

JORDI ROSELL (*)

LOURDES VILADOMIU (*)

El Programa de Compensación de Rentas por reducción de regadíos en Mancha Occidental y Campo de Montiel (**)

1. INTRODUCCIÓN

La transformación de tierras de secano en regadío ha sido un procedimiento habitual para alcanzar el potencial agrario y el desarrollo territorial en buena parte de España. El rápido avance del regadío a lo largo de la segunda mitad del siglo XX atestigua la importancia que esta transformación ha tenido. Ello no es óbice para que la expansión de los regadíos se encuentre fuertemente cuestionada. Impactos medio-ambientales, evolución de los mercados de los productos agrarios, acuerdos y políticas internacionales (GATT-OMC y PAC) e incapacidad de rentabilizar las elevadas inversiones requeridas son argumentos centrales en el debate actual sobre los regadíos (MOPTMA y CEDEX, 1994; Rosell, Alcántara y Viladomiu, 1995; Tió, 1994).

En lo referente al medio ambiente, la atención prestada a los procesos de extensión de regadío o a la prevención con que se ven los futuros desarrollos provienen de los impactos del regadío sobre el volumen y la calidad de las aguas de los acuíferos subterráneos, de la creciente presión a favor de la preservación

(*) Dpto. de Economía Aplicada. Universitat Autònoma de Barcelona.

(**) Este artículo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación comunitario *Orientaciones regionales para apoyar el uso sustentable de los recursos agrarios en los programas comunitarios agroambientales*, proyecto de investigación incluido en el Programa Comunitario AIR (AIR 3 CT94-1296). En el proyecto vienen colaborando Gregorio López (Univ. de Castilla-La Mancha) y María Morón.

de zonas húmedas (Montes, 1995), de la atracción que generan determinados hábitats de animales y de la presión por la conservación de determinados paisajes ya sean naturales (valles montañosos) o históricos (seudo-estepas cerealísticas, secanos mesetaños,...). En este contexto, lo sucedido en el centro de la región de Castilla-La Mancha resulta particularmente interesante. Entre mediados de los setenta y finales de los ochenta, en una extensión de 800.000 ha, se pusieron en regadío más de 130.000 ha con aguas provenientes de dos grandes acuíferos, multiplicando por cuatro la superficie tradicionalmente regada. La comarca vivió una auténtica «revolución del maíz» y un importante dinamismo económico (Sancho Comins *et alrii*, 1994; Martínez Vega *et alrii*, 1995). El regadío permitió cambiar los cultivos tradicionales en la zona: viñedos, cereales de secano y olivos, por producciones más variadas y rentables, maíz, alfalfa, remolacha azucarera, etc. La reducción de las superficies dedicadas a olivos y viñedos se vio también favorecida por las directrices de la Comisión Europea, quien ya antes de la adhesión de España exigía una disminución de la producción de estos productos y posteriormente ha mantenido incentivos para su arranque.

La expansión de los regadíos cambió el balance hídrico de los dos acuíferos (n.º 23 o de La Mancha Occidental y n.º 24 o del Campo de Montiel). Esta situación, que se inició ya a finales de los setenta, con el descenso del nivel freático en el acuífero de La Mancha Occidental, se evidenció en la década siguiente y comportó la necesidad de profundizar la mayoría de los pozos, el agotamiento de algunos y una serie de implicaciones medioambientales. Entre éstas últimas cabe destacar la práctica desaparición de los cursos de agua superficial con la desecación de los cauces que constituyen la cuenca alta del Guadiana (ríos Záncara, Cigüela, Viejo, Guadiana Alto, Azúer...), el deterioro en la calidad de las aguas subterráneas (infiltración de aguas drenadas de los cultivos de regadío con elevado contenido en sales y nitratos), la disminución del grado de humedad de los suelos de secano y la desaparición de un gran número de lagunas que conformaban la llamada Mancha Húmeda (incluida dentro de la lista de *Reservas de la Biosfera* de la UNESCO). Sobre este aspecto, hay que referirse muy especialmente al proceso de degradación vivido por Las Tablas de Daimiel, por tener la categoría de Parque Nacional y estar acogida a la lista RAMSAR de *humedales de importancia internacional*.

La introducción en la reforma de la Política Agraria Común de 1992 de los programas zonales agroambientales, a través del Reglamento (CEE) 2.078/92, proporcionó un instrumento para abordar esta problemática por cuando el objetivo de estos programas era avanzar hacia la «introducción de prácticas agrarias respetuosas con el medio ambiente» (Viladomiu y Rosell, 1995). En marzo de 1993, la Comisión Europea aprobaba como programa zonal agroambiental el *Programa de Compensación de Rentas por reducción del regadío en La Mancha Occidental y Campo de Montiel* (PCR) también conocido como «plan de humedales» o «programa del Parque de Las Tablas de Daimiel». Fue el primer programa aprobado de la nueva política agroambiental. Cuando han transcurrido más de tres años es posible realizar un primer balance de la aportación socioeconómica y ambiental de este programa a la zona, así como de su contribución a la gestión de los recursos hídricos subterráneos españoles.

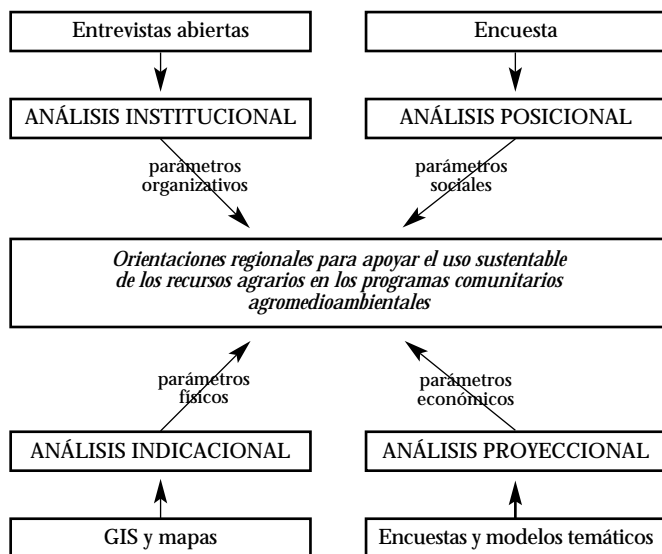
El análisis que se presenta se inscribe dentro de un proyecto de investigación que se está realizando en cinco países comunitarios (Alemania, Francia, Gran Bretaña, Países Bajos y España) con el objetivo de desarrollar orientaciones que permitan alcanzar un uso sustentable de los recursos agrarios en las diferentes regiones europeas, a partir de políticas agroambientales. Metodológicamente consta de cuatro ámbitos: *institucional*, donde se analiza el cuadro organizativo-administrativo, a través de entrevistas a las instituciones implicadas; *posicional*, donde se estudia el comportamiento y valoración de los agricultores, a partir de la realización de encuestas a partícipes y no partícipes de los programas agroambientales; *indicacional*, donde se detectan las subáreas de mayor gravedad de problemas ambientales y se analizan sus interrelaciones, a partir de un Sistema de Información Geográfica (GIS); y *proyeccional*, donde se estiman las tendencias de futuro a partir de la realización de modelos agroeconómicos. El esquema 1 recoge sintéticamente la estructura del proyecto, distinguiendo el tipo de parámetros principales que se pueden obtener de cada ámbito. Este artículo recoge únicamente algunos resultados del ámbito institucional y del posicional.

2. ANTECEDENTES

El programa agroambiental zonal de La Mancha Occidental y Campo de Montiel no ha sido la primera medida tomada

Esquema 1

Estructura básica del proyecto de investigación



por la Administración para afrontar la situación descrita anteriormente. Los primeros informes técnicos alertando sobre la sobreexplotación del acuífero de La Mancha Occidental datan de finales de los años setenta (1). Lo expuesto en estos informes se confirmó a inicios de la década siguiente cuando los Ojos del Guadiana (aliviadero del acuífero) dejaron de manar. La reacción de la Administración fue, sin embargo, muy lenta y cauta; si bien el impacto de este fenómeno sobre Las Tablas de Daimiel era visible, no existió voluntad de afrontar la raíz del problema («valen más los agricultores que los patos») y se optó por concentrarse en los efectos y no en las causas del problema. Así, el *Estudio de Viabilidad de un Plan de Regeneración Hídrica del Parque Nacional de las Tablas de Dai-*

(1) En 1979, la situación de desequilibrio hídrico era descrita en un Informe del *Servicio Geológico* del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (Informe 11/79) advirtiendo de la posibilidad de que *Las Tablas* se transformaran de aliviadero de las aguas del Acuífero a balsa de recarga del mismo (Garrido, 1991 y MOPTMA-CHG, 1995).

miel (2) señalaba como solución la recarga artificial de las zonas húmedas del Parque. A corto plazo se recomendaba bombear agua de pozos situados en el propio Parque o zonas limítrofes y, a medio plazo, trasvasar aguas al Parque desde el Acueducto Tajo-Segura u otras.

La sobreexplotación del acuífero del Campo de Montiel se evidenció al no drenar agua en las Lagunas de Ruidera y en algunos manantiales y arroyos situados al sur del acuífero. Estos hechos fueron los que crearon mayores conflictos toda vez que cesaron los aportes de agua al Pantano de Peñarroya, que aseguraban el abastecimiento urbano y los regadíos con aguas superficiales de Tomelloso y Argamasilla de Alba, y al afectar a los regadíos tradicionales de vega en zonas como Montiel y Villanueva de la Fuente así como al abastecimiento urbano de Villahermosa y Montiel. Ello dio lugar a una pequeña «guerra del agua» que enfrentó a los regantes del acuífero (agrupados bajo la «Asociación de Titulares de Aguas Privadas del Acuífero de Campo de Montiel») y a los pequeños regantes de Tomelloso y Argamasilla de Alba. Estos últimos, la mayoría integrados en el sindicato COAG, junto a grupos ecologistas crearon un movimiento a favor de la llamada «opción cero», es decir, prohibición de regar en el acuífero. Mientras los primeros, agrupados en el sindicato ASAJA, achacaron el problema a la sequía y pedían compensaciones para dejar de regar (López Sanz, 1995). La situación también fue conflictiva en la zona meridional del acuífero, especialmente en Villanueva de la Fuente donde los vecinos cortaron el tendido eléctrico de las instalaciones de riego de una explotación agraria, que en su opinión, era la causante del agotamiento de los manantiales que venían abasteciendo a la localidad. Los conflictos llegaron a alcanzar una proyección pública notable, dado que afectaron a explotaciones de personas influyentes (MOPTMA-CHG, 1995).

Las repercusiones sociales de lo sucedido en el acuífero de La Mancha Occidental fueron mucho menores: por un lado, el efecto fue más repartido (descenso de niveles) y afectó a los propios causantes del problema (si bien a unos con mayor intensidad que otros); por otro lado, afectó a una zona protegi-

(2) Informe encargado en Octubre de 1984 por el MOPTMA y MAPA a raíz de la progresiva reducción de la superficie inundada en el *Parque Nacional de Las Tablas de Daimiel*.

da –Parque Nacional– que no tenía detrás ningún movimiento reivindicativo fuerte (3).

La promulgación de la Ley de Aguas de 1985 (Ley 29/1985, de 2 de Agosto) dotó a la Administración de instrumentos de intervención más precisos. El artículo 54 de esta Ley prevé la posibilidad de declarar sobreexplotados los recursos hidráulicos subterráneos de una zona lo que comporta la «ordenación de todas las extracciones». En febrero de 1987 y abril de 1988, la *Confederación Hidrográfica del Guadiana* aprobó las *declaraciones provisionales de sobreexplotación* de los acuíferos de La Mancha Occidental y Campo de Montiel, respectivamente. Estas declaraciones comportaron la prohibición de construir nuevos pozos y de profundizar los existentes y la ordenación de las extracciones de aguas a través de un *régimen de explotación* del acuífero, que determina la cuantía de agua máxima a extraer (m^3 anuales por ha), y la reparte entre las explotaciones con derecho a riego (es decir, inscritos en el Registro de Aguas), modulándola en función de la extensión de las explotaciones. Las explotaciones de menor tamaño disponen de una mayor dotación de agua por hectárea (4).

La vía restrictiva que supone la imposición de regímenes de extracción fue fuertemente contestada en la zona, especialmente en el acuífero del Campo de Montiel. Los titulares de aguas subterráneas del mismo cuestionaron la propia situación de sobreexplotación (5) y la Administración hidráulica reconoció que el régimen de explotación fue desobedecido (MOPTMA-CHG, 1995). De hecho, se trataba de una medida socialmente muy poco aceptable y operativamente difícil de controlar. La propia *Confederación Hidrográfica del Guadiana* reconoció la falta de medios humanos y técnicos para ejercer el control de las extracciones (MOPTMA-CHG, 1995). Los regímenes de

(3) Posteriormente han ido surgiendo iniciativas entre las que destacamos: en junio de 1991 se realizó una manifestación multitudinaria en Alcázar de San Juan, en 1992 se creó AEDA-23 (Asociación Ecológica en Defensa del Acuífero 23) asimismo una serie de actuaciones promovidas desde el Ayuntamiento de Daimiel cristalizaron en el libro de Serna, J. y Gaviña, M., 1995.

(4) Así, en 1995 y en el acuífero de La Mancha Occidental, las explotaciones de menos de 5 ha disponían de $4.278 \text{ m}^3/\text{ha}/\text{año}$ mientras que una explotación de 500 ha disponía de $1.129 \text{ m}^3/\text{ha}/\text{año}$.

(5) A diferencia del consenso existente sobre la sobreexplotación del acuífero de La Mancha Occidental, desde distintos medios se cuestiona la declaración de sobreexplotación del acuífero del Campo de Montiel (Llamas, 1992, 1994).

explotación ocasionaban importantes pérdidas de empleo y renta. De acuerdo a datos oficiales (MAPA-MOPT y JCC-LM, 1992), en ambos acuíferos existían cerca de 8.400 explotaciones de regadío con una superficie entre 105.000 y 135.000 ha. Teniendo en cuenta una disponibilidad de aguas del 100 por cien (aprox. 5.000 m³/ha/año) y una composición de cultivos como la que presentaba el área en los años 80, estimamos que el regadío generaba unos 18.000 empleos anuales (6). La reducción de la disponibilidad de agua a la mitad supone la pérdida de cerca del 25 por ciento de estos empleos, es decir, unos 4.500 empleos. La Administración (MAPA-MOPT y JCC-LM, 1992), por su lado, estimaba la pérdida de ingresos de los agricultores ocasionadas por la desaparición del regadío en 7,7 mil millones de ptas. anuales (59.520 ptas./ha × 130.000 ha).

Los agricultores y sus organizaciones profesionales reclamaban una actuación compensadora por las restricciones introducidas por el régimen de explotación si bien se carecía de antecedentes en España. Dado que la situación de sobreexplotación de los acuíferos afectaba a espacios naturales protegidos, la Administración regional planteó incluir la actuación compensadora en el marco del Reglamento (CEE) 797/85 cuyo Título V («Ayudas nacionales en las zonas sensibles desde el punto de vista del medio ambiente») contemplaba la posibilidad de implementar esquemas de ayudas a los agricultores en «zonas sensibles desde el punto de vista del medio ambiente». Pero antes de que el esquema de ayudas fuera aprobado, fue reformada la PAC. Tras la promulgación del Reglamento (CEE) 2078/1992 («medidas agroambientales»), la Administración española presentó a la Comisión Europea el *Programa de Compensación de Rentas* (PCR) como programa zonal.

3. EL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE RENTAS

El *Programa de Compensación de Rentas* (PCR) tiene como objetivos últimos reducir el consumo de agua a niveles próximos a los recursos renovables de los acuíferos, reducir el uso

(6) La estimación se basa en que cada hectárea de regadío exigiría un promedio anual 300 horas/año de empleo. La información sobre requerimientos de trabajo por tipos de cultivo proceden de J. E. Verde (1994).

de fertilizantes y fitosanitarios y compensar a los agricultores afectados por la disminución de la extracción de agua.

El *Programa* es voluntario y permite a los agricultores cobrar unas primas por hectárea como contrapartida a la reducción del volumen de agua empleada en las tierras de regadío reconocidas por la *Confederación Hidrográfica del Guadiana*, excluidos los viñedos. Partiendo de un consumo medio en las superficies regadas de 5.000 m³/ha/año, la reducción puede ser a tres niveles: 100 por cien; 70 por ciento y 50 por ciento, suponiendo una prima anual por hectárea, desde 1994, de 63.000, 45.150 y 27.300 ptas., respectivamente. Dado que el régimen de explotación establece una cuantía de agua por hectárea condicionada a la dimensión de las explotaciones, a partir de un determinado tamaño de la misma la dotación de agua disponible «fuerza» a acogerse al PCR. En el acuífero de La Mancha Occidental esta dimensión es actualmente de aproximadamente 15 ha. Para todos los agricultores que tengan una explotación de mayor tamaño su régimen de explotación no les permite utilizar más agua que la que se les asigna por el PCR a un nivel de reducción del 50 por ciento y, por tanto, siempre será más conveniente o rentable estar acogido al Programa de Compensación.

El coste aprobado por la Comisión Europea para los 5 años de duración es de 16.200 millones de ptas. (aproximadamente 104 millones de ECUs), de los cuales 75 por ciento son financiados por el FEOGA, 12,5 por ciento por el MAPA y otros 12,5 por ciento por la *Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*. Se trata de uno de los programas con mayor presupuesto del Reglamento 2078/92 y posiblemente el que comportará mayor gasto en su funcionamiento.

La gestión del *Programa* corresponde a la *Junta*. Esta institución firmó un Convenio con cada una de las *Comunidades de Regantes* (7) de los dos acuíferos para establecer normas de colaboración en la difusión, gestión y control del *Programa*. Existen actualmente 21 Comunidades de Regantes en el acuífero de La Mancha Occidental y una en el acuífero del Campo de

(7) Las Comunidades de Regantes (o Comunidades de Usuarios de Aguas Subterráneas-CUAS) surgen obligatoriamente al declararse un acuífero sobreexplotado. Además el Programa de Compensación de Rentas obliga a todos los acogidos a ser socios de una Comunidad de Regantes.

Montiel. El control del volumen de agua a extraer en cada explotación se ha venido realizando por medio de un *plan de cultivos* que anualmente deben entregar los agricultores en la correspondiente Comunidad de Regantes y que deben cumplir estrictamente. Se espera que en los años próximos este control se pueda realizar con caudalímetros, que desde mitades de 1996 se están instalando en las explotaciones acogidas.

El período para adherirse al *Programa* fue de 1993-95 y a finales de aquel año se habían acogido 2.652 explotaciones con una extensión total de 85.410 ha (con una media de 32,2 ha por explotación). Las cuantía total de las primas por explotación oscila entre las 25.000 ptas. y los 40 millones de ptas. No se estableció ningún sistema de modulación de la compensación económica condicionado a la extensión de la explotación.

Según datos oficiales, el ahorro teórico de agua de los acogidos al Programa fue de 182 hm³ en 1993, 235 hm³ en 1994 y 298 hm³ en 1995, cifras que están en consonancia con los objetivos de ahorro establecidos -240 hm³/año en el acuífero de La Mancha Occidental y entre 15 y 30 hm³/año en el acuífero del Campo de Montiel.

Cuadro 1

SUPERFICIES ACOGIDAS Y AHORRO DE AGUA EN EL PCR

1993			
Opción	ha acogidas	Ahorro m ³ /ha	Ahorro total hm ³
50%	26.126	2.540	66,36
70%	28.326	3.475	98,43
100%	3.521	5.000	17,60
Total	57.973		182,39
1994			
Opción	ha acogidas	Ahorro m ³ /ha	Ahorro total hm ³
50%	33.124	2.540	84,14
70%	37.255	3.475	129,46
100%	4.474	5.000	22,37
Total	74.853		235,97
1995			
Opción	ha acogidas	Ahorro m ³ /ha	Ahorro total hm ³
50%	7.039	2.540	17,88
70%	73.149	3.475	254,19
100%	5.222	5.000	26,11
Total	85.410		298,19

Fuente: Junta de Comunidades de C-LM, 1996.

4. BALANCE DEL PROGRAMA: LOGROS E INSUFICIENCIAS

El Programa que nos ocupa fue el primer programa agroambiental zonal derivado del Reglamento (CEE) 2078/93 aprobado y aplicado en España y, de hecho, en toda la Unión Europea. Introduce elementos nuevos en la gestión de los recursos hídricos subterráneos que merecen su consideración detallada. Para realizar un balance de esta experiencia utilizaremos los resultados obtenidos de 75 encuestas, de las cuales 62 se hicieron a agricultores acogidos al Programa, y la información procedente de entrevistas a las Administraciones implicadas, Comunidades de Regantes, Sindicatos, Grupos ecologistas, etc., completadas en el segundo semestre de 1995 y primer semestre de 1996.

4.1. Logros

El éxito del PCR, en términos de acogidos, no debe llevarnos a concluir que los agricultores manchegos están especialmente sensibilizados con las consecuencias ambientales de su actividad. El Programa, como hemos visto, es voluntario, pero su aceptación viene condicionada por el *régimen de extracción* impuesto por la *Confederación*. A partir de una cierta dimensión las explotaciones agrarias disponen de dotaciones medias de agua por hectárea que les «fuerza» a acogerse al Programa. Como hemos razonado, en el PCR, a diferencia de otros programas agroambientales, el elemento compensación es determinante y no el incentivador, y ello está en el propio nombre del Programa.

Como se ha explicado, la respuesta tradicional a situaciones como la vivida por los dos acuíferos se basó en la imposición administrativa de limitaciones a la extracción de agua (*régimen de explotación*) sin establecer compensación alguna. Se trata de un enfoque difícil de instrumentar, políticamente costoso y socialmente gravoso. El *Programa de Compensación de Rentas* al introducir una indemnización por la caída de rentas que supone cambiar hacia cultivos menos exigentes en agua y con un margen bruto por hectárea menor, legítima y convierte en socialmente aceptable la restricción a la extracción de agua.

Hacer aceptable socialmente una restricción previa es un rasgo particular del PCR como programa agroambiental zonal. La compensación era una demanda social y ello explica que haya sido adoptado masivamente, a diferencia de muchos otros programas agroambientales europeos que tienen un grado de respuesta minoritario. La carencia de un censo definitivo de la superficie de riego reconocida –inscrita en el Registro de Aguas– por la *Confederación Hidrográfica* impide el conocimiento preciso del porcentaje de tierras acogidas en relación al total acogible, pero en cualquier caso éste es muy alto.

El objetivo «compensación» parece haberse alcanzado, el programa supone el pago de más de 16.000 millones de pesetas entre los agricultores de la zona en cinco años; además, la entrada en funcionamiento del PCR coincidió en el tiempo con la reforma de la Política Agraria Común, con la implementación de los pagos compensatorios por superficies de la *Organización Común de Mercado* (OCM) de los herbáceos. Esta circunstancia ha supuesto que la compensación agroambiental se ha acompañado de la llegada de las ayudas por superficie de la PAC de forma que en el conjunto de la zona los resultados económicos han sido buenos a pesar de las limitaciones en el agua disponible. Casi la mitad de los encuestados reconocían una mejora significativa de los ingresos en los últimos años, indicándose que los pagos procedentes del PCR suponían un 20 por ciento de los ingresos totales obtenidos en 1995 y que el resto de ayudas de la política agraria representaba otro 28 por ciento. Gracias al PCR ha sido posible mantener la capacidad adquisitiva de los agricultores y poder cumplir con los compromisos bancarios pendientes. De no haber existido los pagos compensatorios (los del PCR más los de la PAC), las repercusiones económicas en la zona hubieran sido mucho más drásticas, generando una crisis financiera de muchas explotaciones que presentaban importantes niveles de endeudamiento debido en buena medida a los créditos asumidos para la construcción de las infraestructuras de regadío. No obstante, de los resultados obtenidos en las encuestas destaca el mantenimiento de elevados niveles de endeudamiento y el lento nivel de disminución de éstos.

El objetivo «ambiental» de reducción del consumo de agua extraída del acuífero en las explotaciones acogidas al PCR parece también incuestionable en base a los cambios de cultivos

producidos en las explotaciones acogidas al programa. Los cultivos más exigentes en agua, como el maíz y la remolacha azucarera, han desaparecido prácticamente del área. Como hemos indicado el ahorro en el trienio 1993-95 se cifra próximo a 700 hm³. Su contribución a la recuperación del acuífero es mucho más discutible, dado el período de extraordinaria sequía que se vivió en los primeros años noventa y lo sucedido en las explotaciones al margen del PCR. Además, los científicos estiman que la recuperación de los acuíferos será en cualquier caso lenta, y que requiere un proceso a medio plazo. Por otro lado, ciertos autores (Naredo y Gascó, 1990) indican que la gravedad de la sobreexplotación del acuífero 23 estriba no sólo en la disminución media de los niveles sino en su dispar distribución, comportando un cambio en la circulación subterránea de los flujos de agua, de forma que éstos dejaron de ir en dirección a la zona natural de drenaje (*Las Tablas de Daimiel*). La recuperación del Parque Nacional puede ser por tanto un proceso complejo.

El PCR, además, ha comportado un descenso significativo en el uso de fertilizantes y abonos, por la propia extensificación agraria a la que nos hemos referido. El menor uso de estos inputs –aspecto en el que coincidían la totalidad de los encuestados– y la menor intensificación productiva ha permitido disminuir los niveles de contaminación.

La reducción del consumo de agua por parte de los agricultores ha supuesto una extensificación de la actividad agraria y, en consecuencia, ha ayudado a la reducción de los excedentes comunitarios. Se trata en consecuencia de un programa en línea con los grandes objetivos actuales de la PAC. Según los datos recogidos en una encuesta realizada, la retirada de tierras afecta al 30 por ciento de la SAU de regadío, porcentaje muy superior a los niveles obligados por la reforma de la PAC.

Por otro lado, el PCR se ha manifestado como el motor del proceso asociativo de los usuarios de los acuíferos, forzando la consolidación de las *Comunidades de Regantes*. Hoy se dispone de un órgano intermedio entre las administraciones públicas y los agricultores, que se presenta como interlocutor en el diseño y consolidación de la gestión de las aguas subterráneas. Estas instituciones han de ser la base para poner en funcionamiento de forma negociada cualquier modificación futura del

régimen de regadíos con aguas subterráneas. Las Comunidades de Regantes están jugando un papel importante en la sensibilización del tema del agua y en la necesidad de utilizar este recurso escaso de forma correcta. En conjunto los agricultores encuestados manifiestan una opinión favorable hacia estas instituciones, pero son cautos a la hora de reclamar un mayor protagonismo de éstas en la gestión de los recursos hídricos.

El PCR ha cubierto otros objetivos que sin estar explicitados en el mismo han tenido gran importancia. Por un lado, el PCR llegó, tal vez sin proponérselo, en el momento oportuno, por cuanto la sequía alcanzaba situaciones tan extremas que podía desencadenar una «desobediencia» generalizada a las limitaciones de los regímenes de explotación. La compensación ayudó a aceptar las reglas del juego, para una población que vivía angustiada por la falta de lluvias. Por otro lado, el PCR ha sido un elemento de distensión social, en el marco de los conflictos por trasvases de agua que se fueron generando en estos años de sequía y que enfrentaban a diferentes Comunidades Autónomas.

4.2. Insuficiencias

Dos cuestiones que nos parecen claves en la problemática de la zona y sus perspectivas futuras aparecen como no resueltos por el Programa de Compensación de Rentas. Nos referimos a la continuidad de los cambios inducidos por el mismo y la cuestión de las superficies de regadío no legalizadas.

El objetivo último de los programas agroambientales europeos es fomentar la introducción de «prácticas agrarias compatibles con la conservación del medio ambiente» mediante un régimen de ayudas. Tales ayudas agroambientales incentivan el cambio de prácticas y compensan los «costes de entrada» a las nuevas prácticas. La cuestión clave es saber hasta qué punto las «nuevas prácticas» van a necesitar para su mantenimiento la continuidad de las ayudas. En términos del PCR, la cuestión se traduce en saber si se está primando exclusivamente la renuncia temporal a cultivos intensivos en agua o si se está incentivando la introducción de una agricultura sostenible y, por tanto, menos intensiva en uso del recurso agua. En consecuencia, el dilema estriba en saber si el PCR de la zona

sirve sólo para llenar un período de sequía (o la espera de un trasvase) o si está contribuyendo decisivamente en la reconversión de la actividad agraria.

El PCR parece que ha sido hasta el momento poco incentivador de los cambios estructurales necesarios para consolidar una agricultura más respetuosa con el medio. Hasta el momento los agricultores sólo han sido partícipes pasivos de la reducción del consumo de agua al verse forzados a abandonar unos cultivos en beneficio de otros menos exigentes en agua, sin tener que buscar respuestas imaginativas a la nueva situación. El PCR ha tenido, sin lugar a dudas, un carácter pedagógico, por cuanto ha enseñado a valorar el agua y a ver la importancia que este recurso tiene en el mantenimiento del medio manchego, pero incluso esta dimensión hubiera sido mucho más evidente si hubieran funcionado desde el principio los caudalímetros. Estos aparatos hubieran hecho mucho más palpable la cuantía del agua empleada y hubieran forzando a cada agricultor a buscar la utilización óptima del agua que se le asigna, mejorando los sistemas de riego. El derroche por dejadez o por instalaciones obsoletas ha podido mantenerse. Además, hasta 1996 el PCR no ha estado acompañado de ninguna medida incentivadora de la modernización y mejora de los regadíos que hubieran podido favorecer cambios estructurales. En suma, para muchos de los entrevistados el PCR y el régimen de explotación son considerados como medidas coyunturales que deberían desaparecer en el momento en que se regularicen las lluvias o que se acometa un trasvase de aguas desde otras cuencas. Desde las primeras precipitaciones en 1996 han sido muchas las consultas que han recibido las Comunidades de Regantes sobre la fecha de levantamiento de las restricciones.

El PCR, por otro lado, nada aporta al problema de los pozos y superficies de regadío ilegales, es decir, no reconocidos por la *Confederación Hidrográfica del Guadiana*. Los problemas que se han planteado derivan de la insuficiente actualización del Censo disponible por la Confederación, de forma que se ha entrado en una causuística de multas, recursos, alegaciones, apertura y profundización de pozos, etc.. La Confederación se ha visto totalmente sobrepasada e incapaz de asumir las competencias que tenía, dando lugar a una situación de confusión y tolerancia hacia los «ilegales» o «no reconoci-

dos». El desorden se ha aprovechado para la apertura de nuevos pozos con la esperanza de que habría una nueva legalización. Dado que el PCR compensa a usuarios de pozos legales, es decir, aquellos con derechos reconocidos de uso del agua, ha quedado fuera de su ámbito la utilización de agua por parte de los «ilegales». El ahorro de agua motivado por el PCR –anteriormente mencionado– se refiere estrictamente a las extracciones de los pozos legales. Sin embargo, no se puede ignorar que se están extrayendo aguas de pozos no legalizados (8). Frente a esta realidad, la incapacidad reconocida por la propia Confederación para controlar el gran número de pozos ilegales (MOPTMA-CHG, 1995) y el apoyo político que sus propietarios están encontrando (9) lleva a un cierto «dualismo» –superficies de regadío legalizadas acogidas al PCR y, por ende, sometidas a un control del agua extraída y superficies de regadío no legalizadas extrayendo agua sin control frente a agricultores con pozos no legalizados. Ciertamente, el PCR no fue pensado para solucionar el tema de los pozos y superficies de regadío ilegales, pero abordar la problemática agroambiental de los dos acuíferos implica solucionar esta cuestión.

La insuficiente coordinación institucional entre todas las instituciones y organizaciones partícipes ha sido también una característica que ha marcado la gestión reciente de las aguas subterráneas y ha desperdiciado potencialidades del PCR. La falta de medios de la *Confederación*, la falta de sintonía de ésta con el gobierno regional, el poco apoyo político que ha contado desde las instancias locales, regionales y desde algunos Ministerios para llevar a cabo un ahorro drástico del agua y la insuficiente convicción de que el modelo de desarrollo practicado por la zona es insostenible –se continúan manteniendo grandes esperanzas en un trasvase de aguas superficiales que permita recargar los acuíferos– ha llevado a desaprovechar parcialmente las posibilidades que abría este primer programa agroambiental.

(8) En junio de 1996, el Secretario de la Comunidad de Regantes de Daimiel estimaba en 5.000 los pozos ilegales existentes en el acuífero de La Mancha Occidental sirviendo a una superficie de 100.000 ha (*La Tribuna* de Ciudad Real, 10 de junio de 1996).

(9) Las declaraciones del Consejero de Agricultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de junio de 1996 y la polémica que levantaron se encuentran en el periódico *La Tribuna* de Ciudad Real.

Por último, destaquemos que estas actuaciones compensadoras –PCR y ayudas por superficie de la reforma de la PAC– no han evitado una caída pronunciada del empleo y un freno global al dinamismo de la zona. El PCR compensa a los agricultores de la caída del margen de la explotación no a los asalariados que perdieron su empleo o a los suministradores de inputs agrarios que vieron como la extensificación reducía su mercado. La actividad agraria tiene un peso muy elevado en el área; un 51 por ciento de la población activa de Acuífero 24 trabaja en la agricultura y un 44 por ciento en el Acuífero 23 (el 14 por ciento en Castilla-La Mancha y un 9 por ciento en España). Con todo, el peso del sector agrario es mayor que el reflejado en estas cifras ya que el grueso de la actividad industrial y buena parte de los servicios dependen de la agricultura. Así, las principales actividades manufactureras son procesadoras de productos agrarios (bodegas de vinos, aceiteras, fábricas de queso,...). Además, la zona registra un importante desempleo y para los trabajadores asalariados la pérdida de jornales que ha supuesto la nueva orientación agraria no se ha acompañado de compensación alguna. Las grandes explotaciones, que son las que empleaban más mano de obra asalariada, son las que indican disminuciones más significativas en la carga laboral de hasta un 90 por ciento. La compensación de rentas desgraciadamente se limita a cubrir una caída de ingresos pero sin abrir expectativas de nuevas y alternativas actividades. Los planes de futuro de los entrevistados son bastante indeterminados, prevaleciendo la indecisión o incluso indicando la inexistencia de plan alguno, tras unas décadas de fuerte dinamismo que comportaron significativos cambios en la dimensión de algunas explotaciones y en la conversión hacia explotaciones de regadío. Prevalecen, no obstante, los objetivos tradicionales de la modernización agraria clásica, ya que la consideración a ampliar el tamaño de la explotación es el proyecto más remarcable de futuro, y no se detectan proyectos ligados a la mejora de la calidad, incorporación de otros productos, disminución de costes, ampliación del valor añadido incorporado en la explotación o el desarrollo de la pluriactividad.

En síntesis, el PCR ha cubierto objetivos tanto ambientales como sociales, siendo estos segundos tan importantes o más

que los primeros. Pero tristemente, no se han aprovechado suficientemente sus potencialidades como base para asegurar una mejor gestión de los recursos hídricos subterráneos y como una vía para avanzar hacia un modelo sustentable de los recursos hídricos de La Mancha Occidental y Campo de Montiel. □

BIBLIOGRAFÍA

- DEFENSOR DEL PUEBLO (1995): *Memoria de Actividades (1995)*. Madrid (Apartado 3.7. «Sistema acuifero de La Mancha Occidental»).
- GARRIDO ROSELLÓ, J. E. (1991): El Parque Nacional de las Tablas de Daimiel: régimen jurídico y protección. *Estudios Territoriales*, n.º 37.
- GONZÁLEZ-GORDÓN, M. (1994): La iniciativa privada en la protección de espacios naturales: el caso de Doñana. *El Campo*, n.º 128.
- ITGME (Instituto Tecnológico Geominero de España) (1989): Sistema Acuifero 23 Mancha Occidental. *Serie: Manuales de utilización de acuíferos*.
- KAULE, G. y MORGAN, M. (1995): *Regional guidelines to support sustainable agriculture through European Union-financed programmes: Results of «target methodology» testing in Castilla-La Mancha, Central Spain*. Institut fur Landschaftspanung und Okologie, Universitat Stuttgart.
- LÓPEZ SANZ, G. (1995): *Las Lagunas de Ruidera y el Acuífero 24 del Campo de Montiel: Historia de un amor imposible*. Universidad de Castilla-La Mancha.
- LLAMAS, M. R. (1992): La sobreexplotación de aguas subterráneas: ¿bendición, maldición o entelequia? *Tecnología del Agua*, n.º 9, enero.
- LLAMAS, M. R. (1994): El Plan Hidrológico Nacional y las aguas subterráneas. Otro punto de vista. *Revista de Obras Públicas*, marzo.
- MARTÍNEZ VEGA, J. et alrii (1995): Repercusiones de la sobreexplotación de acuíferos y de la PAC en la sustentabilidad de la agricultura manchega. *Estudios Geográficos*, n.º 219, abril-junio.
- MAPA-MOPT y JCC-LM (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación-Ministerio de Obras Públicas y Transporte y

- Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha) (1992): *Plan Coordinado de actuación en la Zona de la Mancha Occidental y Campo de Montiel*. Madrid, septiembre.
- MONTES, C. (1995): La Gestión de los humedales en España: conservación vs confusión. *El Campo*, n.º 132.
 - MOPTMA y CEDEX (1994): *Presente y futuro de los regadíos españoles*. Madrid.
 - MOPTMA-CHG (Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente-Confederación Hidrográfica del Guadiana) (1995): *El problema hidráulico de la cuenca alta del Guadiana*. Junio.
 - NAREDO, J. M. y GASCÓ, J. M. (1990): Enjuiciamiento económico de la gestión de los humedales: El caso de las Tablas de Daimiel. *Estudios Regionales*, n.º 26.
 - ROSELL, J., ALCÁNTARA, V. y VILADOMIU, L. (1995): *Economic Appraisal and European Union Funds: A Study of Water Management and Irrigation in Spain*. Sociedad Española de Ornitología/The Royal Society for the Protection of Birds, July.
 - SANCHO COMINS, J. *et altri* (1994): La tradición e innovación en el paisaje agrario: los efectos de la PAC en la región central española. *El Campo*, n.º 131.
 - SERNA, J. y GAVIRIA, M. (1995): *La quimera del agua. Presente y futuro de Daimiel y La Mancha Occidental*. Ed. Siglo XXI. Ayto. de Daimiel.
 - TIÓ, C. (1994): La Política Agraria Común y los nuevos regadíos. *Revista de Estudios Agrosociales*, n.º 167, enero-marzo.
 - VERDE, J. (1994): *Estimación del empleo agrario directo en los regadíos españoles y distribución por cuencas hidrográficas; empleos por hm³*. MOPTMA y CEDEX, 1994.
 - VILADOMIU, L. y ROSELL, J. (1995): Medio Ambiente y Política Agraria Común. *Boletín de Información Comercial Española*, n.º 2.484, diciembre.
 - VILADOMIU, L. y ROSELL, J., (1996): Informe preliminar sobre el Programa de Compensación de Rentas en los regadíos de la Mancha Occidental y Campo de Montiel. Documento de trabajo del proyecto de investigación *Regional guidelines to support sustainable landuse by EC agri-environmental programmes (AEP)*. Proyecto AIR 3 CT94-1296.

RESUMEN

El Programa de Compensación de Rentas por reducción de regadíos en Mancha Occidental y Campo de Montiel

La extensión de los regadíos con aguas subterráneas ha cambiado el balance hídrico de algunos acuíferos comportando efectos ambientales y socioeconómicos negativos. Lo sucedido en los acuíferos de La Mancha Occidental y Campo de Montiel es un ejemplo especialmente relevante de esta problemática. En marzo de 1993 la Comisión Europea aprobó un programa agroambiental zonal para compensar la disminución de rentas producida por la reducción del regadío. Cuando han transcurrido más de tres años, es posible realizar un balance de la aportación socioeconómica y ambiental de este programa a la zona así como estudiar la contribución de este tipo de actuación pública a la gestión de los recursos hídricos subterráneos españoles. Para realizar este balance se procedió a efectuar encuestas a los agricultores de la zona y entrevistas a las Administraciones implicadas, Comunidades de regantes, organizaciones ecologistas, sindicatos agrarios, etc.

PALABRAS CLAVE: Política agroambiental, gestión del agua, regadío, Castilla-La Mancha.

RÉSUMÉ

Le Programme de Compensation des Rentas par une réduction d'irrigation dans la Manche Occidentale et le Campo de Montiel

L'extension de l'irrigation à l'aide de l'eau souterraine a changé la balance hydrique de quelques aquifères en comportant des effets environnementaux et socio-économiques négatifs. C'est qui est arrivé aux aquifères de la Manche Occidentale et au Campo de Montiel est un exemple intéressant de cette problématique. En mars de 1993 la Commission Européenne a approuvé un programme agroambiental régional pour compenser la diminution des rentes provoquée par la réduction de l'irrigation. Après trois ans on peut réaliser une balance de l'apportation socio-économique et ambientale de ce program-

me à la région, comme étudier la contribution de ce genre de conduite publique à la gestion des ressources hydriques souterraines espagnoles. Pour la réalisation de cette balance, des entretiens ont été effectués auprès des agriculteurs de la région et des administrations impliquées, des communautés des arroseurs, des organisations écologiques, des syndicats agraires, etc.

MOTS CLÉF: Politique agricole environnementale, gestion de l'eau, irrigation.

SUMMARY

The Programme of Income Compensation for reducing irrigated land in Mancha Occidental and Campo de Montiel

The expansion of land irrigated using underground water resources has altered the water balance of some water-bearing strata, with negative environmental and socio-economic implications. The water-bearing resources in Mancha Occidental and Campo de Montiel are an especially relevant example of this problem. In march 1993, the European Commision approved a regional agro-environmental programme to compensate for income losses caused by reducing irrigated land. After over three years, the socio-economic and environmental contribution of this programme to the region can now be weighed up and the part played by this type of public policy in Spanish underground water resources management can be studied. A survey was conducted among local farmers, and the Administrations involved, irrigation cooperatives, ecological, organisations, farmers unions, etc., were interviewed in order to weigh up the situation.

KEYWORDS: Agri-environmental policy, water management, irrigation.