ha
Seg.-Garr. Derecho	C. Ebro Segre-Noguera Pallaresa	Urgel-Garrigues-Segriá-Noguera	51.764			Frutas-forrajes-cereales	4.500
Elevaciones Bajo Segre	C. Ebro Segre-Noguera Pallaresa	Segriá	9.860			Frutas-olivos-cereales	4.500
Segriá Sur	C. Ebro Segre-Noguera Pallaresa	Segriá	9.995			Olivos-Almendra-Ciruela	2.000
Refuerzo Seg.-Garr. Izquierdo	C. Ebro Segre-Noguera Pallaresa	Segriá- Urgel-Garrigues Segarra	20.000			olivos-cereales	1.500
<b>Total Sistema Seg.-Garr.</b>	<b>C. Ebro Segre-Noguera Pallaresa</b>			<b>164.000</b>	<b>En proyecto</b>		
Algerri-Balaguer	C. Ebro Segre-Noguera Pallaresa	Noguera	8.000	12.600	Ejecución. Parcialmente en servicio	Frutas-forrajes-cereales	6.000
Torres de Segre	C. Ebro Segre-Noguera Pallaresa	Segriá	1.578	2.400	Ejecución. Parcialmente en servicio	Frutas	6.800
Emb. Mergalef	C. Ebro Ciurana	Ribera d'Ebre Priorat	1.432	3.500	Ejecución. Parcialmente en servicio	Frutas y olivos	3.600
Terra Alta	C. Ebro Mataranya	Terra Alta	9.032	15.000	Ejecución. Parcialmente en servicio	Olivos y Viria	2.000
Refuerzos Garr. Sur	C. Ebro Segre-Noguera Pallaresa	Ribera d'Ebro	5.500	3.500	Ejecución. Parcialmente en servicio	Ejecución. Parcialmente en servicio	1.300
Xerta-Sénia	C. Ebro B. Ebro	Montsiá-B. Ebro	15.000	26.000	En proyecto	Frutas-Cítricos-Huerta	4.500

Fuente: Regadius present i futur a Cataluña.1999. DARP-Generalitat de Cataluña

## 7.4 Características generales de los riegos catalanes

Como se ha mencionado la superficie del regadio en Cataluña se mantuvo estable en el último medio siglo mientras que en el resto de España triplicaba su superficie. La ubicación y evolución de los riegos ha sido dispar en las diferentes provincias catalanas. Mientras que en la provincia de Barcelona la superficie irrigada se ha reducido más de un 50% desde el año 1962, en el resto de las provincias ha crecido de manera desigual: En Girona ha crecido un 27%; en Lérida un 12% y en Tarragona un 26%.

La geografía catalana ha condicionado la ubicación de los riegos que se concentran mayoritariamente en las tierras de la cuenca del Ebro, principalmente en su desembocadura y en el Llano de Lérida. Precisamente la provincia de Lérida concentra más del 60% del total de los regadíos de toda la CA.

Un 65% de los riegos se ubican en zonas de clima Mediterráneo Templado (zona de Lérida) mientras que un 30% se ubica dentro un clima Mediterráneo Marítimo (zona de regadíos del Delta del Ebro). De acuerdo con los datos comparados de las estaciones de la Red Agro meteorológica de Cataluña en una serie de años el balance hídrico entre la precipitación media y la evapotranspiración de referencia en la zona de Lérida es altamente deficitario superando con creces los 650 mm (l/m<sup>2</sup>) (Gàzquez A. y J. Sió 1999:28).

La evolución de los cultivos bajo riego han evolucionado en los últimos treinta años con una disminución leve de los cultivos herbáceos, un crecimiento pronunciado de los frutales en los '80 donde incrementaron la superficie cultivada en un 22%, para disminuir levemente en los '90 y un crecimiento muy pronunciado de otros cultivos, especialmente los olivos y la vid que tradicionalmente han sido de secano pero que en estas décadas han incrementado notablemente sus superficies bajo riego.

**Tabla 25 Evolución de los cultivos de Regadío en Cataluña (has)**

	HERBACEOS				FRUTALES				OTROS (1)			
	1972	1982	1989	1999	1972	1982	1989	1999	1972	1982	1989	1999
Barcelona	17547	15090	11756	8876	2808	2022	1713	1035	211	243	243	460
Gerena	18079	19229	19171	18205	1116	3398	3572	3893	196	3920	3681	3723
Lérida	93590	84295	79437	90708	30448	31219	38174	37980	1610	7726	9417	11634
Tarragona	16594	25212	23463	24446	19313	22275	28124	24366	3825	4083	4555	12201
<b>TOTAL</b>	<b>145810</b>	<b>143826</b>	<b>133827</b>	<b>144234</b>	<b>53685</b>	<b>58914</b>	<b>71583</b>	<b>67274</b>	<b>5842</b>	<b>15972</b>	<b>17896</b>	<b>28018</b>

Fuente: censos 1972, 1982, 1989, 1999.

(1) incluyen olivar, viñas y pasturas permanentes

En relación a los cultivos herbáceos se destaca la importancia que tienen los forrajes (alfalfa) cuyo mercado es la ganadería y que ocupan unas 70.000 has (DARP 1999).

El otro mercado importante para las superficies son los frutales que constituyen el sector más competitivo de la agricultura y que recibe pocas ayudas por parte de la UE. Precisamente las frutas y hortalizas alcanzan un 45% del Producto Final Bruto Agrario de Cataluña lo que muestra la importancia que tienen estos cultivos.

La rentabilidad de las explotaciones bajo riego en Cataluña está dentro de la media de España (PNR H-2008) que en términos comparativos a los cultivos de secano tienen una productividad que es seis veces superior.

Un 70 % de las infraestructuras para el transporte de agua son acequias de tierra y conducciones de hormigón en mal estado (PNR-H 2008). Esta es una de las causas fundamentales que promueven la realización de los programas de mejora y consolidación de los regadíos. De

acuerdo con el PNR-H 2008 estos programas de mejoras permitirán aprovechar unos 96 hm<sup>3</sup> anuales que equivalen a un 5% de las demandas actuales de agua para los riegos de toda Cataluña.

Respecto de los métodos de riego en los últimos años se ha visto un aumento progresivo de los sistemas de aspersión y goteo que en 1982 representaban un 15% de la superficie total irrigada y en 1989 alcanzan a un 27%. Si bien la mayor eficiencia la tienen los métodos de riego por goteo seguidos de los de aspersión, esto depende de la profundidad y los tipos de suelo (Gàzquez A. y J. Sió 1999:27)<sup>190</sup>.

**Tabla 26 Superficie efectivamente regada según método de riego**

	Total	gravedad	aspersión	goteo	otros
1982	208848	165375	20822	12188	
1989	211327	161240	27468	31180	2097
1997		182104 (81%)	32339 (12%)	50350 (12%)	

Fuente: Censos 1982-1989. MAPA 1997.

En la provincia de Lérida se concentran la mayor parte de los regadíos existentes y de los proyectados. Básicamente son cinco las comarcas donde se concentran estos regadíos: Segriá, Pla d'Urgel, Urgel, Noguera y Garrigas. Las características macroeconómicas de estas comarcas muestran importantes contrastes tanto en las actividades económicas como en el desarrollo demográfico de las mismas. Estos contrastes han sido resaltados en el diseño de los planes de riego para destacar la influencia benéfica que puedan tener en las comarcas más deprimidas como la Noguera y Las Garrigas.

En general en el área irrigada se siguen las tendencias macroeconómicas del resto de Cataluña aunque lo que más contrasta es la importancia de la agricultura en la economía de estos territorios. También se advierte aquí la diversidad de cultivos bajo riego y los continuos cambios que se han producido en los últimos años.

#### **7.4.1 Las macromagnitudes del área irrigada de Lérida**

Esta área ocupa el extremo occidental de la Gran Depresión Central Catalana que ha permitido regar fácilmente estas zonas con presión natural o bombeo mínimo. Si bien las precipitaciones anuales apenas sobrepasan los 400 mm anuales lo que determina que esta sea de las

<sup>190</sup>Respecto a la eficiencia de los riegos existen diversos factores que inciden en el mejor aprovechamiento del agua para cada tipo de cultivo. El estudio comparativo de W. Krinner (1995) considera las necesidades máximas para diferentes cultivos en función de la situación geográfica de acuerdo con el estudio realizado por el Cedex (1991) En él se relacionan la ratio demanda neta / desembalse (equivalente al límite superior de la eficiencia global) y otros parámetros como: método de riego; suministro bruto; año del comienzo de la explotación; grado de aridez de la zona tomando como valor de referencia la evapotranspiración potencial Eto; situación geográfica de la zona de riego; superficie regada; superficie regada por propietario; tipo de tarifa de riego (volumétrica o por superficie; repercusión de las tarifas y derramas de riego por superficie. De esta forma puede distinguirse una eficiencia de conducción, otra de distribución y otra de aplicación. En este estudio se concluye que las mayores pérdidas se dan en la distribución y en la aplicación.

zonas más secas de Cataluña, el abundante caudal de los ríos Segre y Noguera Ribagorzana ha permitido aprovechar el agua mediante obras de hidráulicas en las que destacan los canales de Urgel, Piñana y de Cataluña y Aragón.

El área de riego se ubica principalmente alrededor de la ciudad de Lérida- comarca de Segrià- que es el eje económico y poblacional de referencia para esta zona. Las áreas de riego se distribuyen de manera desigual entre las comarcas cubriendo casi la totalidad del área cultivada del Pla de Urgel y un elevado porcentaje del área de Segrià. Esta última comarca tiene casi la mitad del área irrigada total. En la comarca de las Garrigues la extensión es menor, siendo prácticamente insignificante en la de Segarra. Sin embargo con los nuevos regadíos proyectados estas áreas ampliarán un 15% las superficies regadas.

La delimitación del área irrigada por los canales del Urgel, Piñana y de Cataluña y Aragón comprende distintas comarcas que se ubican en la Provincia de Lérida. Estas comarcas son Noguera, Segarra, Garrigues, Urgel, Pla de Urgel y Segrià. Los tres canales ocupan un total de 125.479 has que es un 51,8% de la superficie total irrigada en Cataluña (241.011 has) y prácticamente la totalidad de áreas regadas en las comarcas estudiadas (130.442 has) y de la propia provincia de Lérida (134.000 ha) (DARP 1999).

Limitando con esta área se ubica la mayor parte de los nuevos regadíos proyectados y en ejecución que corresponden mayoritariamente a las obras del Segarra-Garrigues y del Algerri-Balaguer.

El estudio comarcal muestra desde las grandes magnitudes la diversidad que presentan estas áreas no sólo tanto en lo relativo a la importancia del regadío como a los tipos de cultivos, las diferencias en las rentas y en el crecimiento de la población.

### **El predominio de la agricultura en las comarcas Irrigadas**

#### **La ocupación**

Con respecto a la ocupación de la población se destaca la importancia de la agricultura en la ocupación de la población y especialmente en Garrigues donde supera el 33% del total de la población ocupada. Este elevado porcentaje de la población ocupada en el agro contrasta con el resto de Cataluña en que la población ocupada en el agro es de un 3,4% (ver tabla 27).

La evolución de la ocupación en estas comarcas muestra un descenso continuo en el período 1975-1986 aun en aquellas comarcas como Pla d'Urgel, Urgel y Segrià que tienen un crecimiento débil de la población (DPTOP 1995). Las comarcas de Garrigues, Noguera y Segarra han perdido población y puestos de trabajo por sobre la media de Cataluña. Las causas de este descenso en la mano de obra ocupada en el agro son las mismas que se atribuyen para el resto de las zonas agrarias

de Cataluña: atracción laboral hacia los centros urbano-industriales, expulsión de mano de obra por la mecanización del agro y la crisis del sector, etc.

**Tabla 27 Estructura de Ocupación (1996)**

Comarcas	Agraria	Industrial	Construcción	Servicios
Urgel	15,14%	32,93%	8,81%	43,11%
Segrià	12,85%	19,52%	7,67%	60,05%
Segarra	18,62%	38,58%	7,59%	35,21%
Pla d'Urgel	21,60%	31,02%	8,72%	38,66%
Noguera	22,86%	24,46%	9,95%	42,74%
Garrigues	31,10%	20,75%	10,19%	37,96%
Cataluña	3,45%	28,91%	9,31%	58,22%

Fuente: DARP 1997.

Este descenso se ha atenuado en los últimos años donde se registra un crecimiento leve para toda Cataluña y más pronunciado en la Provincia de Lérida donde la población ocupada en la agricultura pasó de un 15,42% en 1994 a un 16,9% en 1998 (IEC 1999).

### **La importancia de la agroindustria**

Si bien el sector de servicios y la industria es cada vez más influyente, estas actividades están concentradas en los grandes núcleos urbanos como Lérida y Mollerusa. Son precisamente estas ciudades las que distorsionan por su tamaño los datos del conjunto de municipios en donde el peso de la agricultura supera el 40% de ocupados<sup>191</sup>.

La actividad industrial está vinculada con el sector agrario y se caracteriza por su diversidad y fuerte implantación. La presencia de grandes grupos económicos con capitales locales y foráneos han transformado a la agroindustria en un factor decisivo como motor de la actividad económica. En la estructura sectorial de la industria agroalimentaria destacan las industrias cárnica (principalmente ganado porcino) donde se debe considerar no sólo las granjas de engorde sino también la producción de alimentos con fuerte presencia en la comarca de Segrià y las industrias lácticas (Lérida produce un 28% de la leche de Cataluña). Otros sectores importantes son los de frutas y hortalizas, de producción de grasas y aceites, harineros y la industria vinícola, representada especialmente por Raimat.

En todos estos rubros destacan empresas radicadas en Lérida y que tienen una elevada facturación lo que las ubica como líderes en Cataluña y España.

<sup>191</sup> Las cabeceras comarcales de Urgel (Tàrrega) y Pla d'Urgel (Mollerusa) concentran el 40 % de ocupados de la comarca pero los ocupados en la agricultura no superan el 7%. Mientras que Lérida ocupa a más del 60% del trabajo pero sólo tiene el 6% de ocupados agrarios en el Segrià. Los municipios de estas comarcas pueden reagruparse por especialización en actividades económicas lo que otorga gran diversidad al conjunto (Anuari Econòmic Comarcal 1997 y 1998. Caixa de Cataluña. Barcelona.)

**Tabla 28 Principales empresas agroindustriales con presencia en el área irrigada**

Empresa	Ranking España	Facturación (Mill. de ptas)	Especialidad	Sede
Agropecuaria de Guissona	2	59.105	carnes y piensos	Segarra
Copaga	7	32.787	carnes y piensos	Segriá
Aceites Borges Pont	11	25.114	multiproductos	Urgel
Vall Companys		26.936	piensos compuestos	Segriá
Coop. Actel	10	14.440	frutas y hortal.	Segriá
L'Agudana	23	11.500	carnes	Segarra
SAT Nufri	35	7.667	frutas y hortal.	Pla d'Urgel
Indurlerida	16	4.100	jugos y cons.	Segriá

Fuente: DARP 1998 "La Indústria Agroalimentària a Cataluña". Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca. Generalitat de Cataluña.

### La Renta agraria

La variación de la renta bruta familiar disponible por habitante en relación con la media de Cataluña para el período 1986-1995 fue superior en un 5% al conjunto de Cataluña excepto en Segriá que tuvo un incremento entre el 2 y el 5%. Sin embargo estas zonas aun se mantienen por debajo de la media de Cataluña aunque se destaca el crecimiento que han experimentado en los últimos tiempos que las acerca a la media de Cataluña.

**Tabla 29 Renta Bruta Familiar Disponible**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Garrigues</b>	85,1	86,5	84,6	87,3	90,0	87,6	88,8	90,1	91,0	91,4
<b>Noguera</b>	89,9	91,4	89,4	91,2	92,1	91,1	91,8	92,0	94,3	94,8
<b>P.Urgel</b>	87,9	89,1	87,1	89,0	90,5	89,6	89,9	90,7	92,2	93,0
<b>Segarra</b>	90,8	93,1	92,6	94,2	95,5	94,9	96,9	98,0	99,1	98,4
<b>Segriá</b>	100,3	100,9	100,8	100,9	100,6	99,9	100,6	101,2	102,4	102,2
<b>Urgel</b>	90,7	92,0	91,5	94,1	95,9	96,5	96,7	97,7	99,4	100,0
<b>Cataluña</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente IEC 1998 *Evolució de la renda bruta familiar disponible de les economies comarcals 1986-1995*. Barcelona: Generalitat de Cataluña- Institut d'Estadística de Cataluña.

**Tabla 30 Distribución del riego en las comarcas de Lérida**

Comarca	Canales	Superficie Irrigada (% STC*/comarca)	Superficie Irrigada (% STC/total comarcas)
Segriá	CyA; Piñana; Urgel	60.730 Ha (63%)	45
Noguera	Urgel	21.165 Ha (29,7%)	15
Pla d'Urgel	Urgel	25.742 Ha (97,22%)	19
Urgel	Urgel	14.343 Ha (32%)	10
Garrigues	Urgel	8.416 Ha (18%)	6
Segarra	Urgel	156 Ha (0,33%)	0,11
Total		130.552(40%)	100%

Fuente: Elaboración propia. \*STC: Superficie Total Cultivada

El contraste entre las áreas irrigadas y las de secano es uno de los elementos más destacados para fundamentar la necesidad de nuevos regadíos. El estudio en estas comarcas de las macromagnitudes demográfico-económicas que se citan preferentemente para destacar estos contrastes es un primer elemento revelador que responde a algunos de los postulados de la política hídrica hacia la agricultura.

**Tabla 31 Distribución de los cultivos en regadío y secano**

Comarcas	Secano	Regadio	Total
Urgel	30.324	14.343	44.667
Segrià	34.361	60.730	95.091
Segarra	45.759	156	45.912
Pla d'Urgel	734	25.742	26.476
Noguera	49.553	21.165	70.718
Garrigues	36.970	8.446	45.416

Fuente: DARP 1997 *L'Agricultura a Cataluña* Barcelona:DARP.

### ***Los cultivos***

Dentro de las áreas regadas de la provincia de Lérida destacan los riegos hacia cultivos herbáceos y frutales que en conjunto suman 128.766 has que representa un 91% de la superficie irrigada total. Las frutas bajo riego de Lérida representan un 56% del total de la superficie irrigada total de Cataluña y los herbáceos un 85% (Censo 1999).

Dentro de las comarcas estudiadas el Segrià destaca por la importancia de los frutales bajo riego (63%) mientras que los herbáceos están más distribuidos en las otras comarcas.

Los tipos de cultivo que se dan en cada una de estas comarcas muestran la diversidad de cultivos bajo riego y cierta especialización de algunas zonas (como Segarra en cereales de grano). Prácticamente la totalidad de los cultivos leñosos de fruta dulce y de hortalizas se realizan bajo sistema de regadío, aunque la mayor superficie bajo riego se da en cereales para granos y forrajeras.

Dentro de las zonas de regadío los cultivos herbáceos (especialmente cereales para grano y forrajeras) duplican a los leñosos (casi la totalidad de frutas dulces).

La evolución de los cultivos tuvo para la zona un momento clave que fue a mediados de los 50' cuando se inicia el "boom" de los frutales (Sabartés J.M. 1993) en donde se pasa de 3.334 has a fines de los 50' a 39.187 has en 1997 para toda Lérida pero concentrados principalmente en Segrià. Este proceso se vivió no tanto como un incremento de las zonas de riego sino como un trasvase entre cultivos- de pasturas, bosques y cereales hacia frutales.

La importancia económica de los cultivos frutales se aprecia en la incidencia que tienen en la Producción Final Bruta (PFB) ya que con sólo el 18,3 % de la superficie cultivada en 1989 representaban el 66,3% de PFB de la agricultura.

Los datos desagregados por comarcas muestran la diversidad de cultivos con cierta especialización para cada zona.

**Tabla 32 Superficie de cultivos por Ha al año 1997**

**Comarca Urgel**

<i>Cultivos herbáceos</i>	<i>Secano</i>	<i>Regadio</i>	<i>Total</i>	<i>Cultivos leñosos</i>	<i>Secano</i>	<i>Regadio</i>	<i>Total</i>
cereales grano	21.370	7.967	29.337	fruta dulce	5	2.333	2.338
forrajeros	750	2.920	3.670	fruta seca	3.923	383	4.306
hortalizas	16	226	242	cítricos	--	--	--
industriales	87	77	264	viña	1.076	220	1.296
otros	47	78	125	olivo	3.050	139	3.189
				otros	--	--	--
Total	22.270	11.268	33.538	Total	8.054	3.075	11.129

**Comarca Segrià**

<i>Cultivos herbáceos</i>	<i>Secano</i>	<i>Regadio</i>	<i>Total</i>	<i>Cultivos leñosos</i>	<i>Secano</i>	<i>Regadio</i>	<i>Total</i>
cereales grano	11.319	13.690	25.009	fruta dulce	--	27.725	27.725
forrajeros	327	14.021	14.348	fruta seca	8.745	189	8.934
hortalizas	--	1.046	1.046	cítricos	--	--	--
industriales	1.340	2.250	3.590	viña	22	1.456	1.478
otros	409	198	607	olivo	12.034	129	12.136
				otros	165	26	191
Total	13.395	31.205	44.600	Total	20.966	29.525	50.491

**Comarca Segarra**

<i>Cultivos herbáceos</i>	<i>Secano</i>	<i>Regadio</i>	<i>Total</i>	<i>Cultivos leñosos</i>	<i>Secano</i>	<i>Regadio</i>	<i>Total</i>
cereales grano	42.865	111	42.976	fruta dulce	1	5	6
forrajeros	678	--	678	fruta seca	1.352	--	1.352
hortalizas	--	16	16	cítricos	--	--	--
industriales	112	8	120	viña	202	--	202
otros	13	14	27	olivo	536	2	538
				otros	--	--	--
Total	43.668	149	43.817	Total	2.091	7	2.098

### Pla d'Urgel

Cultivos herbáceos	Secano	Regadio	Total	Cultivos leñosos	Secano	Regadio	Total
cereales grano	369	10.865	11.234	fruta dulce	—	5.336	5.336
forrajeros	233	8.578	8.811	fruta seca	73	196	269
hortalizas	—	590	590	cítricos	—	—	—
industriales	7	87	94	viña	—	5	5
otros	13	72	85	olivo	39	13	52
				otros	—	—	—
Total	622	20.192	20.814	Total	112	5.550	5.662

### Noguera

Cultivos herbáceos	Secano	Regadio	Total	Cultivos leñosos	Secano	Regadio	Total
cereales grano	39.275	11.443	50.718	fruta dulce	29	3.209	3.238
forrajeros	4.119	5.215	9.334	fruta seca	3.537	43	3.580
hortalizas	10	261	271	cítricos	—	—	—
industriales	642	763	1.405	viña	244	47	291
otros	157	101	258	olivo	1.540	83	1.623
				otros	—	—	—
Total	44.203	17.783	61.986	Total	5.350	3.382	8.732

### Garrigues

Cultivos herbáceos	Secano	Regadio	Total	Cultivos leñosos	Secano	Regadio	Total
cereales grano	3.294	1.887	5.181	fruta dulce	204	2.654	2.858
forrajeros	176	2.176	2.352	fruta seca	13.595	581	14.176
hortalizas	2	120	122	cítricos	—	—	—
industriales	68	199	267	viña	1.036	6	1.042
otros	164	13	177	olivo	18.354	810	19.164
			8.099	otros	77	—	77
Total	3.704	4.395		Total	33.266	4.051	37.317

### Total Comarcas

Cultivos herbáceos	Secano	Regadio	Total	Cultivos leñosos	Secano	Regadio	Total
Total	127.862	85.189	212.854		69.839	45.590	115.429

Fuente: DARP 1997 L'Agricultura a Cataluña Barcelona: DARP.

### La población

La Comarca de Segrià concentra el 57% de la población total. Esto se debe a la presencia del municipio de Lérida que debido a su importancia demográfica (112.000 hab.) distorsiona los demás datos de esta comarca. En las poblaciones de Segrià y de Pla d'Urgel la población por km<sup>2</sup> es de 117,3 y 95,6 habitantes respectivamente, mientras que en Urgel es de 51,5, Segarra 24,1, Noguera 20,1 y Garrigues 24,1 lo que las sitúa por debajo de la media de Cataluña que es de 190,9 h/Km<sup>2</sup>.

Estas comarcas tienen un elevado porcentaje de población que vive en municipios menores a los 5.000 habitantes y que dado que su principal actividad es la agrícola se pueden considerar como

rurales. En total los municipios de menos de 5.000 habitantes son 142 (de 149) que concentran el 44,15% de la población, mientras la ciudad de Lérida concentra el 38 % de la población total.

**Tabla 33 Distribución Municipal de la Población**

	Distribución Municipal por habitantes y cantidad de Municipios					
	<500	501 a 2000	2001 a 5000	5001 a 10000	10001 a 50000	Más 50000
<b>Garrigues</b> municipios	3594 14	5180 7	5309 2	5190 1	-	-
<b>Noguera</b> municipios	3575 13	12352 14	5360 2	-	13103 1	-
<b>P.Urgel</b> Municipios	455 1	10357 10	8904 4	9400 1	-	-
<b>Segarra</b> Municipios	2744 13	4582 6	2928 1	7153 1	-	-
<b>Segrià</b> Municipios	2797 8	23863 22	19521 6	5475 1	-	112035 1
<b>Urgel</b> Municipios	2742 10	6732 7	8852 2	-	11855 1	-
<b>Total pob.</b> Municipios	15907 59	63066 66	50874 17	27218 4	24958 2	112035 1

Fuente: Elaboración propia en base a datos del IEC 1999

El nivel de urbanización varía en cada comarca. Así se distinguen aquellas comarcas de urbanización débil como Urgel, Noguera, Pla d'Urgell y Garrigues en las que el porcentaje de residentes urbanos se ubica entre el 20 y el 40% con sólo un núcleo urbano que supera los 5.000 habitantes dentro de un ámbito rural de base agraria; las comarcas de urbanización media como Segarra con un porcentaje de residentes urbanos entre el 40 y 60 % y las comarcas con urbanización fuerte como Segrià que tienen entre el 60 y el 80% de residentes urbanos.

**Tabla 34 Niveles de urbanización**

Urbanización débil	Urbanización Media	Urbanización Fuerte
Noguera 37,4% Pla d'Urgell 31,1% Garrigues 26,2%	Segarra 40,86%	Segrià 69%

Fuente: DPTyPP 1995 *Pla Territorial General de Cataluña*. Barcelona: Generalitat de Cataluña.

Respecto del crecimiento demográfico sólo Segrià y Pla d'Urgel presentan un crecimiento demográfico positivo. El resto ha experimentado un descenso constante debido a los procesos de

migración de los años 60' y 70'. En los 80' el descenso se debe al envejecimiento general de la población.

**Tabla 35 Crecimiento de la Población**

Comarcas	Tasa de Incremento anual (%)			
	1960/75	1975/86	1986/91	1996/97
Segrià	1,92	0,47	1,01	-0,61
Noguera	-0,41	-0,10	-2,51	-4,15
Urgel	-0,09	0,13	-0,20	-3,57
Segarra	-0,73	-0,30	-0,05	-2,81
Garrigues	-0,95	-0,28	-0,79	-7,71
Pla d'Urgel	0,48	0,03	0,09	-2,92
Total Cataluña	2,46	0,54	0,27	0,33

Fuente: DPTyPP 1995 y IEC 1999.

Respecto del envejecimiento de la población, la zona de Segrià se sitúa en los niveles del resto de Cataluña, mientras que el resto de las comarcas muestran un envejecimiento mayor de la población en el que destaca la comarca de Garrigues como la más envejecida.

**Tabla 36 Niveles de envejecimiento de la Población**

	1986			1991			1996		
	0/14 años %	15/64 años %	más 64 años %	0/14 años %	15/64 años %	más 64 años %	0/14 años %	15/64 años %	más 64 años %
Noguera	18,1	63,9	18,0	15,3	63,7	21,0	13,2	63,7	23,1
Segarra	17,2	64,5	18,3	15,7	63,4	20,9	14,1	64,1	21,7
Garrigues	16,7	62,8	29,5	14,4	62,0	23,7	12,5	61,8	25,7
Urgel	17,9	64,2	17,9	15,7	63,8	20,5	13,9	64,3	21,7
P. Urgell	19,0	64,5	26,5	16,5	64,3	19,2	14,1	65,5	20,9
Segrià	21,1	65,3	13,6	18,0	66,4	15,6	15,2	67,6	17,2
Lérida	19,3	64,9	16,0	16,6	65,0	18,4	14,3	65,8	19,9
Cataluña	21,5	66,1	12,4	17,5	68,0	14,4	14,7	69,1	16,3

Fuente: IEC 1999.

#### **El régimen de la propiedad y las explotaciones agrarias**

Al igual que en el resto de Cataluña predomina el régimen de propiedad privada de la tierra y el tamaño de las explotaciones es pequeño. Este predominio de pequeñas propiedades es atribuido no sólo a la tendencia alcista en el valor de la tierra motivada por factores externos (especialmente la presión residencial) sino también al carácter patrimonialista de los agricultores que atribuyen a la tierra una garantía de continuidad y prestigio que conforma el status profesional de estos (Mir P. 1993).

En el estudio del catastro rural de Lérida realizado por Santiago Suñol (1989) se muestra el crecimiento continuo de propietarios desde 1966 a 1988. En el movimiento de la propiedad se dan dos tendencias contrapuestas. Por un lado, un continuo fraccionamiento de la propiedad motivado por diferentes causas como la construcción de segundas residencias sobre todo alrededor de la ciudad de Lérida, la venta a aparceros y arrendatarios de tierras poco rentables para algunos propietarios, el troceado de latifundios por iniciativa particular o del Estado y el fraccionamiento de espacios naturales como el estanque de Ivars. Por otro lado, un proceso de concentración de la propiedad por inversiones de grandes grupos económicos o personas que invierten en propiedades las ganancias obtenidas en otras actividades económicas<sup>192</sup>.

En las zonas de secano o montañosas los cambios de dominio se deben fundamentalmente a transmisiones hereditarias mientras que las transacciones onerosas se dan sobre todo en las propiedades de regadíos con superficies relativamente pequeñas. De acuerdo con Suñol la inversión patrimonial es un valor muy apreciado que se incrementa en épocas de estabilidad monetaria.

**Tabla 37 Evolución de la propiedad rústica en la provincia de Lérida<sup>193</sup>**

Año	Propietarios	Índice	Aumento absoluto
1966	100.786	100,0	-
1978	104.396	103,6	3.610
1988	113.759	112,9	9.333
Totales			12.913

Fuente: Suñol S. 1989: 91.

Más del 85% de los propietarios de las áreas de regadío no superan las 5 has lo que representa un 40% del total de la tierra con un media de 1,49 has por propietario. Este reparto tan acentuado de la propiedad se habría permitido por el regadío que permite un uso intensivo del suelo (Suñol S. 1989:103). La propiedad mediana de la tierra (entre 10 y 50 has) representa entre el 4 y 5% con un con un 23 al 28% de la superficie respectivamente (op.cit.:103)<sup>194</sup>.

<sup>192</sup>Para las áreas de riego de Lérida Suñol cita el caso de la empresa Valls Companys que cuenta con 2.890 has. distribuidas entre los municipios de: Lérida (151 has), Alcarrás (2.039 has), Alcoletege (37 has), Bell-lloc (175 has), Benavent, La Portella y Vilanova del Segriá (368 has), Menarguens (65 has), Puigverd (14 has), Termens y Bellvís (27 has) y Torres de Segre (14 has).

<sup>193</sup>La tendencia hacia el fraccionamiento de la propiedad se ha detenido en los últimos años ya que de acuerdo al catastro rústico de Lérida del año 1999 el total de titulares catastrales es de 110.306.

<sup>194</sup> Las áreas de riego citadas por Suñol comprenden las áreas de:

**Ribera del Segre** que abarca los municipios de Albatàrec, Corbins, Montoliu de Lleida, Soses, Sonadel, Torres de Segre, Vilanova de Segrià más la pertenencia de Vingaya (Alcarràs),

**Plana de Urgell** que abarca los municipios de Anglesola, Barbens, Belianes, Belpuig, Castellnou de Seana, Castellsara, Claravalls, la Fuliola, Ivars d'Urgell, Preixana, Sant Martí de Maldá, Tornabous, Vilagrassa, Vilanova de Bellpuig y Vila-

**Tabla 38 Estructura de la Propiedad en el área irrigada de Lérida**

Dimensión has	Ribera Segre		Urgel		Llitera	
	propietarios %	has %	propietarios %	has %	propietarios %	has %
<1	44,3	6,9	37,6	6,0	16,6	0,9
1-5	41,7	33,8	47,5	35,5	34,5	7,5
5-10	9,6	22,6	9,6	20,8	14,9	9,9
10-20	3,4	15,6	3,5	15,1	26,7	31,5
20-50	0,7	7,6	1,4	13,3	5,4	12,5
50-100	0,2	5,2	0,3	5,5	0,7	4,4
>100	0,1	8,4	0,1	3,8	1,2	33,3

Fuente: Suñol S. 1989: 102

En las comarcas de Garrigues, Noguera, Segarra, Segrià y Urgel el estudio realizado por Pere Mir (1993) para el período 1962-1982 concluye que mientras las explotaciones medianas y grandes de regadío se han mantenido en el tiempo (10 a 20 has., 20 a 50 has., 50 a 100 has. y de más de 100 has) aumentando en un 16% para más del 50% de la zona regada en las comarcas de Segrià y Urgel, las explotaciones de secano de más de 50 has. han crecido en un 46% en zonas de Segarra y Garrigues.

Para las explotaciones pequeñas (entre 1 a 2 has y 2 a 6 has.) se comprueba que las de regadío han resistido más los procesos de concentración disminuyendo en un 16%, mientras que las de secano han disminuido en un 42%.

Las explotaciones agrarias con superficie agraria utilizada (SAU) muestran que las explotaciones están menos fragmentadas que en el conjunto de Cataluña. Las comarcas de regadío más desarrollado, Segrià y Pla d'Urgel, presentan un nivel superior de fragmentación de las explotaciones- con porcentajes del 12 y 10% para explotaciones menores a una Ha-mientras que Segarra es la que presenta mayor concentración (ver tabla 39 y 40).

Respecto del régimen de tenencia de la tierra en la Superficie Agraria Útil el régimen en propiedad ha crecido un 13 % en relación a 1982 pero ha disminuido la participación en el total de la SAU pasando del 78 al 72%.

El régimen que ha crecido más es el de arrendamiento que desde 1982 ha duplicado y en algunos casos triplicado la tenencia de la Superficie Agraria Útil. En todo Lérida ha pasado de ocupar un 7% de la SAU en 1982 a ocupar casi un 20% en 1999; en Pla d'Urgel que es la comarca con una

---

sana. En esta zona se ubican preferentemente los regadíos de Urgel y se destaca la coincidencia de estos datos con los aportados por la CGR de Urgel,

Llitera Lleidatana que comprende el municipio de Almacelles y las pertenencias de Gimenells (Alpicat), Malpartit (Torrefarrera), Raïmat, Sucs y Suquets (Lleida) y Vallmanya (Alcarràs). En esta zona se ubican preferentemente los regadíos de Aragón y Cataluña.

proporción mayor de superficie regada el arrendamiento llega casi al 40%. La aparcería en cambio es un régimen en extinción con la excepción de Segarra donde sigue teniendo un elevado porcentaje (ver tabla 41 y 42).

**Tabla 39 Explotaciones agrarias con superficie agrícola utilizada 1989 por comarcas y hectáreas**

	menos 5 Ha	5 a 20 Ha	20 a 50 Ha	50 a 100 Ha	más de 100 Ha	Total 100%
Garrigues	1279(34%)	1827(49%)	540(14%)	52(1%)	14(0,5%)	3712
Noguera	1206(31%)	1468(38%)	858(22%)	217(5%)	66(2%)	3815
P.Urgel	1190(42%)	1183(42%)	260(9%)	27(1%)	130(4%)	2790
Segarra	201(13%)	417(28%)	584(39%)	214(14%)	45(3%)	1461
Segrià	2848(40%)	3180(45%)	806(11%)	130(2%)	45(1%)	7009
Urgel	935(35%)	1005(37%)	567(21%)	139(5%)	20(1%)	2666
Total	7058(34%)	9080(43%)	3615(17%)	777(4%)	201(1%)	20731

Fuente: Elaboración propia en base a datos IEC (1999)

**Tabla 40 Relación entre las comarcas estudiadas y el conjunto de Cataluña: Explotaciones agrarias con superficie agrícola utilizada por comarcas y hectáreas año 1989**

	menos 5 Ha	5 a 20 Ha	20 a 50 Ha	50 a 100 Ha	más de 100 Ha	Total 100%
<i>Comarcas estudiadas</i>	34%	43%	17%	4%	1%	20731
<i>Cataluña</i>	51	35	11	2	1	

Fuente: Elaboración propia en base a datos IEC (1999)

**Tabla 41 Evolución de la tenencia de la tierra entre 1982-1999(1)**

	Propiedad %		Arrendamiento %		Aparcería %	
	explot.	ha	explot.	ha	explot.	ha
Garrigues	-16	19	83	309	-57	-30
Noguera	-20	4	26	295	-85	-81
Pla d'Urgel	-37	-22	-7	346	-94	-91
Segama	-23	-9	52	123	-60	-55
Segrià	-21	6	15	212	-71	-58
Lérida	-27	13	16	240	-70	-57
Cataluña	-34	-2	-34	114	-70	-50

Fuente: censo 1982-1989-1999.

(1) 1982 como año base.

**Tabla 42 Evolución de la tenencia de la tierra (% del total)**

	Garrigues			Segrià		
	propiedad	arrendamiento	aparcería	propiedad	arrendamiento	aparcería
1999	79	15	6	1999	75	19
1989	88	5	6	1989	81	8
1982	87	3	7	1982	79	6
Segrià						
Pla d'Urgel						
1999	65	26	3	1999	54	37
1989	70	13	16	1989	71	12
1982	72	7	19	1982	74	9

Tabla 42 (cont.)

	propiedad	arrendamiento	aparcería		propiedad	arrendamiento	aparcería
<b>Segarra</b>							
1999	66	11	14				
1989	62	7	29				
1982	66	5	29				
<b>Lérida</b>				<b>Cataluña</b>			
1999	72	19	5	1999	66	24	6
1989	79	9	11	1989	74	14	11
1982	78	7	14	1982	72	12	14

Fuente: censo 1982-1989-1999.

## 7.5 Los mecanismos de Coordinación entre la política hídrica y agraria

En el Libro Blanco del Agua se plantea el problema de la coordinación de la planificación agraria (PNR) con la planificación hidrológica (PHN). Pero el problema de fondo no es la prelación jurídica de un plan sobre otro, que por otra parte el mismo LBA se encarga de aclarar, sino las competencias concurrentes de diferentes jurisdicciones sobre la gestión de las aguas de uso agrario<sup>195</sup>.

Aunque el problema no es nuevo, con la creación de las CCAA se ha complejizado más ya que este nuevo nivel de gobierno tiene competencias tanto sobre la política hídrica como sobre la política agraria.

La vinculación entre política agraria y política hídrica respecto de los regadios ha tenido diferentes etapas marcadas por las prioridades y objetivos de cada época. Para Joaquín Costa la política hidráulica era “una expresión sublimada de la política agraria y, generalizando más, de la política económica de la nación” (Hernández J.M. 1994:14). Pero a medida que las actividades del Estado se fueron especializando y nacían nuevas jurisdicciones aumentaba la complejidad de las relaciones entre los organismos responsables de cada área.

Así de un primer período que llega hasta fines del siglo XIX en que los organismos estaban fusionados en el Ministerio de Fomento se pasa a otro de mayor dispersión de competencias entre el Ministerio de Obras Públicas y el de Agricultura. En la medida en que las Confederaciones Hidrográficas fueron perdiendo la visión integral que las caracterizó en su nacimiento y se fueron especializando cada vez más en las obras hidráulicas se dio paso a nuevas administraciones (IRyDA e

<sup>195</sup> Para el LBA el hecho de que la planificación hidrológica tenga un carácter normativo y una vinculación jurídica inmediata, cosa que el Plan Nacional de regadios no tiene, no significa que exista la prevalencia de unos instrumentos de planificación sobre otros (LBA 2000:582). La coordinación que establece el art. 38.4 de la Ley de aguas de 1985 tiene un carácter fundamentalmente instrumental que debe respetar las prescripciones que se establezcan en las políticas sectoriales como la agraria.

ICONA fundamentalmente) que intervinieron en lo que en un principio eran competencias propias de las Confederaciones (Martín-Retortillo S. 1960).

Entre ambas jurisdicciones se daban diferentes mecanismos de coordinación como por ejemplo para la declaración de interés nacional de los regadíos (Martín-Retortillo S. 1960). La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario Dec. 12 de enero de 1973 unificó la legislación existente para establecer los mecanismos de coordinación entre Obras Públicas y Agricultura para que una obra de riego fuera declarada de Interés Nacional<sup>196</sup>.

El problema entre la política agraria y la política hídrica fue el de alcanzar la coordinación de las acciones aunque ambas áreas compartían la necesidad de intensificar los riegos. Sin embargo la coordinación ha sido compleja como quedó reflejada en el Primer Plan de Desarrollo Económico y Social donde se hacía un inventario de planes a cargo de la DGOH y del INC quedando de manifiesto que la mayoría de estos se realizaban de manera independiente por cada una de estas jurisdicciones<sup>197</sup>.

Las actuaciones entre ambas políticas no siempre estaban asociadas. Cuando se analiza la evolución de los regadíos y de las obras hidráulicas en las cuencas de los ríos de Lérida resulta difícil asumir que la política hídrica haya sido básicamente un instrumento de la política agraria (Díaz-Marta M 1997). En el período 1946-1975 se multiplicó por tres la capacidad de los embalses de los principales ríos que proveen de agua al perímetro de Lérida (Ésera, Noguera Ribagorzana, Segre y Noguera Pallaresa) pasando de 473,08 Hm<sup>3</sup> a 1563,2 Hm<sup>3</sup>. Pero la superficie irrigada en toda Cataluña casi se mantuvo constante pasando de 218.000 has en 1954 a 220.000 has en 1972.

La respuesta a esta situación fue que la política hídrica privilegió a los usos hidroeléctricos ya que este era el destino de la mayoría de los diecinueve embalses que funcionaban en estas cuencas en el año 1975 (CHE 1976).

En la etapa que se inicia con la transición democrática ambas políticas han tenido procesos paralelos de transformación marcados por la incorporación de nuevos actores (UE y CCAA) y nuevas concepciones en la gestión de las políticas.

La transferencia de competencias a la CA de Cataluña en materia de política agraria se inició en 1980 pero se reservaron para la AGE la realización de los regadíos declarados de interés nacional que constituyan las áreas más importantes. En política hídrica las transferencias se inician a mediados

<sup>196</sup> 1) Declaración de Interés Nacional de una zona por Decreto del Ministerio de Agricultura (se supone que en con otros ministerios); 2) Aprobación del Plan General de Transformación: detalles técnicos de las obras según sean de interés general, común o privado (IRYDA arts. 61 a 65), etc.; 3) Aprobación del Plan Coordinado de Obras: para el caso de que deban realizarse obras por el MOPU.

<sup>197</sup> La cantidad de planes *Coordinados* entre el INC y la DGOH era de 27, mientras que los planes desarrollados en forma independiente por el INC era de 37 y los desarrollados por la DGOH eran de 50. Mientras que en la Cuenca del Ebro predominaban los planes coordinados (entre otros el del Canal Ayc, Cinca, Monegros, Bardenas, Delta, Valmuell) en la Cuenca del Pirineo Oriental todos los planes proyectados estaban sólo a cargo de la DGOH.

de los 80 pero la AGE mantuvo dentro de su órbita la administración del área catalana de la cuenca del Ebro (CHE) que es donde se ubican las áreas de riego más importantes.

La Ley de Aguas de 1985 estableció un marco general de coordinación entre las administraciones sectoriales y la política hídrica y entre la AGE y las Comunidades Autónomas.

El ingreso de España en la UE a mediados de los 80 afectó de manera especial a estas dos políticas. Las políticas agrarias y de agua son de las más desarrolladas dentro de la UE y han tenido influencia tanto en los aspectos normativos como de financiamiento. La PAC y la Agenda 21 constituyen las orientaciones básicas a las que se deben ajustar las políticas agrarias y que condicionan los planes de nuevos regadíos.

La Directiva Marco del Agua aprobada en 1999 ha implicado un salto cualitativo respecto de las anteriores olas regulativas seguidas por la UE ya que se avanza en dirección a una gestión integral del agua con pautas que deben ser cumplidas por todos los Estados. Tanto la PAC, como la política hídrica hacia la agricultura, inciden en las mismas variables agrarias: los inputs agrarios (fertilizantes, semillas, herbicidas, etc), nivel de empleo y la renta generada por los regadíos (Sumpsi Viñas J.M 1999).

Las nuevas concepciones en la gestión de las políticas están influidas por los retos ambientales, la democratización de las políticas y liberalización de los mercados. Las políticas hídricas y de riego han ido incorporando estos nuevos retos que suponen no sólo un cambio en las orientaciones generales sino también en las estructuras de los actores que tradicionalmente han gestionado estas políticas.

Pero lo que se observa es una continuidad en las concepciones sobre la política de riegos que se ha mantenido en los últimos planes de riego tanto a nivel estatal como autonómico (ver cuadro 16).

## **7.6 Las tendencias culturales de la política de riegos: la continuidad de los objetivos**

Los criterios que han determinado la política de riegos han cambiado de acuerdo con las prioridades políticas y económicas de cada época. Resulta difícil simplificar un largo período cargado de matices donde pesan las inercias de los períodos anteriores. Muchas de las políticas del franquismo ya estaban previstas en la época de la República. A su vez dentro del mismo franquismo se pueden distinguir dos grandes períodos separados por el Plan de Estabilización de 1959 (Bretón V. 2000).

Pero también se pueden encontrar continuidades entre los objetivos y fundamentos de los planes que afectaban a los riegos.

1º- Entre los objetivos que se buscan alcanzar con los regadíos y que se han mantenido en los planes más modernos destacan:

- a- fijar la población en el territorio rural,

- b- incrementar la renta de los agricultores y
- c- lograr un desarrollo más equilibrado entre las regiones.

**Cuadro 16 Fases en la política de riegos: relaciones entre las políticas agraria e hidrálica**

Período	Política agraria	Política de Riegos	Política hidrálica
Mediados siglo XIX/principios del siglo XX (pérdida de España de la guerra de cuba)	Gran importancia de la agricultura en el conjunto de la economía; revolución liberal (leyes desamortización) crisis finisecular; políticas regeneracionistas; auge del ministerio de Fomento. Creciente influencia de los ingenieros agrónomos	Poca intervención del Estado. Fomento de los regadíos realizados por la actividad privada.	Política Distribucionista Leyes liberales (1866-1879) Gran importancia de la política de riegos. Incluida en el Ministerio de Fomento.
Desde 1900 a 1930-40 I y II Guerra Mundial Guerra Civil Española	Mayor intervención estatal (política estratégica por las guerras; incremento de los precios) Decadencia y desaparición del Ministerio de Fomento	Intervención activa del Estado Primeras ideas de planificación integral. El regadio como vertebrador del desarrollo.	Proliferan planes sin relación entre sí (Plan Gasset). Preponderancia de las políticas de riego. Nacen los organismos de cuenca. Plan Nacional de Obras Públicas. Nace el Ministerio de Obras públicas
1940-1975 Régimen franquista	1940-50 Modelo autárquico de desarrollo (precios y stocks) . Importancia ideológica para el régimen. Gran participación en el PBI. 1950-70 Plan Nacional de Estabilización: reorientación modelo autárquico. Pérdida de importancia de la agricultura en la economía	Política de Colonización (Planes Nacionales): del INC al IRYDA. Importancia creciente de las evaluaciones económicas Gran crecimiento de los regadíos en España. Crecimiento unido a las obras hidráulicas. En Cataluña estancamiento. Problemas de coordinación con obras hidráulicas.	Crecimiento de las obras de infraestructura hidráulica. Importancia de la hidroelectricidad en las obras de regulación. Centralidad de la DGOH del MOP. Proyectos de trasvases intercuenca.
1976-2000 Democracia. CCAA. Unión Europea.	Creciente disminución de la actividad agraria. Influencia creciente de UE (PAC) y globalización (acuerdos de comercio). Tendencia a la liberalización. Funciones ecológicas y de protección del territorio de los agricultores. Transferencia de competencias a las CCAA.	Transferencia de competencias a las CCAA (el Estado mantiene las obras de interés nacional). Estancamiento de los regadíos hasta década del 90'. Aprobación del Segarra-Garrigues y aguamí-Balaguer. Plan Nacional de Regadíos (2005 y 2008).	Transferencia de competencias a las CCAA (proceso paulatino). Nueva Ley de aguas: bloqueo del PHN y de los PHC (proyectos de trasvases). Obras de regulación en Cataluña: Rialb y Santa Liestra. Influencia creciente de UE (Directivas). Retos ecológicos: adaptación de organismos de gestión: MMA, ACA. Retos económicos: gerenciamiento, costos reales.

Fuente: elaboración personal

Estos objetivos se fundamentan básicamente en la asociación tradicional del regadio con la **riqueza y el desarrollo de las regiones** que se ha mantenido desde el regeneracionismo aunque con posturas más atenuadas en las que se reconoce que los regadíos son una condición necesaria pero no suficiente para lograr el desarrollo de una determinada zona ya que sobre la misma inciden diferentes factores como la distribución de la propiedad, la calidad de los suelos, la cercanía a centro urbanos, las pautas económicas generales etc. (Ostrom E. 1990; Bretón V. 2000:21).

Para J. Lamo Espinoza (2000) han desaparecido las razones que se exponían tradicionalmente para avalar las políticas de riegos: no es un requisito indispensable para la alimentación, ni para resolver los problemas del paro, ni para colonizar tierras.

La rentabilidad económica de los regadíos no es un problema que se circunscriba a la historia de los fracasos de los proyectos de riego como fueron las experiencias de Urgel o de la política del Instituto de Colonización. Estudios de Evaluación económica han puesto en cuestión la rentabilidad de proyectos de riego que están en marcha en la actualidad. Ejemplos de estos estudios son el análisis comparativo de 16 Proyectos de Transformación en regadio (DGPT 1995); los riegos de Monegros (Fernández J. 1998); o la evaluación económica de los proyectos de nuevos regadíos de Cataluña realizados por el Pla Director de Recs (DARP-REGSA 1999). El problema de la eficacia también atañe a los costos de gestión de los regadíos ya que los gastos de gestión del agua duplican los ingresos del agua en su conjunto (Naredo J. M. y Gascó J. M. 1996)<sup>198</sup>.

El retroceso de la población en de las zonas rurales es fenómeno que se ha producido con independencia de la capacidad productiva o rentabilidad económica de los regadíos. Las necesidades de mano de obra que demandan los nuevos regadíos es muy probable que provengan de mano de obra inmigrante como sucede en la actualidad (DGPT 1995)<sup>199</sup>.

Sin embargo más allá de estos cuestionamientos el Plan Nacional de Regadíos en sus dos versiones (H-2005 y H-2008) y los objetivos perseguidos por la política de riegos de la Generalitat de Cataluña siguen adscribiendo a este carácter multipropósito de los regadíos sobre todo por ser un factor que multiplica la productividad y rentabilidad de las producciones.

2º- La continuidad de las políticas de riegos está propiciada por la lenta maduración de los riegos. Se entiende que un regadio está maduro cuando ha alcanzado un rendimiento adecuado y se supone que se ha finalizado la construcción de las obras hidráulicas y redes de riegos. Aunque el tiempo de maduración de los regadíos se ha ido acortando, la *experiencia y cultura* de los regantes es un factor decisivo reconocido tradicionalmente en los planes de riego ya que es 'mucho más importante que el clima y el suelo (Consejo Económico Sindical Interprovincial del Ebro 1971:5). De allí que los regadíos que se priorizan en todos los proyectos de regulación son los más antiguos frente a los nuevos. Esto se debe no sólo por los derechos adquiridos de las aguas que puedan tener estas

<sup>198</sup> En un estudio en la Cuenca del Ebro P. Arrojo y E. Berzal (1997:19 y ss.) concluyen que si bien la productividad del regadio es seis veces superior a la del secano los datos comparados entre zonas de secano y grandes perímetros de riego "los datos contradicen la suposición genérica que el regadio tiende por sí mismo a garantizar el desarrollo económico agrario próspero y una articulación industrial básica del medio rural".

<sup>199</sup>Este determinismo en la localización espacial de la riqueza en función de la disponibilidad de un recurso básico es una tesis compartida por amplios sectores sociales en regiones como Aragón. Pero a pesar de la importancia de la agricultura del regadio en estas zonas y del esfuerzo por incrementarla, la población ocupada y el peso de la economía del sector agrario siguen disminuyendo (Nadal E. y M. Lacasa 1994).

tierras sino también porque el conocimiento y las inversiones ya realizadas son un factor clave que determina las preferencias.

Pero la madurez de los riegos o la experiencia de los regantes no garantizan la eficiencia en el uso del agua para el riego. Se suele asociar a los regadíos antiguos con el uso excesivo del agua, las deficientes condiciones de las redes de distribución o las arcaicas instituciones que regulan la distribución del agua entre los regantes (Krimmer W. 1995). De allí que todos los planes de riego dediquen una parte importante a la **modernización** de los regadíos existentes.

La preocupación por la eficiencia de los riegos se ha ido acentuando con el tiempo lo que determina que en los planes de regadío más modernos las condiciones previas y estudios para aprobar una obra se hayan vuelto cada vez más exigentes como por ejemplo los requisitos de realizar una concentración parcelaria previa o el empleo de las técnicas más modernas de riego. El Plan Nacional de Regadíos Horizonte 2005 plantea como objetivo prioritario la mejora, modernización y consolidación del regadío actual como base del Complejo Agroalimentario (PNR H 2005) y este objetivo está incluido en el proyecto del PNR H 2008.

Respecto del proceso de elaboración de las políticas se ha pasado de las prácticas incrementales basadas en la experiencia y el error a políticas que incorporan estudios integrales y que buscan una mayor previsión en los resultados. Este cambio en el procesos de elaboración de las políticas se advierte a partir de los años 60' con los Planes de Desarrollo.

3º- **El incentivo estatal a los riegos** es un principio aceptado cuyo espíritu que no ha variado demasiado desde la Ley de Infraestructuras Hidráulicas de 1911<sup>200</sup>. Se reconoce la necesidad de que el Estado apoye a los riegos de forma directa o indirecta de acuerdo con el discurso agrario. La evaluación económica de este apoyo no siempre está clara y es poco lo que se conoce de las inversiones totales que ha debido sufragar el Estado para lograr que los planes de regadío 'maduren'. En general los estudios sobre costos en los riegos se centran en los costos actuales pero no se ponderan las inversiones pasadas.

Un factor que ha favorecido la continuidad de las políticas de riego ha sido la *continuidad de las organizaciones* encargadas de llevarlas adelante. Las Confederaciones Hidrográficas que nacieron con un 'objetivo transitorio' que las llevaría a desaparecer una vez alcanzados sus objetivos para

---

<sup>200</sup> Este criterio fue aceptado en la Ley de Infraestructuras Hidráulicas de Cataluña (Ley 5 1990) que establece un tratamiento diferenciado para los regadíos basado en la necesidad de subvencionarlos. Esta ley es menos favorable para los regantes que la de junio de 1911 (Ley Gasset). Para la mejora o ampliación de regadíos la ley catalana establece un subsidio del 40% y para los nuevos un 30%, mientras que en la ley estatal la ampliación tiene un 60% de subsidio y los nuevos un 40%. Además la Ley catalana establece que todas las obras de regadio se ejecutarán con una aportación económica a cargo de los usuarios mientras que la Ley Gasset (art. 12) incorporaba la posibilidad de obras ejecutadas en forma exclusiva por el Estado.

'dejar cada obra en manos de sus administradores genuinos, los regantes' (Lorenzo Pardo 1932 CSHE año IV 32) se consolidaron como estructuras burocráticas controladas por el Estado en las que los funcionarios técnicos tienen un rol fundamental.

En el caso de Cataluña y más particularmente en la política de riegos hacia el territorio de Lérida, estas continuidades o inercias se aprecian con claridad cuando se comparan las superficies de los nuevos regadíos proyectados en los últimos veinte años con distintos proyectos que se han sucedido desde 1930.

En el Sistema de Explotación número 25 (Ríos Segre y Noguera Pallaresa) se ha comparado diferentes Estudios, Planes y Proyectos (en total catorce), en donde se puede constatar la continuidad de las obras de regulación previstas como de las superficies a irrigar. El proyecto Segarra-Garrigas y las necesidades de incrementar los suministros a Urgel han sido prioridades de todos estos planes. Lo mismo sucede con la zona de Explotación número 24 (Ríos Ésera y Noguera Ribagorzana) en donde se planteaban las necesidades de incrementar los recursos del Canal de AyC y de extender los regadíos en la zona de Balaguer (ver anexo cuadro 26). Esta coincidencia en los trazados demuestra que a pesar de que el crecimiento de los riegos en Cataluña estuvo estancado durante largo tiempo, se mantuvieron las expectativas en la región alimentadas por diferentes planes y estudios y por la controversia con las regiones urbano-industriales del litoral.

## **7.7 Los planes de riego en la provincia de Lérida**

Como puede apreciarse en el mapa sobre los Planes de Mejoras y ampliación de Regadíos de la Generalitat de Cataluña que define las áreas de regadíos nuevos y las mejoras de los existentes para 1999, hay una concentración de regadíos en la provincia de Lérida que contrasta con la poca presencia de superficies irrigadas en las Cuencas Internas de Cataluña. Los riegos de Aragón y Cataluña, Urgel y Piñana ocupan un lugar destacado no sólo por las superficies que cubren, sino también porque alrededor de ellos se encuentran las superficies más importantes de los regadíos proyectados. El otro elemento que se destaca es que gran parte de la superficie prevista para nuevos regadíos ha retomado antiguos proyectos impulsados desde principios del siglo XX y que cobrarían gran impulso a mediados de la década de 1920.

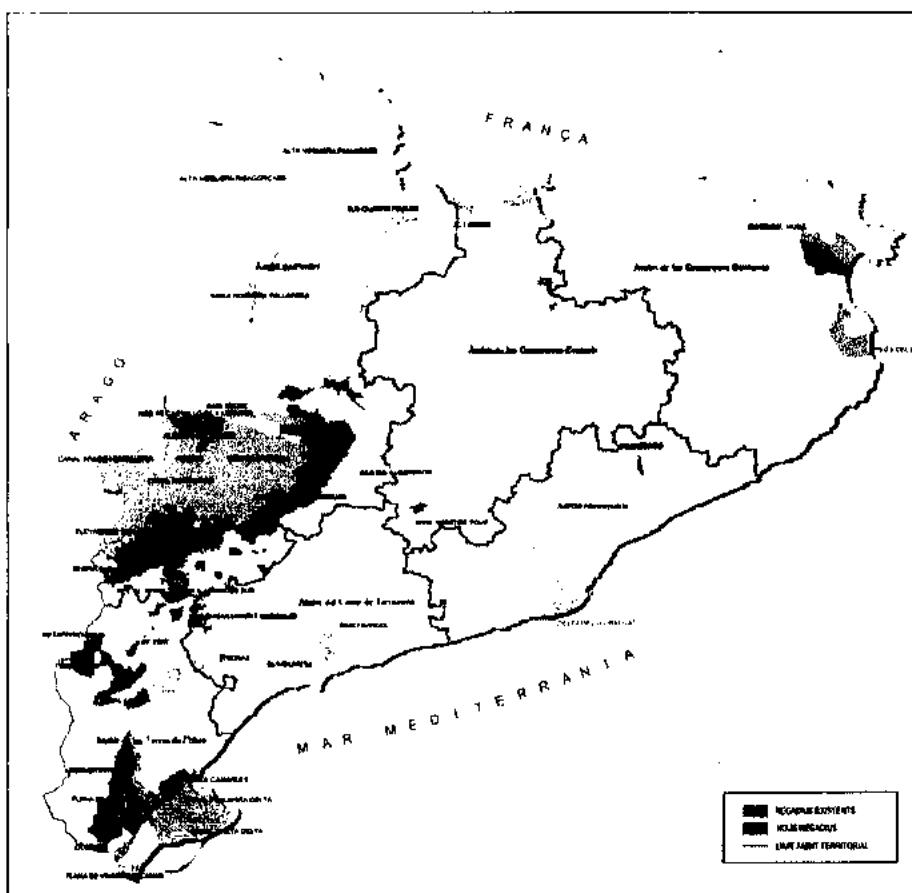
La mayor parte de estos planes que han afectado a los riegos de AYC, Urgel y Piñana se ubican en los Sistemas de Explotación nº 25 y 24 de la Confederación Hidrográfica del Ebro (ver anexo I). A partir de la década de 1930 las grandes obras de regulación concretadas en la zona han permitido incrementar los recursos a los regadíos existentes y ampliar las superficies de otros nuevos. Las necesidades de agua de los regadíos nuevos y de los existentes ha llevado a que en las grandes obras de regulación se redistribuya el agua entre los riegos afectados por una misma cuenca. En el

caso de la cuenca del Segre-Noguera Pallaresa la redistribución del agua de riego se ha planteado entre los regadíos existentes de Urgel y los expectantes del Segarra-Garrigas. Con la construcción del embalse de Rialb se llegó a un acuerdo de caudales en el año 1997.

En el caso de la cuenca de los ríos Ésera y Noguera Ribagorzana que abastecen a los regadíos más antiguos de Piñana y AyC, la construcción del embalse de Santa Ana permitió la incorporación de las nuevas superficies de riego en la zona de Algerri-Balaguer que se concretarían en la década de 1990 con la construcción del canal y la liberación de aguas del Canal de Piñana a través del Pacto de Piñana. La construcción de un gran embalse en el río Ésera es la tarea pendiente que se ha reclamado en la zona y que se concretaría de realizarse el embalse de Santa Liestra (ver anexo I).

La concentración de los planes de riego en la provincia de Lérida se han mantenido en los últimos años como lo demuestran los datos de los censos de 1982 a 1999 (ver mapa 4).

**Mapa 4: Planes de Mejoras y ampliación de Regadíos de la Generalitat de Cataluña**



Fuente: Regadius present i futur a Cataluña.1999. DARP-Generalitat de Cataluña. (en gris oscuro los nuevos regadíos y en gris claro regadíos existentes).

Concretamente de las 18.845 has en que se ha ampliado la superficie bajo riego en Cataluña (un 9% más que en 1982), 17.203 hectáreas (un 91%) corresponden a la provincia de Lérida y dentro de esta las comarcas de la Noguera, Segrià, las Garrigas, Urgel y Pla de Urgel concentran 16.419 de nuevos regadíos lo que equivale a un 73 % de la superficie total de nuevos regadíos para toda Cataluña.

**Tabla 43 Superficies de nuevos regadíos entre 1982 y 1999**

Comarcas		Total Lérida	Total Cataluña
Nombre	has		
Noguera	3573		
Garrigas	3410		
Urgel	5799		
Segriá	4542		
Pla d'Urgel	2315		
<b>TOTAL</b>	<b>16.419</b>	<b>17.203</b>	<b>18.845</b>
<b>Porcentaje del total</b>	<b>87%</b>	<b>91%</b>	<b>100%</b>

Fuentes: Censos Agrarios 1982, 1989 y 1999  
(en superficies efectivamente regadas).

## **7.8 Las diferencias en los estilos de gestión de agricultura y medioambiente**

Las políticas hídricas y agrarias se encuentran fuertemente relacionadas por la importancia que tienen los regadíos en ambas. Uno de los objetivos fundamentales de la política agraria ha sido incrementar las superficies de riego mientras que los usos agrarios son el sector más importante dentro de la política hídrica. Los riegos se encuentran en un punto crucial para ambas políticas ya que cualquier decisión sobre los mismos afecta el desarrollo de cada una de estas.

Aunque en principio la decisión sobre los riegos recae en el área de agricultura, es en el área de medioambiente- tradicionalmente en obras públicas- donde se termina resolviendo qué hacer con el agua. Es por esto que resulta difícil asumir que el PNR sea un instrumento de la Política Agraria como sostienen algunos trabajos (López Pardo J.R. 1995). Las grandes obras de regulación e infraestructura hidráulica, que son una condición previa a la puesta en riego de las tierras, han sido ejecutadas por los organismos de cuenca que son los órganos centrales en la política hídrica. La CHE ha sido un organismo clave en el desarrollo de los riegos de Lérida y su estructura organizativa ha estado fuertemente influida por los usos agrarios.

En ambas políticas se advierte que hay una influencia recíproca entre las concepciones predominantes y las estructuras de interacción con una confluencia en sus objetivos.

Los estilos de gestión de ambas políticas son mixtos y se da una separación de roles entre estas según sea la gestión en alta y en baja de las aguas (LBA 2000:557). Las grandes obras hidráulica orientadas hacia los riegos- gestión en alta- se han caracterizado por un estilo de gestión jerárquico-corporativo en el que participan los representantes de los usuarios relevantes que conforman redes cerradas con relaciones horizontales de tipo comunitarias: grupos cerrados con valores y creencias compartidos.

En la gestión en baja- redes secundarias, distribución y puesta en riego- la intensidad de intervención estatal disminuye. El Estado benevolente y flexible de principios de siglo XX que ejercía el control de la gestión de los riegos, fue incrementando su intervención. la CHE impulsó una planificación integral de la cuenca en los años 30. Posteriormente los planes de colonización del INC definían desde la estructura de las explotaciones hasta los sistemas de riego y cultivos que se implantarían. La incorporación de los aspectos económicos en los años sesenta- estudios coste-beneficio- y de las variables ambientales en los ochenta- estudios de impacto ambiental- han aparecido como condiciones previas para los planes de riego.

Los regadíos privados predominan en el aprovechamiento de las aguas subterráneas y se caracterizan por tramas y grupos débiles y una concepción benigna de la naturaleza que justifica la explotabilidad de los recursos, la aplicación de tecnologías apropiadas y baratas y el materialismo económico en la evaluación de la productividad. Pero en el caso de las aguas superficiales donde predominan las Comunidades de Regantes la situación es más compleja ya que se observa una gran diversidad en la gestión del agua de riego por parte de estas en algunos casos con una intervención fuerte de organismos estatales como el INC y el IRyDA y en otros con mecanismos semejantes a una gestión privada o comunitaria (Krinner W. 1995) .

Este proceso de transformación de ambas políticas hacia un gobierno multinivel, con redes de actores más abiertas y nuevas concepciones de gestión ha estado cargado de conflictos por las diferencias que hay entre estilos de gestión opuestos. Las diferencias entre el Ministerio de Agricultura y el de Medio Ambiente quedaron de manifiesto al tratarse el PHN y el PNR.

Mientras que el Ministerio de Media Ambiente (MIMAM) era la jurisdicción que más propendía a ampliar los regadíos, el Ministerio de Agricultura (MAPA) planteaba una política más restrictiva sobre la ampliación de riegos.

Esto se debió a que Medio Ambiente absorbió competencias de Obras Públicas incluyendo a las estructuras organizativas de las Confederaciones Hidrográficas. Esta herencia institucional que reprodujo las orientaciones que tradicionalmente había tenido Obras Públicas también se mantuvo en las relaciones con los colectivos y grupos de presión más afines a la extensión de las obras de

regulación y los regadíos. La participación y el apoyo explícito de los regantes a los Planes Hidrológicos de las Cuencas que preveían un substancial incremento de las superficies regadas, se debió no sólo al consenso sobre un paradigma común, sino también a que este paradigma era funcional a la gobernabilidad del sistema.

El Ministerio de Agricultura, en cambio, con una estructura de relaciones más jerárquicas ajustó sus preferencias a las reglas de autoridad de la UE como una instancia superior. De allí que al momento de tratarse los regadíos proyectado, el MAPA tuvo más empatía con los objetivos europeos y propuso una ampliación más restrictiva de los riegos que Medio Ambiente, acordes con las políticas agrarias de la UE que buscan mantener los precios y evitar la sobreproducción.

En el nivel autonómico el gobierno catalán asumió los legados tradicionales de la política sobre riegos y promovió la intensificación de los regadíos como una forma de evitar los desequilibrios territoriales, fijar la población en el lugar, alcanzar un mayor grado de integración territorial y mejorar las rentas de los agricultores. Estos legados corresponden a todo el espectro partidario con representación parlamentaria que ha apoyado y exigido acciones enérgicas para ampliar los riegos.

La división de funciones entre las jurisdicciones catalanas de agricultura y obras públicas-actualmente medioambiente- ha mantenido el carácter complementario con que tradicionalmente han actuado. Agricultura se reserva agricultura las tareas de planificación e implementación de los riegos-estudios de factibilidad económica, concentración parcelaria, redes secundarias de riego, etc.- , mientras que obras públicas se ocupa de las infraestructuras básicas para este fin- embalses, canales principales, etc.-.

Sin embargo, en la práctica esta división competencial no resulta tan marcada ya que algunas iniciativas de riego- especialmente las de pequeñas proporciones y bajos presupuestos- han sido realizadas por obras públicas y no están consignadas en el balance general de las actividades de riego de la DARP. De acuerdo con el testimonio de un profesional entrevistado en la DARP lo que se ha dado en los últimos años entre ambos departamentos es una división del territorio. El motivo sería fundamentalmente de tipo presupuestario ya que ante la escasez de recursos de la DARP muchas de las obras las ha realizado el DPTyOP a cargo de su presupuesto. Otra explicación es que la propia inercia de los organismos públicos los lleva a mantener iniciativas y proyectos con los sectores de la comunidad con los que se relacionan. Como manifestó el presidente de una CGR 'si bien las competencias en materia de riegos corresponden a la Generalitat ellos aun mantienen una fuerte relación con la CHE producto de los tradicionales vínculos que las unen'.

Pero en Cataluña el problema de la coordinación entre la política agraria y la política hídrica se complejiza ya que no se trata sólo de la competencia entre los estilos gestión dentro de la

Administración Catalana, sino que se dan dos grandes cortes territoriales que dependen de distintos niveles de gobierno y a su vez con distintos usos predominantes.

#### **La coordinación entre niveles de gobierno, territorios y estilos de gestión:**

En la política hídrica catalana conviven cuatro niveles de gobierno (municipal, autonómico, estatal y europeo) con una división de competencias que han creado un gobierno multinivel del agua, con una influencia creciente del nivel autonómico y europeo, que han debilitado el modelo hidrológico coordinado de forma centralizada por la AGE. Los organismos de cuenca -la CHE y la ACA- que administran por partes iguales el territorio. La CHE es un organismo intercomunitario en donde participan doce CCAA bajo responsabilidad de la AGE y cuyos usos predominantes son los agrarios. En la gestión de la calidad de las aguas de la Cuenca del Ebro existen competencias compartidas con la Generalitat de Cataluña.

La ACA es un organismo que depende de la CA de Cataluña que administra un territorio donde los usos predominantes son los urbanos-industriales. La Generalitat ha impulsado un modelo de gestión administrativo y en su historia se advierten dos estilos de gestión diferenciados para la gestión de la calidad y de la cantidad.

En los últimos años se observan tendencias de cambio en las estructuras de relación y valores predominantes del modelo jerárquico-corporativo hacia sesgos individualistas e igualitarios.

Con respecto a la política de riegos las competencias corresponden en todo el territorio de Cataluña a la Administración Catalana. Sin embargo la influencia de los niveles estatal y europeo en las diferentes fases de esta política determinan que este sea un sistema de gobierno multinivel con influencias recíprocas entre sí. La política de riegos de la Generalitat asumió los legados históricos de la política agraria reproduciendo un estilo de gestión jerárquico con redes de interacción débiles con los sectores privados y asumiendo los principios tradicionales de la política de riegos.

La concentración de regadíos existentes y proyectados en la región de Lérida determinan que en esta zona se de una confluencia de diferentes niveles de gobierno tanto desde la política hídrica como desde la política agraria. El gobierno de las aguas depende de la CHE (que ha tenido una fuerte tradición agrarista) y la mayor parte de los regadíos proyectados han sido declarados de interés nacional lo que implica una intervención directa de la AGE. Por otra parte la Generalitat tiene a su cargo las competencias sobre la política de riegos y tiene competencias compartidas con la CHE sobre la calidad de estas aguas. La influencia creciente de la UE, tanto en la política hídrica como en la agraria, han condicionado los programas de gestión del agua para el riego.

A su vez los regadíos de Lérida han mantenido una relación competitiva por las obras de regulación y la distribución de las aguas de los ríos con las regiones litorales, área Metropolitana de

Barcelona y de Tarragona y con los pueblos de montaña. Este fue un factor determinante en el bloqueo de la política de riegos desde los años treinta en adelante. Recién en los años noventa se produce el 'desbloqueo' de los proyectos de Algenti-Balaguer y de Segarra-Garrigas cuando se decide que las obras de Rialb sobre el ríos Segre tendrían como uso preferente a los riegos y se redistribuyen caudales del río Noguera Ribagorzana a través del Pacto de Piñana.

La historia de estos regadíos muestra que la política hídrica no ha estado asociada directamente a la política de riegos ya que a partir de los años cuarenta en esta zona se produjo un incremento notable de las obras de regulación pero las superficies irrigadas se mantuvieron estables.

En los años noventa se produce un proceso similar aunque en un sentido inverso: el 'desbloqueo' de la política de riegos se produjo en un momento en que el principal instrumento previsto en la política de riegos, la planificación hidrológica, se encontraba trabado en el Parlamento. Esto quiere decir que los cambios en las tendencias de cada política no afectan de forma mecánica en la evolución de la otra política.

#### IV LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS CANALES DE URGEL, PIÑANA Y ARAGÓN Y CATALUÑA.

La historia del regadío en Cataluña siguió una evolución dispar, heterogénea y tardía en relación a otras regiones como Valencia que desde el siglo XVIII ya contaban con amplias extensiones e instituciones experimentadas en materia de riegos (Romero y Peris 1992). Pero la zona de Lérida contó desde antes de la edad media con superficies irrigadas e instituciones de riego que perduraron por siglos. Sobre el particular se han tejido diferentes hipótesis que van desde las condiciones físicas favorables a los riegos (como un sistema hidrológico de abundantes recursos, una planicie de tierras fértils y temperaturas apropiadas), condiciones históricas como fueron la herencia de la ocupación musulmana que dejó no sólo las *redes* de acequias sino también las instituciones que las regulaban (Glick T 1988) y que establecieron una diferencia marcada entre la Cataluña Nueva y la Vieja (Jaubert F. 1990; Maluquer J. 1990) o las políticas liberales de la reconquista que propiciaron el libre uso de las aguas y fomentaron el poblamiento de estas áreas (Teira Vilar F. 1977; Sol y Torres 1974; Romero y Peris 1992). Lo cierto es que la superficie irrigada se mantuvo sin grandes alteraciones durante siglos y los proyectos de ampliación de regadíos no pudieron concretarse hasta bien entrado el siglo XVIII sobre todo de la mano impulsora del Estado que apoyó las grandes obras de infraestructura para regular y encausar las aguas hacia las zonas a irrigar.

La historia de los canales es un paso previo imprescindible para entender el funcionamiento institucional y las pautas culturales que los rigen. En el origen de las instituciones podemos encontrar algunas claves que explican el funcionamiento de las organizaciones de regantes y los problemas que tienen en la actualidad. En una primera lectura de esta historia se advierte que las iniciativas impulsoras, los problemas que enfrentaron y las épocas en que se construyeron fueron moldeando características específicas que los diferencian a pesar de la cercanía espacial que tienen entre sí.

Si bien la historia no es eficiente (March y Olsen 1984) un detallado examen histórico permite conocer las fuentes que originan las orientaciones culturales de los grupos y organizaciones involucradas (Douglas y Wildavsky 1983) como también entender el entramado de interacciones sociales que caracterizan a estas organizaciones y a su relación con el medio donde viven.

La diferenciación entre "regadíos históricos" y "regadíos modernos" de las tierras bajo riego (Krinner W. 1995) en España denota la importancia de la carga histórica sobre las instituciones y organizaciones del regadío. La antigüedad de estos canales- todos tienen más de cien años- puede hacer pensar que los cambios sufridos a través del tiempo hayan transformado de tal modo estas instituciones volviendo irrelevante un estudio de sus orígenes. Pero rescatar la historia puede ser muy importante para instituciones que basan su legitimidad en las prácticas consuetudinarias avaladas por

muchos años de experiencia. Interesa conocer qué elementos del pasado se han mantenido en las nuevas instituciones y cómo ha sido posible que estas pautas se hayan mantenido en el tiempo.

Este estudio histórico-comparativo va graduando el lente de forma de contar con una visión amplia de los aspectos más importantes de los hechos del pasado para profundizar y focalizar el análisis en los hechos más recientes. Por esto se analiza en primer lugar (*capítulo 8*) el Régimen Jurídico al que deben ajustarse las CGR y los sesgos culturales propios del entorno rural y las creencias y valores promovidos por los Congresos Nacionales de Regantes. En este capítulo se incorporan las características físicas del medio que también han condicionado las instituciones del agua.

Las reglas propias o 'reglas operativas' de cada canal (E. Ostrom 1990) se han formado en contextos regulativos más amplios que se dieron en diferentes épocas y que tenían presupuestos diferentes. Al transformarse los contextos suprainstitucionales la adecuación de las instituciones a estos nuevos órdenes plantea el interrogante de hasta qué punto las viejas reglas de juego se han adaptado a las nuevas exigencias generales. O, dicho de otro modo, en qué medida estos subsistemas de actores han adaptado, resistido o confrontado a los cambios en las reglas de juego a nivel suprainstitucional.

La actual legislación de aguas establece un conjunto de principios y pautas generales que deben seguir las organizaciones encargadas de la distribución del agua. Sin embargo, al analizar las ordenanzas y los bandos de riego de estas tres Comunidades Generales de Regantes se advierten diferencias que no se ajustan a la uniformidad pretendida por la ley.

Una de las razones fundamentales es la aceptación del derecho español de la vigencia de las normas consuetudinarias que conformadas desde parámetros jurídicos y sociales bien diferentes se han mantenido conviviendo con la legislación más moderna. Esta tradición parte de la Ley de aguas de 1866 que se basó en un cuerpo doctrinal historicista que recuperaba la experiencia de generaciones anteriores en el manejo de las aguas (S. Martín Retortillo 1963 ).

Otra de las causas es que la legislación siempre ha dejado un margen de acción para que los usuarios o corporaciones de usuarios que gestionan por sí mismos las aguas realicen esta actividad de la manera que consideren más provechosa. Este margen de discrecionalidad fundado en principios de liberalidad o subsidiariedad ha permitido una rica y variada gama de instituciones que se han seguido creando a lo largo del siglo pasado. Pero ya sea por las lagunas o la flexibilidad legislativa, por la falta de control de los organismos públicos o por las propias dinámicas de los actores intervenientes lo cierto es que si algo caracteriza a las organizaciones e instituciones del regadío es su diversidad y heterogeneidad.

Los cambios que se han producido en el régimen jurídico del agua en España desde el siglo pasado han contribuido también a dar complejidad a esta historia ya que no todas las organizaciones financiaron sus obras con las mismas leyes ni definieron la titularidad de sus dominios bajo las mismas pautas. Estas tres Comunidades Generales de Regantes cercanas físicamente pero creadas en épocas diferentes permite contrastar el efecto de estos cambios en un contexto físico y socioeconómico de características semejantes. Vincular las ordenanzas y demás normativas de las CGR con las diferentes etapas de la legislación de aguas y de riegos puede permitir no sólo entender las características de estas reglas sino también la capacidad de las organizaciones para resistirse o adaptarse a los cambios externos.

El análisis en particular del estilo de gestión de cada CGR se consideran los objetivos originales de su creación, las reglas operativas y las actividades necesarias para cumplir con sus funciones (*Capítulos 9, 10 y 11*). Los sesgos culturales se han ido moldeando en el transcurso de la historia y están íntimamente relacionados con las estructuras de interacción.

Empezar por los orígenes de los canales definiendo cuáles fueron los objetivos y actores que impulsaron su construcción y los gestionaron, es un camino necesario para determinar hasta qué punto los diseños regulativos actuales han sido marcados por los diseños originales.

La inercia histórica (*path dependency*) afecta a los niveles institucionales más básicos como procedimientos y estándares operativos de las agencias públicas y privadas (Hall P. 1990). En todos los casos se trata de no perder de vista la evolución de las instituciones de regadío en su dimensión regulativa sobre la titularidad; el gobierno y administración de los canales; la construcción, reparación y conservación de las acequias; la distribución del agua; el ejercicio del poder de policía y la administración financiera de los canales. Pueden distinguirse tres grandes etapas que van de los antecedentes previos al siglo pasado, el estudio de los últimos cien años y un tercer momento en el que se toman las últimas tres décadas sobre el que se realiza un estudio más detallado.

Las reglas operativas se han desarrollado en un modelo de gestión hidrológico que ha ido cambiando al igual que los han hecho otras políticas públicas- especialmente la política agraria- que afectan directamente al regadío. Las grandes obras de regulación de los cauces implicaron grandes modificaciones en los caudales disponibles y en la modulación de los mismos. Para esto fue necesario diseñar nuevas reglas de juego en las que asumieron un rol decisivo las hidroeléctricas y el propio Estado.

El análisis comparativo de los estilos de gestión (*capítulo 12*) permite establecer diferencias y similitudes entre las tramas, grupos y tendencias culturales de las tres CGR, como también responder a la pregunta acerca de si existe comunitarismo en las CGR.

Por último, en las interacciones entre las CGR y el Mundo Exterior (*capítulo 13*), se analizan especialmente las presas de regulación que afectan a estas zonas. Los procesos de decisión de estas obras constituyen arenas de políticas públicas en las que participan actores con diferentes estilos de gestión y capacidades.

## CAPÍTULO OCHO

### El Régimen Jurídico, los sesgos culturales de las CR y el sistema natural

El análisis de las reglas de juego permite analizar la dimensión vertical de las tramas sociales y definir en qué medida estas favorecen la jerarquización de las interacciones sociales. Siguiendo el esquema de E. Ostrom (1990) se pueden analizar dos escenarios que comprenden el contexto regido por las reglas generales y el mundo interior de las CR conformado por las reglas operativas. El marco general o reglas formales se analiza a continuación. Las reglas operativas se analizarán en los capítulos específicos de cada canal.

Respecto de los sesgos culturales en este capítulo se analiza el contexto cultural del mundo agrario y las tendencias culturales promovidas por los Congresos Nacionales de Riegos. Al igual que con las reglas operativas los sesgos culturales de cada CGR se analizarán en el capítulo respectivo de cada canal.

Respecto del sistema natural se realiza una breve descripción de las condiciones físicas generales (clima, sistema hidrológico, etc) que han condicionado la evolución de los riegos y sus instituciones.

#### 8.1 La legislación de aguas y las Comunidades de Regantes: los fundamentos de las leyes y su aplicación.

La legislación general sobre aguas contiene elementos fundamentales que condicionan las estructuras y funcionamiento de las CR. La orientación general de la Lag se ha estructurado desde la percepción básica de un contexto natural signado por la escasez. De acuerdo con la misma es necesario una adecuada distribución de los caudales, modificando incluso su régimen natural y la necesidad de compatibilizar los distintos aprovechamientos entre sí (Retortillo-Martín S. 1963:xix)<sup>201</sup>.

Este marco jurídico general que tuvo vigencia en España hasta 1985 se basó en una ley marco del agua aprobada en 1866 y modificada parcialmente en 1879. Una de las características más remarcada de la ley de aguas fue que sus normas tuvieron un carácter general y cierta dosis de ambigüedad que evitó el exceso de reglamentarismo (Martín- Retortillo S. 1963).

---

<sup>201</sup> Esta estructura normativa contrasta con otras legislaciones- Europa Central- donde el objetivo fundamental de las normas es la defensa contra las mismas.

En relación a los regadíos la Lag ha mantenido la prioridad de los mismos sobre el resto de los aprovechamientos (excepto el abastecimiento) a pesar que el peso de la agricultura ha disminuido notoriamente en relación al Siglo XIX<sup>202</sup>.

El espíritu liberal del siglo XIX promovía un modelo de gestión de tipo individualista, con normas mínimas y un Estado poco intervencionista<sup>203</sup>. El concepto de dominio público y de sistema concesional que gana terreno en el siglo XIX dejaba fuera del control del Estado a las aguas subterráneas (de carácter privado) y a las ordenanzas de los regadíos históricos ('Las aguas públicas destinadas a aprovechamientos colectivos que hasta ahora hayan tenido un régimen especial consignado en sus ordenanzas continuarán sujetos al mismo' art. 403 Lag 1866<sup>204</sup>).

En segundo lugar, el sistema de *concesiones fijas* sin pago de canon para las grandes obras públicas de uso general (por 40, 80 y 99 años) y de *concesión a perpetuidad* para los riegos (art. 188), aprovechamientos industriales (art. 220), viveros (art. 225) y desecación de terrenos pantanosos (art. 65) creaban figuras de cuasipropiedad ya que el interés del Estado era justamente el de promover la actividad privada fuente genuina de la generación de riquezas.

En tercer lugar, el principio de rogación era el fundamento en el que se basaba la entrega de concesiones. Esto implicaba que fueran los privados los iniciaban el trámite de concesión a través de una solicitud a la Administración (S. Martín Retortillo 1995).

Las comunidades de regantes no nacen con esta legislación sino que la misma las reconoce y establece pautas básicas de funcionamiento a aquellas creadas a posteriori de 1866. En principio son organizaciones voluntarias pero el Estado se reserva la decisión de crearlas en forma forzosa cuando el interés general o la mejor utilización de los recursos así lo exija ( Lag 1866 art. 279, Lag 1985 art. 73 y 80)<sup>205</sup>.

Las leyes de 1866 y 1879 obligaban a los comuneros a constituir Comunidades de Regantes cuando el número de has fuese mayor a las 200 (Lag 1866 art 279) y los comuneros llegasen a 20

<sup>202</sup> El argumento sostenido por la Comisión Redactora de la Lag de 1866 se basaba en la importancia económica y social de estos en un país asolado por las frecuentes sequías (Comisión Redactora Lag 1866, Exposición de Motivos).

<sup>203</sup> El rol del Estado como defensor y garante de la propiedad privada queda explicitamente reflejada en diferentes párrafos del Dictamen elaborado por la Comisión Redactora en 1866. El carácter público de las aguas corrientes de lluvia para riego se justificaba para 'cesar ese estado de incertidumbre y dar competencia jurídica a los capitales empleados en fomentar esos riegos y en adquirir fincas cuyo valor aumenta considerablemente por la legítima posesión en que sus dueños están de disfrutarlos'. Respecto de las condiciones y beneficios de las concesiones de aguas superficiales 'son tan obvios los motivos en que se fundan los requisitos que deben preceder a las concesiones de riegos, las exenciones y beneficios de que deben disfrutar los terrenos nuevamente regados, los capitales extranjeros y las Empresas, sus obligaciones y los casos de caducidad de las concesiones, que la Comisión no cree necesario detenerse en exponerlos' (Comisión Redactora Lag 1866)

<sup>204</sup> A este respecto a las normas tradicionales que se habían dado los propios regantes se mantuvo en la Lag de 18979 (art. 231) y en la Lag de 1985 (art. 77).

<sup>205</sup> La Orden del 10 de diciembre de 1941 establece la obligación inexcusable de constituir una comunidad entre todos los regantes cualquiera fuera su número y la superficie regada, si es que la derivación del agua procediese de una misma toma en cauce público.

(Lag 1897 art. 228). De este modo el Estado dejaba este amplio espacio a la administración y la policía de agua de los riegos a los “mismos interesados” quienes habían demostrado en el transcurso de la historia una buena distribución de las aguas de acuerdo a sus Ordenanzas especiales cuidando de la administración de los fondos comunes (Comisión Redactora Lag 1866 en S. Martín-Retortillo 1963).

Las CR- aun las de régimen especial- quedan sujetas al principio de legalidad y a los controles administrativos y judiciales<sup>206</sup>. A las condiciones mínimas establecidas por la Lag se fueron agregando otras para uniformizar el funcionamiento de estas organizaciones. En 1884 el Estado previó un modelo general de ordenanzas, de reglamento de los sindicatos de riego y del jurado de riegos a los que se debían ajustar las CR (Real Orden de 25 de junio de 1884)<sup>207</sup>.

Estas condiciones mínimas a las que deben ceñirse los reglamentos de las CR para garantizar ciertos principios de funcionamiento registrados en el Reglamento de dominio Público Hidráulico (RD de 11 de abril de 1986 art. 201 inc. 8) que han mantenido el espíritu tradicional de la antigua Lag de 1879<sup>208</sup> son:

- a) Todos los propietarios de los bienes adscriptos al aprovechamiento colectivo y únicamente ellos y sus representantes legales, tendrán derecho a participar en la constitución o funcionamiento de la comunidad y a ser elegidos para desempeñar cualquier cargo de la misma.
- b) La representación voluntaria deberá ser conferida en todo caso expresamente y por escrito. Salvo limitación en contrario establecida al otorgarle la representación, el representante voluntario se considerará facultado para participar en la adopción de cualquier acuerdo de la comunidad, pero en ningún caso podrá sustituir al representado en el desempeño de un cargo de la propia comunidad ni ser elegido para ocuparlo.
- c) Cualquiera que sea su cuota de participación en los elementos comunes todos los propietarios tendrán derecho a voto de acuerdo con lo consignado en las ordenanzas de la comunidad, pudiendo agruparse, en todo caso, hasta alcanzar el mínimo exigido para el ejercicio directo del derecho a voto.
- d) A ningún propietario podrá corresponderle un número de votos que alcance el 50% del conjunto de los comuneros, cualquiera que sea la participación de aquel en los gastos comunes y consiguientemente en los gastos de la comunidad.
- e) Ningún comunero podrá ser exonerado por entero de las obligaciones y cargas inherentes a su participación en el aprovechamiento colectivo de aguas y en los demás elementos comunes. Tampoco podrán establecerse pactos o

<sup>206</sup> El respeto al principio de legalidad que ordena de forma vertical la sumisión de las normativas menores a las de mayor rango: Constitución, leyes generales, reglamentos, disposiciones administrativas y respeto de las ordenanzas de las Juntas Centrales o CGR si las hubiera (Bolea Foradada J.A. 1998 ).

<sup>207</sup> Cabe resaltar la vigencia de estas reglamentaciones que la Lag de 1985 ni el RD 2.473/1985 la derogaron (Bolea J. 1998).

<sup>208</sup> Otros requisitos formales exigidos a las CR es que el convenio de constitución sea suscrito por todos los usuarios y que contenga (RDPH/1986 art 207): 1) La denominación de la Comunidad de usuarios; 2) La relación de los participes con expresión del tipo de sus respectivos aprovechamientos y caudales que utilicen; 3) Somera descripción de la obras de toma de aguas y conducciones; 4) Definición de los cargos de la Comunidad y procedimiento para su designación y renovación; 5) En su caso, turnos en la utilización del agua; 6) Régimen de explotación y conservación y de distribución de sus gastos; 7) Relación de infracciones y sanciones previstas.

cláusulas estatutarias prohibitivas de la realización de las derramas necesarias para subvenir a los gastos de la comunidad y al cumplimiento de las demás obligaciones de la misma, o por lo que se exima de responsabilidad a los cargos de la comunidad.

### **8.1.1 La personalidad jurídica de las CR y sus relaciones con el Estado**

La relación entre la autonomía de las Comunidades de Regantes y la capacidad de control del Estado sobre estas ha formado parte del debate de la doctrina sobre el derecho de aguas en España (Bolea Foradada 1998). La definición de la naturaleza jurídica de estas corporaciones que se encuentran en el límite entre la actividad privada y la estatal ha quedado aclarada en los últimos años con la aprobación de la Lag 1985 es que las consideraba como administración pública con las potestades y obligaciones de esta (Maestre Rosa J. 1967; Bolea F. J. 1998:37)<sup>209</sup>. Concretamente la Lag de 1985 art 74 establece que “Las comunidades de usuarios tienen el carácter de Corporaciones de Derecho Público, adscritas al Organismo de Cuenca, que velará por el cumplimiento de sus estatutos u Ordenanzas y por el buen orden de su aprovechamiento”.

Pero esta definición que no se encontraba en las leyes de agua de 1866 y 1879 se ha alcanzado después de un prolongado proceso en el que paralelamente el Estado fue interviniendo de manera más activa en la política de riegos y en la política hidráulica<sup>210</sup>.

El reconocimiento de los legisladores del siglo XIX a estas organizaciones, que de hecho o con normas ancestrales venían administrando las aguas para riego, no implicaba que fuera intención del Estado asumirlas como ‘administración pública’. La indefinición de la personalidad jurídica de estos entes se correspondía con el espíritu liberal de las leyes básicas que pretendían sobre todo el fomento a la actividad privada. El concepto de Comunidad proviene de un concepto amplio establecido en el Código Civil sobre la Comunidad de bienes que es aplicado a la comunidad de intereses dentro de la Lag (Pérez E. 1994). De acuerdo a la misma “hay comunidad cuando la propiedad de una cosa o de un derecho pertenece pro-indiviso a varias personas” (art. 392, 394 y 398).

En este sentido podría decirse que las CR son más bien entes privados ya que los intereses cuya custodia se confía son eminentemente privados. Lo único que es ‘eminentemente’ público es la existencia misma de esas entidades y las funciones concretas que las normas les asignan (E. Pérez 1994). El ejercicio de estas funciones públicas es lo que se somete al Derecho Administrativo, pero el

<sup>209</sup> Las definiciones de las Comunidades de Regantes iban de aquellos que las consideraban como instituciones privadas a las cuales la administración otorga personalidad y ciertas prerrogativas públicas (Maestre Rosa J. 1967:209) a aquellos otros que las veían como organismos autónomos del Estado (Martín-Retortillo S. 1960 )

<sup>210</sup> Cuando se redactaron las Lag en el siglo pasado no existía una regulación genérica de la personalidad jurídica (Bolea J. 1998:27). La Sentencia de 2 de junio de 1941 las define como unidad orgánica formada por la agrupación de sus elementos personales (usuarios) y patrimoniales o reales (aguas, obras de derivación y conducción) que le son transferidos. La ampliación de facultades y deberes de las CR se van profundizando en diferentes normativas que establecen Normas sobre la obligatoriedad de la limpieza de las acequias (OM de 1 de agosto de 1959); necesidad de inspección sobre sus actos y acuerdo que asiduamente realiza el gobierno -Resolución de 25 de Septiembre de 1958- (Carmona A. 1966:201).

resto de sus funciones se someten al derecho privado. Esta 'gestión privada colectiva, forzosa y forzada bajo la jerarquía del organismo de cuenca' (E. Pérez 1994:55) se corresponde con el espíritu de la época de las primeras leyes de agua que limitaban la acción del Estado asignándolo un rol de fomento de las actividades privadas.

Si bien la Legislación de aguas asume el concepto de comunidad a su vez refuerza el carácter asociacional de las mismas frente a la solidaridad orgánica (Töenis F. 1979) ya que reconoce a las CR como mancomunidad de intereses en las que "se conservan los individuos con su propia personalidad y el dominio de sus tierras. Los bienes comunes serían el aprovechamiento de las aguas públicas a las que tenían derechos reconocidos, las obras de fábrica o tierra: tomas, acequias, etc" (Gonzalez y Martínez J. 1984:191).

De allí que la tutela estatal sobre estas corporaciones haya sido "benévolas, circunstancial y de una intensidad sensiblemente menor" en relación con la que despliega la administración pública sobre otros organismos (Bolea J. 1998:53).

En la medida en que fue creciendo la injerencia del Estado sobre los asuntos del agua y se multiplican las reglamentaciones que imponían límites, restricciones y controles más estrictos a los usos agrícolas, fue cambiando también la percepción de los roles que debían asumir las CR<sup>211</sup>. De todos modos esto no quiere decir que el Estado haya avanzado demasiado en la reglamentación del funcionamiento interno de las CR. Su especificidad como corporaciones que cumplen funciones públicas pero responden a intereses privados, las libera de algunas obligaciones de las personas privadas ya que sus contratos no se rigen por el Código de Comercio o similar, ni deben inscribirse en el Registro Mercantil ni hacer públicos sus presupuestos (Ramos J.L. y Merino A. 1998 ).

Básicamente la legislación reconoce dos grandes tipos de Comunidades de Regante:

1) Según la antigüedad: a) las anteriores a las Leyes de aguas del siglo XIX (Lag 1866 y 1879) y b) las posteriores que debieron amoldarse a esta legislación;

2) Según su grado: a) CR propiamente dichas o también llamadas Comunidades de Base y b) organizaciones de segundo grado o supra-comunitarias que reagrupan a las Comunidades de Base u otros usuarios. Estas últimas no nacieron artificiosamente sino que se fueron creando por la necesidad de estructurar mejor los regadíos y defender con más fuerza sus intereses (Bolea A. 1998:285). Dentro de estas se encuentran las Juntas Centrales de Regantes - que integran a comunidades de usuarios y particulares que tomen las aguas de diferentes tomas de un río - y las Comunidades

<sup>211</sup> Si bien la naturaleza administrativa de las CR ha sido asumida desde principios de siglo XX por la jurisprudencia (Bolea J. 1998:36), recién se les reconoció el ejercicio de la vía administrativa del apremio, potestad fundamental de la administración, a principios de la década del 70'. La Lag de 1985 reconoce expresamente la ejecutividad de sus acuerdos en el ámbito corporativo y su ejecución forzosa por vía de apremio (art. 76.6 y 4 y 76.4 y 6), el carácter de beneficiaria de la expropiación forzosa y de la imposición de servidumbre (art 75.2) y la potestad sancionadora (art. 76.6).

Generales de Regantes que integran comunidades ordinarias que toman el agua de una misma toma o en cauces administrados por el Estado. Estas últimas son análogas a las comunidades de Base ya que deben contar con un sistema sancionatorio pero circunscriptas a sus jurisdicciones y lo que determinen sus ordenanzas (OM de 1º de diciembre de 1963, OM de 6 de agosto de 1963, Lag 1985 art.73-1 y art. 207-3 RDPH). El tercer organismo supracomunitario reconocido legalmente son las Federaciones de CR que representan a estos en los ámbitos de las cuencas (por ejemplo la Federación de CR de la cuenca del Ebro) y a nivel central a través de la Federación Nacional de comunidades de Regantes. Esta última entidad fue reconocida por OM de 30 de junio de 1955 y en 1978 se la aceptó como corporación consultiva del Ministerio de Obras Públicas (OM de 12 de abril de 1978).

En síntesis aunque la legislación de aguas del siglo XIX se mantuvo durante más de un siglo ha variado el énfasis que asumen el Estado y los individuos en relación a las CR. El comunitarismo que propugnaban las primeras leyes de agua podría ser encuadrado dentro de las perspectivas liberales que fomentaban la actividad privada a la vez que reconocían el rol de instituciones comunales en la distribución de las aguas: la Lag fortalecía las fronteras de las CR con limitadas prescripciones al funcionamiento de estas y confiaba en los emprendimientos particulares la realización de las infraestructuras de riego.

Cuando la intervención del Estado en la política hídrica empieza a crecer el eje se desplaza desde un comunitarismo-individualista a un comunitarismo-estatista. Aunque la legislación básica se mantuvo aparecen otras leyes que refuerzan el papel del Estado e incrementan su participación en la gestión del agua. La Ley de Obras Hidráulicas de 1911, la creación de las Confederaciones Sindicales Hidrográficas a mediados de los años 20 (RD de 5 de marzo de 1926) y las leyes de colonización son instrumentos que muestran la progresiva intervención del Estado en los riegos.

El socio principal de los regantes previsto por esta legislación sería el propio Estado que garantizaría la ejecución de las grandes obras de regulación y colonización. Los nuevos regadíos o áreas de colonización ya no quedan sujetos a la iniciativa de los particulares sino que es el Estado el que regula y establece pautas de cómo se deben gestionar los recursos hídricos y los propios cultivos.

Este proceso se profundiza en el período franquista en las que se trata de cooptarlas dentro de la Organización Sindical (OM de Ministerio de la Gobernación de 29 de julio de 1959). Aunque se logra mantener la autonomía de las mismas (Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 1962), la estrecha colaboración de las CR con los organismos del Estado (especialmente con la DGOH) reproduce una estructura piramidal en cuya cúspide se encuentran la Federación Nacional de CR y a nivel regional se conformarían Federaciones locales.

La Lag de 1985 mantendrá el espíritu de la legislación tradicional pero amplía la fórmula a las comunidades de usuarios para aquellos aprovechamientos colectivos de una misma toma o concesión

independientemente del uso que se les de a las mismas. La nueva Lag reafirma la tendencia de un mayor control estatal de las aguas declarando el carácter público de las aguas superficiales y subterráneas y abandonando el principio de rogación por el de las concesiones licitadas ya que todas las concesiones deben estar predeterminadas en los planes de cuenca (Caro Patón I. 1997: 223).

La diversidad de tipos de estructuras organizativas y formas de administrar los recursos que se dan entre las Comunidades de Regantes ( Fruto L. 1992; Krimmer W. 1995) demuestran que el marco legal ha sido lo suficientemente amplio y flexible para dar lugar a un universo bien diferenciado de CR.

### **8.1.2 Los principios de la legislación y las comunidades de regantes**

La definición de las CR como Administración Pública se ha desarrollado a la par de otros principios fundamentales de la legislación que se han mantenido en el tiempo y que afectan a las Comunidades de Regantes. Estos principios se enmarcan dentro de la idea de la subsidiariedad por medio de la cual el Estado delega en manos de terceros 'tareas que estos han ejercido desde la más remota antigüedad' (Exposición de Motivos Lag 1866) : el principio de legalidad, la inherencia del agua a la tierra, el carácter público de las aguas, la obligatoriedad de constitución, la disciplina interna, la participación de los comuneros y la prioridad de los regadíos frente a otros usos<sup>212</sup>.

1. El *principio de legalidad* implica que las CR deben ajustarse a disposiciones superiores como la Constitución, las Leyes (especialmente la Lag), los Reglamentos, las Ordenanzas y la propia Costumbre. La Lag está desarrollada por la Lag de 1985 (modificada) y los Reales Decretos de 11 de abril de 1986 (Reglamento del Dominio Público Hidráulico) y de 29 de julio de 1988 (Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica) que desarrollan los títulos de la Ley. El régimen jurídico de las aguas comprende un amplio espectro de normas y de sentencias judiciales que han creado una trama normativa que ha ido variando en el tiempo. Con la creación de las CCAA y la incorporación de España en la UE han aparecido nuevas arenas formales en las que se contraponen estilos de gestión y concepciones diferentes.
2. El principio de *inherencia del agua a la tierra* aceptado por la legislación tiene su correlato directo en el elemento básico para ser comunero que es ser propietario (art. 59)<sup>213</sup>. La Lag de 1985

---

<sup>212</sup> El respeto a las costumbres adoptadas en la legislación de aguas tomo muy en cuenta los principios de la distribución del agua en el mundo islámico y las tradiciones de los reinos de Valencia y Cataluña. El mundo islámico centraban la distribución en cuatro aspectos: 1) el agua no se puede vender; 2) reparto proporcional del agua; 3) tandem generalmente semanal; 4) salida y puesta del sol junto con el mediodía son los momentos utilizados para medir las tandas. El Código de Aguas de Jaume I de Cataluña (S XII) establecía que el 'agua no es privada sino que pertenece a la tierra que riega, la administración del agua compete a los usuarios y sus gestores son elegidos democráticamente con la debida protección del Estado y sus decisiones han de estar amparadas por la opinión de la mayoría' (Sancho G. 1976 )

<sup>213</sup> La comunidad está "formada y constituida de modo exclusivamente relevante por las tierras regadas. Es la tierra la que tiene derecho al riego" (Martín-Retortillo S. 1963:84). A su vez la "incorporación individual nace de la titularidad *ob rem* y

atenuó la influencia de los propietarios más importantes en el funcionamiento de las CR impidiendo que un propietario pueda contar con el cincuenta por ciento de los votos totales (art. 201-8), pero lo cierto es que esta "democracia perfecta" (Velamazán J. 1984:104) es una democracia de propietarios en el que las reglas de funcionamiento (elegibilidad, posición, autoridad) están determinadas por la propiedad de la tierra<sup>214</sup>. Para el resto de regantes no-propietarios que pueden tener un interés directo en el riego (aparcero, enfiteuta, usufructuario, etc.) la Lag no opone obstáculos a que dentro de las Ordenanzas se establezcan mecanismos de participación o a que los propietarios deleguen su representación en ellos<sup>215</sup>.

3. El *carácter público de las aguas* tuvo también una evolución en la que se fue ampliando el Dominio Público Hidráulico del Estado y se incorporaron a él todas las aguas continentales tanto superficiales como subterráneas (art 1 y 2 Lag.1985)<sup>216</sup>. El problema de la propiedad del agua es uno de los más complejos y que ha motivado importantes debates en el transcurso de la historia y dio origen a numerosos recursos de inconstitucionalidad a la Ley de 1985 que la Sentencia 227/1988 del Tribunal Constitucional desestimó en este punto<sup>217</sup>. En este caso el Estado se reserva la facultad de entregar en concesión a particulares por setenta y cinco años el aprovechamiento sin que se pierda la naturaleza pública de las aguas. Los usuarios de aguas públicas tienen la obligación de inscribir las concesiones en el Registro de Aguas Públicas que lleva cada organismo de cuenca<sup>218</sup>. La asignación indiscriminada y la falta de control de las

---

la comunidad se concibe más como una comunidad de cosas que como una comunidad personal" (STS 31 de octubre de 1972).

<sup>214</sup> La alusión de "democracia perfecta" planteada por Velamazán se refiere a que los órganos de gobierno de las CR se dividen las funciones de los tres poderes de las democracias liberales: legislativo, ejecutivo y judicial.

<sup>215</sup> La jurisprudencia indica que cuando están afectados los derechos de usuarios no-propietarios estos tienen derecho a ser oídos en las Juntas de Regantes (Bolea J. 1998:127).

<sup>216</sup> La Lag de 1879 art. 408 consideraba del dominio privado: a) las aguas continuas o discontinuas que nazcan en predios de dominio privado mientras discurran por ellos; b) los lagos, lagunas y álveos formados por la naturaleza en dichos predios; c) las aguas subterráneas que se hallen en éstos; d) las aguas pluviales que en los mismos caigan mientras no traspasen sus linderos; e) los cauces de aguas corrientes, continuas o discontinuas, formadas por aguas pluviales y los de los arroyos que atraviesen fincas que no sean de dominio público.

<sup>217</sup> La Exposición de motivos de la Ley de 1866 no entraba en el debate académico sobre la naturaleza del agua pero se reconocía que las aguas corrientes podían ser objeto de apropiación privada pero que "la sociedad no debe abandonarlas al interés o la codicia individual sin ocasionar grandes perturbaciones al orden público y el fomento de la riqueza exige por otra parte que se dé preferencia a aquellos aprovechamientos que más pueden contribuir a ella". Con estas razones se invocaba la necesidad de declarar del dominio público todas las corrientes de agua como único medio de distribuirlas con acierto y conciliar los intereses opuestos. La diferenciación entre aguas públicas y privadas debe matizarse cuando se incorporan los bienes comunes y los bienes 'club'. Mientras que las diferencias entre los primeros son fáciles de establecer de acuerdo con la 'rivalidad' o la 'exclusión', en el caso de los bienes comunes la rivalidad es alta pero es difícil excluir a los usuarios de ellos (Ostrom E. et al. 1994 ).

<sup>218</sup> La Lag diferencia entre usos comunes y privativos. Los primeros son reconocidos por ley sin que sea necesario ningún acto de aplicación posterior y se caracterizan por la libertad, igualdad y gratuidad. Comprenden estos usos el beber, bañarse, usos domésticos, abrevar el ganado. Los privativos corresponden a actos administrativos y la Lag sólo establece las condiciones que debe tener el concesionario. En este caso no hay libertad de acceso, ni rige el principio de igualdad pudiendo estar sujetos a precios públicos (Caro-Patón J. 1997). La concesión es el acto de aplicación posterior que

concesiones ha determinado que el agua concedida exceda la disponible. De allí que se busquen medidas para aumentar la oferta de agua como son la modernización de los riegos o la modulación de los caudales que son pautas incorporadas en la legislación del agua. La nueva Lag.. de 1999 establece los contratos de cesión de uso de agua a usuarios de una misma prioridad de uso o superior y el regadio es el principal objetivo de esta disposición. Debe aclararse que el otorgamiento de los títulos concesionales no garantiza el otorgamiento de caudales ni la asignación real del agua que se determina en los regímenes de explotación (comisiones de desembalse y explotación).

4. La *participación* de los usuarios en la gestión de los recursos se extiende a todas las actividades que competen a las CR como a la elección de sus miembros, definición de sus estatutos, distribución de cargas y caudales, etc. El criterio en el que se basa la participación es el de *proporcionalidad equitativa* que fije cada comunidad. La Lag de 1985 (disposición final cuarta) establece que los Estatutos y Ordenanzas deben respetar los principios constitucionales de representatividad y estructura democrática, facultando al organismo de cuenca, en caso de que así no fuera a su revisión y consecuente adaptación<sup>219</sup>. El concepto de igualdad (referida a la participación, distribución del agua o de cargas) no aparece en ningún momento sobrentendiéndose que el criterio que prima es el de la proporcionalidad en los usos (ya sea por volumen de agua consumida o por superficie irrigada). La Lag. 1999 busca potenciar la participación de los usuarios a través de las Comunidades de Usuarios y los organismos de cuenca. En el primer caso se ha reforzado el papel de las Comunidades encomendándoles la recaudación de las diferentes exenciones previstas en la Ley (apartado 3 del art. 107), así como la explotación y el mantenimiento de las obras que les afecten y el otorgamiento sin concurrencia de concesiones, previo convenio regulador con la Administración (apart. 7 art.115). Respecto de los organismos de cuenca se reafirma la participación mayoritaria de los usuarios en las Juntas de Explotación previstos en la Lag. 1985 art. 30 y la explotación conjunta de las aguas subterráneas y superficiales<sup>220</sup>.

---

corresponde a estos últimos. Es un derecho gratuito al que se accede por una decisión pública discrecional (Caro-Patón I. 1997:34).

<sup>219</sup> Las Lag de 1866 y 1879 no preveían una necesidad de democratizar las CR. Más bien el espíritu de las mismas era de que la comunidad de propietarios resolviera de acuerdo con sus estatutos las formas más convenientes de administrar los recursos. En todo caso el rol de los propietarios en el gobierno de estas entidades corporativas se correspondía con la idea de la democracia de fines del siglo XIX inspiradas en el liberalismo clásico que asignaba a los propietarios un rol central en el funcionamiento de la democracia. El RDPh especifica en el anexo del Título II la distribución de los votos al constituir una Comunidad de Usuarios de acuerdo al caudal teórico asignado a cada usuario distribuyendo los votos según los litros por segundo que le correspondan.

<sup>220</sup> Los Congresos Nacionales de Riego y la Federación Nacional de Regantes han venido reclamando una mayor participación relativa en las Juntas de Gobierno de las Confederaciones Hidrográficas reivindicando el espíritu de las Confederaciones Sindicales de 1926 y la nueva legislación no ha introducido ningún cambio en este sentido por lo que la

5. La *obligatoriedad en la constitución* de las CR es un principio establecido en la Lag de 1985 (art.73-1) que reafirmó la tendencia observada desde años atrás de forzar la constitución de comunidades si se toma agua desde un mismo sitio (OM de 10 de diciembre de 1941). Las condiciones mínimas que hacían obligatoria la constitución de las CR (20 comuneros y 200 has regables) son derogadas por la nueva legislación. Pero se mantiene el carácter voluntario para las organizaciones supracomunitarias (Juntas Centrales 73-3 y Comunidades Generales art. 73-2) (Del Campo García A. 2000) en que el Estado se reserva el derecho de imponer su constitución cuando el interés general lo exija (art.73-4). La Lag. 1999 (art. 79.2) establece la obligatoriedad de las Comunidades de Usuarios para los acuíferos sobreexplotados. Este carácter forzoso contradice el principio del "consenso voluntario sin coerción o desigualdad que caracteriza a los estilos comunitarios" (Wildavsky A. 1987:6).
6. La *disciplina interna* de los comuneros a la CR implica que las decisiones de sus órganos de gobierno son ejecutorias. La Lag prevé mecanismos de decisión y resolución de los conflictos con organismos especializados que generan una estructura que está por sobre las decisiones de los comuneros<sup>221</sup>. Estas decisiones deben respetar la representatividad y democracia interna como el principio de legalidad. Los derechos de los comuneros están garantizados por los procedimientos legales aplicables (Ley de Procedimiento Administrativo u otras normas especiales). El derecho a regar que tienen los comuneros (arts. 8 y 28 MO 1884), está atado a las obligaciones que tiene para con la comunidad donde está inserto. La libertad en el ejercicio de este derecho está restringida a las normas generales y específicas aplicadas en su comunidad de regantes. La obligación se extiende al ejercicio de los cargos que la ley estipula como honoríficos, gratuitos, obligatorios (art. 17 RO 1884), públicos, temporales, impugnables e incompatibles. Los órganos que componen las CR (y también las CGR) son:
  - a- Una Junta General o Asamblea (art. 216 RDPH): es el órgano supremo fundamentalmente deliberativo que elige las autoridades ejecutivas, dicta las normas fundamentales, aprueba los presupuestos así como el ingreso de nuevos usuarios, etc.
  - b- Un presidente de la Asamblea: con pocas competencias preside la Asamblea y es el representante legal de los regantes.

---

Administración sigue teniendo el control con más del 60% de los votos en estos organismos mientras que los regantes tienen una representación del 14% (Del Campo García A. 2000)

<sup>221</sup> Es ilustrativa la Sentencia de la Suprema Corte de 1973 reconociendo la vía del apremio a las CR: "Las CR no tienen una relación de igualdad con los regantes sino de subordinación. Las CR son parte de lo que se denomina Administración Pública; sus actos son administrativos, ejecutables; se les aplica de manera supletoria la Ley de Procedimiento Administrativo en defecto de las normas especiales que regulan el procedimiento de las CR y de los Jurados de Riegos; por lo que pueden ejecutar directamente estos actos sin necesidad de impetrar el auxilio judicial". Las potestades otorgadas por la ley a las CR son la ejecutividad de sus acuerdos en el ámbito corporativo y su ejecución forzosa por la vía de apremio, el carácter de beneficiarias de la ejecución forzosa y de la imposición de servidumbres y la potestad sancionadora.

- c- La Junta de Gobierno: tradicionalmente conocida como Sindicato de Riegos (art. 220 RDPH). Es el órgano ejecutivo cuenta con un Presidente, un Vicepresidente, un Tesorero y un Secretario.
  - d- Jurado de Riegos (arts.224 y 226 RDPH): sus competencias son conocer las cuestiones de hecho suscitadas entre los regantes e imponer sanciones, fijar indemnizaciones y obligaciones derivadas de la infracción.
7. *La prioridad de los regadíos frente a otros usos económicos* es un principio que consolidó la Lag de 1985. La comisión Redactora de la ley de 1866 se inclinó por establecer preferencias en materia de concesiones de agua y los regadíos venían después del abastecimiento a poblaciones y a los ferrocarriles (art.160 Lag 1879). Este criterio se estableció basándose en la 'importancia social y económica de estos'. La Lag de 1985 (art. 58) mantiene la necesidad de establecer preferencias sólo que las remite al orden que se establezca en el Plan Hidrológico de la Cuenca correspondiente y a falta de dicho orden establece la prioridad de abastecimientos, seguido de regadíos y usos agrarios, usos industriales para la producción de energía eléctrica, otros usos industriales, acuicultura, usos recreativos, navegación y transporte acuático y otros aprovechamientos<sup>222</sup>.

En síntesis, el conjunto de normas generales que regulan el funcionamiento de las CR y que limitan las propias normas de estas - normas operativas -, establece condiciones mínimas que dan un amplio margen de acción a las CR. La evolución del derecho de aguas ha ubicado a las CR en la esfera de la administración pública con un incremento de facultades pero también de obligaciones para los regantes. La subordinación jerárquica a las leyes y organismos de cuenca no quiere decir que las CR se hayan asimilado a la estructura jerárquica del Estado -no son organismos estatales (Bolea J. 1998:33)- ya que el derecho les reconoce justamente la capacidad de autogestionar los recursos con una tutela estatal restringida. Esto permite que los derechos de extracción, monitoreo, uso y gestión, cambio de régimen y mantenimiento del sistema que establezcan cada CR en su territorio estén limitados por las pautas generales del régimen jurídico pero a su vez permitan un diseño específico de acuerdo a las características de cada CR.

Quizás el factor más determinante del régimen jurídico que afecta el funcionamiento de las normas operativas es el de la *inherencia del agua a la tierra*. El hecho de que para ser comunero la condición básica sea ser propietario condiciona las reglas operativas de acceso, distribución (de agua

---

<sup>222</sup> El orden de preferencias muestra el gran cambio producido en la política de aguas durante un siglo. En la Lag de 1866 se discutía la prioridad entre navegación y regadio. La primera pasaría al lugar séptimo debajo de nuevos usos como la energía eléctrica, la acuicultura y los usos recreativos.

y cargas) y de gobierno (Ostrom E. 1990). Este aspecto deja abierta la posibilidad de que los propietarios más importantes puedan ejercer el control hegemónico de estas organizaciones.

La extracción de los recursos está limitada por los derechos de concesión aunque tradicionalmente se ha distinguido entre aguas públicas y privadas.

La distribución equitativa de los recursos condiciona los mecanismos de uso y gestión pero no hay pautas específicas de modulación de caudales y se deja en libertad a los regantes para decidir la forma en que aplicarán el agua concedida.

La Lag también contempla la obligatoriedad de los comuneros para mantener el sistema con un reparto proporcional de las cargas, pero no se establece el mecanismo a utilizar para medir esta proporcionalidad: si es por tierra cultivada, por agua consumida, por uso, etc.

Para el cambio de régimen en el caso que se quiera dividir la CR esta debe contar con la autorización del organismo de cuenca y en el caso que se quiera disolver implicaría la pérdida de los derechos de concesión.

Respecto del control y monitoreo es una facultad que la Lag atribuye a las CR que cuentan con las potestades de la administración para hacer cumplir sus ordenanzas. La tipificación de sanciones a los infractores de las normas es mínimo dentro del régimen jurídico general, debiendo cada CR establecer el que considere más adecuado.

La resolución de los conflictos es uno de los objetivos fundamentales que la Lag atribuye a las CR. La Lag establece pautas generales y la obligatoriedad de conformar Jurados de Riegos pero deben ser los propios regantes quienes definen los mecanismos de elección de los jurados como también los procesos a los que se deben atener.

El funcionamiento de las CGR ha sido contemplado en la legislación de aguas española por las leyes de aguas de 1866 (art. 282), la Ley de 13 de junio de 1879 (art. 241) y la Ley de 1985 (art. 73-73)<sup>223</sup>. El Reglamento de Dominio Hidráulico (RD 849/1996) desarrolla en detalle los títulos I, IV, V, VI y VII de la Ley 29 de 1985 sobre la composición y representatividad de las mismas. Pero el funcionamiento de estos Sindicatos Centrales o Comunidades Generales que se plasmó en la

---

<sup>223</sup> La diferencia principal entre las dos primeras leyes y la de 1985 era que esta última omitía toda referencia geográfica e incluía a los usuarios individuales entre los titulares integrados. El artículo 282 de la ley de aguas de 1866 establecía: "Cuando en el curso de un mismo río existan varias comunidades y sindicatos, podrán formarse por convenio mutuo uno o más sindicatos centrales o comunes para la defensa de los derechos y conservación y fomento de los intereses de todos. Se compondrán de representantes de las comunidades interesadas. El número de representantes será proporcional a la extensión de los terrenos regables, comprendidos en las demarcaciones respectivas". El art. 241 añadía el siguiente párrafo: "Podrá también formarse (el Sindicato Central) por disposición del Ministro de Fomento y a propuesta del Gobernador de la Provincia, siempre que lo exijan los intereses de la agricultura". La Ley de aguas de 1985 establecía que "los usuarios individuales y las comunidades de usuarios podrán formar por Convenio una Junta Central de usuarios con la finalidad de proteger sus derechos e intereses frente a terceros y ordenar u vigilar el uso coordinado de sus propios aprovechamientos". En el art. 73-3 establece que "las Juntas Centrales de usuarios se compondrán de representantes de los usuarios interesados".

legislación de referencia fue producto de la evolución de las organizaciones de regantes que naturalmente se agrupaban no sólo para evitar las cuestiones y litigios entre las Comunidades de Regantes Locales o de Base, sino sobre todo para defender los intereses comunes de estas a través de una entidad mayor que posibilita una defensa más 'eficaz' de estos intereses (Bolea J. A. 1998: 285).

Los elementos comunes a este tipo de organizaciones se mantienen en las tres CGR que aquí se estudian. Estos componentes básicos se encuentran en las Ordenanzas y Reglamentos de Cada CGR respetando la normativa legal vigente. Sin embargo, cada organización ha ido generando normas de funcionamiento que tienen que ver con las características específicas de la evolución sociocultural que han tenido estas organizaciones, como también del contexto físico-natural en el que se han desarrollado.

Desde una perspectiva institucionalista que observa con atención el origen histórico de las instituciones para entender y explicar el funcionamiento de éstas, estas CGR fueron concebidas desde diferentes órdenes o modelos institucionales que han definido las características que hoy en día diferencian a estas organizaciones.

## **8.2 Los sesgos culturales**

La visión de un mundo rural indiferenciado en donde los regantes ajustan sus patrones de conductas a un patrón determinado de pautas culturales es una referencia frecuente para explicar el comportamiento de los mismos. Esta visión tiene fundamentadas críticas que se evidencian cuando se analizan los discursos sustentados en los Congresos Nacionales de Riego. La concepción estática, conservadora y atada a las costumbres no se corresponde con la evolución y diversidad de las tendencias culturales afirmadas por los regadios españoles.

### **8.2.1 La subcultura rural**

Una parte importante de la literatura ha remarcado el carácter especial de la cultura campesina en tanto sociedades cerradas, donde "perviven las costumbres ancestrales, la endogamia, la autosuficiencia social y el estado de equilibrio respecto del medio geográfico" (Bretón V. 1992:34)<sup>224</sup>. Desde estos valores y orientaciones cognitivas se definen estas sociedades tradicionales poco propensas al cambio y a la acción cooperativa entre sus miembros. Estos presupuestos teóricos son afirmados desde estudios empíricos que remarcán la singularidad de la cultura campesina.

Benjamín García Sanz (1996) realiza un estudio cuantitativo sobre valores y actitudes de las poblaciones menores de 5000 habitantes tomando como base los estudios del CIRES (Centro de

<sup>224</sup> Esta visión de la subcultura campesina estuvo impulsada por autores que comulgaban con la Teoría de la Modernización y que desde una perspectiva evolucionista las percibía como sociedades atrasadas. Esta concepción sobre la naturaleza individualista de los agricultores se encuentra muy difundida. Para el escritor y poeta catalán Josep Pla "els Pagesos senten una emoció molt vaga, molt petita, davant de les coses se caracter colectiu o social" ( Josep Pla 1952:162). Para un análisis crítico sobre estas concepciones de la cultura campesina ver Contreras J. 1980; Bretón V. 1992.

Estudios sobre la Realidad Social) entre los años 1990 y 1995 con un total de 45.000 entrevistados. Las conclusiones del mismo son que existen rasgos diferenciales entre la 'personalidad' rural y la urbana en España. En los sectores rurales se remarcán la desconfianza, el familiarismo, la hostilidad, el localismo, el individualismo, la percepción selectiva y las aspiraciones limitadas. Entre las actitudes que contrastan con el mundo urbano se destacan la intolerancia y el dogmatismo<sup>225</sup>.

De este modo la cultura cívica se encuentra más consolidada en el mundo urbano que en el rural ya que en éste se aceptan más fácilmente las directrices de las autoridades políticas y de los expertos lo que favorece las estrategias de clientela política. La autovaloración ideológica del mundo rural se encuentra ligeramente escoreada hacia la derecha aunque no se puede decir que este dato sea especialmente significativo para establecer diferencias con los sectores urbanos<sup>226</sup>.

Por último, se destacan los rasgos que definen los modos de relación social y el sistema de pertenencia, referencia e identificación. Las relaciones comunitarias (especialmente los lazos familiares) son más importantes que en la ciudad generándose redes informales y difusas en las que se articulan de forma ambigua lo público y lo privado, lo individual y lo colectivo, la libertad y la necesidad. La referencia con el mundo local se antepone a lo más alejado (CA, España, Europa) marcando otra diferencia importante con lo urbano.

Estos sentimientos individualistas, conservadores, atados a lo local se reafirman en las preferencias de los habitantes de los municipios más pequeños de Cataluña.

#### **Cuadro 17 La cultura política Autoubicación por escala ideológica**

Dimensión	Izquierda	Centro-Iz.	Centro	Centro derecha	Derecha
<b>10000</b>	<b>15</b>	<b>17</b>	<b>39</b>	<b>8</b>	<b>4</b>
de 10001 a 50.000	26	25	26	9	3
Mas 50000	32	22	25	8	2
Barcelona	30	20	22	12	6

#### **Acuerdo o desacuerdo con los conceptos siguientes**

Dimensión	Independencia de Cataluña			Iglesia		
	Acuerdo	Desacuerdo	Le es igual	Acuerdo	Desacuerdo	Le es igual
<b>10000</b>	<b>40</b>	<b>49</b>	<b>9</b>	<b>63</b>	<b>27</b>	<b>10</b>
de 10001 a 50.000	36	52	9	43	45	12
Mas 50000	26	59	13	50	37	12
Barcelona	25	60	9	36	50	11

<sup>225</sup> Para el autor la intolerancia se explica porque el individuo rural se siente empequeñecido ante los peligros externos y por tanto debe buscar su defensa en la integración del grupo al que pertenece. Las disidencias se toleran menos ya que esto pone en riesgo la supervivencia del grupo. El dogmatismo está estrechamente vinculado con la intolerancia en tanto que los habitantes rurales están más dispuestos a aceptar que se les impongan desde afuera determinados principios ya que los mismos son importantes en términos de identidad y de control de grupo (García Sanz B. 1996: 417)

<sup>226</sup> El hecho de que el PSOE haya incrementado sus apoyos en las poblaciones rurales ha sido destacado por la movilidad del voto rural de acuerdo a los intereses coyunturales (V. Pérez Díaz, 1994).

Dimensión	Propiedad Privada			Energía nuclear		
	Acuerdo	Desacuerdo	Le es igual	Acuerdo	Desacuerdo	Le es igual
<b>10000</b>	<b>89</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>20</b>	<b>72</b>	<b>5</b>
de 10001 a 50.000	73	12	5	12	82	3
Mas 50000	81	10	3	15	75	7
Barcelona	75	9	6	14	68	8
	Los partidos políticos sólo sirven para dividir a la gente			En política lo mejor es no tener nada que ver		
<b>10000</b>	<b>69</b>	<b>28</b>		<b>70</b>	<b>28</b>	
de 10001 a 50.000	56	42		56	42	
Mas 50000	55	42		53	44	
				<b>56</b>	<b>38</b>	

### Valoración de las instituciones en una escala de 1 a 10

Dimensión	Mediana				
	Iglesia católica	Sindicatos	Partidos políticos	Gobierno Generalitat	Gobierno Central
<b>10000</b>	<b>5,3</b>	<b>4,7</b>	<b>3,9</b>	<b>6,2</b>	<b>5,8</b>
de 10001 a 50.000	4,8	4,6	3,8	6,1	4,5
Mas 50000	4,9	4,5	3,8	5,8	4,7
Barcelona	4,1	4,2	3,5	5,7	4,4

### De los diferentes tipos de elecciones (municipales, autonómica, estatales y europeas), cuál es para Ud. la más importante?

Dimensión	Municipales	Autonómicas	Generales	Europeas	Igual todas
<b>10000</b>	<b>16</b>	<b>28</b>	<b>29</b>	<b>5</b>	<b>19</b>
de 10001 a 50.000	14	26	36	8	13
Mas 50000	10	19	50	6	13
Barcelona	11	28	42	6	10

Fuente: Institut de Ciències Polítiques i Socials 1999 "1998 Sondeig d'Opinió Cataluña". *Cultura Política*. Barcelona:ICPS.

Para otros autores las diferencias a nivel cultural no son tan marcadas o en todo caso se han ido nivelando en los últimos años (V. Pérez Díaz 1983). La separación cultural entre lo rural y lo urbano podría tener más sentido en épocas en que las comunicaciones entre estos dos mundos eran más difíciles y las formas de producción tradicional generaban modos serviles que contrastaban con los aires de libertad que se respiraban en las ciudades. De todos modos las interacciones entre el mundo rural y urbano siempre han sido fluidas y el desarrollo capitalista de las grandes ciudades ha estado vinculado con fuertes relaciones al mundo rural<sup>227</sup>. Las grandes transformaciones operadas en la agricultura española y catalana en los siglos XIX y XX desmienten el carácter inmovilista de la cultura campesina (Naredo J. M. 1996; Sumpsi J.M. 1994; Garrabou R. 1978).

<sup>227</sup> La propia burguesía catalana habría nacido de una relación estrecha con la tierra (Romero y Peris 1992) La instalación de las industrias en el interior de Cataluña a fines del siglo pasado no sólo se debió a que estas aprovechaban los saltos de agua para alcanzar economías de gestión sino también para alejarse de los aires de conflicto que se vivían en las ciudades. La mano de obra campesina garantizaba la paz social ya que se avenía a un orden jerárquico basado en los valores tradicionales.

La experiencia de la agricultura española ha demostrado una gran capacidad de adaptación de los agricultores a los retos modernizadores sin descuidar los sesgos tradicionales de su cultura. Esta suerte de compromiso entre la novedad y la tradición permitió la convivencia entre el ‘particularismo familiar’ y el desarrollo de un potencial asociativo importante, entre el apego a la tierra y las tradiciones y la modernización a través de maquinarias, nuevos cultivos y técnicas de explotación (V. Pérez Díaz 1994).

En la actualidad la extensión del sistema educativo, la penetración de los medios de comunicación y las nuevas redes de transporte han dado más fluidez a las relaciones. La irrupción de formas capitalistas de producción ha integrado estrechamente a los agricultores con sectores muy dinámicos de la agroindustria.

Las relaciones sociales entre las poblaciones urbanas y las rurales han creado redes sólidas que permiten contactos continuos entre ambos mundos. El mantenimiento de la segunda residencia y de pequeños minifundios en el campo por parte de muchos habitantes de las ciudades, como la presencia de barrios de procedencia rural en las ciudades que provienen de una migración reciente conforman cadenas de transmisión de valores y pautas de cultura que dan dinamismo a las relaciones. El campo no es un mundo estancado y cerrado a las influencias externas sino que es una realidad dinámica que se adapta a las transformaciones culturales y económicas del resto de la sociedad.

### ***8.2.2 Las tendencias culturales fomentadas por los Congresos de Regantes***

La importancia de las conclusiones de los Congresos Nacionales de Riegos reside en que a través de estos se puede analizar la evolución del pensamiento de los regantes españoles a lo largo de todo el Siglo XX rescatando las preferencias y valores compartidos. Si bien las conclusiones no reflejan la diversidad de intereses que existen en el regadío español, sí constituyen una buena síntesis de las coincidencias que les ha permitido fortalecer la acción colectiva ante otros sectores<sup>228</sup>.

Se advierte que los sesgos culturales no se han mantenido inmutables y que con el tiempo se ha reafirmado la adscripción al estilo jerárquico-corporativo para el gobierno de la política hídrica. Los regantes tienen una concepción antropológica de la naturaleza y conciben al agua como un bien productivo al que es necesario regular. Para esta regulación aceptan la intervención del Estado en la gestión en alta, pero defendiendo la autonomía, la participación y los costumbres para la gestión en baja. De este modo se reproduce la división de roles entre la política hídrica y la política agraria para la gestión del agua de riego.

---

<sup>228</sup> El primer congreso se celebró en Zaragoza en 1913 organizado por la Federación Agraria Aragonesa. Luego vinieron los congresos de Sevilla en 1918; de Valencia de 1921; de Barcelona de 1927 y de Valladolid de 1934. Por causa de la guerra civil se interrumpieron reanudándose en 1964 en Valencia esta vez como Congreso Nacional de Comunidades de Regantes. En 1967 se realizó en Sevilla; en 1972 en León; en 1975 en Murcia; en 1978 en Zaragoza; en 1988 en Granada; en 1991 en Badajoz; en 1994 en Castellón y en 1998 nuevamente en Zaragoza.

1º- *Evolución del pensamiento: adscripción al estilo jerárquico-corporativo.* El primer aspecto que se destaca es que las preferencias no se han mantenido inmutables. La actitud cerrada, reactiva, atada a la rutina e inercia tradicional que dificultan el cambio organizativo de las comunidades de regantes (Gorostiza R. y Merino A. 1998) no se condice con la evolución del pensamiento de los regantes en el transcurso de la historia en el que se han ido asimilando los cambios e incorporando los nuevos valores de cada momento histórico.

Muchos de estos objetivos se han mantenido como prioridades en diferentes congresos (como la aprobación de un Estatuto de las CR o la autonomía de las mismas) y otros han ido apareciendo de acuerdo con las prioridades de cada época. Las estrategias de los regantes lejos de confrontar con las políticas de Estado se han ido adaptando a las orientaciones políticas de cada época.

Queda de manifiesto también la adscripción de las CR con los principios del Modelo Hidrológico y de la gestión de la oferta- que se han mantenido en los últimos congresos- como de las relaciones estrechas de estas con los organismos dependientes del MOP. La tendencia cultural ha sido de una fuerte presencia de valores individualistas en las primeras etapas a una mayor aceptación de valores jerárquicos en los últimos congresos.

El ideario regeneracionista de Joaquín Costa asumido en el primer congreso de 1913 fue el que marcó con claridad este cambio de preferencias<sup>229</sup>. Desde este pensamiento que reivindicaba el carácter redentista (Mairal G. 1996) de los regadíos se edificaron valores desde la concepción de la naturaleza hasta las fórmulas instrumentales de gestión. El regadio no ha sido considerado un fin en sí mismo sino que siempre ha estado asociado a valores que lo trascienden. El primer congreso de Zaragoza de 1913 se convocó básicamente para apoyar la tarea de fomento de los riegos por el Estado. El apoyo estatal a las obras de riego se justificaba por la importancia atribuida a los riegos como un talismán para la 'riqueza y felicidad de la patria' (López A. 1992)<sup>230</sup>.

<sup>229</sup> El Congreso de Riegos de Zaragoza se hacía eco de las palabras de Joaquín Costa para quien estaba "probado que las empresas privadas que arriesgan capitales se arruinan, sin embargo los riegos aseguran la riqueza del país" (CNR 1913).

<sup>230</sup> Las ventajas de fomentar los regadíos que se pueden sintetizar en los primeros cinco congresos eran (López A. 1992):

- 1º Creación de riqueza pública y aumento de la prosperidad general.
- 2º Autoabastecimiento de la alimentación pública y descenso de las importaciones.
- 3º Aumento de la capacidad habitable y la densidad de la población de la Península.
- 4º Fomento de la colonización interior.
- 5º Mejora en la distribución y el tamaño de la propiedad.
- 6º Introducción de nuevos cultivos que diversifican la producción (especialmente cultivos industriales).
- 7º Fomento de nuevas industrias.
- 8º Aumento de la higiene y disminución de la mortalidad y morbilidad en zonas rurales.
- 9º Otras ventajas de tipo militar y geopolítico, mejora de la raza, etc.

En los primeros Congresos (entre 1913 y 1935) se advierte una evolución que va de la defensa de las atribuciones y responsabilidades de los regantes a la propuesta de un rol activo del Estado en los regadíos durante la década del 30<sup>o</sup>. La intervención del Estado era promovida en los procesos de colonización para evitar el fracaso de los grandes regadíos (Gómez González M. 1921:234).

Uno de los temas que acaparaba la atención en estos años, incluso más que las obras hidráulicas, era el problema de la propiedad de la tierra (López A. 1992). Aunque se defendía el principio de la propiedad privada ya que evitaba la difusión de las ideas comunistas y asentaban la población, se cuestionaba el carácter improductivo de los grandes latifundios. El V Congreso de 1934 apoyó la Ley de Reforma Agraria de 1932 ya que regadio y reforma agraria no eran incompatibles sino complementarias. En los congresos más recientes este tema pasó a un segundo plano aceptándose la necesidad de modernización de las estructuras agrarias con explotaciones con un tamaño mínimo que las hiciera económicamente rentables y con una concentración de las parcelas.

En la década de los 60<sup>o</sup> las estrategias de los regantes estaban orientadas sobre todo a revivir el espíritu de las Confederaciones Hidrográficas con una mayor participación de los usuarios en la gestión de estas. El antecedente de la reversión a los regantes de los Canales de Urgel se expresó en el deseo de que se transfirieran a los regantes las infraestructuras hidráulicas destinadas al riego<sup>231</sup>. El conflicto con las asociaciones sindicales también se vería reflejado en estos congresos en donde se afirmaba la independencia de las CR. En los años 70<sup>o</sup> ya se destacan la necesidad de establecer una planificación integral de los recursos como también profundizar la descentralización y mecanismos de participación de las Confederaciones Hidrográficas. Los problemas medioambientales también merecen apartados especiales y ya se comienza a vislumbrar la preocupación por las políticas tarifarias. En los 80<sup>o</sup> los congresos giraron en torno a la problemática de la nueva ley de aguas, los planes hidrológicos y las pautas comunitarias. En los años noventa el problema de las tarifas del agua, su buen uso y los problemas medioambientales van adquiriendo cada vez más relevancia y se advierten las respuestas a las críticas tanto sobre el uso ineficiente de los recursos como sobre la regulación de los ríos.

Esta tendencia se iría acentuando en los siguientes congresos de regantes que no sólo serían un instrumento valioso para organizar la acción colectiva de estos sino también una referencia unificadora de las preferencias de los regantes.

*2º- Fortalecimiento de la acción colectiva:* La voluntad organizativa de los regantes encontró en los Congresos Nacionales de Riegos (CNR) un lugar de encuentro para debatir los problemas

---

<sup>231</sup> Años después esta propuesta se atenuaría aclarando que la misma se haría con pleno apoyo de las CR respectivas y con la suficiente dotación de medios (CCR de Zaragoza 1978).

centrales que les interesaran como para influir a las autoridades y opinión pública sobre los intereses del mundo regante. Esta voluntad se vio reflejada en numerosos congresos que desde principios de siglo se desarrollaron en diferentes ciudades españolas. Una de las características de estos es que se ponía sumo cuidado en redactar las conclusiones aprobadas por unanimidad por los concurrentes. La necesidad de llevar una voz única del mundo del riego a la administración ha sido un rasgo distintivo de la acción colectiva de los regantes (López A. 1992 ).

Este sentido instrumental que se le daba a los congresos para reforzar la acción colectiva de los regantes queda de manifiesto en los propósitos del primer Congreso celebrado en Zaragoza al que se lo calificó de "un Congreso de propaganda (de forma) que la importancia, ventajas y fomento del riego sean debida y serenamente estudiadas y discutidas... y el libro del congreso llegue a ser como arsenal donde cuantos las necesiten hallen enseñanzas y armas con que defender sus intereses y aspiraciones contra atacantes" (sic) (I Congreso de Riegos 1914: I-V y convocatoria T1:7-9 Congreso de Riegos de 2 a 6 de octubre 1913).

La presencia de las máximas autoridades públicas (Rey, Presidente, Ministros) en la mayoría de los congresos, como de especialistas destacados en temas de agua ha reforzado la legitimidad de los mismos. La presencia del Príncipe Juan Carlos (posteriormente Rey de España) en varios congresos "como un regante más" tiene un valor simbólico que apoya la gestión de las CR.

Se destaca también la gran cantidad de asistentes y la diversidad de intereses y ponencias que se presentaban. Los especialistas que han prevalecido han sido los ingenieros en caminos, los ingenieros agrarios, los abogados y en los últimos años los especialistas en economía.

3º. *Concepción antropocéntrica de la naturaleza*: La relación entre el hombre y los recursos naturales reivindicadas por los regantes ha sido de **adecuar las dotaciones de agua a las necesidades del riego**. **Anteponer al hombre** a los demás seres de la naturaleza subyace como principio que debe guiar la gestión de los recursos. La visión de los recursos cambia cuando se trata de las aguas superficiales y de las subterráneas. La concepción sobre las aguas subterráneas que subsistió durante bastante tiempo era que el hombre podía actuar sin límites sobre ellas<sup>232</sup>. Esta percepción del problema se basaba en el desconocimiento sobre las características físicas del agua pero también en la concepción predominante sobre el carácter 'benévolos' de las aguas subterráneas explotadas en forma privada<sup>233</sup>.

---

<sup>232</sup> En el II Congreso celebrado en Valencia en 1921 se hablaba con gran optimismo del carácter 'inagotable de las aguas ocultas' (III CNR 1932 Valencia T II pp.71-83).

<sup>233</sup> El desconocimiento sobre las aguas subterráneas se hacia evidente en el Congreso de Barcelona de 1927 en el se convocó a un concurso de zahories para 'contribuir al estudio de la búsqueda de las aguas subterráneas' (IV CNR 1929 Barcelona T III pp. 63).

La diferencia entre aguas subterráneas y superficiales cambiaría años más tarde siendo reivindicado el carácter inseparable de estas (CNR 1967 Sevilla).

Dado que las CR tenían por Ley atribuciones sobre la administración de las aguas superficiales, el problema a resolver para la mayor parte de los regadíos españoles ha sido siempre la **carenza de agua**. El **mito de la naturaleza** sostenido en los CNR es que esta es generosa pero con límites. Los CNCR han propugnado que el hombre debe intervenir en la misma lo **máximo posible**. Desde las grandes obras de infraestructura de riego preconizadas en el Congreso de 1913 a la promoción, sobre todo desde los años 40', de las grandes obras de regulación la idea de máxima regulación posible' habla del reconocimiento de límites a la acción humana<sup>234</sup>. El depositario de esta decisión es el Estado que con sus cuerpos de técnicos debe definir los límites- el máximo- de la regulación posible<sup>235</sup>.

El contraste entre las tierras de secano y de regadío se ha usado para fortalecer la imagen redentista del agua sobre la tierra. La utilización de indicadores comparativos entre riego/secano, como el valor de la tierra, al incremento de la renta, la capacidad de retención de población, las posibilidades que ofrece para diferentes cultivos, etc. otorgan al riego valores positivos -progreso, riqueza, calidad de vida- frente a los valores negativos que representa el secano- pobreza, despoblamiento, atraso. Mientras el agricultor de secano está expuesto a las condiciones naturales ya debe asumir con un sentido fatalista los caprichos de la naturaleza, el agricultor de regadío valora la capacidad de **explotar y controlar** las condiciones adversas de la naturaleza.

4º- *Concepción del agua como bien productivo adscrito a un territorio:* El **sentido productivista** es el valor más reivindicado del agua ya que permite a los regantes alcanzar bienestar económico como también una 'paridad de estatus' (Pérez Díaz V. 1994) con otros sectores sociales más desarrollados. Por esto los CNR han sido promotores de la extensión de los riegos y de la ampliación de los existentes<sup>236</sup>. El contraste entre las áreas de secano, regadío y urbano-industriales permiten justificar la necesidad de los riegos para alcanzar un desarrollo territorial equilibrado.

Pero la importancia económica del agua no implica que esta tenga un precio. Los regantes han aceptado cubrir en parte los costos de las obras de infraestructura pero han rechazado cualquier intento que suponga un incremento en los costos del agua. En los últimos tiempos esto se ha visto en

---

<sup>234</sup> La máxima regulación posible sería reivindicada en diferentes congresos. En el congreso de Zaragoza los regantes reclamaban al gobierno que se aprovechara la bonanza económica para construir muchos embalses "cuanto más grandes mejor" (CNR Zaragoza 1978).

<sup>235</sup> Los valores ecológicos aparecen en las agendas de los congresos de los años 70' como una nueva preocupación que se incorpora en la agenda de los congresos.

<sup>236</sup> En general las conclusiones de los congresos a los que asisten los regantes en actividad apoyan los nuevos regadíos siempre que se respeten los existentes.

la discusión sobre la nueva Directiva Europea del Agua que ha movilizado a los regantes en contra de la misma<sup>237</sup>.

El agua está adscripta no sólo a la tierra sino a un territorio que incluye a una población con su cultura e historia. Agua, tierra y población constituyen una unidad en la que el riego es el elemento amalgamante que fija e incrementa la población en la tierra. El regadío se transforma en el antídoto para evitar los desequilibrios territoriales que concentran a la mayor parte de la población en las ciudades. Pero el riego por sí mismo no alcanza para atraer la población lo que llevó a los primeros congresos de riegos a proponer que los grandes planes de regadíos impulsados por el Estado a principios del siglo XX se complementaran con políticas de colonización para atraer nuevos habitantes a las zonas de riegos (Gómez González M. 1921:23.24 ).

*5º- Intervención jerárquica en la gestión en alta:* Pero los riegos requieren garantías en el suministro de agua en el momento que se la necesita. Esta necesidad de garantizar un caudal de agua exige sistemas de control sobre los recursos naturales por parte del hombre. Lo que queda de manifiesto desde el primer CNCR es que el único actor con capacidad económica suficiente para encarar grandes obras es el Estado. En los primeros Congresos la intervención estatal se refería básicamente a las infraestructuras principales de conducción del agua. Con el tiempo el reclamo se extenderá a las obras de regulación de cauces, a las infraestructuras secundarias, a las tareas de preparación de terrenos, etc.

Los mecanismos básicos de la política hidráulica apoyados por los regantes han sido en primer lugar que el Estado realice las inversiones en gran escala para el desarrollo de los recursos hídricos. El otro medio es a través del fomento a las inversiones comunitarias o particulares (flexibilización, mejora, ampliación de plazos de leyes de amortización y auxilio de los regadíos (CNCR 1964) o en los últimos años el rechazo a tributos u otras cargas al aprovechamiento privativo del agua (CNCR 1991).

Las frustrantes experiencias vividas por diferentes regadíos iniciados por particulares con escaso conocimiento y aprendiendo sobre la marcha -ensayo/error- animaron a los regantes a reafirmar técnicas de conocimiento que permitieran anticiparse y prever resultados. Las CR se transformarían en firmes defensoras de los métodos de planificación hidrológica con conocimientos precisos administrados por cuerpos técnicos (CNCR 1964).

---

<sup>237</sup>Los bajos valores en las contribuciones especiales de los agricultores con relación a otros usuarios del agua se contrapone al Derecho Comunitario para el que la fijación de un sistema de precios distinto para cada categoría de productores tendría la consideración de ayuda pública incompatible. El IX Congreso de CR celebrado en 1998 en Zaragoza concluyó que "el regadío español muestra su oposición a la propuesta de la Directiva Comunitaria sobre Política del Agua, en cuanto a la repercusión de los costos sobre el usuario regante, puesto que no contempla en absoluto la peculiaridad de nuestro clima, nuestra tierra y nuestro regadío" (IX Congreso Nacional de CR 1998:176).

Este apoyo del Estado a los riegos se vincula con el **discurso agrario** que reivindica los valores tradicionales de la agricultura, la prioridad de la agricultura sobre otras actividades económicas, la defensa de una política agraria nacionalista y enfrentada a las políticas europeas que no consideran la especificidad del agro español (Moyano E. 1997)<sup>238</sup>. El respeto a las tradiciones 'eficientes y peculiares' de las CR (CNCR 1975, IV CNCR Murcia) se apoya en el reconocimiento a la diversidad de situaciones en las que la historia y las costumbres son muy valoradas. El largo tiempo que ha llevado a los regadíos a que alcancen su 'madurez' reivindica las fórmulas institucionales que han permitido un determinado estado de cosas. De allí que los Congresos no se propongan estándares de funcionamiento sino que solamente se impulsen lineamientos generales de cómo debe funcionar una CR.

En los últimos años este discurso ha incorporado elementos de orientación más **empresarial** que postulan una gestión eficaz y eficiente del agua. La obligatoriedad de la concentración parcelaria cuando las condiciones del riego así lo indiquen, el apoyo a las tarifas mixtas sobre la base de superficie regada y agua consumida (CNCR 1967), la modernización continua de regadíos (CNCR 1991) implican costos que pueden afectar la rentabilidad de las producciones. Por este motivo esta modernización debe hacerse con el apoyo estatal<sup>239</sup>.

*6º- Autonomía, participación y respeto a los derechos consuetudinarios en la gestión en baja:* La intervención del Estado debe limitarse a asegurar que el agua se aprovechara al máximo para el desarrollo económico y social de las regiones. Las tareas de distribución y administración de las mismas por parte de los propios regantes demandan **autonomía** respecto de los poderes públicos<sup>240</sup>. Esta diferenciación de roles con un Estado que debe garantizar la distribución en alta y los regantes que se hacen cargo de la distribución en baja, se consolidó desde la creación de las Confederaciones Hidrográficas donde se empieza el camino de las grandes regulaciones.

En general no se cuestionan las grandes diferencias de costos ni de consumos que tienen las CR en el aprovechamiento del agua. Esto se debe a que se supone que cada cual busca la máxima economía de acuerdo con una estética ingenieril apropiada y con la libertad de cada organización para decidir en función de las condiciones en las que se encuentren<sup>241</sup>.

---

<sup>238</sup> En el CNCR de Zaragoza (1978) se cuestionaba la nueva Directiva Marco Europeo del Agua concebida para países con condiciones climáticas y físicas muy diferentes a España.

<sup>239</sup> En el último Congreso Nacional de CR (Zaragoza 1998:84) se concluye que "Las Comunidades de Regantes deben hacer el esfuerzo necesario para agilizar su propia gestión asumiendo los correspondientes criterios empresariales guiados por los principios de eficacia y eficiencia".

<sup>240</sup> El reconocimiento de la autonomía de las CR se vería reflejado en la lucha entablada por la Federación Nacional de CR con el gobierno desde los años 50. Uno de los objetivos del CNCR de 1967 sería reivindicar este derecho ante el intento de incorporarlas a las estructuras sindicales de tipo corporativas.

<sup>241</sup> En general la estrategia de mantener posiciones unificadas frente a las diferentes temáticas ha diluido las diferencias que existen sobre todo entre los regadíos históricos y los más modernos.

El sistema de gobierno de las CR reivindicados en los Congresos se ha basado en el carácter **participativo y de gestión directa** de los comuneros. Las CR no han reivindicado un sentido igualitario en sus mecanismos de representación (salvo en la década republicana) y lo que se ha consolidado es la idea de la Lag: una comunidad de propietarios que participan proporcionalmente de acuerdo a sus propiedades o niveles de consumo.

La aceptación de un **modelo participativo de gestión** se traslada al ámbito estatal en el que se reivindica la participación de los regantes en los organismos de cuenca. Recuperar el modelo participativo de las Confederaciones Sindicales Hidrográficas de la época de Primo de Rivera con mayoría de los regantes ha sido el ideal de gestión para las CR.

Respecto del sistema de distribución se aceptan los principios de **prioridad en la antigüedad y distribución según la propiedad**<sup>242</sup>. Un tercio de los regadíos españoles son tradicionales y tienen un nivel de consumo muy superior a los más modernos. Sin embargo, a pesar de que estas diferencias han motivado cuestionamientos en los Congresos de Regantes dentro de las CR y entre estas se aceptan que existan preferencias hacia los regadíos más antiguos.

Con respecto a la distribución según la propiedad este es el método tradicional que se aplica en los regadíos más antiguos de España y tiene una incidencia directa en las tarifas que se aplican (tarificación por unidad de superficie).

### **8.3 El sistema natural:**

W. W Kelly (1983: 881) ha sintetizado tres formas de encarar los estudios sobre los sistemas de riegos: los centrados en los sistemas naturales, los que se especializan en las redes físicas y modificaciones ambientales y aquellos que priorizan las configuraciones organizativas. En este trabajo se ha priorizado estudiar la dimensión sociocultural por lo que se considerarán prioritariamente los datos más relevantes que influyen en el desarrollo de estas instituciones. Esto no quiere decir que se desconozca la importancia de los aspectos físicos como condicionantes en el funcionamiento de los canales. Como lo ha señalado S. Martín-Retortillo (1963) lo que diferencia al Régimen Jurídico Español sobre aguas de otros regímenes europeos es que aquel fue pensado para enfrentar los problemas de la escasez de agua.

En el caso del área estudiada, y especialmente el territorio catalán de las tres CGR, las condiciones geográficas y climatológicas presentan en general características semejantes en los que se refiere a precipitaciones, tipo de clima, temperatura media anual, Evapotranspiración, altitud y déficit hídrico anual.

---

<sup>242</sup>Para Arthur Maass (1994:46) estos principios tienden a limitar o estabilizar el crecimiento y garantizar la seguridad de los miembros de las CR.

El área es reconocida como la Depresión Central porque la caracterización orográfica es de una gran depresión cuya altitud promedio oscila entre los 250 y 300 mts. Esta condición ha favorecido la implantación de cultivos bajo riego. Las condiciones del suelo varían en cuanto a su constitución lo que condiciona los cultivos como lo demuestran los estudios de suelos encarados por la DARP y la CHE que se mencionan en el capítulo sobre el Canal de Urgel y de Piñana.

Los terrenos ‘yesíferos’ que atraviesa el canal de AyC no sólo han influido en la implantación de los cultivos sino que han sido uno de los problemas más graves en el mantenimiento de este canal. Lo mismo sucede con las barreras orográficas que han tenido que sortear la construcción de estos canales y que sólo han sido posible de realizar gracias al desarrollo de la tecnología de construcción como es el caso del túnel de Montclar en Urgel y el Sifón de Sosa en AyC.

Respecto de las precipitaciones esta área constituye el sector más seco de Cataluña con una precipitación media anual menor a los 400 mm. El tipo de clima es semiárido con un elevado índice de Evapotranspiración Real que sitúa a este territorio como el de mayor déficit hídrico de Cataluña<sup>243</sup>.

Las temperaturas medias oscilan entre los 13º y 15º de promedio pero con una gran variación térmica entre los meses de verano e invierno.

Estas características generales, que son compartidas por los tres canales, presentan una gran irregularidad con fuertes variaciones en el tiempo y diversidad de matices dentro de este amplio territorio que han condicionado la implantación de cultivos de acuerdo a los tipos de suelos, temperaturas o microclimas existentes.

Pero sin duda el factor natural decisivo en el desarrollo agrícola de la zona ha sido la disponibilidad de agua. El agua que aprovechan estos canales es de origen superficial y está provista mayoritariamente por diferentes ríos de origen pirenaico que forman sistemas hidrológicos que están regulados por las Juntas de Explotación de la CHE.

Los regadíos del **Canal AyC y de Piñana** forman parte de la Junta de Explotación nº 24. El CAyC recibe aguas del Río Esera (zona alta) y del Noguera Ribagorzana (zona baja), mientras que el Canal de Piñana recibe aguas del Río Noguera Ribagorzana.

El río *Ésera* tiene una longitud de 98 km y una cuenca de 1.098 km<sup>2</sup> recibiendo el aporte de numerosos afluentes y cuando desagua sus aguas en el Río Cinca su aporte es de 811,8 hm<sup>3</sup>. Cuenta con cuatro grandes presas con capacidad para embalsar 98,1 hm<sup>3</sup> entre las que destaca Joaquín Costa (92,2 hm<sup>3</sup>) cuyo destino es de regadío e hidroeléctrico.

---

<sup>243</sup> La Evapotranspiración Potencial (ETP), según el método de Thornthwaite, mide la cantidad máxima de agua susceptible de ser cedida en forma de vapor por una superficie de suelo completamente cubierta de vegetación y continuamente alimentada bajo determinadas condiciones climática. La diferencia entre la ETP y la Real es la que mide el déficit hídrico anual. A medida que esta diferencia es superior, menos garantizadas están las necesidades hídricas de las plantas.

El *Noguera Ribagorzana* delimita los territorios de Aragón- Ribagorza y la Litera- a occidente ocupando una superficie de 1.034 km<sup>2</sup> , y Cataluña- Alta Ribagorça, Pallars Jussá, la Noguera y el Segriá- a oriente en una superficie de 2.073 km<sup>2</sup>. Recorre 130 km con un aporte de 639 hm<sup>3</sup> en su desembocadura en el río Segre. En su cuenca existen siete grandes embalses, entre los que destacan el de Escales (125 hm<sup>3</sup>), Canelles (150 hm<sup>3</sup>) y Santa Ana (72 hm<sup>3</sup>), que con excepción de este último, tienen destino hidroeléctrico.

El **Canal de Urgel** forma parte del sistema de Explotación nº 25 y recibe aguas reguladas del Segre por los embalse de Rialb y de Oliana para el Canal Principal, y el Canal Auxiliar aprovecha las aguas reguladas del Noguera Pallaresa en los embalses de Terradets, Talaixà y Camarasa y las del Segre reguladas en el embalse de San Lorenzo.

El *Noguera Pallaresa* recorre unos 145 km en una cuenca que se extiende por 2.820 km<sup>2</sup> con una aportación de 1.359,5 hm<sup>3</sup> en su desembocadura en el Segre. Es uno de los ríos más regulados de la Cuenca del Ebro, con 40 grandes presas con destino hidroeléctrico y una capacidad de embalse que supera los 400 hm<sup>3</sup>.

El *Segre* es el río más importante de Cataluña con una aportación en su desembocadura de 6.355,8 hm<sup>3</sup> incluyendo sus afluentes. La parte correspondiente a los regadíos de Urgel se lo denomina Bajo Segre que incluye una cuenca de 5.314 km<sup>2</sup> entre la presa del embalse de Oliana y su desembocadura en el Ebro. Las presas de Rialb (400 hm<sup>3</sup>) y Oliana (91 hm<sup>3</sup>) son los embalses más grandes ubicados en la zona media del río, mientras que el embalse de San Lorenzo (9,5 hm<sup>3</sup>) es que sigue en importancia y se ubica en la zona baja.

## CAPÍTULO NUEVE

### EL CANAL DE PIÑANA

#### 9.1 Los orígenes remotos del Canal de Piñana

*"En el nom de Deu i la seva gracia: Jo, Ramon, Compte de Barcelona, Princep d'Aragó i Marquès de Tortosa, us donc, i concedeixo a vosaltres, els cent homes d'Almenar, la seqüia del nostre terme perqué l'haveu, la tingueu i posseïu en tot temps, vosaltres i la vostra posteritat, de franc, lliure i en plena propietat; i ni jo ni la meva descendència no posarem cap senyor en la vostre seqüia ni en el vostre terme. I us donc això que està sobreescrit: que vosaltres primerament fareu la seqüia i hi tirareu l'aigua. Això queda tractat: què jo, el donant o altra persona gran o petita, volgués alterar aquesta carta de donació, la rescabali al doble i no sigui destruïda. Feta aquesta carta de donació al mes de setembre de l'any de l'Encarnació de Crist, 1151 (Privilegio Real conocido como La Pel de Almenar por el cual se concede la titularidad del agua y sus cauces al pueblo de Almenar)*

El origen del sistema de regadio en Lérida se remonta a la época romana. Posteriormente durante el período de ocupación musulmana se mejoran y amplían los sistemas de riego. La acequia de Segriá- que en el siglo XV se la empezaría a conocer como Canal de Piñana- tiene un origen remoto aunque se reconoce que fueron los árabes los que extendieron el regadío y mejoraron los cauces (Teira Vilar F. 1977) .

Durante la reconquista se produce la privatización de la acequia y es un particular quien extiende y mejora las condiciones de la misma. Esto fue posible por un régimen político que auspiciaba los asentamientos poblacionales y las iniciativas privadas a través de un marco jurídico más liberal que el aplicado en otros lugares para la misma época. Dos razones políticas básicas en la constitución de un Estado, la población y el territorio, dieron origen a las normas jurídicas fundacionales que afectarían el derecho de aguas de Lérida en la edad media. Las Cartas de Puebla de Almenar (1147) y de Lérida (1149) otorgan un conjunto de privilegios a estos primeros habitantes de una región de frontera o marca entre los territorios cristianos y musulmanes<sup>244</sup>.

En estos actos fundacionales en los que el monarca otorga privilegios reales para el uso y aprovechamiento de las aguas a los pueblos recién creados, se definen no sólo la titularidad de las aguas y cauces sino también muchas de las pautas del modelo de gestión que se mantendrán durante siglos.

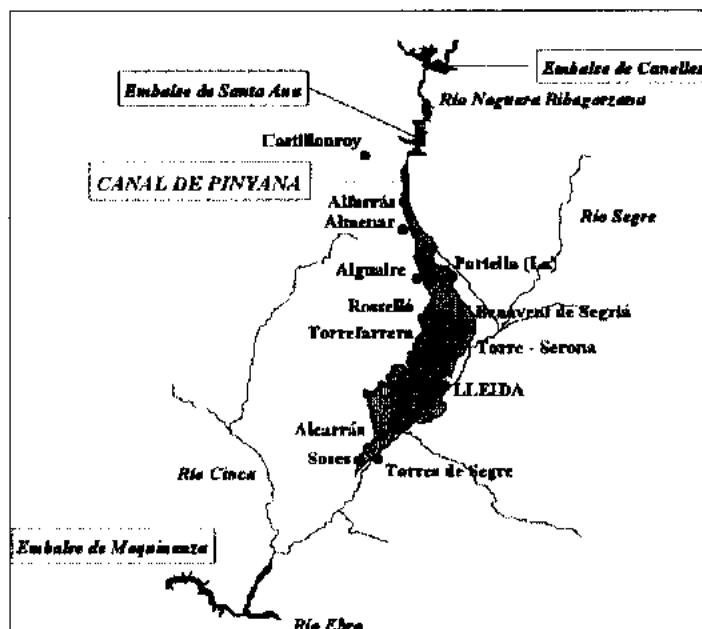
<sup>244</sup>A diferencia de la Cataluña Vieja donde regía un sistema jurídico basado en los "usatges medievals" en la Cataluña Nueva se estableció un régimen jurídico más liberal que auspiciaba la propiedad libre (mobiliaria e inmobiliaria), la excepción de impuestos, garantía de justicia pública, etc. La carta de Almenar respondía a una nueva modalidad de carta prevista para la ordenación del régimen semiautonómico de importantes centros urbanos. Era un verdadero estatuto jurídico que atendía al triple aspecto de posesión dominial de sus vecinos, liberación de cargas fiscales y señoriales y la recta administración de justicia tanto civil como penal. Estas libertades se daban a cambio de la ayuda militar de estos asentamientos mientras durase el asedio militar a Lérida (Font Rius 1983).

La aplicación de estos derechos generará conflictos entre los pueblos ubicados aguas arriba y aguas abajo que se extienden por siglos y reaparecen con virulencia en el siglo XX. Las Normas Provisionales de la CGR de Piñana creadas en 1967- denominadas así ante la dificultad de aprobar las Ordenanzas definitivas- son depositarias de este largo conflicto y reflejan la dificultad de resolver problemas creados ochocientos años atrás.

La vinculación del canal con un modelo de gestión particular que buscaba obtener beneficios económicos con la explotación de la acequia, fue relativamente corta en el tiempo (de unos cincuenta años) pero afectó el funcionamiento posterior de la misma. El gobierno del canal por más de quinientos años por parte de la Paería mantuvo la tradición de entregar parcialmente la gestión en concesión o arrendamiento a particulares<sup>245</sup>.

Por último, la vinculación del canal con la ciudad de Lérida desde el Siglo XII determinó que la gestión del mismo pasara a ser municipal hasta mediado, de 1960. Si bien los aprovechamientos agrarios fueron desde siempre los más importantes, la ciudad de Lérida ejerció su potestad como una instancia superior a los intereses de los regantes.

**Mapa 5: Territorio y poblaciones irrigadas por el Canal de Piñana**



<sup>245</sup> Esta tradición se modificaría con la creación de la Junta de Cequiaje en el Siglo XVIII.

## **9.2 De la titularidad municipal a la Comunidad General de Regantes.**

La titularidad de las aguas del **Canal de Piñana** se basó en sus comienzos en el régimen patrimonial de la corona Catalano-Aragonesa. Desde el medioevo coexistieron en Cataluña dos diseños institucionales en la administración de las aguas que respondían a las características de los órdenes jerárquico y comunal. Por un lado, el carácter patrimonial (Patrimonio Real) del agua en Cataluña otorgaba al monarca (y por su delegación a estamentos de menor orden) un rol fundamental en relación a los terceros que disfrutaban del derecho de uso. El era quien daba las concesiones o el dominio de las aguas a terceros; intervenía en los conflictos en los que las partes no podían ponerse de acuerdo y se encargaba muchas veces de las obras de infraestructura más importantes<sup>246</sup>.

Por otro lado, la intervención política tendrá durante siglos, desde la monarquía Catalano-Aragonesa hasta mediados del siglo pasado, un carácter eminentemente subsidiario dejando un amplio margen de funcionamiento de las redes de acequias con mecanismos de representación, grandes competencias a los municipios y resolución de los conflictos en primera instancia local (Romero J.- Peris T. 1992:262).

La relación del municipio con los usuarios particulares para que estos pudieran utilizar el agua se realizaba a través del mecanismo de concesión o licencia en la que primaban los derechos de los regantes sobre los usos industriales.

En síntesis, desde la Edad Media la titularidad de las aguas del Canal de Piñana pertenecía a la Corona pero esta la cedió para su uso y disfrute a los pueblos del Llano de Lérida en condiciones más liberales que a las de la Cataluña Vieja.

La titularidad de los cauces fue en cambio propiedad privada adquirida probablemente por concesión de la corona análoga a la concesión de aguas<sup>247</sup>. A fines del Siglo XII con la municipalización de las obras la titularidad de cauces y aguas se funden en un mismo titular pero se entra en un prolongado proceso litigioso entre municipios que se resuelve parcialmente con la

---

<sup>246</sup> A diferencia de otros lugares de España el carácter de patrimonio real de los recursos hídricos permitía que estos fueran objeto de cesión, donación o alienación de dominio a título de derecho privado a señores, monasterios y otras entidades que gozaban de esta en forma gratuita y perfecta aunque limitada al uso. El agua entonces pertenecía a los Señores pero no para usarla como dominio particular o propiedad libre o franca sino para cederlos en contraprestación al uso comunal de los pueblos de su Señorío. Estos últimos gozaban del agua en forma total y libre con las correspondientes cargas. Las aguas estaban individualizadas mediante sesión sometida a registro con un coste monetario específico. Este carácter diferenció el uso de las mismas con otros lugares de España donde se superponían los distintos derechos y el uso del agua siempre estaba sometida a la discrecionalidad del Señor del lugar. Esta mayor movilidad habría permitido un uso más intenso de las aguas siendo central para el desarrollo de la fuerza hidráulica en Cataluña (Maluquer J 1990; Teira Vilar F. 1977).

<sup>247</sup> La titularidad de las aguas pertenecía al municipio a diferencia de otros lugares de España en que el agua estaba ligada a la tierra. Esta última tradición sería recogida por la legislación liberal del Siglo pasado. Deben distinguirse diferentes características y modalidades en la titularidad del agua. El propietario privado que construyó el canal- Cavasequias- tenía la titularidad sobre las acequias principales (Fontanet y Segrià) pero las aguas, fuentes y prados eran propiedad eminente del monarca quien probablemente habría otorgado una concesión a este particular.

sentencia de Cataluña en 1606<sup>248</sup>. En esta se llegaba a una solución de compromiso en la que se reconocía a Almenar la propiedad de la acequia en su término municipal, pudiendo realizar las obras que estimase convenientes, usar libremente toda el agua que necesitara para el riego sin solicitar permiso ni pagar canon alguno. Este uso debía realizarse sin dolo ni fraude a la ciudad de Lérida obligándose los regantes a cerrar las tomas de agua una vez que hubieran cumplido con el procedimiento del riego. A Lérida se le reconocía la propiedad del agua en el término de todo el canal con el derecho del pago de servidumbres por la administración de la misma.

El Régimen Borbónico instaurado en el Siglo XIII parte del principio de mantener el "statu quo" que tuvo vigencia por más de seiscientos años sobre la titularidad de las aguas y el dominio de las presas, minas, azudes y acequias.

El conflicto entre los municipios de aguas arriba y aguas abajo resurgió nuevamente a principios del siglo veinte con la nueva legislación en materia de aguas que reconocía las formas organizativas de los regadíos históricos y los obligaba a inscribirlos en el Registro de Aguas (Decreto del 12 de abril de 1901). La legislación de aguas del siglo XIX reconoce el derecho consuetudinario de los regadíos históricos pero obliga a la inscripción de las aguas en un registro público lo que reabre el conflicto cuando la Junta de Cequiaje reclama la propiedad de las aguas.

El reclamo de la ciudad de Lérida, a través de la Junta de Cequiaje, por los derechos sobre estas aguas y su administración fue contestado por los diferentes pueblos encabezados por Almenar que aducían el carácter especial del régimen de aguas de este canal. A estos hechos se sumaban los reclamos de otros usuarios, los industriales, que se habían incorporado a la vida del canal en 1918. Básicamente el conflicto en la administración del canal se resumía en el reclamo de la Junta de Cequiaje para que se reconociera el dominio privado del agua y cauces del canal y por otra parte el reclamo de los pueblos del Segrià - de aguas arriba- por que se le reconocieran los derechos históricos sobre el agua que les permitía un uso libre de estas. Los fundamentos de los derechos de propiedad se basaban en la voluminosa documentación existente que constaba en los propios archivos de la Junta de Cequiaje y del Municipio de Lérida<sup>249</sup>.

---

<sup>248</sup> La propiedad municipal pública fue producto de un largo proceso que tiene que ver con el auge del municipio de Lérida que va asumiendo diferentes competencias por privilegios obtenidos de la Corona y la importancia de la agricultura como actividad principal de la zona. En un primer momento se produce la redención de los derechos de cequaje al particular. Posteriormente el Municipio compra la acequia con la aprobación de la Corona por Privilegio Real de 1213 proceso que demora setenta años hasta que la ciudad adquiere la propiedad completa del canal (Teira Vilar F. 1977:105). En esta época se celebran los convenios entre la ciudad de Lérida y los pueblos ubicados aguas arriba (Alcarrás y Andani) en los que estos se obligaban a conservar la acequia y conducir el agua en su territorio y a cambio se los excluía de los cánones de cequaje y se les reconocía el derecho de aprovechamiento de agua para riego propio. Sin embargo, llevado a la práctica el convenio daría lugar a sucesivos conflictos que terminarían en litigios ante la corte.

<sup>249</sup> La Pei de Almenar tenía un valor documental como constancia de los derechos de titularidad pero sobre todo simbólico para los pueblos de aguas arriba. Este documento fue sustraído por un particular en los años cuarenta lo que provocó gran

En 1938 la Delegación de los Servicios Hidráulicos del Ebro rechaza el pedido de concesión realizado por la Junta de Cequiaje. Las aguas serían declaradas públicas por OM de 23 de junio de 1939 pero esta decisión sería resistida tanto por la Junta de Cequiaje como por los pueblos de aguas arriba<sup>250</sup>.

La indefinición de los derechos sobre las aguas del Noguera Ribagorzana llegó a una situación crítica en el año 1947 en que el Estado declara la reserva integral de este río al Instituto Nacional de Industria cuyos objetivos prioritarios eran de producción de energía hidroeléctrica. Este hecho aceleró la necesidad de constituir una Comunidad General de Regantes que reclamase la concesión de los derechos de agua según lo establecido por la OM de 10 de diciembre de 1941 y del 26 de enero de 1943. En 1948 la Junta de Cequiaje decide constituirse en Comunidad General y abandonar sus reclamaciones. Con el antecedente del decreto de 1º de junio de 1951 de preferencia de aguas del embalse de Santa Ana, en 1962 se acuerda la inscripción en el Registro de Aguas públicas de 11.700 lts/seg. a la Comunidad Central de Regantes y Acequia de Fontanet.

La nueva situación no variará el conflicto con los pueblos aguas arriba quienes desconocen a la nueva Comunidad y siguen reclamando por sus derechos. En 1967 se produce la intervención administrativa del Estado que dicta las Normas Provisionales de Funcionamiento del Canal de Piñana. Estas normas establecen una situación de hecho en la que por un lado se reconocen los derechos sobre las aguas y las infraestructuras del canal a la Comunidad General de Regantes de Piñana según la concesión de 1962, pero por otro lado, esta potestad está limitada en los tramos de las circunscripciones municipales que históricamente han reclamado la titularidad de esos dominios.

La situación actual respecto de los títulos de propiedad de la CGR sobre los cauces es que esta tiene servidumbres de paso y de acueducto sobre los cauces que administra pero no el dominio sobre estos<sup>251</sup>.

Respecto de las aguas la concesión a perpetuidad que originalmente se adjudicó en 1962 fue posteriormente modificada a setenta y cinco años con la Ley de 1985. Esta concesión es de 11.700

---

consternación en la zona. Una vez recuperado ha sido conservado y se encuentra guardado en el Ayuntamiento de Almenar (relato de Esteve Barver).

<sup>250</sup> La declaración de estas aguas como bienes públicos el 23 de junio de 1938 se realizó en pleno período bélico. En este momento la ciudad de Lérida se encontraba en el bando republicano mientras que el Servicio Nacional de Obras Hidráulicas estaba en el lado nacional. Este hecho es apuntado por los historiadores Sol y Torres (1974) como determinante en esta resolución que no consideró los antecedentes históricos y jurídicos que otorgaban derechos al municipio de Lérida. Es curioso notar que en el estudio sobre el Aprovechamiento Combinado de los Ríos Ésera y Noguera-Ribagorzana realizado por el Ing. Fausto Gómez Simón (1930) se hacía constar que el Canal de Piñana tenía concedidos 12m<sup>3</sup>/s por lo que se deduce que aunque formalmente la concesión no se había concretado la administración la reconoció de hecho.

<sup>251</sup> La situación de la propiedad de los cauces es compleja y puede ser de los particulares, del Estado o de las Colectividades. Aquí debe distinguirse la tierra donde se ubican, las obras construidas y las obras nuevas financiadas por la Generalitat. Para el caso de las obras a cargo de la CGR esta no cuenta ni con el dominio directo ni útil sobre las mismas sino con una servidumbre de paso y de acueducto.

lts/seg. de los que 300 lts./seg. corresponden al abastecimiento de la ciudad de Lérida y el resto para el riego de 13.495 has. Con el Pacto de Piñana de 1992 se modifica el régimen ya que se modula la distribución de las aguas: se garantiza el suministro a regadios y abastecimientos mientras que se restringe para los usos hidroeléctricos (previa indemnización) y se transfiere este agua a AyC, Litera Alta y Algerri-Balaguer. Durante la campaña de riegos se mantiene la provisión continua de 11.700 lts/seg. mientras que en los meses de invierno se desembalsa según las necesidades.

### **9.3 “El orden dentro de la anarquía”, ¿el triunfo del Leviatán sobre los bienes comunes?**

#### ***9.3.1 La gestión municipal***

En Piñana el gobierno del canal fue en un primer momento privado, posteriormente se siguió un proceso de municipalización y finalmente ya casi en la década de los 70' es asumido por la CGR. El proceso de cambio de un sistema a otro fue lento y conflictivo<sup>252</sup>.

Los actores más destacados en el gobierno del canal han sido los municipios, los agricultores y los industriales. Las interacciones entre estos actores han sido siempre conflictivas lo que ha determinado que los sucesivos modelos de gobierno no muestren una hegemonía absoluta de un sector sobre otro sino más bien soluciones de compromiso que le han dado a las diferentes administraciones una fisonomía particular<sup>253</sup>.

Dos términos municipales, Lérida y los Municipios de aguas arriba se disputaron durante siglos el control de las aguas. La convivencia entre quien controlaba la distribución del agua y era propietaria de la obra de infraestructura -Lérida- y quien se sentía dueña de las obras y aguas que circulaban por su territorio- los Municipios de aguas arriba- se prolongó durante siglos con diferentes niveles de conflictividad que terminaron con sentencias arbitrales de las que destaca la de la Real Audiencia de Cataluña de año 1606. Es de resaltar que el nivel de conflicto no se reducía sólo a los términos municipales que expresaban los conflictos entre usuarios de aguas arriba y aguas abajo y entre el abastecimiento y el riego, sino que nuevos usuarios- primeramente los molinos harineros y

---

<sup>252</sup> La administración privada del canal comprende sólo 52 años desde 1190 a 1242. Con la municipalización - a cargo de la Paería- la administración se entregó en arriendo y posteriormente en concesión a particulares. En el Siglo XVIII (1758) fue administrado por una entidad dependiente del Municipio creada especialmente para este fin -la Junta de Cequaje- que lo gestionó hasta 1951 en que se crea la CGR de Piñana. La Junta de Cequaje se mantendría para el ámbito del Municipio de Lérida integrándose como un CR más a la CGR.

<sup>253</sup> Las estructuras de gobierno reflejaron estas relaciones conflictivas. La Junta de Cequaje que gobernó los destinos del canal desde el Siglo XIX hasta mediados del siglo XX mantuvo una composición estamental compuesta originalmente por un regidor, un representante del Clero Mayor y otro del Clero Menor, dos labradores y presidida por el Gobernador o su Alcalde Mayor. Los miembros del clero representaban a su propio estamento y las extensas propiedades de la iglesia; los labradores incorporarían poco después a los profesionales propietarios-gaudines- y en 1918 a un representante de la Agrícola práctica y también un vocal industrial.

luego otras industrias que se instalaban a la vera del canal- plantearon nuevos requerimientos generando relaciones conflictivas por el uso del agua que obligaban a menudo al uso de la fuerza pública por parte de la entidad administradora<sup>254</sup>.

La participación de los usuarios en el gobierno del canal se remonta al año 1758 en que el Consejo Supremo de Castilla incorporó por sentencia a los estamentos y clases de la ciudad de Lérida: un regidor, un prebendado catedralicio, un eclesiástico menor y dos pageses.

La fuerte presencia de la Iglesia en el gobierno del canal se justificaba por las extensas propiedades que tenían en la zona como por la preparación y prestigio de la curia en la ciudad<sup>255</sup>. En 1794 cuando se aprueban la Ordenanzas de la Junta de Cequijae- que tendrían vigencia hasta 1951- se incorpora un vocal más representante de las profesiones liberales denominadas *clases de gaudines*<sup>256</sup>.

Los agricultores eran designados por la Cofradía de Labradores siendo requisitos básicos para desempeñar estos cargos aquellos que supieran leer y escribir y fueran propietarios con "un par de bueyes o mulas propias".

La reforma del Reglamento de la Junta de 1918 modificó la estructura de la Junta de Cequijae incorporando a un vocal fabricante y un tercer vocal representante de los labradores de la Agrícola-Práctica que se sumaba a los dos representantes de la Cofradía de los Labradores<sup>257</sup>. Estos últimos se opondrían a la reforma pero sus recursos no serían aceptados (Sol y Torres 1974).

Esta estructura de gobierno se mantuvo hasta el año 1948 en que se crea la Comunidad Central de Regantes del Canal de Piñana i Fontanet que termina con más de doscientos años de gestión de la Junta de Cequijae.

La vieja estructura de gobierno había sobrevivido a la nueva legislación sobre aguas del Siglo XIX que aceptaba la vigencia del derecho consuetudinario y de las organizaciones ancestrales para el gobierno de los canales de riego. Pero el problema se plantea con la indefinición de los derechos para el aprovechamiento de las aguas que se termina en el año 1938 cuando estas se declaran de dominio público. La Junta de Cequijae desiste de hacer reclamaciones y en 1948 decide constituir la Comunidad de Regantes exigida por la OM de 10 de diciembre de 1941.

<sup>254</sup> El Reglamento de Cequeros aprobado en 1854 da cuenta de la intensidad de estos conflictos ya que si bien la función de estos guardias del canal se remitía básicamente al cierre y apertura de las acequias de sus distritos, estaban autorizados al uso de la fuerza permitiéndoseles "usar carabina con bayoneta y canana, sirviéndoles su nombre de acequeros de autorización para el uso del arma que llevan consigo" (Torres y Sol 1974:229).

<sup>255</sup> La participación del clero en la Junta se vio truncada por la revolución de septiembre de 1868 hasta 1907 en que se los vuelve a incorporar y en el período de la II República entre 1936 y 1939.

<sup>256</sup> Las condiciones de estos vocales recién se reglamentarían en el año 1918 siendo requisito para ser elegido ser abogado, médico o farmacéutico, poseer algún título nobiliario, ser jefe retirado del Ejército o de la Armada, ser de intachable conducta moral y poseer al menos en propiedad cuatro hectáreas de terreno regable.

<sup>257</sup> En esta reforma se incorporó como requisito para ser vocal labrador el poseer al menos cuatro hectáreas en propiedad.

La nueva estructura vendría a reemplazar una organización estamental "arcaica y sin representatividad real de sus usuarios" donde todos tendrían los mismos derechos y contribuirían de igual forma a su sostenimiento (Sol y Torres 1974). La representación de los usuarios tomaba como base a las Comunidades de Regantes que debían constituirse en su territorio, a los usuarios industriales y a los de abastecimiento.

Los Estatutos de la nueva Junta Central de Regantes de Piñana y Fontanet son aprobados con la participación de una parte de los municipios afectados y el rechazo del resto<sup>258</sup>. Conformaban el gobierno de la Junta una Asamblea General, la Junta Central (presidida por el Alcalde de Lérida) y el Jurado de Riegos. La máxima competencia correspondía a la Junta Central<sup>259</sup>.

### **9.3.2 El periodo de anarquía**

Hasta 1948 en que la Junta de Cequiaeje decide constituirse en Comunidad General y abandonar sus reclamaciones se vivió un período de anarquía en el que la gestión estaba abandonada y nuevos usuarios reclamaban derechos de uso sobre caudales limitados. Esto llevó a la intervención del Canal por parte del gobierno que dictó bandos de riego y controló la violencia en el canal. Al momento de constituirse la nueva Comunidad General de Regantes sólo asistieron los pueblos de aguas abajo (Lérida y Alcarrás) y los usuarios industriales mientras que los pueblos de Alfarrás, Almenar y Alguaire (de aguas arriba) no participaron de la misma aludiendo a derechos inmemoriales sobre las aguas.

La nueva Comunidad supuso una innovación total de las normas tradicionales: por un lado se reconocía la integración con plenitud de derechos y obligaciones a los pueblos de Alcarrás que hasta el momento sólo podían usar las aguas sobrantes de los riegos de Piñana; en segundo lugar se reconocía la unicidad de derechos y obligaciones para todos los regantes mas allá de los derechos ancestrales que se solicitases; en tercer lugar, la Administración y gobierno pasaba de la Junta de Cequiaeje a la Comunidad General; se integraba plenamente a los industriales en la comunidad dándoles derecho a voto en la Junta General equiparando sus aprovechamientos en hectáreas. Si bien

---

<sup>258</sup>Los ayuntamientos de Torresserona, Torrefarrera, Rosselló, Benavent de Lérida, Alguaire, Vilanova del Segriá, Almenar y Alfarrás rechazaron integrarse a la nueva organización. Mientras que el ayuntamiento de Lérida, Alcarrás y los usuarios industriales aceptaban las nuevas reglas de juego.

<sup>259</sup>Los nuevos estatutos aprobados en forma definitiva por OM de 5 de junio de 1955 establecían que para participar en la Asamblea General se exigía como mínimo una hectárea (equivalente a un voto) para los regantes y un voto por cada 50 caballos de fuerza para los industriales. La Junta Central, presidida por el Alcalde de Lérida, estaba compuesta por catorce vocales, de los cuales nueve representaban a los regantes, cuatro a los usuarios industriales y uno a los abastecimientos de agua. Los regantes estaban divididos en tres zonas: cuatro de la zona alta hasta el término de Rosselló inclusive, cuatro de la zona baja de los cuales uno debía ser de Alcarrás y uno por la acequia de Fontanet. El requisito para ser vocal era poseer al menos dos has de terreno regable en la zona. Los representantes industriales eran elegidos por el voto directo y universal de los aprovechamientos con concesiones en vigor. El vocal de abastecimiento debía ser el representante del ayuntamiento de mayor tamaño- Lérida- y debía ser concejal de una de las localidades que consumen agua. La Junta de Cequiaeje reduce sus competencias al término de Lérida como una Comunidad de regantes más.

estas ordenanzas se aprobarían definitivamente en 1955 por el MOP, el desconocimiento de las mismas por parte de los usuarios de aguas arriba impediría el normal funcionamiento del canal ya que la autoridad de la nueva Comunidad de Regantes era directamente desconocida por gran parte de los usuarios<sup>260</sup>.

Se intentaron diferentes vías de diálogo y mediación para solucionar este conflicto pero todas fracasaron por lo que finalmente fue la propia Junta Central quien decide solicitar la intervención de la autoridad pública “para que resuelva como única manera de evitar la catástrofe que se avecina y solicitar a la Administración que proceda por su parte a una ordenación de las aguas del Canal de Piñana y a intervenir en su administración” (Sol y Torres 1974:388).

### **9.3.3 La Intervención administrativa**

La intervención se llevó a cabo por la Comisaría de Aguas de la CHE cuyo delegado intervino como “un virrey” con plenas facultades para decidir según lo testimonia un dirigente que intervino en la época<sup>261</sup>. Debe resaltarse aquí que de acuerdo a la percepción de algunos de los actores que participaron en esta época la intervención de las autoridades se retrasó porque las autoridades públicas siempre han tratado de intervenir lo menos posible en un área que es de por sí muy conflictiva y que puede acarrearles fuertes desgastes políticos. Esta percepción coincide con la de otros cronistas e historiadores (Romero y Peris 1995) y explica el carácter fluctuante de las intervenciones de la política en los asuntos del gobierno de las aguas que sólo acceden a intervenir por expreso pedido de las partes y en casos excepcionales de extrema escasez de recursos o de elevada conflictividad.

La estrategia de la intervención buscó en todo momento contar con cierto apoyo de las partes que en un principio se opusieron a la misma pero que a la larga encontraron que la delegación de la voluntad de las partes en el delegado-interventor con plenos poderes era la mejor alternativa de solución a una lucha irreconciliable de las partes. Este consenso se alcanzaría por las características *sui generis* de la que se dotó al gobierno y gestión de las aguas como también por los incentivos propuestos por la administración para convocar a los regantes en empresas comunes y deseadas.

---

<sup>260</sup> De acuerdo con el relato del actual Presidente de la CGR del Canal de Piñana, Sr. Esteve Barber, era muy frecuente que se tuviera que recurrir al uso de la fuerza pública para que los regantes de aguas arriba cumplieran las ordenanzas que eran arrestados y trasladados al Municipio de Lérida donde se los retenía en prisión durante un breve periodo. Al regresar a su pueblo proclamaban orgullosos “he ido a la cárcel por Piñana y si es preciso volveré a ir”. El conflicto motivado por la titularidad y el gobierno de las aguas de Piñana no pudo ser resuelto en un régimen autoritario como el franquismo ya que ni siquiera el uso de la fuerza pudo con la resistencia de un colectivo relativamente pequeño ni con las costumbres y los legados históricos.

<sup>261</sup> De acuerdo con el testimonio de Pere Esteve la intención original del interventor fue lograr consenso entre las partes, pero la división dentro del país de regantes era de tal magnitud que cualquier intento de acercamiento entre las partes derivaba en una confrontación abierta que en muchos casos incluía conatos de violencia. De acuerdo con el testimonio de Esteve Barber en una oportunidad fue tal la impotencia del delegado interventor ante las actitudes cerradas de las partes que terminó presenciando con lágrimas uno de los últimos intentos por acercar a las partes.

En primer lugar se modificaron las normas que regían a la CGR modificando su estructura de gobierno como también la forma en que se administraban los recursos hídricos. Así nacen las Normas Provisionales de 13 de abril de 1967- “normas provisionales” que todavía rigen- y que fueron modificadas parcialmente por la Orden Ministerial del 19 de abril de 1969 y por la Resolución de la CHE del 6 de abril de 1998.

Las principales modificaciones de este nuevo ordenamiento fueron:

- la separación de la acequia de Fontanet de la administración de la CGR de Piñana;
- la integración de los regantes a la CGR por intermedio de las respectivas Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos (posteriormente Comunidades de Regantes) de cada demarcación municipal que en total comprendía catorce CR con cuatro representantes del municipio de Lérida y dos de Corbins<sup>262</sup>;
- la separación del Alcalde de Lérida de la presidencia del Sindicato de Riego o Junta de Gobierno- órgano ejecutivo- ostentando sólo la Presidencia de la Junta General;
- una estructura del canal en tres grandes divisiones que afectan a la proporcionalidad con que los usuarios deben contribuir al mantenimiento del canal. La primer categoría comprende a la presa de captación y al Canal General y a los desagües de Ull Roig, de Explotaciones y Sequiota. El mantenimiento de las mismas es sufragado igualitariamente por todos los usuarios. La segunda categoría comprende el cauce del Ojal de Ratera y las acequias Mayor y del Cap. Para el funcionamiento de la acequia Mayor contribuyen en partes proporcionales los usuarios directos de esta y con un 65% de los que les corresponde a los usuarios industriales de aguas arriba; para la acequia del Cap se modifica la participación de los industriales de aguas arriba a un 35%.
- el sistema de distribución de aguas que se adopta para las distintas comunidades es una modulación temporal en el uso que va de más a menos a medida que se va descendiendo en el curso del cauce. En principio se sigue con la libre disposición del agua por parte de los regantes pero se limita la misma a los regantes de aguas arriba- entre el desagüe de Explotaciones Hidroeléctricas SA y los ángulos de Roselló así como las situadas en la acequia del Cap en los términos Municipales de Torrefarrera y Roselló- entre los lunes y viernes de 6 a 20 hs.

Estas características especiales tanto en la estructura de gobierno como en la gestión de los recursos se derivan de una solución intermedia entre las normas y prácticas tradicionales y las

---

<sup>262</sup>Una primera característica que destaca en estos regadíos es que las demarcaciones de las Comunidades de Regantes están circunscriptas a los términos municipales. Las normas Provisionales rescatan la tradición municipalista en la que se unifican los intereses de regantes y municipios. Es llamativo también que las Hermandades de Labradores y Ganaderos fueran el primer órgano de representación de los regantes hasta tanto se constituyan las Comunidades Locales. Para esta época las primeras entidades reclamaban la integración a ellas de las CR en la nueva ley de asociaciones lo que generó un largo conflicto por el rechazo de estas últimas que fue canalizado por la Federación Nacional de CR.