

TESIS DOCTORAL

“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..... | 25 |
| 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..... | 38 |
| 1.5.1 | Instituciones y cultura: la formación de los intereses | 41 |
| 1.5.2 | Las propuestas racionalistas: | 42 |
| 1.5.3 | Las propuestas culturalistas | 45 |
| | CAPÍTULO DOS..... | 52 |
| 2.1 | El marco de análisis para el estudio de la política hídrica en Cataluña..... | 52 |
| 2.1.1 | Los actores | 52 |
| 2.1.2 | El poder | 53 |
| 2.1.3 | Las ideas, los valores y las creencias | 54 |
| 2.1.4 | Los mecanismos de interacción. La medición de la trama y del grupo..... | 55 |
| 2.1.5 | Los estilos de gestión y las políticas públicas: estructura de interacción y valores compartidos..... | 57 |
| 2.2 | La estrategia de Investigación..... | 58 |
| 2.2.1 | Las hipótesis | 61 |
| II | LA POLÍTICA HÍDRICA EN CATALUÑA | 74 |
| | CAPÍTULO TRES | 76 |
| 3.1 | Antecedentes Históricos..... | 76 |
| 3.1.1 | Antecedentes remotos y factores políticos | 76 |
| 3.1.2 | Las instituciones liberales del siglo XIX | 77 |
| 3.1.3 | Las Confederaciones Hidrográficas: la división territorial por cuencas..... | 79 |
| 3.1.4 | La Planificación Hidrológica: la gestión de la oferta..... | 81 |
| 3.1.5 | Los problemas de saneamiento: La gestión de la calidad..... | 86 |
| 3.2 | El modelo Hidrológico Español: redes de actores y modelos de gestión | 87 |

| | |
|---|-----|
| CAPÍTULO CUATRO | 92 |
| 4.1 El subsistema de la política hídrica | 92 |
| 4.1.1 Los límites físico-territoriales del Subsistema de Política Hídrica..... | 92 |
| 4.1.2 Los Actores | 95 |
| 4.1.3 Actores político-administrativos..... | 95 |
| 4.1.4 Los actores económico-sociales..... | 98 |
| 4.1.5 Los actores ideológico-culturales: | 99 |
| 4.2 Fases de la política hídrica catalana: años ochenta y noventa..... | 103 |
| 4.2.1 Período de fundación de la PHC: 1979-1984. La gestión del saneamiento..... | 103 |
| 4.2.2 Consolidación institucional y conflictos territoriales: 1985-1989..... | 109 |
| 4.2.3 Crisis del modelo de administración e influencia creciente de la UE: 1990-1995.... | 115 |
| 4.2.4 La Transición: 1996-2000..... | 120 |
| 4.2.5 Los cambios en las leyes y estructuras organizativas del año 1999 | 127 |
| CAPÍTULO CINCO..... | 136 |
| 5.1 Las fases de la política hídrica: la inestabilidad institucional..... | 136 |
| 5.1.1 El estilo de gestión de la política hídrica: ratificación y crisis del modelo hidrológico 137 | |
| 5.1.2 El gobierno multinivel del agua en Cataluña..... | 139 |
| 5.1.3 Tendencias de cambio en el Estilo de Gestión: los sesgos individualistas e igualitarios. 146 | |
| III EL MUNDO AGRARIO Y LA POLÍTICA DE RIEGOS | 151 |
| CAPÍTULO SEIS | 151 |
| 6.1 Los objetivos múltiples de las políticas de riego..... | 151 |
| 6.1.1 La problemática agraria en los países industrializados | 152 |
| 6.1.2 La problemática agraria en España..... | 154 |
| 6.1.3 La agricultura catalana ante los nuevos desafíos | 156 |
| 6.2 El alcance de la política agraria: los problemas del mundo rural..... | 160 |
| 6.2.1 La identificación con la actividad predominante..... | 160 |
| 6.2.2 Lo rural como un espacio diferenciado | 161 |
| 6.3 Los fundamentos de las políticas activas hacia la agricultura..... | 162 |
| 6.3.1 Los factores endógenos | 163 |
| 6.3.2 Los factores exógenos | 171 |
| 6.4 El estilo de gestión de la política agraria catalana:..... | 173 |
| 6.4.1 La dimensión simbólica: | 173 |
| 6.4.2 Los modos de interacción..... | 175 |
| 6.4.3 El estilo de gestión: evolución y tendencias recientes..... | 176 |
| CAPÍTULO SIETE | 180 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 7.1 | Evolución histórica de los regadíos: Etapas en la política de riego de España..... | 180 |
| 7.2 | La política de riego en Cataluña..... | 185 |
| 7.3 | La política de riego de la Generalitat..... | 193 |
| 7.3.1 | Período de Fundación: 1979-1984..... | 194 |
| 7.3.2 | Consolidación Institucional: 1985-1989..... | 197 |
| 7.3.3 | Crisis del Modelo de Administración e influencia creciente de la UE: 1990-1995 . | 198 |
| 7.3.4 | Transición: 1996-2000..... | 203 |
| 7.4 | Características generales de los riego catalanes..... | 209 |
| 7.4.1 | Las macromagnitudes del área irrigada de Lérida..... | 211 |
| 7.5 | Los mecanismos de Coordinación entre la política hídrica y agraria..... | 223 |
| 7.6 | Las tendencias culturales de la política de riego: la continuidad de los objetivos..... | 226 |
| 7.7 | Los planes de riego en la provincia de Lérida..... | 230 |
| 7.8 | Las diferencias en los estilos de gestión de agricultura y medioambiente..... | 232 |
| IV | LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS CANALES DE URGEL, PIÑANA Y ARAGÓN Y CATALUÑA. | 237 |
| | CAPÍTULO OCHO..... | 241 |
| | El Régimen Jurídico, los sesgos culturales de las CR y el sistema natural..... | 241 |
| 8.1 | La legislación de aguas y las Comunidades de Regantes: los fundamentos de las leyes y su aplicación..... | 241 |
| 8.1.1 | La personalidad jurídica de las CR y sus relaciones con el Estado..... | 244 |
| 8.1.2 | Los principios de la legislación y las comunidades de regantes..... | 247 |
| 8.2 | Los sesgos culturales..... | 254 |
| 8.2.1 | La subcultura rural..... | 254 |
| 8.2.2 | Las tendencias culturales fomentadas por los Congresos de Regantes..... | 257 |
| 8.3 | El sistema natural:..... | 264 |
| | CAPÍTULO NUEVE..... | 267 |
| | EL CANAL DE PIÑANA..... | 267 |
| 9.1 | Los orígenes remotos del Canal de Piñana..... | 267 |
| 9.2 | De la titularidad municipal a la Comunidad General de Regantes..... | 269 |

| | | |
|-------------------|---|-----|
| 9.3 | “El orden dentro de la anarquía”, ¿el triunfo del Levihatán sobre los bienes comunes? | 272 |
| 9.3.1 | La gestión municipal | 272 |
| 9.3.2 | El período de anarquía | 274 |
| 9.3.3 | La Intervención administrativa | 275 |
| 9.3.4 | La representación de los usuarios y el sistema electoral en la CGR | 279 |
| 9.4 | La libertad individual de aprovechamiento | 282 |
| 9.5 | La iniciativa privada en la construcción | 286 |
| 9.6 | La intervención estatal en el revestimiento | 287 |
| 9.7 | La distribución de las cargas | 288 |
| 9.8 | La justicia del riego | 290 |
| CAPÍTULO DIEZ | | 293 |
| EL CANAL DE URGEL | | 293 |
| 10.1 | El capital barcelonés en la Huerta de Lérida | 293 |
| 10.2 | El Canal de Urgel: de la propiedad privada a la reversión a los regantes | 295 |
| 10.3 | El Canal de Urgel: De la gestión privada a la gestión comunitaria | 299 |
| 10.3.1 | La relación de la Sociedad Canal y los usuarios | 299 |
| 10.3.2 | La composición de la Sociedad Canal | 300 |
| 10.3.3 | El Sindicato de Riegos | 301 |
| 10.3.4 | Los usuarios industriales y de abastecimiento | 304 |
| 10.3.5 | Los usuarios no-participes | 305 |
| 10.3.6 | La Comunidad General de Regantes | 306 |
| 10.3.7 | Estabilidad en los cargos | 310 |
| 10.4 | Riesgo y beneficio económico | 312 |
| 10.5 | Iniciativa privada y pública en la construcción de los canales principales | 320 |
| 10.5.1 | La construcción del Canal Principal | 320 |
| 10.5.2 | La construcción del Canal Auxiliar | 322 |
| 10.6 | Las tareas de mantenimiento | 323 |
| 10.7 | Los sistemas de financiamiento | 325 |
| 10.7.1 | El financiamiento de la Construcción | 325 |
| 10.7.2 | Los costos sociales de los nuevos regadíos | 326 |
| 10.7.3 | El financiamiento del Canal Auxiliar | 327 |

| | | |
|--|---|-----|
| 10.7.4 | El conflicto de los cánones..... | 327 |
| 10.7.5 | Los cánones de la CGR..... | 330 |
| 10.7.6 | La vía de apremio..... | 331 |
| 10.7.7 | Los gastos..... | 331 |
| 10.8 | La distribución de Justicia en las CGR de Urgel..... | 332 |
| CAPÍTULO ONCE..... | | 335 |
| EL CANAL DE ARAGÓN Y CATALUÑA..... | | 335 |
| 11.1 | De la iniciativa privada a la intervención del Estado..... | 335 |
| 11.2 | La titularidad estatal de las aguas y las obras..... | 337 |
| 11.3 | La gestión compartida con el estado..... | 339 |
| 11.3.1 | La colonización de las tierras del Canal AyC..... | 342 |
| 11.3.2 | Del Sindicato General a la Comunidad General de Regantes..... | 344 |
| 11.3.3 | La representación de los usuarios y la estabilidad en los cargos de la CGR..... | 346 |
| 11.4 | De la suscripción a las fórmulas binómicas..... | 351 |
| 11.4.1 | La división territorial de la gestión y la evolución agraria:..... | 354 |
| 11.4.2 | La gestión hidráulica y la gestión de los canales..... | 356 |
| 11.4.3 | La distribución para los no regantes..... | 357 |
| 11.5 | La intervención estatal en la construcción..... | 358 |
| 11.5.1 | Las vías alternativas para aumentar de suministro de agua..... | 360 |
| 11.5 | Las tareas de mantenimiento..... | 362 |
| 11.6 | El sistema de financiamiento..... | 364 |
| 11.6.1 | El financiamiento de la Construcción..... | 364 |
| 11.6.2 | Los cánones de riego..... | 364 |
| 11.7 | La distribución de Justicia en las CGR de AyC..... | 366 |
| CAPÍTULO DOCE..... | | 367 |
| EL ESTILO DE GESTIÓN DE LOS REGADÍOS: ¿COMUNITARISMO EN LAS COMUNIDADES DE REGANTES? | | |
| | | 367 |
| 12.1 | La vigencia de las ideas comunitarias..... | 367 |
| 12.2 | La dimensión estructural y simbólica de las CGR..... | 368 |
| 12.2.1 | Objetivos e iniciativas en el origen de los canales: las inercias institucionales.... | 369 |
| 12.2.2 | El Régimen Jurídico General y las reglas operativas..... | 371 |

| | | |
|--|---|-----|
| 12.2.3 | Los derechos dominiales: la titularidad de las aguas y los cauces | 374 |
| 12.2.4 | Los usos y la distribución del agua: La necesidad obliga a organizarse..... | 377 |
| 12.2.5 | La Composición y el Gobierno de los Canales: | 389 |
| 12.2.6 | La construcción, el mantenimiento y la limpieza de los cauces:..... | 403 |
| 12.2.7 | El sistema de financiamiento | 405 |
| 12.2.7 | La Justicia de los canales | 408 |
| 12.3 | El grupo en las CGR | 410 |
| 12.4 | ¿Comunitarismo en las CGR? | 414 |
| CAPÍTULO TRECE..... | | 422 |
| LAS INTERACCIONES DE LAS CGR CON EL MUNDO EXTERIOR: EL PODER DE LOS REGANTES | | 422 |
| 13.1 | El poder local y las CGR | 422 |
| 13.2 | Las vinculaciones entre las CGR | 428 |
| 13.3 | La regulación de los ríos y las instituciones de los canales | 430 |
| 13.3.1 | La regulación del Esera y del Noguera-Ribagorzana: la convivencia entre los Canales de Piñana y Aragón y Cataluña..... | 430 |
| 13.3.2 | La regulación del Segre: De San Lorenzo a Rialb | 445 |
| 13.4 | El Entorno Macrosocial | 456 |
| 13.5 | Las pautas de interacción entre los regadíos de Lérida y las políticas públicas..... | 457 |
| 13.5.1 | Las políticas distribucionistas de fines del siglo XIX:..... | 457 |
| 13.5.2 | El intervencionismo estatal y el modelo corporativo | 459 |
| 13.5.3 | El fortalecimiento del estilo jerárquico | 461 |
| 13.5.4 | La planificación democrática y la gestión multinivel | 462 |
| 13.5.5 | Las interacciones entre las CGR y los organismos descentralizados | 466 |
| 13.5.6 | El poder de los regantes en las políticas públicas..... | 468 |
| 13.5.7 | La funcionalidad del sistema de interacción..... | 472 |
| CONCLUSIONES | | 476 |
| 1. | Consideraciones sobre el marco analítico:..... | 476 |
| 2. | El Estilo de Gestión de la Política Hídrica Catalana: | 478 |
| 2.1 | Los antecedentes históricos..... | 479 |
| 2.2 | El Régimen Jurídico, | 480 |
| 2.3 | Las fases de la política hídrica catalana..... | 481 |
| 2.4 | La crisis del Modelo Hidrológico:..... | 483 |
| 2.5 | Las tendencias de Cambio: las Reformas de fin de siglo..... | 485 |
| 3. | El mundo agrario y la política de riegos..... | 488 |

| | | |
|-----|--|-----|
| 3.1 | Los regadíos en la encrucijada entre la política hídrica y agraria: las diferencias en los estilos de gestión..... | 488 |
| 4. | El estilo de Gestión de las Comunidades Generales de Regantes: | 491 |
| 4.1 | El Régimen Jurídico de las Comunidades de Regantes..... | 492 |
| 4.2 | Los sesgos culturales de las CR | 493 |
| 4.3 | El estilo de gestión de las CR | 494 |
| 5. | La interacción de las CGR con el mundo externo | 504 |
| 5.1 | El Mundo Exterior de los regantes..... | 505 |
| 5.2 | Rialb y Santa Liestra | 507 |
| | ENTREVISTAS REALIZADAS:..... | 510 |
| | ANEXOS | 512 |
| | BIBLIOGRAFÍA | 528 |

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 | Departament de Medi Ambient |
| DSySS | Departamento Salud y Seguridad Social |
| EE | Estado Español |
| ENHER | Empresa Nacional Hidroeléctrica de la Ribagorzana |
| 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 Regadíos |
| 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 'guerras 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 período 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 Autónomas (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 tercer parte del trabajo se estudia el estilo de gestión de las comunidades de regantes analizando en particular las CGR de Urgel, Piñana 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 permitió 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 información¹.

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.

¹ 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 ‘inercias institucionales’ en el funcionamiento de la misma.

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, 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 agua².

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):

²Para 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".

En los niveles y escalas de gobierno

- 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. et 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 Hm³/año y doméstico -industrial de 41 Hm³/año, mientras que en la segunda se invierten estas proporciones: 50 Hm³/año en usos agrícolas y 527 Hm³/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 sistema³.

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

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

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 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 sufrían 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 populosa, 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 aguas⁴.

Definidas como "aquellas 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.

⁴ 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).

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 clasificatorios⁵.

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 riego⁶.

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

⁵ 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 focalize 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.

⁶Para 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.

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)⁷.

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).

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 Autónomas 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

⁷Un 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.

(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 hídricos⁸. 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.

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 racionalidades 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 perplejidad⁹.

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 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 restringida) 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).

⁸ 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).

⁹ 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.

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 immanente 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)¹⁰.

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 obre las políticas públicas sería considerado en los trabajos de Lucien Pye y Sidney Verva (1966), Robert A. Dahl

¹⁰Entre 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 sociológica entre otros de Weber, Durkheim, Mannheim, Parsons; de la sicología de Freud, de la escuela de Frankfort, de la sicología social de Lazarfield, de la antropología de Benedict y Mead y de Lasswell. (Almond G. 1990).

(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 (Huntington 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 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)¹¹. Las principales críticas desde

¹¹ 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 'entramado 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 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).

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)¹².

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 análisis¹³.

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

¹³ 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:

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.

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 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

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'.

diferentes enfoques contándose entre las obras más significativas las de Laclau y Mouffe sobre la Teoría del Discurso (Howarth D. 1997; Laclau 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 esta 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 esclarecimiento¹⁴. 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 contruidos 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

¹⁴El 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)

“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 (Lauclau 1988; Van Dijk T. 2000)¹⁵ 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 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

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

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 racionalidades, 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 racionalidades 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 sociólogos¹⁶.

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

¹⁶De 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.

de las premisas con que los participantes en las organizaciones estructuran sus actividades y percepciones¹⁷.

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 psicología cognitiva y la semántica lingüística.

Desde el análisis de las políticas públicas Jean Padioleau (1989:26) parte de la naturaleza cognitiva de las agendas públicas y analiza los mecanismos por los cuáles 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’¹⁸.

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

¹⁷ “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).

¹⁸ 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 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).

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 Política¹⁹. 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 factores²⁰. El neoinstitucionalismo enfatiza la 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.

¹⁹ 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.

²⁰ 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) Reduccionismo: 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.

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)²¹.

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. Buzas (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 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 .

²¹ 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).

Cuadro 1. Tipologías de los estudios de las instituciones

| | Propiedad | Proceso |
|------------------------------|--|--|
| Perspectiva Objetiva | Reglas de Juego Énfasis en la vertiente jurídico formal. (Commons, North, Ostrom) | Modelos de comportamiento, válidos y persistentes. Énfasis en la vertiente estructural. (Weber, Selznick, Huntington, Blau, Meyer, Rowan) |
| Perspectiva Subjetiva | Principios reguladores de la acción. Énfasis en la vertiente prescriptiva (normativa). (Parsons, Eisenstadt, Alford, Friedland) | Elementos constitutivos de la realidad social. 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 constricciones 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 constriñen 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

| Teoría de la Elección Racional | Enfoques culturalistas |
|---|--|
| <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; Norgaad A. 1996:31-57)²².

²² 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

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 ²³.

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

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).

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, que 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 logrados²⁴.

²³El 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)

²⁴La 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 incerteza 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 incerteza 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 inciertos²⁵. 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 automática 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

²⁵Dadas las situaciones de complejidad e incerteza 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.

la que prima el interés particular de cada actor. Sin dejar de considerar esta alternativa, otras propuestas 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 irracionales.

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 elites, el rol de los profesionales y su impacto en las ideologías y comportamientos y la forma en que las instituciones están moldeadas por consideraciones estratégicas²⁶.

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).

²⁶El 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 (Ramió 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 entronca en el debate de la sociología contemporánea entre los aspectos estructurales, el rol del sujeto y los factores culturales²⁷. 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)²⁸.

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

²⁷ 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.

²⁸ 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 (urdimbre) 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.

(1987:4) admite que la tendencia hegemónica en las ciencias políticas (y también en la economía) es 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 social²⁹ 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.

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 1987:6³⁰

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

²⁹ 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 recíprocas.

³⁰ 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).

alcanzar. Esta convergencia se puede lograr por situaciones de solapamiento, complementariedad e integración.

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 hídricos.

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 de estos conceptos es necesario precisar conceptualmente cada uno de estos elementos desde la perspectiva teórica elegida³¹.

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 estudios 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

³¹El 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.

las 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 recíprocas 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 sí 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 varíen.

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)³².

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

³²Para 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 ahorran a los individuos costes de información y cálculo (citado por Colomer J. 1994:54-58).

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 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)³³.

Las propuestas neocorporativas (Streek 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 medir³⁴.

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

³³Para 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*'

³⁴ 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.

(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.

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 clasificatorias 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 jerarquía³⁵.

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.

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)³⁶. 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 (Streek 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).

³⁵ 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.

³⁶Para 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).

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 gestión³⁷.

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 recíprocas, interactuantes y se refuerzan mutuamente de allí que existan formas de viabilidad entre las formas de ver el mundo y las relaciones sociales.

Otro elemento destacable es que al admitir la existencia de diferentes racionalidades 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.

³⁷ 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.

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 regadío 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 **período de estudio** comprende los *antecedentes históricos remotos* que han influido en la formación de las Instituciones del Agua profundizando en el *período 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 sesgados 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 **governabilidad** 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 hídricas 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 hídrica.**

Teniendo en cuenta el primer supuesto que establece que en la política hídrica 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 hídrica 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 hídrica 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 hídrica? ¿Cuáles son sus estrategias frente a las tendencias de cambio de la política hídrica? 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 hídricos.

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 Víctor 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 hídrica 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 socio-económicas?

2- •Dado que el regadío 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 regadío 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 partícipe puede tener más del 50% de los votos de la asamblea y se deben respetar los mecanismos democráticos de participación³⁸. 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 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 modernización³⁹.

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

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

³⁹Entre 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 (Töennis F. 1979).

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.

El Canal de Piñana es considerado un regadío 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 mediatizada 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 regadío, 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 veto 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 Autónomas 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 catalana⁴⁰.

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 regadío⁴¹. 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 musulmán⁴².

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 hídrica 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

⁴⁰ 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).

⁴¹ 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.

⁴² 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 cuasi-privado del agua⁴³. Así se concluía con un largo período de propiedad compartida e inmovilizada, pasándose al modelo liberal de propiedad individual, absoluta, libre y alienable⁴⁴. 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 cuasi-propiedad. Esto otorgaba gran poder político a quienes tenían las potestades descritas promoviéndose 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 1879⁴⁵. 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.

⁴³Otros 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.

⁴⁴Se culmina así con la propiedad comunal ya 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.

⁴⁵Este 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 sentido⁴⁶.

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 Escurrimientos del Pirineo Oriental en 1890⁴⁷. 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.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ El concepto de cuenca hidrográfica ya existía como ámbito territorial de gestión y contaba con antecedentes como la RO de 29 de julio de 1965 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.

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 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 Autónomas. En Cataluña abarca las zonas de mayor desarrollo agrícola comprendida en las provincias de Lérida y Tarragona⁴⁸.

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 Hidráulicas⁴⁹ (Pardo L. 1933).

En contraste con la del Ebro era la Confederación más pequeña de España (16.800 km²) 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

⁴⁸ 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).

⁴⁹ 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).

predominio de los funcionarios-especialistas⁵⁰. En 1931 con la República cambian su denominación por *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)⁵¹. 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 Hidráulicas⁵².

En 1959 se crean las Comisaría 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;

⁵⁰ 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 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).

⁵¹ 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).

⁵² 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 Comisaría de Aguas. Todos estos organismos eran de tipo unipersonales, burocráticos y subordinados jerárquicamente a la autoridad central.

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.

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 ingenieros⁵³. 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.

⁵³ 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).

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 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 regadíos⁵⁴ 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- período 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 consensadas⁵⁵(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 Hm³ en 1950 a 42.411 en 1980 (Cánovas E. 1989:89).

⁵⁴ 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 previsoramente influye 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).

⁵⁵ 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”.

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 similar⁵⁶.

Tabla 2 Evolución capacidad embalsada

| Año | número embalses | volumen en Hm ³ |
|------|-----------------|----------------------------|
| 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 I. 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 riego⁵⁷, generaron infraestructuras hidroeléctricas⁵⁸ 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

⁵⁶ 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 preferencia de los políticos por estas políticas distributivas se debe a que tienen beneficios concentrados y costos difusos. (Lowi T. 1972:298-310).

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

⁵⁸ En relación al uso del agua como proveedora de energía ya se ha mencionado la importancia que tuvieron los aprovechamientos hídricos 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 sinética) 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.

especiales de sus ríos - fuerte irregularidad de caudales ante los que la industria se adaptaba más fácilmente que el regadío - lo cierto es que el uso industrial relegó o limitó el riego en la región⁵⁹.

Al aprovechamiento del agua para producir energía sinéctica 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 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)⁶⁰.

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 privado⁶¹. 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 privado⁶².

⁵⁹ 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).

⁶⁰ 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).

⁶¹ 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.

⁶² 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.

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 Irujo 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 gastos y que en ninguno de tales capítulos existe el concepto de provisiones de dinero para el pago de multas?”⁶³

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 tomándose 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 aguas⁶⁴. 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.

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

⁶⁴En 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).

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'.

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 turística que reclamaba playas limpias y el fuerte crecimiento poblacional e industrial del área de Barcelona⁶⁵.

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 hídrica 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 hídrica 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

⁶⁵La 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.

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 hídrica 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.

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) |
|---|---|
| <p>Administración general 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.</p> | <p>Administración especializada 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.</p> |
| <p>Ámbito Provincial Demarcación territorial hasta 1932. Lag 1879 adopta la demarcación provincial ya vigente desde 1833 (Instrucción de Javier Burgos).</p> | <p>Cuenca Hidrográfica 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.</p> |
| <p>Principio Burocrático Comisarias de Aguas. Etapa franquista: importancia de técnicos</p> | <p>Principio Participativo Confederaciones hidrográficas con auge entre 1926-29. Reconocimiento parcial en II República y en el Franquismo. Consagración en 1979.</p> |
| <p>Principio Centralización Nacimiento de DGOH en 1932 y profundización de la primer etapa franquista.</p> | <p>Principio Descentralización 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).</p> |

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

El predominante corte jerárquico que ha tenido el modelo institucional de administración de las 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 hídrica “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 hídrica en garantizar la oferta de recursos se ha materializado en las grandes obras para regular la provisión de recursos⁶⁶. 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 regadío) 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).

⁶⁶ 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 con que se comunican los decisores y es influyente precisamente porque gran parte de él se da por sentado y no se discute” (Hall P.1990)

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.

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 hidrológica⁶⁷.

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.

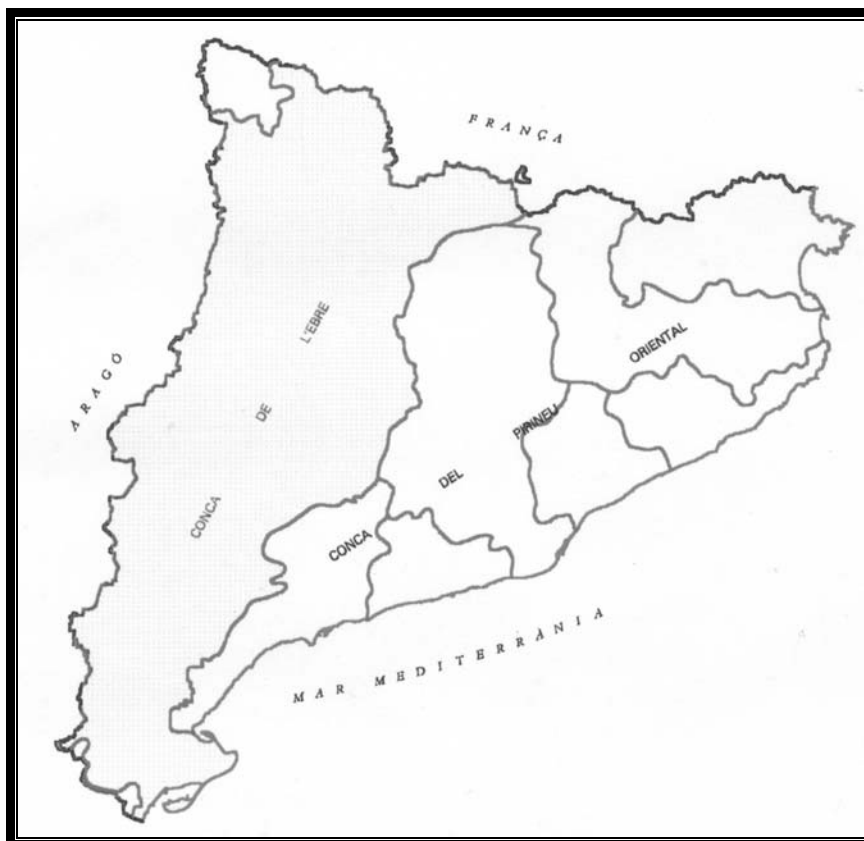
Mientras que la CE afecta a nueve CCAA la de Cataluña sólo discurre por la CA de Cataluña. De las 33 comarcas catalanas 22 pertenecen en su totalidad a las CIC mientras que el resto pertenece a las CE. Sólo el Solsonés puede considerarse significativamente dividido entre ambas cuencas.

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

⁶⁷ 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 Ebro⁶⁸, 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.

⁶⁸Esta división es una herencia de las anteriores Juntas de Explotación de la CPO. La superficie de las CIC es de unos 16.600 km² que corresponden a un 52% de la superficie total de Cataluña. Las cuencas del norte corresponden a las cuencas de los ríos Muga, Fluviá, 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 Francolí 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 mm⁶⁹. 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 desarrollen 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 Hm³.

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

⁶⁹ La superficie de la cuenca del Ebro perteneciente a Cataluña es de unos 15.700 km², 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 hídrica 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 adscritas 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 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.

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 agricultores⁷⁰.

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 obras⁷¹.

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

⁷⁰ En el Plan Hidrológico del Ebro aprobado recientemente se observa el peso de los agricultores que en el caso de Lérica 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).

⁷¹ 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.

control sanitario en forma concurrente con los Municipios sobre las aguas limpias (“Red de Vigilancia 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 recíprocas 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 el 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 competencia, 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 Convergència 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 Catalunya- Els Verds (IC-EV) 9,71% y Esquerra Republicana de Catalunya (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

avalan las “políticas de gestión de la oferta” a través del PHCIC⁷². 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 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 empresas⁷³.

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 excluyentes⁷⁴. 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

⁷² 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.

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

⁷⁴ 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”.

propuesto la conformación de redes de especialistas para realizar a un trabajo interdisciplinario⁷⁵.

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 confluyendo 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

⁷⁵El 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.

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 con 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 Autónoma de Cataluña (Ramió R. y Subirats J. 1995:151-158)⁷⁶ 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 discurran por más de una Comunidad Autónoma”, 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

⁷⁶La 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).

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 publicas 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.

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 Autónomas (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 institucionales⁷⁷. 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 gobernará 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

⁷⁷ 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.

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 depuradoras)⁷⁸. La aceptación pública de este canon tiene distintas explicaciones: la urgencia de medidas ambientales reclamadas por diferentes sectores⁷⁹ 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 concesionaba 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.

⁷⁸ 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.

⁷⁹ 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 periodos 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 proteccionistas (Folsch R. 1998).

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 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 hídricas 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

| Órganos de gobierno y Administración. Funciones | Composición |
|---|--|
| <p>Consejo de Dirección <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> | <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> |
| <p>Gerente <i>Funciones: dirige su funcionamiento bajo directrices del Concejo de Dirección</i></p> | <p>Designado por el Presidente de la JS</p> |

Dadas las facultades previstas en el Estatuto Autonómico la Generalitat preparó en 1981 el “Marc per al pla d’aigües de Catalunya” 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 Catalunya (DPTyOP, 1981)⁸⁰.

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 intervinientes 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 minitransvase de aguas de los regantes al Municipio de Tarragona y su zona de

⁸⁰ 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 Catalunya. Con respecto al Plan Territorial su tratamiento llevaría varios años.

influencia. La ley 18/1981 da el marco regulatorio en el que se inscribe el futuro “Consorti d’Aigües de Tarragona” (empresa mixta mayoritariamente estatal) que sería la entidad encargada del suministro en alta a la red.

La peculiaridad de este acuerdo fue que por primera vez una Comunidad de Regantes cedía 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 intervinientes que originaron extensas negociaciones entre las partes en un proceso que demandó años hasta ver concretadas las obras (CMIC, 1978)⁸¹.

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 obra⁸².

⁸¹ En 1989 comenza 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/lts./segundo establecidos en la ley 18/1981.

⁸² 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.

4.2.2 Consolidación institucional y conflictos territoriales: 1985-1989

A **nivel Estatal** el control legislativo por parte del PSOE permitió 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 continentales⁸³ con un procedimiento que ataba la 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 industriales⁸⁴.

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).

⁸³ Para Martín-Retortillo S. la demanialización 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 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).

⁸⁴ 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.

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 integrarán 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 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 Lag 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 hídrica 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’aigües 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 Departament 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 hidráulica⁸⁵.

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 organismo⁸⁶.

⁸⁵ 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.

⁸⁶ 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 Hidrica); Francesc Vilaró fue director de proyecto del “Estudio de los Recursos Totales del Pirineo Oriental” en 1971 (que ya preveía 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.

Esta Administración trata de reunir en sí el ejercicio de todas las competencias de la CA concentra las funciones de las anteriores Confederaciones Hidrográficas y de las Comisarías de Aguas, pero manteniendo la especialidad de la JS (Embuid 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).

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

| Órganos de gobierno y Administración. Funciones | Composición |
|---|---|
| Presidente <i>Funciones semejantes al Presidente CH</i> | Director General de Obras Hidráulicas |
| Comisión de Gobierno <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) |
| Comisión Delegada <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 |
| Director de la JA | |
| Órganos de gestión | (Semejantes a las Confederaciones Hidrográficas) |
| Asamblea de Usuarios | |
| Comisión de Desembalse | |
| Juntas de Explotación | |

| | |
|------------------------|--|
| Juntas de obras | |
| Director | |

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 estos⁸⁷. Esta situación se ha mantenido hasta la actualidad sin que la entidad se plantee 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 período 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 socioeconómicas⁸⁸ con el sistema de financiación estatal de las principales infraestructuras y subsidios para el sector agrario⁸⁹. 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 normalizase 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

⁸⁷ 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.

⁸⁸ 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 cualidad 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).

⁸⁹ 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).

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 período 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 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 setenta⁹⁰. 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

⁹⁰ 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 sustancias 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 sustancias peligrosas.

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.

Para el Gobierno de la Generalitat el ingreso a la UE fue un hecho auspicioso que condecía 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 recursos⁹¹.

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 suministro⁹². 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 paradójica 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

⁹¹ 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 Catalunya 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 financiamiento 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).

⁹² 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).

(Directiva 272/91) que implicaba un cronograma de acciones que exigían acelerar las tareas previstas en el plan⁹³. A estas exigencias externas se le suman las críticas que desde el Parlamento se hacía al retraso en las obras de saneamiento⁹⁴.

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 Local⁹⁵.

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 de 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

⁹³ 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.

⁹⁴ 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.

⁹⁵ 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.

modernizador que se dio en la Generalitat. Su creación no implicó “privatizar la obra pública (sino) *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 ajenas 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 sociedad⁹⁶ 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 propuestas⁹⁷. La pérdida de la mayoría socialista en el

⁹⁶ 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).

⁹⁷ 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 intercuenas. 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 Antitransvase del Ebro creada en Cataluña.

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 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 Autónomas (principalmente Aragón), desde el Parlamento Catalán (DSPC 1990/ Sessions Plenaires núm 42 y 43.1) y de sectores vinculados a las cuencas del Ebro⁹⁸. 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.

⁹⁸ La Comisión antitransvase 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).

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 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' 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 Europea⁹⁹ 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 gestión¹⁰⁰ y una rediscusión de los principios de la administración hídrica¹⁰¹.

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 privados¹⁰². 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 intercuenas en el PHN. Tanto

⁹⁹ 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).

¹⁰⁰ 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 que 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 al año anterior) pero se le deben sumar los 12000 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' yq que esta política 'apuesta por el cemento' y 'hará las delicias de constructores y empresarios'.

¹⁰¹ 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.

¹⁰² En el año 1998 se aprobaron los Planes Hidrológicos de Cuenca (Dec. Real 1664/ 1988 del 24 de julio) en un largo período 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.

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 primero¹⁰³.

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 empresarial¹⁰⁴ del tema hídrico son algunas medidas orientados en ese sentido¹⁰⁵.

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 hídricos¹⁰⁶.

¹⁰³ 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 m³ por segundo, el Plan aprobado estima en 100 m³ de caudal mínimo o 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).

¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ El esquema de análisis de Ramió y Subirats llega hasta el año 1995.

En este período se incrementó la influencia de CiU ante el Parlamento Español ya que al no alcanzar las mayorías 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 central¹⁰⁷.

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 formalmente la administración hídrica 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 Autónomas 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 trasvase¹⁰⁸ 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

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ 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.

transcurso de un año sobre las demandas efectivas del área de Barcelona y la viabilidad que puedan tener los diferentes proyectos¹⁰⁹.

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 la situación con casos a los que en la opinión pública se les ha otorgado especial trascendencia¹¹⁰. 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)¹¹¹. 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 alguna 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 encomendada 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 municipios¹¹². 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.

¹⁰⁹ 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 hídrica. 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%.

¹¹⁰ En 1987 ingresó por primera vez en prisión un empresario denunciado por delito ecológico.

¹¹¹ 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.

¹¹² 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.

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 UE¹¹³.

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.

¹¹³Las características básicas del proyecto eran:

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 6m³ de consumo rebajas de hasta un 10%, más de 24 m³ 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.

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 Generalitat¹¹⁴.

El gobierno de la Generalitat decide enviar al Parlamento un a 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 '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

¹¹⁴ 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.

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 española¹¹⁵. 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

¹¹⁵ 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.

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 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 agrícola¹¹⁶.

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 hídrica 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 hídricos a través de mecanismos compensatorios¹¹⁷. 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

¹¹⁶ 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)

¹¹⁷ 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 Ceva presidente del Foro del Agua la propuesta del Libro Blanco ha llegado tarde ya que plantea un período 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).

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 las 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 Ambiente la facultad de modificar con carácter de excepcional el orden establecido sobre preferencias de uso¹¹⁸.

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 Usuarios¹¹⁹.

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).

¹¹⁸ 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.

¹¹⁹ 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 minitransvase 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.

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 oposición¹²⁰. La principal causa de este rechazo ha sido la posibilidad que se abre de aquí en más para que los particulares puedan transferir temporariamente 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 público¹²¹.

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 consensar 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 aprobando¹²².

¹²⁰El 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-Nogueres destinado a regadío. (El País 26 de noviembre de 1999)

¹²¹El gobierno de Aragón estudia 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).

¹²²Como 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,

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 imposables).

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 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 saneamiento¹²³. 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

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.)

¹²³El 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 gobiernan en los municipios.

1999 que establecen la ACA como una entidad de derecho público de la Generalitat con la finalidad de constituir una administración hidráulica única¹²⁴.

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 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 |

¹²⁴Debe 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".

| | |
|---|--|
| <i>Órgano de Gestión</i> | |
| Gerente <i>Funciones: Cumple las funciones del art. 19.15 de la ley 25/1998</i> | Unipersonal |
| <i>Órgano de Asesoramiento</i> | |
| 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 hídricos¹²⁵, como la reacción de sectores que se sienten afectados por los trasvases¹²⁶, 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.

¹²⁵La 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 Cuencas Internas 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

¹²⁶El gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón estudia la posibilidad de plantear un recurso para rechazar la nueva ley de aguas española ya que esta posibilitaría los trasvases intercomunitarios.

La posición de los actores depende de la situación en la que se encuentren ya que no siempre la política antitransvase 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 desvío del río Llobregat también es un proyecto con una larga historia y que se 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: desvío 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 desvío 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 DM¹²⁷.

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 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 cumplimiento¹²⁸.

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

¹²⁷El problema de las tarifas del agua afectaba especialmente a la agricultura del regadío por lo que este tema se ampliará al analizar las políticas de riegos.

¹²⁸Las 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.

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 Directiva¹²⁹.

¹²⁹Aquí 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 demandas, 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 |
|--|--|---|---|
| 1979-1984 Fundación Institucional | 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. Minitrasvase a Terragona. |
| 1985-1990 Conflictos competenciales y territoriales | Lag. 1985. Ratificación Modelo Hidrológico. Sentencia TSC 1988. Nueva estructura de la CHE | 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. Fuentes conflictos con Municipios. Creación EMRHyTR Avance AHC sobre Municipios y CHE |
| 1990-1995 Crisis modelo de Administración | Bloqueo PHN. 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 Area Metropolitana |
| 1996-2000 Transición. Discusión de nuevos modelos | MIMAM: acentuación medioambiental, Libro Blanco Aprobación de los PHC. | 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 período 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 (Embid 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 período 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 acarrea 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 intervinientes¹³⁰. 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

¹³⁰ 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.

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 (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 analizamos 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 afectados¹³¹.

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).

¹³¹ Un ejemplo en este sentido es la Comisión Antitrasvase del Ebro conformada entre otros por agricultores y grupos ecologistas que en diferentes ocasiones han tenido posiciones enfrentadas.

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.

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 <i>issues networks</i> |

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)¹³².

¹³²Curiosamente 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.

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 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 las 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 aguas¹³³.

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 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 hídrica

| | 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 a necesidades: gestión oferta | 1)Adaptación recursos a necesidades: Gestión de la Demanda 2) Apropiaada: 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

¹³³El 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 Autónomas (Carles J. 1997:262).

III EL MUNDO AGRARIO Y LA POLÍTICA DE RIEGOS

CAPÍTULO SEIS

6.1 Los objetivos múltiples de las políticas de riego

La vinculación del regadío 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 regadíos 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 regadío 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 riego 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 riego 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

| Objetivos Plan Nacional de Regadíos* | Objetivos Política de Riegos Catalana** |
|---|--|
| <p><i>Dirigidos al Desarrollo Rural</i> Mejorar el nivel de vida de los agricultores Mantener o ampliar la población rural agraria Elevar la capacitación técnica de los agricultores</p> <p><i>Dirigidos a la actividad agraria</i> Mejorar la tecnología y Productividad Agraria Diversificar la producción y consolidar el sistema agroalimentario</p> <p><i>Dirigidos a la rentabilidad técnico-económica</i> Evitar la saturación de oferta en producciones afectadas por limitaciones cuantitativas Impulsar la transformación en regadíos para producciones rentables</p> <p><i>Dirigidos a objetivos medioambientales</i> 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</p> | <p><i>Mejorar la rentabilidad y otros aspectos agrosociales</i> El regadío aumenta la productividad y competitividad (estructura de propiedad más eficiente, diversificación de cultivos, productos de calidad, regularidad de producciones) Aumenta la demanda de trabajo para industrias relacionadas con el sector</p> <p><i>Garantizar el desarrollo sostenible de diferentes zonas rurales</i> Aumentar la renta y reducir el despoblamiento de las zonas rurales Mejorar la lucha contra los incendios forestales</p> <p><i>Mejorar el control de los procesos de desertificación</i> <i>Aumentar la eficiencia del Regadío</i> 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</p> |

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 deciden 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 2000¹³⁴. 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

¹³⁴ 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).

embargo, la política agroambiental se encuentra todavía en un estado embrionario y con marcada dependencia de la PAC (Garrido Fernández F. 2000:118)

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 agrarias¹³⁵.

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

¹³⁵Las 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 Álvarez-Coque J.M. 1991:30).

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.

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 (Bacaría 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 llegaron a los 83.700 agricultores y en 1998 la cifra era de 83.900 al tiempo que la población se concentraba en las áreas urbano-industriales¹³⁶. En los últimos años la ocupación laboral en el agro disminuyó entre 1989-1995 en un 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)¹³⁷. 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 obra¹³⁸.

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)¹³⁹. 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 |

¹³⁶ 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.

¹³⁷ Las Unidades de Trabajo Anual son el trabajo de una persona a tiempo completo durante una año. Equivalen a 275 jornadas completas (IEC 1999).

¹³⁸ 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.

¹³⁹ 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.

Fuente: IEC 1999 Anuari Estadístic de Catalunya 1999. Generalitat de Catalunya.

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 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 agro¹⁴⁰.

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 Catalunya 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

¹⁴⁰ 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 proteginosas y las ayudas al ganado ovino y caprino.

requeridos para la producción (piensos, maquinarias, fertilizantes, etc.)¹⁴¹. 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 la alimentación animal (10,9 %) y la industria láctea (6,6%) suman más del 40% de las VEP. Las industrias cárnicas 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 nuevas 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 regadío (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***

¹⁴¹ 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 (Bacaría J. y Alfranca O. 1994: 88-93).

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 atrajeron 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 mismo¹⁴².

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.

¹⁴² 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 hábitat: 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.

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 territorial¹⁴³.

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 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

| | 1857 | | | 1900 | | |
|--------------|------------|--------|--------------------|------------|--------|--------------------|
| Población | 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 Catalunya.

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

¹⁴³ 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 concellers de agricultura Joan Vallvé (1992) y Francesc Marimón F. (1996).

(Bonal R. 1998)¹⁴⁴. 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%.¹⁴⁵

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 terciario¹⁴⁶ 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

¹⁴⁴ 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.

¹⁴⁵ Crecimiento de la Población según tamaño de los Municipios (años 1975-1996)

| 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).

¹⁴⁶ 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).

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.

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)¹⁴⁷.

¹⁴⁷ 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.

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 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 actores¹⁴⁸. 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).

¹⁴⁸Para Víctor 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.

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-AEAPL¹⁴⁹.

La Unió de Pageses nació a mediados de los 70' y se define como organización unitaria, democrática, independiente, participativa con concepciones asambleístas, profesional con un fuerte liderazgo que está alineada con la COAG en España y que tiene un discurso de izquierda y de tipo neorural¹⁵⁰.

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 nucleaban en la Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA). En 1992 se fusionaron con el Sindicat de Pageses i els Joves Agricultors de Catalunya. Su discurso apunta fuertemente a la productividad y modernización de la agricultura.

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 sectores¹⁵¹.

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).

¹⁴⁹ 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: Associació d'empresaris Agraris de la Provincia de Lleida.

¹⁵⁰ 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).

¹⁵¹ 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.

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.

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'Aigües 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 concellers 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. (%) |
| Barcelona | 41 | 44,5 | 27 | 31 | 5 | 5,9 | 6 | 7,4 | 6 | 7,9 |
| Girona | 11 | 54,3 | 14 | 23 | | 3,9 | | 3,3 | 2 | 11,6 |
| Lérida | 9 | 21,8 | 4 | 26 | 1 | 6,8 | | 2,8 | 1 | 9,8 |
| Tarragona | 9 | 45,8 | 5 | 27 | 1 | 7,6 | 1 | 4,7 | 2 | 9,1 |
| Cataluña | 70 (51%) | 46,0 | 40 (29,6%) | 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. (%) | Esc. | V. (%) | Esc. | V. (%) | Esc. | V. (%) |
| Barcelona | 34 | 39,1 | 22 | 25,4 | 12 | 13,6 | 10 | 11,2 | 7 | 8,7 |
| Girona | 9 | 48,6 | 5 | 25,7 | 1 | 7,9 | - | 4,0 | 2 | 12,3 |
| Lérida | 8 | 49,7 | 3 | 19,5 | 2 | 12,2 | - | 4,2 | 2 | 12,8 |
| Tarragona | 9 | 43,2 | 4 | 23,2 | 2 | 14,3 | 1 | 6,4 | 2 | 11,1 |

| | | | | | | | | | | |
|-----------------|----------------|------|---------------|------|---------------|------|---------------|-----|--------------|-----|
| Cataluña | 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. (%) |
| Barcelona | 36 | 39,9 | 31 | 35,4 | 8 | 9,9 | 3 | 3,31 | 7 | 7,7 |
| Girona | 9 | 48,5 | 5 | 29,2 | 1 | 6,0 | | | 2 | 12,8 |
| Lérida | 8 | 48,1 | 1 | 29,5 | 1 | 7,9 | | | 1 | 11,6 |
| Tarragona | 8 | 41,3 | 6 | 34,1 | 2 | 10,6 | | | 2 | 10,5 |
| Cataluña | 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 ¹⁵². 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

¹⁵² Este dato es llamativo porque en este estudio lo urbano se refiere a aquellas poblaciones que superan los 2000 habitantes.

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 tomándose 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 absoluta en estos ámbitos territoriales controlando más de la mitad de los Consejeros de toda Cataluña¹⁵³.

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 lo 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 Catalunya". Equip de Sociologia Electoral de la Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona:mimeo.

¹⁵³ 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.

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 políticas macroeconómicas, a los ciclos de los negocios y a la competición de los mercados (Sumpsi J.M 1994)¹⁵⁴.

Tabla 14 Representación de los concejales y población de los municipios catalanes

| Tamaño de Población | Concejales (%) | Población (%) |
|----------------------------|----------------|---------------|
| menos de 250 | 11,3 | |
| de 250 a menos de 2000 | 43,8 | 6,7 |
| 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: Capó 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: Capó 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).

¹⁵⁴ 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.)

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 hídrica 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.

Sobre las razones de la política hídrica 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 Servicio 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 corporatismo agrario (Moyano E. 1997) o el rol secundario de los agricultores en las redes de decisión de la política hídrica 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 corporatismo 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 corporatismo no ha alcanzado la intensidad de otros países europeos sino que se debilitó debido a la instauración del corporatismo 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 problemas¹⁵⁵.

¹⁵⁵ 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).

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 países¹⁵⁶.

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 externos¹⁵⁷.

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).

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 continúa con un proceso de expansión del presupuesto y de la estructura del Departamento de Agricultura.¹⁵⁸

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).

¹⁵⁶ 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.

¹⁵⁷ 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).

¹⁵⁸ 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.

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 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 Unió de Pageses¹⁵⁹. El período 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 la 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 período 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).

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 |
|--|---|--|---|--|--------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| Fundación Institucional (1977-1984) | 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 |
| Consolidación (1985-1990) | -Despliegue legislativo -Crecimiento de la estructura administrativa -Plano Nacional Agrario -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 |

¹⁵⁹ Una amplia crónica de la conflictiva relación de la Unió de Pagesos y el gobierno de la Generalitat se puede seguir en la obra de A. Peix *La Unió de Pagesos (1974-1999)* Leida: Pagés editors.

| | | | | | | | |
|--|---|--|--|--|---|---|--|
| Creciente influencia de la UE (1990-99) | -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 Generalitat). Influencia determinante de fondos Comunitarios | Multiniveles -Arenas Sociales lideradas por la Unió de Pageses: la DARP sólo gestiona ayudas de la UE. | Semicerradas. Inestables |
| Transición (1999-) | -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 intervinientes 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 período* 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 riego¹⁶⁰.

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

¹⁶⁰ 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).

mismas¹⁶¹. Las ideas del ‘regeneracionismo’ encarnadas en la figura de Joaquín Costa impulsaron y 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 impulso¹⁶².

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 agua¹⁶³.

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 republicana¹⁶⁴ 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.

¹⁶¹ 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.

¹⁶² En este período se transformaron unas 200.000 has en regadío que importaron a un ritmo de 5.000 has por año.

¹⁶³ 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.

¹⁶⁴ 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)

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.

La década del '50 marca el período de oro de la política de colonización que se realizaría con fuertes inversiones y nuevos instrumentos jurídicos¹⁶⁵. 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 cultivos¹⁶⁶.

Pero la decadencia del INC no significó una ralentización de los regadíos. 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

¹⁶⁵ 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 regadío 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 regadíos 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).

¹⁶⁶La 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.

vinculados al desarrollo regional, a su viabilidad económica y al aumento de la productividad (Barciela C. y I. López 2000: 353)¹⁶⁷.

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 par 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 Regadío de Alcance Regional desarrollados por las Comunidades Autonómicas.

¹⁶⁷Sin 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 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.

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 elevada altitud e incrementándose los cultivos hortofrutícolas del litoral mediterráneo especialmente en el sudeste español (Dirección General de Planificación Territorial 1995:557)¹⁶⁸.

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.

¹⁶⁸La 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).

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”.

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 |
| Total | 3.760 |

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 actualidad¹⁶⁹. 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 regadío 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

¹⁶⁹ 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).

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).

El período 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 regadío 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 agua¹⁷⁰.

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 alzarán 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 período 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.

¹⁷⁰ 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.

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 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 débil¹⁷¹.

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 Ésera¹⁷².
- 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 Urgel¹⁷³ (*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)

• 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.

¹⁷¹ 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.

¹⁷² 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 m³ 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 m³/s.

¹⁷³ 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.

- 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.

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 regadío serían incorporadas posteriormente en el Proyecto del Plan Nacional de Regadíos 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 regadío 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 período 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 industriosa 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 regadío se incrementaban.

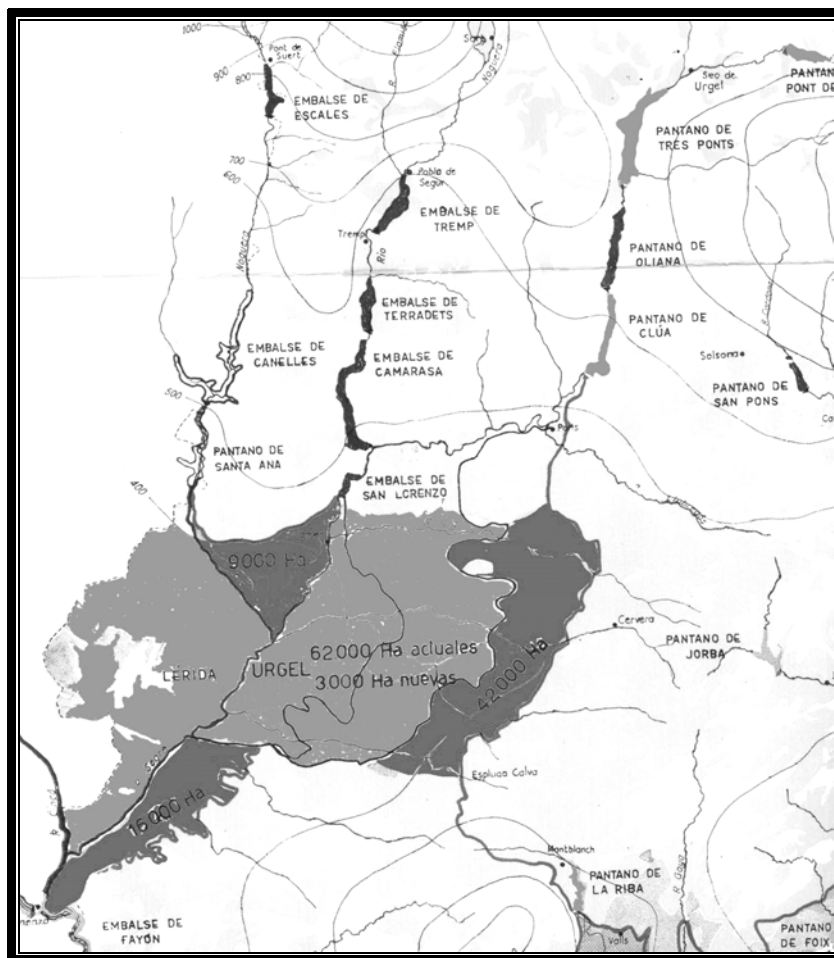
La complementación de objetivos entre la política energética y la política de riegos permitió concretar obras de regulación con el financiamiento de las empresas hidroeléctricas, los regantes y el Estado (que aportaba la mayor parte). Las empresas Enher, Barcelona Traction (conocida como La Canadiense) tendrían un rol fundamental en las grandes regulaciones que afectaban las áreas más importantes de regadío 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 recrecimiento 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 Interprovincial 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-Pallaresa¹⁷⁴.

¹⁷⁴ Este plan fue encargado por el Ayuntamiento de Barcelona al ing. Victoriano Muñoz Oms 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 Fluviá. 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

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 Públicas¹⁷⁵. 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

km que uniría el Canal de Segarra y el río Francolí). El caudal transportado sería de 16 m³/seg. con un volumen anual de 526 H m³/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 contemple la posibilidad de trasvases a Barcelona. *Las empresas* FECSA, Fuerzas Hidroeléctricas del Segre, Compañía de Fluído 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.

¹⁷⁵ 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 m³/seg. ; 27.000 has. a la Segarra con 12 m³/seg ; 16.000 has a las Garrigas con 7,1 m³/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 H m³, 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 H m³ 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 H m³) de 700 H m³ no se consideraba suficiente para cubrir todas las demandas por los 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 agrarista y ofrecían la colaboración para la redacción de un nuevo proyecto.

tipo agrícola) y utilizar los sobrantes para trasvasar a través del Acueducto Ebro Pirineo-Oriental¹⁷⁶.

Entre los nuevos regadíos a transformar se contaba:

- 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 riego. El período 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 hídrica cambiando el esquema centralista que había caracterizado la política de riego.

7.3 La política de riego 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 hídrica (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 riego de la Generalitat siguió siendo fruto de la conjunción de la política hídrica a cargo del Departamento de Obras Públicas y de la política agraria a cargo del Departamento de Agricultura.

¹⁷⁶ 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 H m³) sólo podrían alcanzarse con una capacidad de embalse de 32.000 H m³. El sobrante (de unos 6.000 H m³) 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 H m³/año para regar 674.649 has. a 15.103,08 H m³/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.

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 riego: las transferencias en materia agraria se realizaron al inicio de la gestión autonómica y no resultaron tan traumáticas como las competencias en materia hídrica 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 administración¹⁷⁷. 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 riego 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 CHE¹⁷⁸.

Los grandes proyectos previstos en la década del 60' sobre ampliación de riego 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)¹⁷⁹. 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

¹⁷⁷ 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.

¹⁷⁸ 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 Sènia; 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.

¹⁷⁹ En las memorias del DPTyOP el conceller J.M Culler 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 Leridianas" (Memoria del DPTyOP 1980-81).

comarcas de Segarra, Garrigues, Urgel y Sagriá. 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 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 las 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 privada¹⁸⁰. El resto de los nuevos regadíos representaba el 20 % restante en el que se consideraba los riegos con aguas residuales, los riegos de montaña, riegos intensivos bajo invernadero, riegos “laguetti collinari” y la mejora de pequeños regadíos.

De este primer ‘Pla de Regatges de Catalunya’ debe destacarse el origen de la iniciativa- el Parlament de Catalunya- 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 Catalunya durante los diez años siguientes es poco lo que se avanzó en nuevos riegos centrándose la atención en la mejora de los existentes¹⁸¹.

Entre los problemas más importantes con que se enfrentaba la Administración catalana en esos momentos pueden mencionarse (entrevista al ex-conceller 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 Catalunya 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

¹⁸⁰ 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 Catalunya 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.

¹⁸¹ Para el exconceller Joan Vallvé que conocía la realidad Leridiana 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.

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 posible¹⁸². Una de las 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 agraria¹⁸³.

Entre las obras de riego más destacadas en esta etapa del regadío 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

¹⁸² 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.

¹⁸³ 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.

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 regadío 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 regadío 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).

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 período 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 MAPA¹⁸⁴.

En esta etapa se inicia un nuevo período 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

¹⁸⁴ 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.

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 riegos¹⁸⁵.

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:

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.

¹⁸⁵ 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.

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; Garrigas Bajas y riego de apoyo al olivo en Garrigas.

Por último la *Zona Desfavorecida* que comprende a las comarcas de Conca de Barberà, Garrigas, 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 Marí 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 destinarían 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 |

| 60/40 | Ha | Total | 91/92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | 00 | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 |
|----------------|----|-------|-------|------|------|------|------|------|------|------|-----|------|-----|-----|-----|-----|-----|
| 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 |

| 100% | Ha | Total | 91/92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | 00 | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 |
|----------------|----|-------|-------|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 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 |
|--------------|------------|--------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Total | 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 riego 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 riego del gobierno autonómico al central se debía a la falta de recursos aducida por el gobierno de la Generalitat para hacerse cargo de las obras¹⁸⁶.

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

¹⁸⁶La autora de esta enmienda fue la diputada por Lérída 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 Lérída. Soy un Señor que ha nacido en Lérída 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 Lérída no representaba necesariamente los intereses de los agricultores locales.

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 voluntarias¹⁸⁷.

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 sensibles¹⁸⁸.

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

¹⁸⁷L 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.

¹⁸⁸En 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.

del sistema de aplicación de los riegos; actuaciones complementarias; incorporación de agua adicional¹⁸⁹.

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 |

- 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).
- 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.
- Programa de iniciativa privada: Se subvenciona a los regadíos privados que contemplan la política de la Administración que promueve especialmente la consolidación y mejora de los mismos. En total para Cataluña suman 1.000 has.

Tabla 20 Regadíos en ejecución

| Zona Regable | Superficie dominada | Superficie regable | Superficie regada 1997 | Superficie a transformar 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 |
| Total | 110.529 | 64.313 | 2.421 | 6.602 | 55.290 |

Fuente: PNR H-2008

¹⁸⁹ 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.

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 m³/año/Ha que demandan los Canales del Delta con los 3.775 m³/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 m³/año , a 59.000 has en el 2002 con una dotación de 210 H m³/año y para el año 2012 se prevé llegar a 76.000 has con una dotación de 294 H m³/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 Hm³/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 m³/año en 1992 a 95 H m³/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 m³/año en 1992 a 5 H m³/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 | | | | | | | | | |
|---------------|--------|---------------------------------|-------------------------------|--------|---------------------------------|-------------------------------|--------|---------------------------------|-------------------------------|
| Subsistema | 1992 | | | 2002 | | | 2012 | | |
| | Sup.Ha | Dotación m ³ /año/Ha | Demanda H m ³ /año | Sup.Ha | Dotación m ³ /año/Ha | Demanda H m ³ /año | Sup.Ha | Dotación m ³ /año/Ha | Demanda H m ³ /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 |
| Llobrega | 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-Montsiá | | | | | | | | | |
| B.Ebro- Montsiá | 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 m³/año, a 132.892 has con una dotación de 1007,31 H m³/año, para llegar al 2015 con 150.592 has con una dotación de 1124,31 H m³/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 Hm³/año, a 4113 has en el 2015 con 18,60 H m³/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 m³/año en 1995 a 81.860 has con una demanda de 701,23 H m³/año.

Tabla 22 Previsión Plan Hidrológico Cuenca del Ebro respecto a regadíos

| Sistema Segre Noguera Pallaresa | | | | | | | | | |
|--|-------------|------------------------------------|----------------------------------|-------------|------------------------------------|----------------------------------|-------------|------------------------------------|----------------------------------|
| | 1992 | | | 2002 | | | 2012 | | |
| Subsistema | Sup.Ha | Dotación m ³ /año/ha | Demanda H m ³ /año | Sup.Ha | Dotación m ³ /año/ha | Demanda H m ³ /año | Sup.Ha | Dotación m ³ /año/ha | Demanda H m ³ /año |
| Alt Segre | 8604 | 4281 | 36,83 | 8604 | 4281 | 36,83 | 8604 | 4281 | 36,83 |
| Segarra- Garrigas | | | | 20000 | 6500 | 130 | 38000 | 6500 | 247 |
| Canal Urgel | 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 regadío 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 | Segrià | 12.600 | Torefarrera-Alpicat-Llèrida-Alguaire-Almenar-la Portella-Alcarràs | Revestimiento acequias Ppal. y embalse de regulación | Ejecutado | 4.400 |
| AyC | C. Ebro | Segrià | 36.700 | Alcarràs | Red de riego a presión y embalse de regulación | Ejecutado | 800 |
| Ribera del Segre | C. Ebro | Segrià | 10.800 | Albatàrec Montoliu Sudanell-Corbins-Balaguer | Revestimiento acequia | Ejecutado | 480 |
| C. Urgel | C. Ebro | Pla Urgel-Urgel-Noguera Segrià Garrigas | 76.200 | Pla Urgel- Segrià | 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 | Montsià 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-Montsià | Priorat-Baix Camp | 1.500 | Guiamets-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 |
| Francolí | CIC-Subsistema Sur | Tarragonés | 2100 | Tarragona Constantí Pobra de Mafumet-Perafort els Garidells-Vilallana Selva del Camp | Revestimiento de acequias | a iniciar | 3.700 |
| Muga | CIC-Muga-Fluvia | Alt Empordà | 5.000 | Alt Empordà | Mejora red distribución | Ejecutado | 100 |

Fuente: Regadius present i futur a Catalunya. 1999. DARP-Generalitat de Catalunya.

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. Trans-formada | Orientación Productiva | Dot. anual m ³ /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 |
| Total Sistema Seg.-Garr. | C. Ebro Segre-Noguera Pallaresa | | | 164.000 | En proyecto | | |
| 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 Matarranya | Terra Alta | 9.032 | 15.000 | Ejecución. Parcialmente en servicio | Olivos y Viña | 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 Catalunya.1999. DARP-Generalitat de Catalunya

7.4 Características generales de los riegos catalanes

Como se ha mencionado la superficie del regadío 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^2) (Gázquez 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 |
| Gerona | 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 |
| TOTAL | 145810 | 143826 | 133827 | 144234 | 53685 | 58914 | 71583 | 67274 | 5842 | 15972 | 17896 | 28018 |

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 hm³ 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 (Gázquez A. y J. Sió 1999:27)¹⁹⁰.

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 zonas más secas de Cataluña, el abundante caudal de los ríos Segre y Noguera Ribagorzana ha

¹⁹⁰Respecto 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 Cedes (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.

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 las 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 ocupados¹⁹¹.

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 cárnicas (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 vínica, 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.

Tabla 28 Principales empresas agroindustriales con presencia en el área irrigada

¹⁹¹Las cabeceras comarcales de Urgel (Tárrega) 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 Catalunya. Barcelona.)

| 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 | Segrià |
| Aceites Borges Pont | 11 | 25.114 | multiproductos | Urgel |
| Vall Companys | | 26.936 | piensos compuestos | Segrià |
| Coop. Actel | 10 | 14.440 | frutas y hortal. | Segrià |
| 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. | Segrià |

Fuente: DARP 1998 "La Indústria Agroalimentària a Catalunya". Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca. Generalitat de Catalunya.

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 Segrià 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 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Garrigues | 85,1 | 86,5 | 84,6 | 87,3 | 90,0 | 87,6 | 88,8 | 90,1 | 91,0 | 91,4 |
| Noguera | 89,9 | 91,4 | 89,4 | 91,2 | 92,1 | 91,1 | 91,8 | 92,0 | 94,3 | 94,8 |
| P.Urgel | 87,9 | 89,1 | 87,1 | 89,0 | 90,5 | 89,6 | 89,9 | 90,7 | 92,2 | 93,0 |
| Segarra | 90,8 | 93,1 | 92,6 | 94,2 | 95,5 | 94,9 | 96,9 | 98,0 | 99,1 | 98,4 |
| Segrià | 100,3 | 100,9 | 100,8 | 100,9 | 100,6 | 99,9 | 100,6 | 101,2 | 102,4 | 102,2 |
| Urgel | 90,7 | 92,0 | 91,5 | 94,1 | 95,9 | 96,5 | 96,7 | 97,7 | 99,4 | 100,0 |
| Cataluña | 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 Catalunya- Institut d'Estadística de Catalunya.

Tabla 30 Distribución del riego en las comarcas de Lérida

| Comarca | Canales | Superficie Irrigada (% STC*/comarca) | Superficie Irrigada (% STC/total comarcas) |
|-------------|--------------------|--------------------------------------|--|
| Segrià | 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

| <i>Comarcas</i> | <i>Secano</i> | <i>Regadío</i> | <i>Total</i> |
|-----------------|---------------|----------------|--------------|
| 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 Catalunya* 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>Regadío</i> | <i>Total</i> | <i>Cultivos leñosos</i> | <i>Secano</i> | <i>Regadío</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>Regadío</i> | <i>Total</i> | <i>Cultivos leñosos</i> | <i>Secano</i> | <i>Regadío</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>Regadío</i> | <i>Total</i> | <i>Cultivos leñosos</i> | <i>Secano</i> | <i>Regadío</i> | <i>Total</i> |
|---------------------------|---------------|----------------|---------------|-------------------------|---------------|----------------|--------------|
| cereales grano | 42.865 | 111 | 42.976 | fruta dulce | 1 | 5 | 6 |
| forrajeros | 678 | -- | 678 | fruta seca | 1.352 | -- | 1352 |
| 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

| <i>Cultivos herbáceos</i> | <i>Secano</i> | <i>Regadío</i> | <i>Total</i> | <i>Cultivos leñosos</i> | <i>Secano</i> | <i>Regadío</i> | <i>Total</i> |
|---------------------------|---------------|----------------|--------------|-------------------------|---------------|----------------|--------------|
| 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

| <i>Cultivos herbáceos</i> | <i>Secano</i> | <i>Regadío</i> | <i>Total</i> | <i>Cultivos leñosos</i> | <i>Secano</i> | <i>Regadío</i> | <i>Total</i> |
|---------------------------|---------------|----------------|--------------|-------------------------|---------------|----------------|--------------|
| 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

| <i>Cultivos herbáceos</i> | <i>Secano</i> | <i>Regadío</i> | <i>Total</i> | <i>Cultivos leñosos</i> | <i>Secano</i> | <i>Regadío</i> | <i>Total</i> |
|---------------------------|---------------|----------------|--------------|-------------------------|---------------|----------------|--------------|
| 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

| <i>Cultivos herbáceos</i> | <i>Secano</i> | <i>Regadío</i> | <i>Total</i> | <i>Cultivos leñosos</i> | <i>Secano</i> | <i>Regadío</i> | <i>Total</i> |
|---------------------------|---------------|----------------|--------------|-------------------------|---------------|----------------|--------------|
| Total | 127.862 | 85.189 | 212.854 | | 69.839 | 45.590 | 115.429 |

Fuente: DARP 1997 L'Agricultura a Catalunya 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 km² 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/Km².

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 |
| Garrigues | 3594 | 5180 | 5309 | 5190 | - | - |
| municipios | 14 | 7 | 2 | 1 | | |
| Noguera | 3575 | 12352 | 5360 | - | 13103 | - |
| municipios | 13 | 14 | 2 | | 1 | |
| P.Urgel | 455 | 10357 | 8904 | 9400 | - | - |
| Municipios | 1 | 10 | 4 | 1 | | |
| Segarra | 2744 | 4582 | 2928 | 7153 | - | - |
| Municipios | 13 | 6 | 1 | 1 | | |
| Segrià | 2797 | 23863 | 19521 | 5475 | - | 112035 |
| Municipios | 8 | 22 | 6 | 1 | | 1 |
| Urgel | 2742 | 6732 | 8852 | - | 11855 | - |
| Municipios | 10 | 7 | 2 | | 1 | |
| Total pob. | 15907 | 63066 | 50874 | 27218 | 24958 | 112035 |
| Municipios | 59 | 66 | 17 | 4 | 2 | 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 Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

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 económicas¹⁹².

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 Lérida¹⁹³

| 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)¹⁹⁴.

¹⁹²Para 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), Alcoletge (37 has), Bell-lloc (175 has), Benavent, La Portella y Vilanova del Segriá (368 has), Menarguens (65 has), Puigverd (14 has), Termens y Bellví (27 has) y Torres de Segre (14 has).

¹⁹³La 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.

¹⁹⁴ Las áreas de riego citadas por Suñol comprenden las áreas de:

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%.

Ribera del Segre que abarca los municipios de Albatàrrec, Corbins, Montoliu de Lleida, Soses, Sonadel, Torres de Segre, Vilanova de Segrià más la pertenencia de Vingaya (Alcarras),

Plana de Urgell que abarca los municipios de Anglesola, Barbens, Belianes, Belipuig, Castellnou de Seana, Castellsera, Claravalls, la Fuliola, Ivars d'Urgell, Preixana, Sant Martí de Maldá, Tornabous, Vilagrassa, Vilanova de Bellpuig y Vilasana. 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 Almacalles y las pertenencias de Gimennells (Alpicat), Malpartit (Torrefarrera), Raïmat, Sucs y Suquets (Lleida) y Vallmanya (Alcarrás). En esta zona se ubican preferentemente los regadíos de Aragón y Cataluña.

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 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 |
| Segarra | -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)

| | propiedad | arrendamiento | aparcería | | propiedad | arrendamiento | aparcería |
|------------------|-----------|---------------|-----------|---------------|-----------|---------------|-----------|
| Garrigues | | | | Segrià | | | |
| 1999 | 79 | 15 | 6 | 1999 | 75 | 19 | 4 |
| 1989 | 88 | 5 | 6 | 1989 | 81 | 8 | 7 |

| | | | | | | | |
|----------------|----|----|----|------------------------|----|----|----|
| 1982 | 87 | 3 | 7 | 1982 | 79 | 6 | 9 |
| Noguera | | | | Pla d'Urgel | | | |
| 1999 | 65 | 26 | 3 | 1999 | 54 | 37 | 1 |
| 1989 | 70 | 13 | 16 | 1989 | 71 | 12 | 14 |
| 1982 | 72 | 7 | 19 | 1982 | 74 | 9 | 17 |
| | | | | | | | |

Tabla 42 (cont.)

| | propiedad | arrendamiento | aparcería | | propiedad | arrendamiento | aparcería |
|----------------|-----------|---------------|-----------|-----------------|-----------|---------------|-----------|
| Segarra | | | | | | | |
| 1999 | 66 | 11 | 14 | | | | |
| 1989 | 62 | 7 | 29 | | | | |
| 1982 | 66 | 5 | 29 | | | | |
| Lérida | | | | Cataluña | | | |
| 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 agrario¹⁹⁵.

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 regadíos 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.

¹⁹⁵ 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 regadíos 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.

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 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 Nacional¹⁹⁶.

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 jurisdicciones¹⁹⁷.

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 Hm³ a 1563,2 Hm³. 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).

¹⁹⁶ 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.

¹⁹⁷ 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

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 constituían las áreas más importantes. En política hídrica las transferencias se inician a mediados 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).

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.

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 hídrica

| Período | Política agraria | Política de Riegos | Política hídrica |
|---|---|---|--|
| 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 regadío 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 | <i>1940-50</i> Modelo autárquico de desarrollo (precios y stocks) . Importancia ideológica para el régimen. Gran participación en el PBI. <i>1950-70</i> 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 intercuenas. |

| | | | |
|---|---|--|---|
| 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 aguerrí-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 regadío 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 regadío (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)¹⁹⁸.

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)¹⁹⁹.

¹⁹⁸ En un estudio en la Cuenca del Ebro P. Arrojo y E. Bernal (1997:19 y ss.) concluyen que si bien la productividad del regadío 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 regadío tiende por sí mismo a garantizar el desarrollo económico agrario próspero y una articulación industrial básica del medio rural”.

¹⁹⁹ 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

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 múltiprosito de los regadíos sobre todo por ser un factor que multiplica la productividad y rentabilidad de las producciones.

2º- La continuidad de la política de riegos está propiciada por la **lenta maduración** de los riegos. Se entiende que un regadío 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 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 (Krinner 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.

del regadío 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).

3º- El **incentivo estatal a los riegos** es un principio aceptado cuyo espíritu que no ha variado demasiado desde las Ley de Infraestructuras Hidráulicas de 1911²⁰⁰. 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 ‘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.

²⁰⁰ 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 regadío 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.

7.7 Los planes de riego en la provincia de Lérida

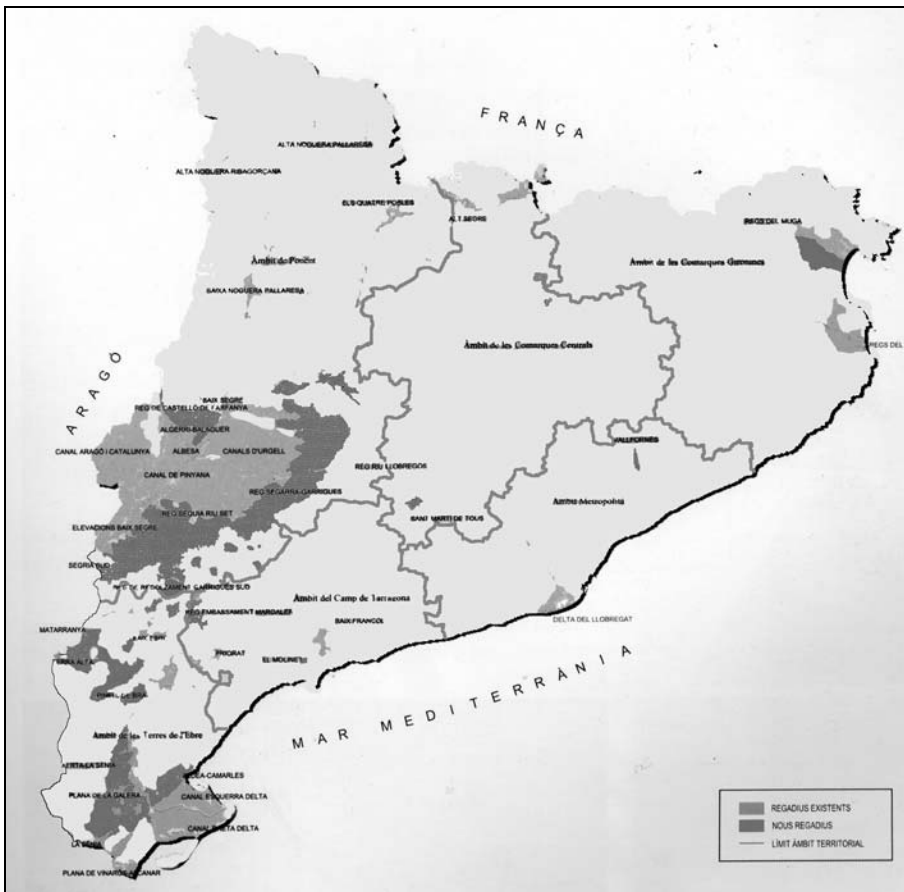
Como puede apreciarse en el mapa sobre los Planes de Mejoras y ampliación de Regadíos de la Generalitat de Cataluña que define las áreas de regadíos nuevos y las mejoras de los existentes para 1999, hay una concentración de regadíos en la provincia de Lérida que contrasta con la poca presencia de superficies 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 ríos 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 Catalunya.1999. DARP-Generalitat de Catalunya. (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 Plan 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 | | |
| Segrià | 4542 | | |
| Pla d'Urgel | 2315 | | |
| TOTAL | 16.419 | 17.203 | 18.845 |
| Porcentaje del total | 87% | 91% | 100% |

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 Medio 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 organismos 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 urbano-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 Algerri-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 perdurarían 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 fértiles 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 intervinientes 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)²⁰¹.

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).

²⁰¹ 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 XIX²⁰².

El espíritu liberal del siglo XIX promovía un modelo de gestión de tipo individualista, con normas mínimas y un Estado poco intervencionista²⁰³. El concepto de dominio público y de sistema concesional que gana terreno en el siglo XIX dejaba afuera 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 1866²⁰⁴).

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)²⁰⁵.

²⁰² 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).

²⁰³ El rol del Estado como defensor y garante de la propiedad privada queda explícitamente 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)

²⁰⁴ 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).

²⁰⁵ 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.

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 (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-Retortillo1963).

Las CR- aun las de régimen especial- quedan sujetas al principio de legalidad y a los controles administrativos y judiciales²⁰⁶. 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)²⁰⁷.

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 1879²⁰⁸ 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.

²⁰⁶ 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).

²⁰⁷ Cabe resaltar la vigencia de estas reglamentaciones que la Lag de 1985 ni el RD 2.473/1985 la derogaron (Bolea J. 1998).

²⁰⁸ 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 partícipes 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.

- 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 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)²⁰⁹. 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 hídrica²¹⁰.

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

²⁰⁹ 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)

²¹⁰ 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).

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 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 asignándole 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 "benévola, 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 CR²¹¹. 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:

²¹¹ 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).

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 artificialmente 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 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; Krinner 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 usos²¹².

²¹² 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) tandeo 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 (SXII) 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)

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)²¹³. La Lag de 1985 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 tierra²¹⁴. Para el resto de regantes no propietarios que pueden tener un interés directo en el riego (aparcerero, 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 ellos²¹⁵.
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)²¹⁶. 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

²¹³ 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 la comunidad se concibe más como una comunidad de cosas que como una comunidad personal" (STS 31 de octubre de 1972).

²¹⁴ 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.

²¹⁵ 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).

²¹⁶ La Lag de 1879 art. 408 consideraba del dominio privado: a) las aguas continuas o discontinuas que nazcan en predios de dominio privado mientras discurren 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.

Sentencia 227/1988 del Tribunal Constitucional desestimó en este punto²¹⁷. 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 cuenca²¹⁸. La asignación indiscriminada y la falta de control de las 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 regadío 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 adaptación²¹⁹. El concepto de igualdad (referida a la

²¹⁷ 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).

²¹⁸ 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 I. 1997). La concesión es el acto de aplicación posterior que corresponde a estos últimos. Es un derecho gratuito al que se accede por una decisión pública discrecional (Caro-Patón I. 1997:34).

²¹⁹ 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

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 superficiales²²⁰.

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 comuneros²²¹. Estas decisiones deben respetar la representatividad y democracia interna

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.

²²⁰ 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 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)

²²¹ 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;

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.
 - 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

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.

industriales, acuicultura, usos recreativos, navegación y transporte acuático y otros aprovechamientos²²².

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 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

²²² 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 regadío. La primera pasaría al lugar séptimo debajo de nuevos usos como la energía eléctrica, la acuicultura y los usos recreativos.

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 definan 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)²²³. 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 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.

²²³La 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”.

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 regadíos 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)²²⁴. 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 remarcan 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 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 remarcaban 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 dogmatismo²²⁵.

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

²²⁴Esta 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 Pageses 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.

²²⁵ 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)

mundo rural se encuentra ligeramente escorada hacia la derecha aunque no se puede decir que este dato sea especialmente significativo para establecer diferencias con los sectores urbanos²²⁶.

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 |
|-------------------|-----------|------------|-----------|----------------|----------|
| 10000 | 15 | 17 | 39 | 8 | 4 |
| 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 |
| 10000 | 40 | 49 | 9 | 63 | 27 | 10 |
| 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 |

| Dimensión | Propiedad Privada | | | Energía nuclear | | |
|-------------------|---|------------|-------------|--|------------|-------------|
| | Acuerdo | Desacuerdo | Le es igual | Acuerdo | Desacuerdo | Le es igual |
| 10000 | 89 | 5 | 4 | 20 | 72 | 5 |
| 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 | | |
| 10000 | 69 | 28 | | 70 | 28 | |
| de 10001 a 50.000 | 56 | 42 | | 56 | 42 | |
| Mas 50000 | 55 | 42 | | 53 | 44 | |
| | | | | 56 | 38 | |

Valoración de las instituciones en una escala de 1 a 10

²²⁶ 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).

| | Mediana | | | | |
|-------------------|------------------|------------|--------------------|----------------------|------------------|
| Dimensión | Iglesia católica | Sindicatos | Partidos políticos | Gobierno Generalitat | Gobierno Central |
| 10000 | 5,3 | 4,7 | 3,9 | 6,2 | 5,8 |
| 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 |
|-------------------|-------------|-------------|-----------|----------|-------------|
| 10000 | 16 | 28 | 29 | 5 | 19 |
| 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’Opinó Catalunya”. *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 rural²²⁷. 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).

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

²²⁷ 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.

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 sectores²²⁸.

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.

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.

²²⁸El 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.

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 preferencias²²⁹. 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 regadío 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)²³⁰.

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'. La intervención del Estado era promovida en los

²²⁹ 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).

²³⁰ 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.

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 regadío 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' 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 riego²³¹. El conflicto con las asociaciones sindicales también se veía reflejado en estos congresos en donde se afirmaba la independencia de las CR. En los años 70' 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' 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 centrales que les interesaran como para influir a las autoridades y opinión pública sobre

²³¹ 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).

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 ellas²³². Esta percepción del problema se basaba en el desconocimiento sobre las características físicas del agua pero también en la concepción predominante sobre el carácter 'benévolo' de las aguas subterráneas explotadas en forma privada²³³.

²³² 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).

²³³El desconocimiento sobre las aguas subterráneas se hacía evidente en el Congreso de Barcelona de 1927 en el se convocó a un concurso de zahoríes 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 **carencia 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 humana²³⁴. El depositario de esta decisión es el Estado que con sus cuerpos de técnicos debe definir los límites- el máximo- de la regulación posible²³⁵.

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 existentes²³⁶. 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

²³⁴ 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).

²³⁵ 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.

²³⁶ 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 movilizó a los regantes en contra de la misma²³⁷.

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 garantía 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 hídrica 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).

²³⁷Los bajos valores en las contribuciones especiales de los agricultores con relación a otros usuarios del agua se contraponen 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)²³⁸. 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 estatal²³⁹.

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 públicos²⁴⁰. 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

²³⁸ 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.

²³⁹ 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".

²⁴⁰ 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.

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 encuentren²⁴¹.

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**²⁴². 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 (tarifación 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 riego: 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.

²⁴¹En general la estrategia de mantener posiciones unificadas frente a las diferentes temas ha diluido las diferencias que existen sobre todo entre los regadíos históricos y los más modernos.

²⁴²Para Arthur Maass (1994:46) estos principios tienden a limitar o estabilizar el crecimiento y garantizar la seguridad de los miembros de las CR.

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.

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 Cataluña²⁴³.

Las temperaturas medias oscilan entre los 13° y 15° 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.

²⁴³ 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.

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 km² recibiendo el aporte de numerosos afluentes y cuando desagua sus aguas en el Río Cinca su aporte es de 811,8 hm³. Cuenta con cuatro grandes presas con capacidad para embalsar 98,1 hm³ entre las que destaca Joaquín Costa (92,2 hm³) cuyo destino es de regadío e hidroeléctrico.

El *Noguera Ribagorzana* delimita los territorios de Aragón- Ribagorza y la Litera- a occidente ocupando una superficie de 1.034 km² , y Cataluña- Alta Ribagorça, Pallars Jussà, la Noguera y el Segrià- a oriente en una superficie de 2.073 km². Recorre 130 km con un aporte de 639 hm³ en su desembocadura en el río Segre. En su cuenca existen siete grandes embalses, entre los que destacan el de Escalles (125 hm³), Canelles (150 hm³) y Santa Ana (72 hm³), 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, Talam 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 km² con una aportación de 1.359,5 hm³ 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 hm³.

El *Segre* es el río más importante de Cataluña con una aportación en su desembocadura de 6.355,8 hm³ incluyendo sus afluentes. La parte correspondiente a los regadíos de Urgel se lo denomina Bajo Segre que incluye una cuenca de 5.314 km² entre la presa del embalse de Oliana y su desembocadura en el Ebro. Las presas de Rialb (400 hm³) y Oliana (91 hm³) son los embalses más grandes ubicados en la zona media del río, mientras que el embalse de San Lorenzo (9,5 hm³) 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 vosoltres, els cent homes d'Almenar, la sèquia del nostre terme perquè 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 sèquia ni en el vostre terme. I us donc aixó que està sobreescrit: que vosoltres primerament fareu la sèquia i hi tirareu l'aigua. Aixó queda tractat: que 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 regadío 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 musulmanes²⁴⁴ .

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.

²⁴⁴A 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 semiautónómico 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 Paeria mantuvo la tradición de entregar parcialmente la gestión en concesión o arrendamiento a particulares²⁴⁵.

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



²⁴⁵Esta 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 importantes²⁴⁶.

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 aguas²⁴⁷. 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

²⁴⁶ 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).

²⁴⁷ 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.

entra en un prolongado proceso litigioso entre municipios que se resuelve parcialmente con la sentencia de Cataluña en 1606²⁴⁸. 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

²⁴⁸La 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 cequiaje 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 Andaní) 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 cequiaje 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.

propiedad se basaban en la voluminosa documentación existente que constaba en los propios archivos de la Junta de Cequiaje y del Municipio de Lérida²⁴⁹.

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 arriba²⁵⁰.

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.

²⁴⁹ La Pel 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 consternación en la zona. Una vez recuperado ha sido conservado y se encuentra guardado en el Ayuntamiento de Almenar (relato de Esteve Barver).

²⁵⁰ 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 12m³/s por lo que se deduce que aunque formalmente la concesión no se había concretado la administración la reconocía de hecho.

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 estos²⁵¹.

Respecto de las aguas la concesión a perpetuidad que originalmente se adjudicó en 1962 fue posteriormente modificada a setenta y cinco años con la Lag de 1985. Esta concesión es de 11.700 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 regadíos 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 Levihatán 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 conflictivo²⁵².

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 particular²⁵³.

²⁵¹La 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.

²⁵² La administración privada del canal comprende sólo 52 años desde 1190 a 1242. Con la municipalización - a cargo de la Paeria- 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 Cequiaje- que lo gestionó hasta 1951 en que se crea la CGR de Piñana. La Junta de Cequiaje se mantendría para el ámbito del Municipio de Lérida integrándose como un CR más a la CGR.

²⁵³Las estructuras de gobierno reflejaron estas relaciones conflictivas. La Junta de Cequiaje 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.

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 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 administradora²⁵⁴.

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 ciudad²⁵⁵. En 1794 cuando se aprueban la Ordenanzas de la Junta de Cequiaje- que tendrían vigencia hasta 1951- se incorpora un vocal más representante de las profesiones liberales denominadas clases de *gaudines*²⁵⁶.

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 Cequiaje 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 Labradores²⁵⁷. Estos últimos se opondrían a la reforma pero sus recursos no serían aceptados (Sol y Torres 1974).

²⁵⁴ 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).

²⁵⁵ 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.

²⁵⁶ 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.

²⁵⁷ En esta reforma se incorporó como requisito para ser vocal labrador el poseer al menos cuatro hectáreas en propiedad.

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 Cequiaje.

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 Cequiaje desiste de hacer reclamaciones y en 1948 decide constituir la Comunidad de Regantes exigida por la OM de 10 de diciembre de 1941.

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 resto²⁵⁸. 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 Central²⁵⁹.

9.3.2 El período de anarquía

Hasta 1948 en que la Junta de Cequiaje 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

²⁵⁸Los ayuntamientos de Torresserona, Torrefarrera, Rosselló, Benavent de Lérida, Alguaire, Vilanova del Segriá, Almenar y Alfarràs rechazaron integrarse a la nueva organización. Mientras que el ayuntamiento de Lérida, Alcarrás y los usuarios industriales aceptaban las nuevas reglas de juego.

²⁵⁹Los 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

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 solicitasen; en tercer lugar, la Administración y gobierno pasaba de la Junta de Cequiaje 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 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 usuarios²⁶⁰.

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 época²⁶¹. 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 publicas siempre han tratado de intervenir lo menos posible en un área que es de por sí

representante del ayuntamiento de mayor tamaño- Lérida- y debía ser concejal de una de las localidades que consumen agua. La Junta de Cequiaje reduce sus competencias al término de Lérida como una Comunidad de regantes más.

²⁶⁰ 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 período. 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

²⁶¹ 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 Balber 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.

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.

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 Corbins²⁶²;
- 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

²⁶²Una 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 constituían 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.

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 exigencias del uso y gestión del agua que comprende a diversos usuarios ubicados en el curso del canal. El hecho de que exista una situación de desigualdad entre los usuarios tanto en la contribución económica para el funcionamiento del canal como en el uso de las aguas (los usuarios de aguas abajo y los industriales contribuyen proporcionalmente más que el resto, mientras los regantes de aguas abajo sólo pueden usar el agua durante las noches y los fines de semana) ha sido sin embargo aceptada en la CGR y se ha mantenido durante todos estos años.

Así pues la relación entre los municipios de aguas arriba y aguas abajo estuvo por siglos rodeada de litigios y polémicas que se vieron reflejadas en el gobierno del Canal de Piñana. Aunque el gobierno del canal estuvo durante siglos en manos del municipio de Lérida, este no ejercía el control absoluto sobre todo el recorrido del canal sino que en determinados tramos la administración debía compartirse con los municipios de aguas arriba. Este modelo de ‘equilibrio territorial’ fundado en la costumbre y en derechos ancestrales fue aceptado de hecho por la legislación liberal del siglo pasado. El intento de cambiar este modelo a través de un nuevo esquema que terminaba con la fórmula del pasado generó una situación conflictiva de tal magnitud que la solución a la que se llegó, si bien no respondía exactamente a las pautas legales, fue una salida provisional que aun está vigente.

La intervención administrativa que aun pesa sobre el canal, un sistema de gobierno constituido por Comunidades de Regantes que responden a diferentes términos municipales, un sistema de representación que favorece a las CR más pequeñas y una distribución de cargos en los que la Presidencia de la Junta de Gobierno recae sobre la CR de Almenar (tradicionalmente opuesta a la de Lérida pero con una representación varias veces menor) han sido parte de las soluciones ‘provisionales’ que se encontraron para destrabar el conflicto entre las distintas zonas del canal.

Aunque la intervención del canal sólo tiene un carácter formal ya que los usuarios lo gestionan de manera autónoma y no han manifestado interés en que se les restituyan las competencias ni de que cese la intervención. Esta tutela administrativa o "consenso vigilado" tiene una doble función: por un lado, se evita el resurgimiento de posibles conflictos entre las partes y, por otro lado, los regantes han encontrado un beneficioso aporte de la administración en cuanto a las obras que esta ha venido realizando²⁶³.

La relación entre los regantes e industriales fue otro de los nudos conflictivos en el sistema de interacciones de los actores que han participado en la historia de este canal. Si bien las acequias de Piñana, a diferencia de otros lugares de Cataluña, tuvieron una gestión armónica entre usuarios industriales, urbanos y regantes, el predominio de la ciudad de Lérida generó no pocos conflictos con el resto de los usuarios en el transcurso de más de 700 años de gestión. La importancia de los usos industriales y sobre todo de la fuerza hidráulica implementada en los primeros molinos fue resistida por los regantes durante siglos tal y como lo atestiguan los documentos de la Paería y de la Junta de Cequiaje (Sol y Torres 1974).

Sin embargo, el poder de estos organismos para controlar la proliferación de molinos e industrias al costado de los canales fue cada vez más débil desde el siglo XVIII en adelante²⁶⁴. El descubrimiento de la energía eléctrica y del uso de la fuerza hidráulica para producirla, cambió rotundamente las reglas de juego en el control de las aguas. Las prioridades gubernamentales hacia las obras de producción hidroeléctrica afectaron el funcionamiento de los canales ya sea porque los saltos se ubicaran en el mismo curso de los canales o porque estos estuvieran en la cabecera de los ríos. No es de extrañar que los principales rivales de los agricultores fueran desde entonces las compañías hidroeléctricas que ubicadas mayoritariamente aguas arriba podían afectar el caudal de los ríos controlando el paso del agua. Esta presencia de usuarios industriales se ha visto reflejada en el gobierno de los canales, aunque en una proporción minoritaria. Los usuarios industriales recién se incorporaron en el gobierno de la Junta de Cequiaje en el año 1918 a pesar de que siempre fueron usuarios destacados y de gran importancia económica para la zona.

²⁶³ De acuerdo a lo manifestado por E. Balber los inconvenientes que planteó la intervención en los primeros tiempos fueron de índole operativo ya que la distancia entre la residencia de la Comisaría de Aguas y la CGR dificultaba la gestión de los asuntos que debían resolverse periódicamente. Con el tiempo estas dificultades se fueron resolviendo en la medida en que se iban aceptando las nuevas reglas de juego. Pero en las decisiones importantes como por ejemplo las reuniones de la Junta General en las que se aprueban los presupuestos, la presencia del delegado interventor se ha mantenido como una necesidad ya que ante la ausencia de este los problemas pueden volver a resurgir.

²⁶⁴ Desde el siglo XIV la corona variará sus políticas de dar prioridad absoluta a los regadíos en vista de los buenos resultados económicos obtenidos por los molinos (Romero y Peris 1992). Sin embargo la participación de los industriales en los órganos de gobierno del Canal de Piñana recién se alcanzaría a fines del siglo XIX.

9.3.4 La representación de los usuarios y el sistema electoral en la CGR

Desde el momento en que comienzan a funcionar las normas provisionales se advierte un elevado nivel de participación de los regantes en las elecciones para definir la Junta de Gobierno. Los datos de dos de las primeras elecciones indicaban que en 1975 estaban representadas el 98% de las hectáreas bajo riego mientras que en 1983 correspondía un 94%.

Tabla 44 Hectáreas representadas por usos

| Usos representados | Año 1975 (Has. representadas) | Año 1983 (Has. representadas) |
|-----------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Regadío | 13.081,52 | 12.478 |
| Industria | 4.694,00 | 3.527 |
| Abastecimiento | 364,56 | 588 |

Fuente: Archivos de la CGR de Piñana.

Este interés por participar se advierte también en la elevada cantidad de candidaturas presentadas por el colectivo de los regantes en estas elecciones: en 1975 se presentaron 54 candidatos de los cuales 21 eran del municipio de Lérica. La diferencia fundamental con el año 1983, en el que se presentaron 56 candidatos, es que en esta oportunidad algunos candidatos concentraron más votos- tres candidatos lograron el 25% de los votos- mientras que en la primera el voto estuvo más repartido.

El último indicador que demuestra el interés de los regantes en los asuntos de la CGR y la integración en estas de los diferentes territorios es la composición de la Junta de Gobierno del canal. Esta se ha integrado por representantes de cada una de las comunidades de Regantes tal como lo establece su estatuto. Se destaca aquí la presidencia en la misma de un representante de la CR de Almenar (Esteve Barber) que es la que encabezó los enfrentamientos territoriales en épocas anteriores a la intervención.

El carácter honorífico y gratuito de los cargos de representación no ha disminuido el interés de los comuneros por participar en el gobierno del canal. Al igual que sucede en los otros dos canales, el gobierno de la CGR de Piñana se ha caracterizado por estar en manos de un grupo muy estable de dirigentes que están en la Junta de Gobierno desde que se creó la CGR.

El promedio de la estabilidad en los cargos para el período 1974-2000 para los cargos principales de la Junta de gobierno es de 13 años, mientras que para los síndicos es de doce años.

Si se consideran los cuatro cargos principales de la JG- Presidente, Vicepresidente, Tesorero y presidente del Jurado de Riegos- estos han estado ocupados por las mismas personas en los últimos 12 años. A su vez se advierte la repetición de cargos en los síndicos representantes de las

Comunidades de Regantes con seis de ellas ocupadas por el mismo representante en los últimos 24 años y otras cinco con un promedio de diez años en el cargo.

Tabla 45 Continuidad en los cargos de la CGR de Piñana

| | Presidente | Vicepresidente | Tesorero | Pres. Jurado de Riego | Síndico de CR |
|---------------------|------------|----------------|-----------|-----------------------|--------------------------|
| E. Barbe | 1988-2000 | | 1974-76 | | Almenar 74-00 |
| E. Ribes | | 1988-2000 | | | Lérida 74-00 |
| L. Saura | | | 1988-2000 | | Lérida 88-96 |
| J. Cabiscol | | | | 1988-2000 | Vilanova del Segriá74-00 |
| J.Serenetiel | | | | | Benavent de Lérida 74-00 |
| A. Hervera | | | | | Torrefarrera 83-00 |
| J. Cabre | | | | | Alpicat 89-00 |
| F. Bañeres | | | | | Alguaire 83-00 |
| J. Colom | | | | | Rosello 88-00 |

Fuente: MCGR de Piñana.

Si se consideran el agua consumida por cada usuario y las contribuciones que estos hacen al mantenimiento del canal se advierte rápidamente que los regantes se benefician con un sistema que subvalora a los otros usuarios.

Los cargos asignados para cada usuario en la Junta de Gobierno del canal son fijos y no consideran indicadores como el consumo o los gastos efectuados. De este modo los regantes tienen el 85% de la representación en la JG aunque representan menos del 75% de las hectáreas bajo riego y aportan el 60% de los gastos de la CGR.

Las industrias tienen el 10 % de los cargos pero representan más del 20% de la superficie regable y aportan el 30% de los gastos.

Los abastecimientos representan un 3% de la superficie regable pero aportan un 10% de los fondos y cuentan con el 5% de los cargos.

Tabla 46 Consumo, contribuciones y representación de los usuarios

| Usuarios | Aportes % | Hectáreas % | Cargos % |
|----------------|-----------|-------------|----------|
| Regantes | 60 | 75 | 85 |
| Industriales | 30 | 20 | 10 |
| Abastecimiento | 10 | 3 | 5 |

Fuente: elaboración propia según presupuestos de las CGR

La estructura de la propiedad se ha caracterizado por el predominio de pequeñas propiedades por lo que la extensión de las mismas no es un factor determinante en la distribución de los votos en las elecciones de autoridades. De acuerdo con el censo de CR realizado por la Junta de Aguas en 1987 los propietarios de menos de una hectárea alcanzan un 48% y los de menos de 5 ha

alcanzan el 80%. Los propietarios de más de 20 hectáreas no superan el 1%. Por último se destaca para toda la comarca del Segriá un alto porcentaje de propietarios residentes en otras zonas²⁶⁵ (Ver anexo cuadro 29).

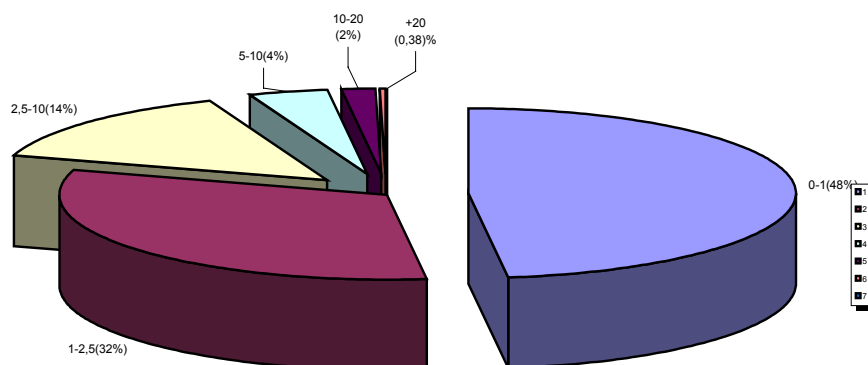
Estos datos coinciden básicamente con los ofrecidos por la Junta de Cequiaje sobre su padrón de regantes (que representa el 40% del padrón de toda la CGR). De acuerdo con estos datos se observa un gran fraccionamiento de la propiedad: el tramo de menos de 1 ha reúne casi un 50% de los comuneros pero sólo reúne un 9% de la propiedad, mientras que los comuneros de menos de 5 has suman más del 90% del padrón y suman un 65% de la superficie. No existen propietarios de más de 50 has y sólo hay tres propietarios de más de 20 has (ver tabla 47).

Tabla 47 Distribución de los propietarios y hectáreas por tramos de propiedad

| de 0 a -1 ha | | de 1 a -2,5 ha | | de 2,5 a -5 ha | | de 5 a -10 ha | | de 10 a -20 ha | | de 20 a 50 has | |
|--------------|--------|----------------|--------|----------------|--------|---------------|--------|----------------|--------|----------------|-------|
| Prop. | has | Prop. | has | Prop. | has | Prop. | has | Prop. | has | Prop. | has |
| 1331 | 484,84 | 929 | 1595,6 | 355 | 1210,1 | 137 | 1268,6 | 40 | 511,81 | 3 | 80,85 |
| 47,45% | 9,44% | 33,11% | 33,11% | 12,65% | 23,56% | 4,88% | 24,7% | 1,42% | 9,56% | 0,10% | 1,57% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por la Junta de Cequiaje

Gráfico 1 La distribución de la propiedad en el canal de Piñana: número de propietarios según superficie en has.



El sistema electoral para la elección de los síndicos de la Junta General es de un representante y su suplente por cada 250 has y otro más y su suplente en caso de que la fracción que excediera del total de tierra de la Colectividad fuera superior a 100 has (art.47). Si alguna colectividad no llegare a alcanzar las 500 has de tierra regable designará siempre dos representantes y sus respectivos suplentes.

²⁶⁵ En la década de 1940 se calculaba que el 32% de los propietarios del Segriá residían en otras comarcas, principalmente en Barcelona (Bretón V. 2000:94).

Además de las condiciones generales para ser síndico (por ejemplo no tener deudas con la CGR) serán condiciones indispensables ser propietario de al menos una ha. Esto quiere decir en el caso de la Junta de Cequiaje que casi el 50% de los comuneros no puede ser representante.

El sistema de votación para elegir a los representantes regantes que participan en la Junta General corresponde a cada Colectividad de Regantes. En el caso de la Junta de Cequiaje la distribución de los votos se hace proporcional a las tierras con que cuenten por lo que la distribución del voto se corresponde con la distribución de la propiedad.

Los representantes regantes de cada colectividad en la Junta de Gobierno son fijos: uno por cada una y cuatro para la de Lérida.

Los usuarios no-regantes eligen a sus representantes en reuniones especiales. La elección de los usuarios no-regantes se divide entre usuarios que no consumen agua y los que la consumen. Para los industriales que no consumen agua se establece una paridad entre Caballos de Vapor (CV) de fuerza y una ha, mientras que para los que consumen el sistema es similar al establecido para los abastecimientos.

Los usuarios industriales eligen dos representantes para integrar la Junta de Gobierno.

La representación de los abastecimientos se establece en proporción a la dotación de agua que corresponda a cada ayuntamiento asignando tantos votos como resulten de dividir los caudales asignados por la dotación específica para una ha de riego.

Las poblaciones eligen un representante a la Junta de Gobierno (JG).

Los representantes de la JG eligen en su primer reunión, después de cada renovación, de entre sus vocales un Presidente, un Vice-Presidente, un Tesorero y el Presidente del Jurado de Riegos. Dado el peso electoral de las Colectividades de Lérida y Alcarrás (casi el 50% de la representación) la alianza entre ellas puede ser determinante para elegir las autoridades. Sin embargo el Sindicato ha estado presidido por representantes de colectividades pequeñas por lo que han primado los acuerdos por sobre las votaciones.

9.4 La libertad individual de aprovechamiento

A diferencia de los otros dos canales que fueron pensados fundamentalmente para el regadío en Piñana el **abastecimiento** a la ciudad de Lérida fue, junto al regadío, un objetivo prioritario del canal en sus orígenes. Si bien el abastecimiento humano tiene una trascendencia vital para la propia existencia del hombre, su importancia cuantitativa no es comparable con la de los usos industriales o de riego que en el transcurso de la historia generaron un ordenamiento jurídico más complejo para regular las relaciones conflictivas que los caracterizaron. El abastecimiento individual no ha tenido tradicionalmente limitaciones para su extracción. El abastecimiento colectivo- en el que se incluye a

la ciudad de Lérida- ha requerido de autorizaciones o licencias otorgadas por las autoridades del canal para el llenado de las balsas o cisternas. Estos recipientes han cumplido la doble función de reservar el agua y de permitir el decantamiento de los sedimentos que las enturbian (Teira Vilar F. 1977:304).

El abastecimiento de las ciudades se volvió más importante a mediados del siglo pasado en la medida en que estas crecían, se modificaban los hábitos de la población y se exige el saneamiento de las aguas para el consumo. Las Ordenanzas de 1794 prohibían la corta de aguas con destino a las fuentes públicas de Lérida. A fines del siglo XIX se establecen las redes domiciliarias y la ciudad ofrece a la venta los volúmenes que pacte con los usuarios a un canon determinado. (Sol y Torres 1974:239). Además en la ciudad se utiliza el agua para el riego de las calles, los jardines públicos, etc. con lo que aumenta substancialmente el consumo. Los reclamos de la Junta chocaban con las prioridades establecidas en el art. 189 de la Lag de 1789 que otorgaba prioridad al abastecimiento.

Con la construcción de la presa de Santa Ana se realiza un acueducto entubado que partiendo de la cabecera del canal provee de aguas a la ciudad de Lérida complementando la provisión del Canal de Piñana y del Canal de AyC. Estas garantías en el abastecimiento han determinado que las relaciones entre el abastecimiento y el resto de los usuarios no sean particularmente conflictivas²⁶⁶.

Con respecto a los **regadíos**, las normas sobre la distribución del agua en Piñana establecidas en los actuales bandos de riego expresan el espíritu de las normas consuetudinarias aplicadas en la zona.

El principio que rige esta distribución es el reconocimiento de la facultad de los usuarios de disponer libremente del agua que fluye por las acequias sin sujeción alguna que limite su ejercicio. Este uso ilimitado del agua que se basaba en la suficiencia del recurso generaba una mentalidad individualista que sumada a los derechos reclamados por los municipios de aguas arriba era una fuente de conflictos entre regantes de aguas arriba y aguas abajo (Teira Vilar F. 1977:252). Los poderes públicos intervenían sólo en situaciones excepcionales de escasez o en caso de abuso por los particulares. En estos casos el poder público imponía limitaciones a este derecho que consistían en la rotación de los riegos por turnos y en la determinación de cultivos preferentes.

²⁶⁶ En 1987 la ciudad de Lérida se abastecía desde Piñana con 300 l/s y desde el Canal AyC por la Acequia de Alpícat (autorización provisional de 200-300 lts/s. De la Junta de Explotación del Noguera-Ribagorzana de 16 de noviembre de 1977) con aguas del embalse de Barasona. A causa de la sequía se decidió la apertura de las acequias de fondo de Canelles para ayudar a los riegos de AyC. Antes era necesario reparar las compuertas de fondo de Santa Ana por lo que este se tuvo que vaciar (entre el 26 de octubre de 1988 y el 15 de febrero de 1989) lo que trajo un gran enturbiamiento de las aguas y la protesta de los ayuntamientos y entidades ecologistas.

Este principio está contrapesado por el principio del máximo aprovechamiento que se haga de las mismas para evitar los abusos como también mantener en óptimas condiciones las infraestructuras de conducción y arrojar las aguas sobrantes al desagüe. Este sistema de distribución se fundamenta en el derecho consuetudinario aceptado en las legislaciones modernas sobre agua.

Las ordenanzas actuales y los bandos de riego han plasmado estas tradiciones creando un sistema de reparto diferencial de acuerdo con las delimitaciones territoriales. La justicia distributiva basada en la tradición favorece a las zonas altas con turnos de agua más prolongados y en horarios más ventajosos y fue la respuesta posible aceptada por todas las partes en 1967 para terminar con los conflictos de distribución. La otra nota característica es que mientras en las zonas altas son directamente los usuarios regantes quienes manipulan las tomas de agua en el resto del canal son los funcionarios de la CGR los que realizan estas tareas²⁶⁷. La gran cantidad de palas accionadas manualmente ha sido una de las causas del ‘despilfarro’ de agua detectado en las obras de revestimiento de los canales en la década de 1980.

El ordenamiento territorial de la distribución se basó tradicionalmente en cuatro zonas que comprendían los términos superiores del canal (Andaní, Alfarrás, Almenar y Torre de Santa María) los términos intermedios (Alguaire, Portella, Vilanova de Segriá, Benavent, Roselló y Torrefarrera); el término de Lérida y, por último, los pueblos posteriores a esta. La zona de influencia de la ciudad.- y a partir del siglo XVIII de la Junta de Cequiaje- como autoridad con capacidad de regulación en las épocas de escasez se extendía sólo a la zona media quedando excluidos la zona alta y baja.

Este modelo de distribución del agua que fuera considerado arcaico en los años 50' por las autoridades de la cuenca del Ebro, no impidió la transformación de esta zona agrícola en una de las más dinámicas de Cataluña. La zona del Canal de Piñana que a principios de los años 50' tenía un predominio de la superficie cultivada en cereales, fue el corazón donde se gestó la explosión frutera de Lérida de los años 60'. Prácticamente la totalidad del área irrigada por Piñana (11.421,65 has) formaba parte del primer núcleo de expansión de las frutas en Lérida (Lluch y Seró 1970:47). El tamaño de las propiedades, la disponibilidad de agua, la disposición de mano de obra intensiva y el proceso de modernización de la agricultura en esta época ayudaron a que esta zona se adaptara rápidamente a las demandas del mercado. A diferencia de los policultivos de base cerealista

²⁶⁷ El problema de la distribución del agua entre las zonas altas y las bajas se enmarca en el conflicto que envolvió a los pueblos por la titularidad de las aguas y de los cauces. La fórmula del ‘consenso vigilado’ que resolvió el conflicto entre las partes se inclinó por el derecho consuetudinario en vistas a la dificultad por aplicar la legislación moderna que establece una distribución proporcional y equitativa del agua para el riego. Las pautas de proporcionalidad y generalidad establecidas en las Ordenanzas de 1951 en las que se pretendía romper con los privilegios medievales fueron resistidas por los pueblos de aguas arriba hasta que se las modificó por las normas provisionales en 1967.

desarrollados en los canales de Urgel y AyC, los minifundios de Piñana se caracterizaron por el monocultivo frutal. El cultivo de frutales fue la estrategia de los pequeños agricultores para maximizar las superficies (Bretón V. 2000)²⁶⁸. La elevada rentabilidad de los mismos ha hecho que las tierras de Piñana sean las más valoradas de la región.

Las zonas irrigadas por el canal de Piñana pasaron de 11.835 has en 1961 a 13.459 en 1999, lo que representa un incremento del 12%. Este aumento de la superficie se dio gracias a las obras de Santa Ana que permitieron una mejor regulación de los caudales²⁶⁹. En los últimos años se advierte el abandono de algunas parcelas o el avance de los suelos urbanos que ganan tierras que tradicionalmente fueron agrícolas.

De acuerdo a las estadísticas del Pla Director dels Regadius (DARP-Regs de Catalunya 1999) las superficies ocupadas por cultivos leñosos ocupan en la actualidad 8.042 has mientras que los cultivos herbáceos ocupan 4.388 has de la superficie irrigada de Piñana.

La distribución hacia los **usos industriales** también se basaba en antecedentes lejanos en los que la ciudad regulaba la instalación de los molinos accionados por fuerza motriz que con el tiempo se irían municipalizando²⁷⁰. La incompatibilidad con los usos agrarios sobre todo en épocas de escasez imponía el principio de preferencia de los usos agrarios sobre los industriales. Este principio sería reafirmado por las Ordenanzas de 1794 y la legislación moderna sobre el agua. El incremento de los usos industriales que se produce a partir del Siglo XIX con la promoción liberal a la instalación de nuevas industrias destacándose las fábricas textiles. En este siglo XX con el descubrimiento de la electricidad se instalan los primeros aprovechamientos en los saltos del Canal con lo que se cambiaría substancialmente las condiciones de los usos industriales en el canal. Las Ordenanzas de 1918 y 1920 determinaron nuevos procedimientos para medir los aprovechamientos industriales (se pasó del volumen de caudales a la fuerza industrial utilizada) y se establecieron nuevas tarifas. Estas nuevas concesiones fueron otorgadas por la Junta de Cequiaje en condiciones que permitieron mejorar las tomas de regulación en Piñana²⁷¹

²⁶⁸ Contra el tópico que sostiene que las grandes explotaciones tienden a especializarse en cultivos mecanizables y ahorradores de mano de obra y las pequeñas explotaciones en mayor intensificación y maximización de la mano de obra, Bretón sostiene la misma tesis de Lluch y Serò (1970:43): que en la huerta de Lérida no se dio este dualismo ya que aquí se intentó maximizar las superficies con aplicación de tecnologías ahorradoras de superficie (V. Bretón 2000).

²⁶⁹ Los datos de 1961 se toman de Enric Vicedo (2000:237) que computa los datos de la acequia de Fontanet.

²⁷⁰ La proliferación de molinos por la falta de controles en su instalación, los usos indebidos y los problemas con el pago de los servicios hacían que los conflictos entre la Junta y los molinos se sucediesen de manera continua hasta el siglo XVIII (Sol y Torres 1974:256).

²⁷¹ Uno de las más importantes concesiones fue la del Salto de Castillonro y ubicado en la toma del Canal. La primera concesión data del año 1901 y desde esta época se produjeron diferentes concesionarios hasta que recién se puso en funcionamiento en 1943 (Sol y Torres 1974:287).

La necesidad de un suministro continuo para los usos industriales fue reconocida en la concesión de agua de 1962 donde se regulaban los caudales del embalse de Santa Ana. Esta exigencia sería un obstáculo para que se formulara una modulación de los caudales de Piñana reclamadas por los regantes del Canal AyC.

9.5 La iniciativa privada en la construcción

Las obras de las redes principales ya existían cuando el Conde de Barcelona realiza la donación a los pueblos de Lérida de las aguas y luego sería privatizadas. No existen referencias específicas del período en el que constructor, Pedro Raimundo de Sassala, que se hizo cargo del canal en los primeros años, aunque la mejor constancia de su actividad emprendedora se aprecia por su propio sobrenombre: *Pedro Cavacequia*.

En la época de gestión municipal de Lérida, la ciudad como propietaria de los canales se hizo cargo de las tareas constructoras que fueron continuas en la medida en que la región iba creciendo y se incrementaban las necesidades de agua. Las obras comprendidas abarcan desde la toma de agua con los azudes y minas, el canal principal y los brazales secundarios, los 'ulls' o aperturas para la toma de aguas, los puentes sobre los canales, los evacuadores o desagües, etc. La potestad constructora de la ciudad se iba debilitando hacia los pueblos más alejados con los que el Municipio llegaba a acuerdos o entraba en conflictos resueltos por sentencias arbitrales. La ciudad realizaba por sí misma las obras necesarias u otorgaba a los particulares licencias de construcción que eran vigiladas rigurosamente.

Esto era particularmente importante con los pueblos de aguas arriba afectados por las obras ya que con los pueblos de aguas abajo el interés del Municipio de Lérida era sobre todo económico²⁷². Hubo conflictos con los pueblos de Ivars y Torres por las dos obras más importantes de toma de agua: la presa o azud construido en el siglo XIV y la mina o canal en el estrecho de Piñana construido cincuenta años después. Estas obras se hicieron por contratación a un particular que se obligaba en un plazo determinado a terminar la misma (Teira Vilar F. 1977:186). Esta toma requería de una constante vigilancia que obligó a construir una residencia permanente de personal en un edificio "Casa de la Mina", en las inmediaciones del azud y también convenios con los pueblos de Andaní y Alfarrás para que se autorizara las tareas constructivas y de conservación en

²⁷²La zona de influencia directa de la ciudad abarcaba las zonas en que se ejercía un dominio pleno sobre los cauces y aguas. Entre estos pueblos los ubicados antes de la ciudad eran los de Portella, Roselló, Villanueva de Segriá, Benavent, Corbins, Torrefarrera, Torreserona y Villanueva de Alpicat. Los pueblos posteriores comprendían a Alcarrás, Soses y Aytóna (Teira Vilar F. 1977:197). Estos círculos de competencia se mantuvieron durante el régimen borbónico del siglo XVIII y en las propias Normas Provisionales de 1967.

los tramos iniciales del canal²⁷³. Los conflictos más importantes fueron con los pueblos de Alguayre y Almenar que asumían el dominio del canal en sus territorios y afectaban con sus obras la provisión de aguas a la ciudad de Lérida.

Hasta el siglo XX el Estado de las obras era precario ya que la mayor parte de los canales principales eran de tierra y la toma de Castillonroy estaba sujeta a las frecuentes avenidas del río Noguera Ribagorzana. Esta situación no variaría sustancialmente hasta el año 1962 en que se inaugura la presa de Santa Ana realizada por la empresa ENHER con participación de los usuarios en su financiamiento²⁷⁴.

9.6 La intervención estatal en el revestimiento

Las tareas de mantenimiento de las infraestructuras y de limpieza de los cauces han sido de tal importancia que en ellas se han centrado gran parte de los esfuerzos de la gestión de los canales.

Las tareas de **conservación** han requerido de acciones ordinarias y extraordinarias que se han institucionalizado a lo largo del tiempo en el régimen de aguas del Canal. Estas tareas eran realizadas por diferentes jurisdicciones de acuerdo con las competencias establecidas en los convenios y privilegios de concesión del canal. Mientras que los pueblos de arriba- Almenar y Alfarrás- se ocupaban de estas tareas para el resto es una responsabilidad del Municipio de Lérida (y posteriormente la Junta de Cequiaje) que la realizaba de diferente manera, en forma directa o por arrendamiento, en sus territorios (Teira F. 1977:226).

Las medidas extraordinarias requeridas para salvar los daños ocasionados por causas naturales o humanas (guerras) también estaban contempladas e implicaban un conjunto de medidas que por su gravedad eran asumidas por las máximas autoridades con capacidad para movilizar recursos materiales y humanos.

Hasta el siglo XX la estructura de los canales era precaria y sólo en algunos tramos se habían realizado mejoras con material duradero (como el canal de la toma de Castillonroy realizado por la empresa concesionaria del salto en 1934). La desatención del canal durante la guerra y el período posterior de anarquía en el gobierno del canal hicieron que las condiciones de las infraestructuras empeoraran. A esto se sumó la construcción de la presa de Santa Ana cuyas "aguas limpias" erosionaban la solera y cajeros del canal rompiendo el equilibrio que aportaban los sedimentos que contrarrestaban el efecto disolvente de las aguas (Sol y Torres 1974:396). Como se

²⁷³El carácter impetuoso e irregular del río Noguera Ribagorzaba obligó en el siglo XV a realizar una monumental obra de hidráulica en Piñana en la que se oradó la roca y se construyó una mina que condujera el agua. Desde este momento cambia la denominación de acequia de Segriá por Canal de Piñana (Llandosa J. 1980).

²⁷⁴El embalse de Santa Ana y las obras posteriores a su construcción se analizan más adelante en el capítulo 13 en "Las obras de regulación de los ríos.

ha señalado anteriormente el proyecto de revestimiento del canal encarado por la intervención sirvió para unificar a las partes en litigio en torno a beneficios comunes que no podían ser encarados de forma particular por los regantes. El proyecto se aprobó en 1970 para ser ejecutado en diferentes etapas (nueve) y contó con el rápido apoyo del Sindicato de Riegos²⁷⁵.

El primer tramo, que comprendía el revestimiento del canal Principal fue ejecutado con relativa rapidez incluyéndoselo en el sistema de auxilios estatales para la mejora de los regadíos existentes establecidos en la ley del 7 de julio de 1911. Para el resto de las obras se llegaría a una solución con los usuarios del canal ante los nuevos requerimientos de uso del agua reclamados en la zona baja de riego²⁷⁶.

El resto de los tramos se fue realizando paulatinamente, pero la situación cambia al firmarse el Acuerdo de Piñana (analizado en el capítulo 13).

El **escombre o limpieas** del canal ha sido una actividad realizada ininterrumpidamente y de forma espaciada (cada uno o dos años) consistente en la extracción de sedimentos, plantas y todo tipo de obstáculos que impidieran la libre circulación del agua. Al igual que con las tareas de conservación, la limpieza se dividía por jurisdicciones. En algunos territorios esta actividad se realizaba tradicionalmente por prestaciones personales obligatorias de los regantes que estaban dirigidas por la administración del Canal. Para realizar esta función la ciudad de Lérida disponía de la corta de agua que era "el máximo exponente del señorío de la ciudad sobre la acequia" y sobre la cual se debían tomar un conjunto de recaudos como por ejemplo contar con reservas de harina ya que se detendría la producción de los molinos del canal.

9.7 La distribución de las cargas

Desde sus inicios el Canal de Piñana contó con un sistema de administración sistemático de los ingresos y gastos registrado en documentos que se han conservado hasta la actualidad. Con relación a los ingresos Francisco Teira (1977) registra un total de once tipos diferentes a lo largo de la historia. Por su naturaleza estos ingresos podían ser ordinarios y extraordinarios.

Los ingresos ordinarios fueron siempre más importantes que los extraordinarios ya que por ejemplo los gastos de mantenimiento fueron a la larga más importantes que los de construcción de

²⁷⁵ El proyecto estaba subdividido en nueve tramos que comprendían cuatro trazos del Canal Principal; dos trazos en la Acequia Mayor, uno en la Acequia de En medio y dos trazos en la Acequia del Cap. Todos estos tramos se encontraban en un estado 'deplorable' según los informes técnicos de la CHE.

²⁷⁶ La realización del primer tramo del canal tuvo graves inconvenientes por lo que en 1983 se tuvo que rehacer esta obra. Los regantes de AyC vieron en esta nueva obra una posibilidad de que los regantes de Piñana ampliaran sus derechos sobre el canal y la Diputación Provincial de Huesca interpuso un recurso contra el proyecto de recrecimiento del canal (Segre 2/02/83). A su vez, los regantes de Alguaire afectados por las obras las paralizaron ya que los caminos de servicios ocupaban sus propiedades (Segre 15/03/83).

obras que se realizaban de una vez y para un largo tiempo. Destacaban el derecho de cequiaje y las prestaciones personales que constituían la mayor parte de los ingresos por la conservación, limpia, pago de salarios y demás gastos administrativos²⁷⁷.

El Cequiaje era el derecho a percibir un canon a los terratenientes por el uso del agua para riego que se prestaba con bienes materiales (en dinero o en productos) por unidad de superficie²⁷⁸ (Teira F. 1977:265). Como ingreso fundamental en el funcionamiento del canal subsistirá a través del tiempo aunque su cobro siempre planteó problemas. La ciudad lo percibía con carácter imperativo merced al Privilegio Real de 5 de mayo de 1242 en el que el monarca Jaume I concede a la ciudad su potestad de aplicabilidad en forma general y permanente. La nueva legislación del Siglo XVIII lo reconoce con su espíritu codificador en la Ordenanza de la Junta de Cequiaje de 1794.

Las prestaciones personales- "el escombre"- eran actividades obligatorias dirigidas por el municipio y luego por la Junta de Cequiaje destinadas a la limpieza y mantenimiento de los canales como compensación de gastos no realizados por la administración del canal.

Los ingresos extraordinarios comprendían diferentes figuras entre las que destacaban la "gitada" que era similar al Cequiaje sólo que de carácter aleatorio y específico; el medio cequiaje; los adelantos de fondos; los créditos y otros ingresos como donaciones y dádivas que tenían poca importancia.

El Señorío de la ciudad para el cobro de ambos ingresos se circunscribía a su órbita de influencia según los Privilegios y Convenios que definían la propiedad de los canales. El cobro según la jurisdicción territorial excluía a los pueblos de aguas arriba, se aplicaba con mayor rigurosidad a los de la zona media y adquiriría una modalidad diferente con los de más abajo.

Los gastos estos han estado referidos a la conservación, limpieas de acequias, salarios del personal y demás gastos administrativos que tuvieron entre sí un ponderado equilibrio a través del tiempo. Pero aunque las superficies irrigadas no variaron substancialmente los gastos de gestión se fueron haciendo cada vez más importantes sobre todo por las exigencias en la gestión de los canales de los diferentes aprovechamientos²⁷⁹.

²⁷⁷Los cánones por usos industriales- principalmente molinos- serán de una cuantía muy inferior y de poca relevancia para el funcionamiento del servicio a pesar de la importancia económica en la región. Con la ponderación de los usos hidroeléctricos en el siglo XX se incrementará substancialmente la importancia de estos en el financiamiento del canal

²⁷⁸Con el tiempo este derecho se vincularía cada vez más a la tierra sobre la que se aplicaba este gravamen. Se cobraba en forma individual- tres dineros por fanegadas cobrados a todos los riegos y épocas sin excepción- o en forma colectiva.

²⁷⁹La extensión del regadío en la época medieval era de 12.000 hectáreas según los censos de 1429 1452 (Josep Llandosa 1980:76).

Con las Reformas del Siglo XX (1918, 1920, 1929) se modifica el sistema de financiamiento revalorizando los cánones y en especial el de los aprovechamientos hidráulicos que habían crecido considerablemente desde mediados del siglo XIX ²⁸⁰.

Con la creación de la Comunidad Central de Regantes en 1951 se intenta terminar con el sistema tradicional para crear un sistema de financiamiento único e igualitario para todos los usuarios. Esta comunidad se desmoronaría al poco tiempo y daría lugar a la intervención estatal de 1967 que propondría las Normas Provisionales en reemplazo de las Ordenanzas Comunitarias.

Este sistema reflejará el nuevo orden impuesto por las autoridades y que contaría con el consenso de las partes. Se establecerá un complejo sistema de cargas entre los usuarios de acuerdo a su ubicación en el canal..

Mientras que los gastos de administración se reparten en forma proporcional entre todos los usuarios, los de guardería, conservación de cauces y revestimiento tienen un carácter especial en el que se exceptúan o limitan algunos usuarios (ver cuadro 28).

El Presupuesto 2000 de la CGR de Piñana establece un sistema de derramas de acuerdo a la zona donde se ubiquen los diferentes usuarios. Así las derramas dentro del uso agrario varía según los canales y también varía según los usos (ver tabla 50).

9.8 La justicia del riego

Los procedimientos y procesos para resolver los conflictos que se suscitan entre las partes han conformado un cuerpo jurídico se ha ido modificando desde la creación del canal hasta el presente.

Tabla 50 Derramas CGR Piñana año 2000

| | Usuarios/tarifa pts. | | |
|-----------------|----------------------|-----------------|-------------------|
| | Regantes/ha | Industriales/Cv | Abastecimiento/ha |
| Canal Principal | 2.031 | 2.666 | 2.031 |
| Acequia Mayor | 2.561 | 2.148 | |
| Acequia del Cap | 4.040 | 3.627 | |

Fuente: Presupuesto CGR Piñana

²⁸⁰En la Reforma de las Ordenanzas de 1920 se producen tres importantes modificaciones sobre las prácticas tradicionales. Respecto de los caudales para aprovechamientos hidráulicos el objeto de tributación deja de ser el caudal consumido considerándose los caballos de fuerza de las industrias. Respecto de los riegos se termina con las prestaciones personales que serían realizadas en adelante por la Junta de Cequiage a cambio de un aumento del canon. Por último se modificó el tipo de pago estableciéndolo en moneda de curso legal- que de hecho estaba extendido- que sustituyó al pago en especies (Sol R. y M. Torres 1954:149).

Las características básicas de este sistema han sido el carácter autónomo del mismo con organismos especiales para la resolución de los litigios y la simpleza de las normas y procedimientos que deben respetar las partes.

El sistema presenta diferentes órbitas jurisdiccionales que tienen como referencia a la Ciudad de Lérida propietaria y gestora de los canales. Al igual que en las otras actividades de gestión se dan aquí dos situaciones básicas para resolver los litigios entre los beneficiarios del canal. Aquellas referidas a los conflictos suscitados dentro del ámbito territorial de Lérida son competencia de un cuerpo administrativo dependiente de la ciudad (jurisdicción veedorial o técnica) que se maneja con normas y procedimientos detallados y simples para dar justicia a cada una de las partes²⁸¹ (Teira F. 1877: 388). Aquellas suscitadas entre vecinos y foráneos a la ciudad en donde intervienen las autoridades máximas del Canal (Paheres, Prohomenia e incluso el Consejo General de Lérida) para resolver estos conflictos.

Otra situación es la que enfrenta a la ciudad con otros sectores que pone a la primera como parte del proceso. Este caso se da sobre todo con los pueblos ubicados en los extremos del canal sobre los que la jurisdicción de Lérida se debilita y que se solucionaban por medio del acuerdo entre las partes (recurriendo a arbitrajes, acuerdos directos, etc.) o por recursos jurídicos que requerían de instancias superiores (privilegios reales).

La ejecutividad de las sentencias tenían como máxima expresión la facultad de utilizar la fuerza física por parte de la ciudad (Privilegio de Defención y Bandera) contra aquellos que afectaran su jurisdicción y estaba limitada a aquellas jurisdicciones con privilegios reales específicos ante los que cabía la intervención como instancia superior de la corona.

La Junta de Cequiaje asumirá en el siglo XVIII estos procesos y procedimientos incluyéndolos en su Reglamento (Apartado VII Capítulos 151 a 161) aunque variarán los órganos responsables de la distribución de Justicia.

La constitución de la CGR en 1951 y las Normas Provisionales en 1967 mantendrán el carácter autónomo de los organismos administradores de justicia denominándose a partir de aquí Jurados de Riegos. Los procesos y procedimientos se ajustarían a las pautas generales establecidas en la legislación vigente.

²⁸¹Las normas y procedimientos estatuidos se mantendrían en el Siglo XVIII pero la figura del veedor desaparecería en las nuevas ordenanzas. Las sentencias podían apelarse cuando los particulares no las aceptaban elevándose hasta tres las posibilidades de apelación donde intervenían diferentes veedores.

El funcionamiento de los Jurados de Riego

El estudio de los expedientes tratados por el Jurado de Riegos de Piñana entre 1974 y 1997 muestra que la mayoría de los mismos se debieron a infracciones sobre riegos que generalmente no eran recurridas. Es destacable en cambio el papel de los Servicios Jurídicos del Canal ante las acciones planteadas por los usuarios del canal oponiéndose a las decisiones de la JG y los recursos que han debido tramitarse ante los ámbitos administrativos o contencioso-administrativo por decisiones de la Administración (CHE) o por reclamos frente a otros regadíos.

Cuadro 18 Expedientes tratados por el Jurado de Riegos de la CGR de Piñana

| Año | Expedientes tratados | Recursos y acciones planteados |
|------|---|---|
| 1974 | 18 infracciones riego 2 demandas partic. | S/recursos |
| 1975 | 21 infracciones riego | S/recursos |
| 1976 | 20 infracciones riego | S/recursos |
| 1983 | | 1 litigio de un particular |
| 1987 | 2 expedientes | |
| 1988 | 14 expedientes | 4 rec. de reposición desestimados (destaca el rec. desestimado ante la audiencia de Zaragoza) |
| 1989 | 5 exp. | 3 acciones judiciales (destacan rec. de alzada del Ayunt. de Castillonroy contra canon de abastecimiento) |
| 1990 | 5 expedientes | 6 acciones contra el Canal Algerri Balaguer |
| 1991 | 8 expedientes | 1 Rec. de reposición 3 acciones |
| 1992 | 12 expedientes | 1 Rec. de reposición 10 acciones |
| 1993 | 3 expedientes | 8 acciones |
| 1994 | 1 expediente | 4 acciones (destaca rec. contencioso ad. contra la división de zonas en AyC. También contra canon de regulación del embalse de Santa Ana) |
| 1995 | 2 expedientes | 5 acciones |
| 1996 | | 5 acciones |
| 1997 | | 6 acciones |

Fuente: Archivo CGR Piñana

CAPÍTULO DIEZ

EL CANAL DE URGEL

10.1 El capital barcelonés en la Huerta de Lérida

“...en el orden social promoverá la igualdad entre ricos y pobres, en el orden económico aumentará notablemente la producción agrícola, en el orden demográfico la población se incrementará, en el orden ético dará venturas a esas gentes que viven en la miseria...” (Documento enviado a la Reina Isabel II por la Sociedad del Urgel S.A en el que se enumeraban los beneficios que reportaría el Canal de Urgel en su zona de influencia. Mateu J. et al 1996).

El Canal de Urgel nace inspirado en el espíritu de la revolución liberal del siglo XIX que modificó el régimen de aguas auspiciando los emprendimientos privados. La conjunción entre un régimen político que creía en la iniciativa privada para realizar estas obras y la presencia de capitales barceloneses (la región de España donde había tenido más impulso el espíritu capitalista) dieron origen a esta obra de iniciativa privada.

A lo largo de varios siglos se generaron diferentes iniciativas que no se alcanzaron a concretar. Esta sucesión de proyectos frustrados -diecisiete- que se inicia en el Siglo XIV coincidían en un gran objetivo que era dar una salida a la situación de pobreza que tenían estas promisorias tierras para los cultivos. Pero la salida fue entendida en sus comienzos en términos literales ya que el canal se pensaba como una vía de navegación y transporte hacia el mar²⁸².

En estos proyectos siempre destacó el interés de sectores externos a Lérida, especialmente vinculados a Barcelona, junto con las iniciativas de los propios leridenses (Mateu J. 1983). El interés de capitales externo en las zonas de Urgel se acrecentó a fines del siglo XIX cuando la burguesía barcelonesa o de origen local adquiere grandes propiedades en la zona (Aldomá I. y R. Pujadas 1993).

La vinculación entre la burguesía catalana y las tierras de Urgel adquiriría un nuevo significado con la revolución liberal que desde la década de 1830 dio impulso a las iniciativas privadas y consolidó estos vínculos con las leyes de desamortización de bienes (Vives V. 1972)²⁸³.

²⁸² Según el relato de Josep Iglesias (1968) en 1786 la Junta de Comercio de Barcelona encomienda al arquitecto Joan Soler i Faneca el reconocimiento del proyecto enviado por el conde de Floridablanca. Este proyecto fue revisado con la propuesta de que el canal fuera con destino al riego y la navegación. En 1817 la obra comenzaría a realizarse pero poco después debería suspenderse por falta de fondos. Recién en 1825 se realiza un nuevo proyecto en el que se prescinde de la idea de la navegación. La vinculación de regadíos y navegabilidad estaba impregnada en el espíritu hidráulico del Despotismo Ilustrado que desde el siglo XVIII había proyectado gran cantidad de canales- entre los que se contaba también el Canal de AyC- muchos de los cuales quedaron en el olvido por "desmedidos e ilusorios" y otros se realizarían pero modificando los proyectos originales (Gil Olsina A. 1992b).

²⁸³ Para J. Vincens Vives (1972) el campo catalán recién empezó a resurgir en 1830 luego de una profunda crisis. Pero la revolución agraria se produce recién desde 1850 como consecuencia de la Revolución Liberal de 1834 que impuso la

El cambio en las reglas de juego que implicaron las reformas liberales del siglo XIX dan lugar a que el Estado confíe en la iniciativa privada cediéndole la concesión para el aprovechamiento de las aguas por largos períodos. En 1847 se otorga la primer concesión provisional al capital privado para la construcción del canal. Sin embargo por diferentes razones, como la guerra o las dificultades de las empresas, las dos primeras concesiones caducaron²⁸⁴. Es entonces cuando aparecen en escena capitales de origen Barcelonés de gran influencia en la época que con propiedades en la zona conforman una empresa, la Societat Canal d'Urgel SA, que obtuvo la concesión del agua comprometiéndose a realizar el canal que daría agua a más de 90.000 has²⁸⁵.

La fundación del canal nace con el convenio firmado entre particulares, por un lado la empresa concesionaria y por otro los regantes, en el que se establecen las obligaciones y derechos mutuos que se obligaban por escritura pública. El Estado ratificó este convenio en el acto de concesión aceptando las condiciones establecidas libremente por las partes. Vale decir que más allá de los argumentos expuestos para justificar la concesión, esta iniciativa se concretó basándose en el interés de sectores privados que perseguían beneficios económicos.

El hecho de que una empresa privada muy vinculada a los sectores bancarios más importantes de Barcelona asumiera por su cuenta y riesgo la construcción del canal habla de las expectativas de rentabilidad económica previstas para la explotación de esta obra²⁸⁶. De acuerdo con estas previsiones los beneficios de la empresa provendrían de los ingresos aportados por los regantes para la utilización del agua.

La concesión fue otorgada teniendo en cuenta los planos y estudios que se adjuntaban en las memorias facultativas de la obra. Con el tiempo se reconocería que estos objetivos eran demasiado

desamortización que prohibía las vinculaciones de predios rústicos a determinadas familias y puso en circulación los bienes trabados por instituciones eclesiásticas, de caridad y obras pías. Esto produjo un traspaso de la propiedad del Estado a los burgueses, mientras que las propiedades de la iglesia terminaron en manos de los aristócratas ricos, los burgueses de las ciudades industriales y los terratenientes acaudalados de las comarcas (Vicens Vives J. 1972:36-37)

²⁸⁴La primer empresa que obtuvo la concesión fue la compuesta por los empresarios Jaume Ceriola, Josep Salamanca y Gaspar Remisa en 1847. Utilizando la concesión provisional Jeroni Ferrer celebra reuniones con los principales propietarios urgelenses y el 10 de agosto de ese año se celebra el convenio entre la empresa y 1.600 propietarios que adhirieron al mismo. Este acuerdo tendría vigencia para la empresa de Girona que obtendría la concesión en 1852 lo que sería luego un motivo de conflictos ya que en el proyecto de base de la concesión la empresa no se obligaba a realizar acequias secundarias ni obras complementarias de riegos, mientras que estas obligaciones sí estaban en el convenio.

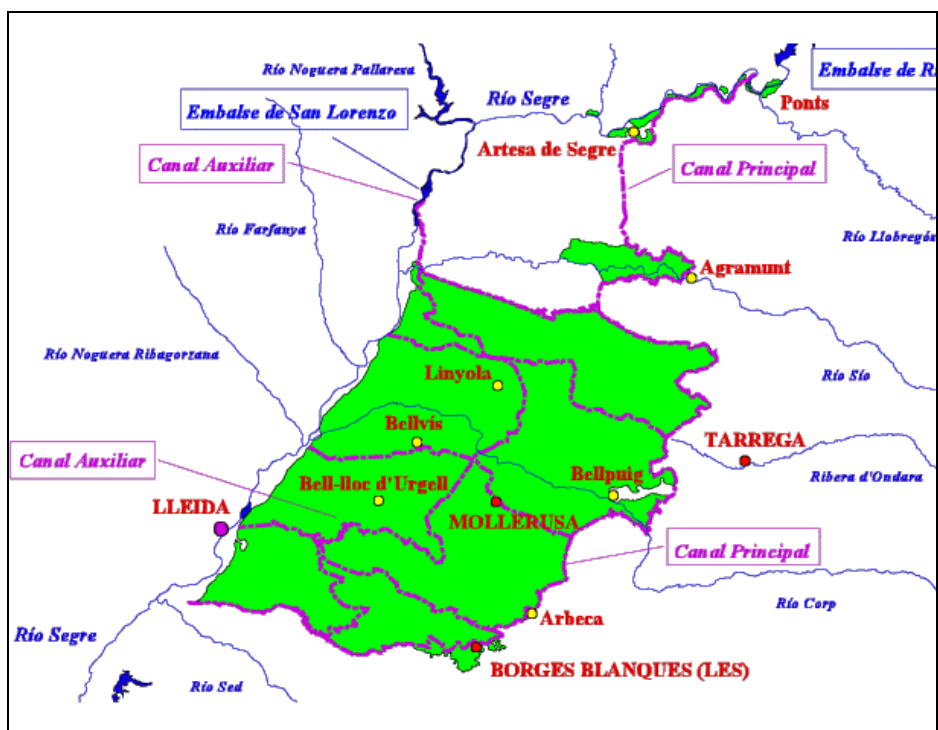
²⁸⁵El primer promotor concesionario fue la Sociedad Girona Hnos. i Clavè Cia. en el año 1852. El proyecto original se centraba en el Canal Principal sin incluir acequias secundarias ramales y obras secundarias para el riego. Un año después esta empresa cede los derechos a la Societat Canal d'Urgell. El RD del 28 de diciembre de 1853 otorga la concesión de 33 m³/segundo para regar 90.000 has por un lapso de 99 años en que pasaría al Estado en propiedad de la obra.

²⁸⁶Manuel Girona, propietario de la Compañía "Canal de Urgel S.A." fue el banquero catalán más famoso del Siglo XVIII. Propietario del Banco de Barcelona participó financiando o construyendo proyectos como el ferrocarril Barcelona-Zaragoza, el nuevo Puerto, la Universidad, el Teatro del Liceu. Fue elegido Alcalde de Barcelona en 1876, Presidente de la Cámara de Comercio, fundador del Banco Hispano Colonial, del Banco Hipotecario de España, etc. (Vives V. 1972)

optimistas y que las dificultades en la consolidación de los riegos, los errores de cálculo en los costos totales de la obra como también los costos no previstos de la misma, llevarían poco tiempo después al fracaso económico de la empresa que se declara en suspensión de pagos en 1871 quedando sometida a convenio judicial.

La presencia de propietarios no residentes en la zona de riego de Lérida ha sido destacada en estudios históricos como un factor que ha incentivado las inversiones y el desarrollo de las mismas (Bretón V. 2000). Pero además de estos capitales importantes en el canal de Urgel han sido muy importantes los pequeños y medianos no residentes: en el año 1935 en el Informe agronómico sobre el Pantano de Oliana se destacaba que de un total de 35.343 propietarios que se beneficiarían con el riego, 12.148 (34%) eran forasteros.

Mapa 6: Territorio y poblaciones irrigadas por el Canal de Urgel



10.2 El Canal de Urgel: de la propiedad privada a la reversión a los regantes

El ordenamiento jurídico que dio origen a los **Canales de Urgel** fue la legislación liberal de fines del siglo XIX que establecía que la titularidad de las aguas superficiales eran de dominio público y el Estado las otorgaba en concesión.

Los derechos dominiales plantearon fuertes conflictos entre la empresa privada y los regantes a fines del siglo pasado y entre estos y el Estado a mediados de este siglo. Los cambios en la legislación, las diferencias en la redacción de las concesiones y los propios problemas

económicos de La Sociedad concesionaria y los regantes plantearon problemas dominiales hasta mediados de 1960.

La concesión original de las aguas establecía que los concesionarios gozarían del Canal y de sus aprovechamientos por el término de 99 años de "33 m³ /segundo del río Segre para el riego de las 90.000 has que aproximadamente se hallaban comprendidas dentro de la zona regable de Urgel". Vencido este plazo las obras revertirían en el Estado (RD de 3 de noviembre de 1852 y RD de 28 de diciembre de 1853)²⁸⁷. Esta concesión tenía la característica de que el objeto de la concesión no era el derecho de agua sino la realización de obras y la prestación posterior del servicio de distribución. Es decir que no era demanial y su naturaleza era de tipo contractual.

Los saltos de aguas que durante el término de la concesión se establecieran en el Canal se otorgaron a perpetuidad a La Sociedad siempre que al concluir la concesión estuvieran en funcionamiento.

Las obras de conducciones se terminaron en 1865 pero las hectáreas regadas apenas llegaban a 1/3 de lo previsto ocasionando perjuicios económicos a La Sociedad²⁸⁸. Esto motivó que la empresa hiciera valer sus influencias en las Cortes de Madrid para que se incluyera el Artículo 16 en la Ley de Canales de 1870 en el que se estipulaba la perpetuidad de las concesiones y se autorizaba a cobrar hasta 150 pesetas por Ha mas otros beneficios.

Sin embargo, la reglamentación de la Ley sólo reconocía aquellas concesiones realizadas después de 1870 por lo que la empresa recurrió este Decreto que fue aceptado por el RD de 10 de noviembre de 1882. Cuando se conoció esta resolución se desató el conflicto entre los agricultores, apoyados por las corporaciones públicas de Lérida y La Sociedad apoyada por sectores de Barcelona²⁸⁹. Los regantes se oponían al incremento de las tarifas y a la perpetuidad de la concesión con el argumento de que el Estado había cedido la obra del canal a los agricultores de acuerdo con

²⁸⁷La concesión se basaría en la legislación vigente en materia de expropiaciones por causa de utilidad pública, Ley de 17 de julio de 1836 y la Ley de 24 de junio de 1824 sobre la servidumbre de acueductos. Esta última promovió la construcción de canales y otras obras de riego con exenciones fiscales previa concesión real y fue la primera que estableció el procedimiento para construir acueductos o pasos de aguas (Pérez Pérez E. 1992).

²⁸⁸ La evolución de los regadíos en esta primera etapa fue muy lenta: 1864: 6.500 has; 1865:16.000 has; 1866: 18.400 has. Esto provocaba como efecto directo el que la compañía no obtuviera los ingresos previstos y tuviera que recurrir nuevamente a un préstamo del Estado por 6 Millones de Reales.

²⁸⁹El conflicto que duraría más de seis años se intensificó en 1887 con numerosas reuniones y mítines que movilizaron a los agricultores y tuvieron como centro las ciudades de Lérida y Mollerusa con el apoyo de la Diputación de Lérida, la Junta Provincial de Agricultura, Industria y Comercio, el Colegio de Abogados y la Cámara de Comercio de Lérida.

las leyes de agua de 1866 y 1879 (Vila J. 1992: 269)²⁹⁰. Finalmente triunfa la tesis de los agricultores y el Estado deja sin efecto el Real Decreto-Sentencia de 7 de julio del año 1888²⁹¹.

Ante una nueva crisis por el pago de los cánones de mediados de 1950 el MOP ordena que se tomen las medidas para la reversión al Estado cuando finalizara la concesión a la Sociedad Canal (OM de 11 de mayo de 1956). Esta decisión fue resistida por el País de Regantes a través de movilizaciones y acciones judiciales hasta que el Tribunal Supremo anula la OM por la Sentencia del 26 de mayo de 1960. El 10 de agosto de 1964 el Ministerio de Obras Públicas emite una OM por la cual revierte en favor de los regantes, a quienes obliga a constituir en Comunidad General de Regantes, la concesión a perpetuidad del aprovechamiento de las aguas y de la totalidad de las obras precisas para riego del Canal Principal. La entrega formal a los regantes se haría el 17 de noviembre de 1965.

Con la nueva Ley de aguas de 1985 se modifican las condiciones de la concesión que pasan de la perpetuidad a un término de setenta y cinco años manteniéndose hasta el año 2061 (Dec. 2 de septiembre 1991). Esta concesión sería "notoriamente escasa" para la CGR de Urgel que solicitó una ampliación total de 64 m³/segundo, de los que 48 m³ serían para el canal Principal y 16 m³/segundo serían para el Canal Auxiliar (Memoria CGR Urgel 1991). Para esa época se discutía la distribución de aguas del embalse de Rialb entre los usuarios afectados.

Cuadro 19 La titularidad de aguas y cauces del Canal Principal de Urgel. Síntesis de actuaciones

| Año | |
|-----------|--|
| 1853 | Transferencia de la concesión definitiva a la Sociedad Canal Urgel SA y de sus aprovechamientos por el término de noventa y nueve años en que las obras pasarían al Estado. (RD 3 noviembre) |
| 1866-1879 | Las leyes de agua de 1866 y 1879 disponen que las obras necesarias para el riego construidas por las empresas particulares revertirían a las Comunidades de Regantes. |
| 1870 | En 1870 una nueva Ley concede a las empresas constructoras el derecho de gozar de concesiones a perpetuidad. |
| 1882 | Real Decreto que otorga los beneficios de la Ley de 1870 en forma retroactiva a la Sociedad Canal |
| 1888 | Real-Decreto Sentencia que anula el Decreto anterior y otorga el derecho a los regantes de la reconversión de los canales. |
| 1956 | OM del MOP que ordena la reversión al Estado de la totalidad de las obras. |
| 1960 | Sentencia del Tribunal Supremo que anula la OM anterior. |
| 1964 | El MOP otorga la reversión del Canal y de sus aprovechamientos a perpetuidad a favor de los regantes. (OM de 10 de agosto) |
| 1991 | MOPyT otorga la concesión por setenta y cinco años a la CGR del Canal de Urgel |

Fuente: Jaume Vila 1992; Jaume Mateu et al 1996.

²⁹⁰Este argumento sería sostenido un siglo más adelante por los regantes y por el Consejo de Estado en el dictamen sobre la reversión a los regantes del Canal de Urgel el 14 de julio de 1964.

²⁹¹De acuerdo a este RD el Estado habría renunciado a adquirir la propiedad de los canales ya que la Lag de 1879 derogaba todas las disposiciones disponiendo que los canales construidos por particulares revirtieran a los regantes.

La escasez de recursos hídricos hizo que en 1919 se otorgara una segunda concesión a La Sociedad de 6 m³ para la realización del Canal Auxiliar (RD 3 de noviembre 1919). Esta concesión fue transferida a los regantes el 19 de marzo de 1925 con un convenio entre las partes que obligaba a La Sociedad a realizar los proyectos y las obras del canal y al Sindicato a emitir las obligaciones de capital necesarias para cubrir la obra y de pagar el canon requerido²⁹². El proyecto sería rechazado por la recién creada CSHE que asumiría la construcción y administración del mismo ampliando el caudal concedido a 8 m³ para regar 23.000 hectáreas. La obra se realizaría bajo las condiciones de la Ley de Julio de 1911, de infraestructuras hidráulicas, que establecía en su art. 5 que estas pasarían a los Propietarios o Comunidades de Regantes una vez que se hubiesen hecho efectivos los auxilios concedidos²⁹³. Por RD de 29 de septiembre de 1928 se autorizan las obras en el Segre destinando en forma continua 8.000 l/s para el Canal Auxiliar.

El Canal Auxiliar revertiría a los regantes el 19 de octubre de 1966 después de que estos satisficieran el 60% de su coste efectivo según lo dispuesto por la Ley de 7 de julio de 1911. Para las obras del embalse de San Lorenzo no se fijaría un período de reversión quedando la misma a perpetuidad a los concesionarios.

En síntesis, la situación respecto de las obras es compleja ya que debe distinguirse el canal principal y las cuatro acequias principales en concesión por 75 años a la CGR y con dominio útil y directo de la administración hídrica, del Canal Auxiliar con dominio útil para la CGR y directo para el Estado y la red secundaria sobre la cual la CGR tiene una servidumbre de paso.

Respecto de la concesión de las aguas la situación cambió en 1991 ya que no sólo se limitó el tiempo de la concesión a setenta y cinco años sino que se estableció un límite máximo de 9.000 m³/ha/año. Urgel ha pedido la modulación de estos caudales ya que el problema para los regantes es contar con el agua en el momento en el que se la necesita. Por otro lado, el art. 9º estableció la

²⁹²Este proyecto estuvo ligado desde un comienzo a la regulación del Río Segre en la localidad de Camarasa para el aprovechamiento hidroeléctrico por el embalse de San Lorenzo. La capacidad económica de La Canadiense era percibida por los regantes como una alternativa viable para encarar una obra tan costosa. La concesión original fue solicitada por la SA Canal de Urgel en el año 1890 y en 1919 se le otorgaron 6 m³ aguas abajo de la confluencia con el Noguera Pallaresa. En 1925 transferiría estos derechos a los regantes y se haría cargo de la construcción de la obra. Para esta época la Sociedad había sido adquirida por Riegos y Fuerzas del Ebro SA- La Canadiense- compañía con la que firmó un convenio traspasándole los derechos para aprovechamiento hidráulico que tenía sobre el río Segre. Este convenio fue resistido por la Liga de Defensa de los Agricultores de Urgel que proponía que este tipo de obras fueran realizadas por el Estado o directamente por los agricultores.

²⁹³ El proyecto de la CSHE expuesto por Lorenzo Pardo (1929) era de que se adelantara la reversión al país de regantes mediante la compra de los derechos concesionales a la Casa Canal con el aporte del Estado y de los regantes y que se creara, hasta la extinción de las cargas, una Junta local de Explotación cuyas funciones podrían ser transferidas al propio Sindicato bajo la tutela de la Administración. El proyecto no se cumplió como tal pero expresaba la intencionalidad de la época- que después cambiaría- de revertir el canal a los regantes.

facultad de la Administración para fijar un caudal mínimo en el cauce por razones ecológicas y sanitarias que se prevé incorporar cuando se apruebe el sistema de explotación de Rialb.

Con la obra de Rialb está pendiente de resolución definitiva la participación de los usuarios. En el caso de Urgel el Plan Hidrológico de Cuenca prevé integrar el sistema Oliana/Rialb en el que se deberán armonizar los diferentes usos en dos horizontes temporales que abarcan un primer período en el que el agua se deriva a Urgel mientras se van incorporando tramos de los nuevos regadíos, un segundo período en el que se incorporarán la totalidad de los nuevos regadíos del sistema Segarra-Garrigas.

La Resolución de 18 de junio de 2001 sobre reserva de caudales de Rialb establece que del total de 780 hm³ del Sistema Oliana-Rialb al Canal de Urgel le corresponden 492 hm³/año, para nuevos regadíos en Urgel corresponden 40 hm³/año; para abastecimiento de poblaciones e industrias corresponden 16 hm³/año, para medioambiente 114 hm³/año y para compensación corresponden 18 hm³/año. Al sistema Segarra-Garrigas le corresponde 100 hm³/año.

El problema de fondo es que el agua no será suficiente para garantizar las demandas planteadas por los nuevos y viejos regadíos. Por este motivo la CHE está realizando simulaciones para conocer el máximo aprovechamiento posible dentro del área de Urgel. La CGR de Urgel ha reclamado históricamente la prioridad en los usos de este embalse.

10.3 El Canal de Urgel: De la gestión privada a la gestión comunitaria

10.3.1 La relación de la Sociedad Canal y los usuarios

En Urgel el gobierno del Canal estuvo en un comienzo en manos de la empresa privada Canal de Urgel SA que era la concesionaria de los cauces. En 1930 la CHE interviene en forma directa en la gestión del Canal Auxiliar y poco tiempo después con la adquisición de la mayoría de las acciones de la Sociedad Canal interviene en forma indirecta en la gestión del Canal Principal.

El régimen de concesión por el que el Estado autorizaba a una empresa privada a realizar estas obras generaba un conjunto de obligaciones y derechos a la empresa concesionaria. La autoridad estatal tenía competencias para rescindir esta concesión en caso de incumplimiento por parte de La Sociedad.

La relación entre la Sociedad Canal y los regantes se estableció desde un comienzo a través de convenios entre las partes en las que se establecían los derechos y obligaciones mutuas. El convenio original entre la empresa y un total de 1600 regantes propietarios fue suscrito en 1852 y poco después fue ratificado por el RD de concesión a la empresa Girona Germans, Clave y Compañía el 3 de noviembre de 1952.

En 1862 se firma el “Convenio de Madrid” entre la empresa y los regantes en el que se revisan las condiciones del convenio vigente y la empresa se obliga a dar 3.100 m³/Ha en tres turnos durante 9 meses y los regantes a pagar 1/9 de sus frutos durante 90 años y ¼ durante el resto. Para esta época el déficit de la empresa había aumentado en 17 Millones de Reales y el Estado concede un nuevo préstamo por 3.500 Millones y autoriza la emisión de acciones por La Sociedad.

Poco tiempo después se llegaría a un acuerdo entre las partes sobre el pago de los cánones que llevaría a un prolongado período de armonía entre las partes interrumpido en la década del 30'. En esta época aparece un nuevo actor, la CHE que asume la gestión del Canal Auxiliar con lo que de hecho la gestión de los canales principales de Urgel se divide entre una empresa privada- la Sociedad Canal- y el Estado a través de la CHE. Poco tiempo después la CHE compra las acciones de la Sociedad Canal por lo que en este período y hasta 1964 y 1966 en que se transfieren los canales a los regantes el Estado gestionó directamente el Canal Auxiliar y fue el socio mayoritario del Canal Principal.

10.3.2 La composición de la Sociedad Canal

Las prioridades de La Sociedad fueron variando a través del tiempo de acuerdo a su composición accionaria. En la evolución de los canales se distinguen cuatro grandes períodos en los que se producen cambios en el control del gobierno de la Sociedad Canal.

En la etapa de la fundación gobernada por capitales de origen barcelonés, los objetivos prioritarios fueron la construcción de los canales y la consolidación de los regadíos. Los objetivos de la empresa eran terminar rápidamente con las obras para empezar la explotación y recuperar las inversiones. Esta etapa estuvo signada por la crisis económica y financiera de La Sociedad que la llevó a la cesación de pagos. En 1871 se firma el Convenio de los acreedores de la Sociedad Canal por el cual se reorganizaba la administración del canal incorporando a cuatro obligacionistas al gobierno del Canal que estaba compuesto por nueve miembros. Las decisiones de la Junta de Gobierno debían contar con la aprobación de al menos dos obligacionistas.

En la etapa en que estuvo a cargo de la empresa hidroeléctrica Barcelona Traction (La Canadiense) se unen los intereses del riego con los de la electricidad. Con la subida de los productos agrícolas por la Primer Guerra Mundial las condiciones económicas de La Sociedad mejoran y en 1920 esta empresa propone- con el apoyo del Sindicato de Riegos- la realización del Canal Auxiliar con el embalse regulador de San Lorenzo sobre el río Segre que tendría el doble propósito de riegos y electricidad. El proyecto sería aceptado a medias ya que la obra del Canal Auxiliar fue realizada por la CHE que ostentó su titularidad hasta el año 1966 en que revierte a favor de la CGR.

El tercer período es de mediados de la década del '20 cuando la Canadiense vende el paquete mayoritario de acciones a la CHE. El objetivo de la Confederación era la regulación integral del río Segre. Esta etapa es la de las obras encaradas directamente por el Estado y que se concretaría en el Canal Auxiliar. En su doble carácter de titular del dominio del canal y autoridad de cuenca el rol de la CHE sería criticado por los regantes en la crisis por el cobro de los cánones de los años cincuenta.

El último período es el de la reversión de los canales a los regantes. La entrega de los canales a los regantes - el Canal Principal en 1964 y del Canal Auxiliar en 1966- no se hizo desde una doctrina estatal en la que se favoreciera la gestión comunitaria de los grandes canales. Los regantes se movilizaron y debieron acudir a las instancias judiciales para que el Estado reconociera sus pretensiones²⁹⁴. El Canal Auxiliar se entregaría el 19 de octubre de 1966 luego de que fuera aprobada la liquidación de obra por OM de 31 de marzo de 1966 y los regantes pagaran la misma el 26 de agosto de 1966.

10.3.3 El Sindicato de Riegos

La participación de los regantes se canalizó en primer término por la Junta de Propietarios y posteriormente por el Sindicato de Riegos cuya misión fundamental era el mejor aprovechamiento y la más equitativa repartición de las aguas desde el momento que entraran por los módulos en las acequias de distribución. Tenía a su cargo la limpieza de las acequias y desagües generales así como la función de policía de aguas y velar por el cumplimiento del Reglamento. Los servicios de vigilancia y limpieza de los canales serían traspasados a La Sociedad en el año 1934 mediante el convenio firmado entre esta y los regantes

Estaban divididos en un Sindicato General y diez Sindicatos Particulares divididos originalmente en dos grandes grupos : dos representantes de la Zona Alta y los otros ocho de la Zona Baja.

La función del Sindicato General era la de entender en todo lo referente a la distribución y economía del agua para riego y al buen orden y distribución de los tandeos, como representar a los intereses de los regantes ante las autoridades y velar por el cumplimiento del Convenio de Madrid (Reglamento 1904 art. 134).

El funcionamiento del Sindicato se estableció en el Reglamento del Sindicato General de Riegos aprobado por RO el 24 de agosto de 1863 y reformado en 1904. La gran mayoría de los

²⁹⁴En 1956 el MOP ordenaba que se tomaran las medidas pertinentes para revertir al Estado las obras del Canal una vez que terminara la vigencia de la concesión (OM de 11 de mayo de 1956). Esta Orden fue recurrida por los regantes y posteriormente anulada por Sentencia del Tribunal Supremo el 26 de mayo de 1960.

regantes adhirió al sindicato desde que se firmó el Convenio de Madrid de 1862 que permitió que en pocos años se regase prácticamente la totalidad de las tierras incluidas en la concesión. Los diez Grupos o Sindicatos Particulares elegían a los síndicos que los representaban. Estos a su vez elegían a cinco síndicos generales que elegían un Director, un Sub-Director y un Secretario del Canal.

Este sistema organizativo de carácter piramidal estaba pensado para agilizar las relaciones entre la Sociedad y los regantes. Las relaciones con La Sociedad estaban a cargo del director del Sindicato General. La supremacía jerárquica del Sindicato General por sobre los Sindicatos Particulares quedaba reflejada en el artículo 148 por el que la ejecutoriedad de los actos de estos últimos debía obtener la aprobación del Sindicato General.

Debe decirse que los grandes propietarios (y sobre todo los no residentes) mostraban preferencia a relacionarse directamente con la Sociedad Canal mientras que los pequeños propietarios debían relacionarse con esta a través de la Junta Central de Regantes. En este último caso la representación efectiva la tuvieron en los primeros tiempos los alcaldes o autoridades políticas locales. El poco peso de estas primeras organizaciones se ve en la composición de los Directorios de estas Juntas. Con el tiempo en la medida en que la agricultura se volvió más rentable las Juntas ampliarían su composición.

Los síndicos debían tener (en propiedad o no) como mínimo seis hectáreas y los síndicos generales un mínimo de veinte hectáreas. Esto llevó a que el poder se concentrase en los terratenientes más importantes vinculados al caciquismo dinástico que controlaron el canal hasta los años treinta²⁹⁵. En 1931 se produce una rebelión contra las autoridades del sindicato promovida por los grupos políticos de izquierda que culmina- con la mediación del gobernador civil de Lérida- con la creación de una Junta Provisional que se encargaría de redactar un nuevo reglamento. Este Reglamento sería aprobado en 1936 (OM de 23 de enero de 1936).

El nuevo Reglamento dividía a la zona regada en sesenta y tres secciones que se agrupaban en tres zonas: superior, media y baja que se podían reagrupar en no más de 20 comunidades particulares. El requisito para ser elegido Síndico General se bajaría a 10 hectáreas. El gobierno del sindicato estaba a cargo de una Junta Central compuesta por nueve propietarios, tres por cada zona, elegidos por *suffragio universal directo* de todos los propietarios de cada zona. Estas 63 secciones se

²⁹⁵ En este período las elecciones eran secretas y a pluralidad de votos presididas por el alcalde del pueblo en el que se domiciliara el Sindicato Particular o por el Gobernador para el caso de la elección del Sindicato General. El Sindicato había estado presidido desde 1914 por Ramón Felip i García que era el primer propietario de la zona y había ocupado la vicepresidencia de la Diputación de Lérida en 1930 (J. Vila 1992:396).

refundirían luego en 19 comunidades de regantes y se mantendría la división organizativa en tres zonas²⁹⁶.

Este esquema general se mantuvo con la creación de la CGR en 1964 que dividía al canal en tres zonas: alta, media y baja cuya representación estaba asegurada en la Comisión Permanente de la Junta de Gobierno del Canal.

Zonas en que estaba dividido el Canal de Urgel

| Zonas | Comunidades Particulares de Regantes |
|------------|--------------------------------------|
| Zona alta | 1,2,3,4,20,21 |
| Zona media | 5,6,7,8,9,10,11,12 |
| Zona baja | 13,14,15,16,17,18,19 |

Cada Comunidad Particular de Regantes está dividida en demarcaciones territoriales vinculadas a los pueblos con los que están vinculados. Así, por ejemplo, la CR nº 1 está dividida en nueve demarcaciones conformada por los términos de Agramunt, Pradell, Preixens, Mafet, Les Ventoses, Butsenit de Montgai, Montagai, Cubells, Camarasa, La Sentiu de Sio, Cubells-Camarasa. Cada demarcación tiene un síndico que la representa ante la asamblea de la CGR y un presidente que es el que los representará en la JG de la CGR.

El sistema electoral se basa en un proceso sencillo tanto para la elección del Presidente de la CGR como para el de las autoridades de la Comisión Permanente de la JG. En ambos casos la votación es secreta (a no ser que se pacte lo contrario) y a cada representante (los síndicos para la Asamblea y los presidentes de las colectividades para la Junta de Gobierno) se les entrega el número de votos correspondientes a su demarcación o colectividad. Los votos están divididos por colores

²⁹⁶ La forma en que se refundiría sería:

| Secciones | Comunidad | Secciones | Comunidad |
|----------------|-----------|-------------------|-----------|
| 1,2,3 | 1 | 36 | 11 |
| 4,5,6,7,8,9,10 | 2 | 38,39,40,41,42 | 12 |
| 18,19,20,21,22 | 4 | 44,45 | 13 |
| 23,24,25 | 5 | 46,47,48 | 14 |
| 26,27,28 | 6 | 51,52 | 15 |
| 29 | 7 | 37,43,49, 50 | 16 |
| 30,31,33bis | 8 | 54,55,59,60,60bis | 17 |
| 32,32bis | 9 | 56,57,58,61,62,62 | 18 |
| 33,34,35 | 10 | 53 | 19 |

Fuente: Archivo CHE.

que representan una cantidad determinada: uno, diez, cien y mil votos. La nominación de las candidaturas se puede hacer en el momento previo a la votación y cada representante escribe el nombre del candidato en los votos que le corresponden. Esto permite que una colectividad pueda dividir los votos en candidatos diferentes lo que hace difícil rastrear el origen de los votos de los electos ya que en este proceso prima el secretismo.

10.3.4 Los usuarios industriales y de abastecimiento

Los usuarios industriales nunca tuvieron el peso de los de Piñana ya que la exigua cantidad de agua transportada y la inexistencia de saltos en el Canal Principal no permitía el desarrollo de industrias traccionadas por fuerza motriz o hidroelectricidad. Con el tiempo fueron ganando fuerza las granjas e industrias alimenticias lo que demandaría una representación de estos sectores en el gobierno del canal. La incorporación de los industriales en el gobierno del canal se produce en 1964 cuando se incorpora a un representante en la Junta de Gobierno del Canal.

El peso preponderante en los usos industriales lo tienen los destinos hacia fuerza motriz que son los que generalmente han ostentado la representación de los usos industriales.

Las relaciones con los municipios y pueblos abastecidos por el canal han presentado frecuentes conflictos que se han sucedido desde que se creó el canal hasta tiempos recientes como se verá en las actividades de distribución y financiamiento. Aunque no participaran directamente en el gobierno de los canales la participación de las organizaciones públicas locales siempre fue decisiva en la vida del canal. Las luchas mantenidas a fines del siglo en el conflicto de la titularidad y de los cánones o las de este siglo por la reversión de los canales al País de Regantes, siempre mantuvieron una participación activa de los ayuntamientos y demás organizaciones locales.

Durante el período de administración privada La Sociedad mantenía una relación directa con los pueblos abastecidos. Cuando el Canal pasa a la CGR los abastecimientos empiezan a participar en la Junta de Gobierno de la CGR con un representante.

Con el tiempo en la medida en que crecían los núcleos poblacionales y se crean ciudades de relativa importancia en la zona las relaciones se volvieron más conflictivas ya que estas demandas entraron en colisión con las demandas de riego.

Desde los años ochenta la representación de los abastecimientos ha recaído en los alcaldes de Mollerusa (que es el que más agua consume), Palau de Anglesola y Fondarella. Por lo general los abastecimientos no han estado representados en la Comisión Permanente.

Los usuarios no-regantes que han participado en la comisión permanente han sido los alcaldes de Mollerusa entre 1965 y 1969 y el de Fondarella entre 1993-98.

Tabla 51 La distribución de los aprovechamientos (en hectáreas)

| tipo de consumo | año 1993 | año 1995 | año 1999 |
|------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Vertidos | | | 476 |
| casas particulares | 226 | 235 | 260 |
| Granjas | 983 | 1.051 | 1.207 |
| Piscinas | 331 | 342 | 343 |
| Poblaciones | 1.469 | 1.469 | 1.646 |
| Salto | 1.167 | 1.108 | 1.103 |
| Total | 4.493 | 4.495 | 5.461 |
| total riego | 70.863 | 70.752 | 70.125 |

Fuente: Memorias CGR Urgel.

10.3.5 Los usuarios no-partícipes

Las grandes transformaciones operadas en los últimos años en la agricultura han incorporado nuevos actores económicos vinculados con la agro-industria que tienen un peso decisivo en la economía local.

Una parte de las tierras son explotadas por empresas de servicios dedicadas fundamentalmente a los rubros de forrajes, oleaginosas y plantas industriales. Grandes grupos empresariales dedicados a los forrajes como Trans Alfals, Catalana de Forratges, DASA, etc. y a las oleaginosas e industriales como Borges o Coipe.

A su vez existen empresas locales que contratan los servicios de maquinaria para realizar diferentes tareas: labranza, siembra y recolección.

En el área de la fruticultura las cámaras frigoríficas, en donde destacan grandes empresas como NUFRI, son las vías obligadas que deben recorrer los agricultores para vender sus productos.

En el sector de las granjas la integración vertical operada por grandes empresas como Vall Companys o las cooperativas agrarias como IVARS D'URGEL, GUIZONA o COPAGA ha transformado a un buen número de agricultores en empleados de las mismas.

Este conjunto de empresas que tiende a concentrarse cada vez más y constituyen los actores económicos más relevantes del agro local, son importantes beneficiarios de las aguas de Urgel pero no necesariamente son partícipes de las CGR.

Estas tendencias locales que siguen los procesos generales de la integración del agro a la agroindustria, no se han visto reflejados directamente en la organización de los riegos.

De todo este importante sector económico sólo los usuarios industriales tienen una representación minoritaria en la JG de la CGR. Se puede concluir entonces que la CGR no expresa la estructura actual de poder económico de la zona en donde tiene un peso gravitante la agro-industria.

10.3.6 La Comunidad General de Regantes

La CGR que se hace cargo del gobierno del canal en el año 1964 significa un cambio substancial en la naturaleza y constitución de la organización encargada de administrar los canales. El gobierno de los canales deja de estar a cargo de una entidad privada para pasar a depender de una corporación de derecho público cuyo funcionamiento estaba reglado por normas específicas del Estado. Sus estatutos determinan las condiciones para ser partícipes de la CGR incorporando en sus órganos de gobierno a los regantes- organizados en veinte Comunidades de Base, a las poblaciones y a los industriales. Se mantiene la división de la zona regada en tres grandes zonas (superior, media e inferior). La máxima autoridad de la CGR es la Junta General o Asamblea dirigida por un Presidente, un vicepresidente y un secretario. El órgano ejecutivo lo constituye la Junta de Gobierno compuesta por los presidentes de las veinte Comunidades Ordinarias (en 1986 se formaliza la creación de la Comunidad número 20 que estaba integrada a la primera), un Alcalde representante de las poblaciones y un representante de los aprovechamientos industriales.

Dentro de esta Junta de Gobierno se crea la Comisión Permanente compuesta por siete miembros: el Presidente, el Vice presidente, el Tesorero, el Presidente del Jurado de Riegos y un representante por cada una de las tres zonas²⁹⁷. Estos integrantes presiden otras siete Comisiones Informativas encargadas de temas específicos del canal que son las comisiones de: Hacienda; Régimen Interior de Personal; Expedientes; Promoción Hidráulica y Obras; Circulación y Distribución de Aguas; Relaciones Públicas y Promoción Corporativa.

La estructura organizativa del área de gestión (área ejecutiva de la CGR) depende de la Junta de Gobierno y está coordinada por el Presidente de la misma. Tiene tres áreas de servicios que son el **Departamento Técnico** (coordinado por el Ingeniero Encargado y actualmente por el Gerente a cargo de cuatro dependencias: Oficina Técnica -encargada de la distribución del agua; de las obras de conservación y mejora de los canales; de la planimetría y de los informes técnicos de expedientes- Sobreacequeros de los Canales, Máquinas y Taller), la **Asesoría Jurídica** y el **Departamento Administrativo** coordinados por el Secretario de la Junta de Gobierno y que está compuesto por seis oficinas- Negociados de Expedientes, Recaudación, Contabilidad, Personal, Ordenanzas y Relaciones Públicas.

Deben entenderse que al momento de constitución de la CGR se dio una conjunción del personal que provenía de la administración estatal (Canal Auxiliar) y de una empresa privada (Canal

²⁹⁷El núcleo de la gestión de la CGR lo compone la Comisión Permanente que normalmente es propuesta por el propio Presidente de la Junta de Gobierno. De esto se quejaba el Presidente de la CR nº 19 Jordi Bardía en 1983 que según su testimonio sólo una vez en once años se había procedido a votar a los miembros de la Comisión Permanente ya que las otras veces las había elegido el propio Presidente (Segre 1 de febrero de 1983).

Principal) que pasaría a estar a cargo de una entidad comunitaria. El proceso de transición no fue sencillo ya que los regantes impusieron un nuevo estilo de gestión al que se tuvo que adaptar el personal transferido.

En este período es fundamental la tarea realizada por el encargado de la parte técnica (ing. Pablo Agustín) que reorganizó los servicios y emprendió las tareas de revestimiento y el secretario del canal (Sr. Ligrós) que tuvo que adaptar las ordenanzas y reorganizar la parte administrativa en la que se fundieron en una las plantillas de personal que provenían del Canal Auxiliar administradas por la CHE y las del Canal Principal administradas por la Sociedad Canal. La importancia de estos hombres es destacada por gente de la casa ya que su voz era escuchada y tenía gran influencia interna.

Cualquier propietario autorizado puede ser electo para los cargos de la CGR sin que se exija un número de hectáreas definidas siempre que no se encuentre inhibido en las condiciones del art. 89 (los presidentes de colectividades tienen que tener como mínimo una hectárea).

Para el año 1935 de acuerdo con el estudio encargado por la CHE (Jordana J. 1935) sobre unas 57.000 has catastradas dentro de los municipios regados por el Canal de Urgel, las explotaciones de más de veinte hectáreas no alcanzaban al 1% del total de fincas existentes, mientras que las de menos de 1 ha alcanzaban el 50% y entre una y veinte has completaban un 49% (ver tabla 52).

La situación no variaría mucho en el tiempo respecto de los grandes propietarios ya que las grandes propiedades se siguieron desmembrando con el transcurso de los años²⁹⁸. En total sobre una superficie censada de 70.252 has de 21 CR se constata que de los 23.868 propietarios los que tienen más de 20 has son poco más del 1% del total pero representan en 9% de la superficie. Los que tienen menos de 1 ha son un 40% de los propietarios pero representan el 6% de la superficie. Mientras que de 0 a 5 has ocupan el 42% de la superficie y representan al 86% de los propietarios. El bloque de propietarios medios, entre 5 y 20 hectáreas, son un 12% del total y representan un 37 % de la superficie (ver anexo cuadro 31).

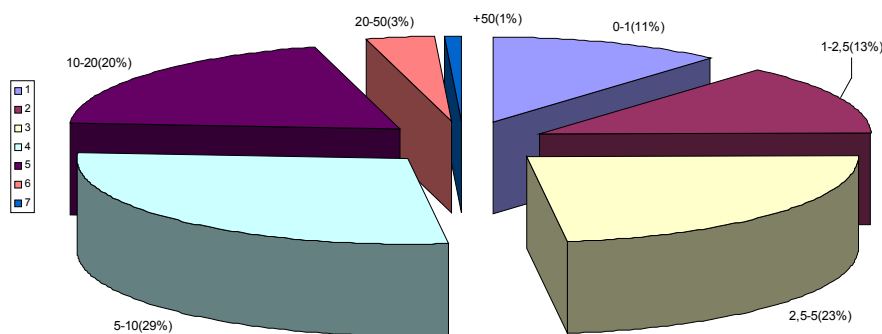
Tabla 52 Número de explotaciones según su tamaño

²⁹⁸ Para el año 1976 el catastro de los municipios del Pla d'Urgel mostraba que los grandes propietarios (con más de cincuenta hectáreas) representaban el 0,3 % de las explotaciones existentes y sumaban un 8,1 % de la superficie del catastro de las propiedades. Los propietarios de menos de diez hectáreas, que eran el 94,6% del total, representaban un 65,7% de la superficie catastral (Aldomá I. y R. Pujadas 1993.). Las grandes propiedades como el Castell del Remei y Saneamientos y Explotaciones ya no existían como unidades de explotación en 1976. Este desmembramiento se produjo sobre todo en los años sesenta debido a la mayor rentabilidad de otras actividades económicas como la industria, la construcción y el turismo (Junyent R. 1983).

| | < 1 ha | 1 a 20 has | 20 a 100 has | > 100 has | Nº Explotaciones con tierra |
|---|------------------|------------------|--------------|-------------|-----------------------------|
| Total municipios exclusivos de Urgel | 18.550 50,07% | 18.179 49,07% | 313 0,85% | 5 0,01% | 37.047 100% |
| Total municipios compartidos con riegos futuros | 27.261 47,7% | 28.924 50,61% | 935 1,63% | 23 0,04% | 57.143 100% |

Fuente: Informe agronómico sobre el pantano de Oliana. Ing ag. Julio Jordana. 1935 CHE.

Gráfico 2 Distribución de la propiedad en el Canal de Urgel: número de propietarios según superficie en hectáreas



Sin embargo la situación de poder real dentro de la CGR no expresa necesariamente la estructura de la propiedad de la región. El sistema de representación asigna más votos a los propietarios pequeños de forma de que tengan garantizada la participación en el gobierno. Dado que la Asamblea General la conforman los síndicos elegidos por las Comunidades de Base, la fórmula de has/votos está establecida por las Ordenanzas de estas Comunidades. El modelo es común a todas ellas y da una mayor proporcionalidad a los regantes pequeños aunque obliga a los de menos de 0,5 has a reagruparse para poder obtener representación:

Cuadro 20 Distribución de los votos

| Hectáreas | votos |
|---------------------------|--------|
| más de 0,5 sin pasar de 2 | uno |
| más de 2 sin pasar de 5 | dos |
| más de 5 sin pasar de 10 | tres |
| más de 10 sin pasar de 20 | cuatro |
| más de 20 sin pasar de 35 | cinco |
| más de 35 sin pasar de 55 | seis |

| | |
|-------------------------------|--|
| y un voto más por cada 25 has | |
|-------------------------------|--|

Fuente: Ordenanzas de las Colectividades

Una estimación general de la distribución del voto para la elección de los síndicos entre los propietarios de los diferentes tramos de propiedad permite advertir el reequilibrio que produce el sistema electoral entre el número de propietarios y las hectáreas que corresponde para cada tramo de propiedad. Así los propietarios de menos de 2 has que son un 70 % del total del padrón, tienen sólo el 22 % de la propiedad pero con el sistema electoral pueden superar el 40 % de la representación. Por otro lado, los propietarios de más de 20 has que representan el 1% del padrón y tienen más del 20% de la propiedad con el sistema electoral llegan a un 5 % de los votos.

Tabla 53 Distribución entre propietarios, hectáreas y votos por tramos de propiedad²⁹⁹

| | menos de 2 has | de 2 a menos de 5 has | de 5 a menos de 10 has | de 10 a menos de 20 has | más de 20 has |
|-----------------------|----------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|---------------|
| Propietarios | 69 % | 17 % | 9 % | 3 % | 1 % |
| Hectáreas | 22 % | 20 % | 22 % | 15 % | 20 % |
| Votos síndicos | 45 % | 22 % | 18 % | 10 % | 5 % |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CGR.

En segundo lugar se constata que los integrantes de la JG no son grandes propietarios. De los veintinueve propietarios de más de 200 has ninguno está representado en forma directa o indirecta en la Junta. El 47% de los dirigentes de la última JG tienen menos de 5 has, un 21 % tiene menos de 10 has y los de menos de 20 has y menos de 50 has ocupan respectivamente un 15% de los cargos. Quiere decir que existe cierta proporcionalidad entre la cantidad de has que ocupan los diferentes tramos de propietarios y la representación en la Junta de Gobierno.

Esta situación ha ido cambiando en el tiempo ya que los integrantes de las primeras JG en los años sesenta eran propietarios importantes que se incorporaron al gobierno del canal porque representaba una experiencia inédita sobre la que querían tener control: es el caso del Castell del Remei que pertenecía a los Girona y como tal estaba muy vinculado a la Sociedad Anónima. Sin embargo aun en esta época jugaban otros factores como el hecho de que en general eran propietarios que vivían en el lugar y tenían gran ascendencia personal: tres de los primeros dirigentes, el Sr. Nart, el Sr. Font y el Sr. Solans eran además de importantes propietarios médicos reconocidos en los municipios de Linyola, Penelles y Juneda respectivamente. Otros dirigentes no

²⁹⁹El cálculo de la distribución del voto en la asamblea por tramo de propiedad es estimativo ya que los datos por tramos (propietarios y has) no coinciden exactamente con los tramos de distribución del voto en las Comunidades de Base en el primer tramo y en el último. Los votos se estiman multiplicando los propietarios por la cantidad de votos que le corresponden a cada tramo. En el caso del voto que se agrega cada 25 has para los de más de 55 has se ha considerado sólo el tramo de más 50 has.

eran grandes propietarios pero tenían gran predicamento político en sus zonas. Magí Trepas además de provenir de una familia de propietarios tenía importancia por ser el Delegado de Agricultura en Lérida.

La valoración subjetiva de los entrevistados es que la propiedad constituye un factor relativo en la distribución del poder de la CGR ya que por ejemplo hasta los años ochenta la influencia interna del Secretario Técnico o el Ingeniero Encargado era mucho mayor que el de muchos síndicos que componían la JG. Por otro lado hay grandes propietarios que se desentienden de los problemas de gestión de los canales y no participan en sus propias CR y que prefieren evitar los trajines de la gestión mientras se les asegure el suministro de agua.

La participación en la CGR depende también del nivel de participación en las Colectividades de Base en las que se requiere de tiempo para asistir a las reuniones o cumplir las obligaciones que tienen los síndicos. Obviamente el interés de los propietarios que tienen una segunda ocupación a veces más rentable que la actividad agrícola los desliga de responsabilidades que no compensan el tiempo invertido en ellas. Otros propietarios que viven de la agricultura trabajan directamente sus explotaciones lo que es una limitación para participar.

Los sistemas de alianza para elegir las autoridades de las JG dependen más de las afinidades personales, de programas de gobierno o intercambio de favores que de una réplica mecánica del sistema de propiedad. Las afinidades personales con el Presidente son fundamentales en la elección de la Comisión Permanente. Desde mediados de los setenta y con los procesos de democratización se han distinguido dos grandes coaliciones: la liderada por los denominados sectores conservadores que se asocian a los dirigentes fundadores de la CGR vinculados con el franquismo como Josep Solans y otra línea denominada renovadora que sobre todo ha planteado mecanismos más participativos de gestión.

Por último, otros factores como la mayor dependencia de las administraciones públicas o la pérdida de peso de la agricultura en la economía resta poder a estas instituciones y por lo tanto disminuye el interés en participar de las mismas.

10.3.7 Estabilidad en los cargos

El tiempo promedio de permanencia de un mismo comunero en cada uno de los veintitrés cargos que componen la Junta de Gobierno de la CGR (sin contar los síndicos del Jurado de Riegos) es de nueve años. Esto significa que cada comunero cumple su mandato y al menos lo renueva una vez por tres años más.

Los cargos de Vicepresidente, Tesorero, Presidente del Jurado de Riegos están por debajo del promedio general con una duración de cuatro años en los cargos.

Del total de 87 personas que desde 1965 han sido elegidas para ocupar los puestos de síndicos representantes de las colectividades de regantes, abastecimientos e industrias, 25 han completado dos mandatos (doce años o más). En este período once de los veintiocho cargos han estado ocupados por comuneros que han permanecido en los mismos durante la mitad o más tiempo de este período y otros cinco cargos han estado ocupados por 14 años por las mismas personas.

Esta estabilidad no significa que haya unanimidad en la elección de los cargos. En las elecciones de 1983 el Presidente de la Colectividad de Regantes nº 19 se quejaba de que en once años dentro del sindicato sólo una vez se habían votado a los miembros de la comisión permanente ya que en los demás casos se dejaba al presidente que eligiera al resto de los integrantes³⁰⁰. El argumento para que las autoridades estén un tiempo considerable al frente de los canales es que estas son tareas complicadas y requieren como mínimo ‘dos años para entrar en materia’ (Josep Cortés, Segre 3/02/83)³⁰¹.

El argumento de un renovador como Eloi Palau, representante de Palau d'Anglesola para votar la continuidad de Francisco Nart al frente de la CGR, era que "disentir allí era prácticamente imposible porque la gente se siente dominada por la mayoría" (Segre 27/02/83).

Tabla 54 Estabilidad en los cargos de la CGR de Urgel

| Cargo | Años de mandato por cargo | Promedio años por cargo 1965-2000 |
|------------------------------------|---------------------------|-----------------------------------|
| Presidente CGR | 4 | 11 |
| Presidente de la Junta de Gobierno | 2 | 9 |
| Vicepresidente | 2 | 4 |
| Presidente Jurado de Riegos | 2 | 4 |
| Tesorero | 2 | 4 |
| Síndicos vocales | 6 | 9 |

Fuente: CGR de Urgel

Tabla 55 Síndicos que han permanecido más tiempo en sus cargos

| Colectividad | Nombre | Tiempo en el cargo (años) |
|--------------|--------|---------------------------|
|--------------|--------|---------------------------|

³⁰⁰ En la elección a Presidente del Sindicato de Riegos de 1983 se presentó Raimon Ferrer (CR nº 2) que obtuvo el apoyo de 22.182 has frente a 46.725 de Josep Cortés que venía desempeñando el cargo desde hacía seis años. En esta elección se abstuvieron 7.133 has. Ferrer argumentaba que podría haber contado con más votos si la votación hubiera sido secreta y no nominal ya que muchos decidieron cambiar su voto cuando se modificó el sistema de votación (Segre 3/02/83). Este mismo año renovaría su mandato Francisco Nart luego de 8 años como Presidente de la CGR. En este caso en donde intervienen los síndicos de las Comunidades de Regantes las dificultades de lograr acuerdos son mayores.

³⁰¹ Esta misma conclusión la manifestó el actual Presidente de la JG Sr. Carné.

| | | |
|--------------------|----------------------|----|
| Colectividad nº 1 | M. Garreta | 18 |
| Colectividad nº 2 | J.Salvadó | 16 |
| Colectividad nº 3 | P. Clave | 24 |
| Colectividad nº 6 | F. Pascual | 30 |
| Colectividad nº 7 | A. Balague | 18 |
| Colectividad nº 8 | J.M.Sanfeliu | 26 |
| Colectividad nº 10 | J.M. Viladrich | 14 |
| Colectividad nº 11 | R. Bosch | 18 |
| Colectividad nº 12 | J. R. Arderiu Sabaté | 20 |
| Colectividad nº 14 | J. Cava | 17 |
| Colectividad nº 15 | M.Solè | 14 |
| Colectividad nº 16 | R.Carne | 25 |
| Colectividad nº 18 | E. Carrera | 23 |
| Colectividad nº 19 | J. Bardia | 18 |
| Colectividad nº 20 | J.Barrera Sand. | 15 |
| Colectividad nº 21 | A. Farré | 15 |

Fuente: CGR de Urgel.

La participación en la Comisión Permanente se ha concentrado en algunas CR que han ocupado la mayor parte del tiempo estos cargos desde que se creó la CGR. Estas CR son la 16, 12, 4, 18, 8, 6 y 10. Cinco CR, tres de ellas son las más pequeñas, nunca han estado representadas en la Comisión Permanente: 5, 7, 9, 20, 21, mientras que otro grupo lo ha estado por períodos muy cortos: 11, 14, 15, 17, 19.

10.4 Riesgo y beneficio económico

El sistema de **distribución** se estableció en la concesión original del canal (RD. de 3 de noviembre de 1852) por el cual la Compañía se obligaba a "*otorgar en los meses comprendidos de septiembre a mayo, ambos incluidos, por módulo que servirá a un número determinado de hectáreas, mil trescientos cincuenta y un metros cúbicos por hectáreas*" quedando obligada a *conducir por el canal el mayor caudal de agua que sea susceptible y a distribuirlo, sin aumento de precio, con justa proporción entre todos los módulos, sobre la cantidad que a ellos corresponda, conforme a lo establecido en la disposición anterior. De la misma manera y con igual proporción distribuirá el agua que entre al canal en los meses de junio, julio y agosto*" (J. Vila 1992:133).

Este sistema de distribución autorizado por el Estado se basaba en el acuerdo previo establecido entre La Sociedad y los representantes de la Comisión de Propietarios elegidos en Junta General en Tárrega el 17 de febrero de 1852.

Las previsiones sobre la disponibilidad de agua que se hicieron en la concesión original de 1862 (de 33 m³ por segundo) fueron en realidad mucho más discretas avanzándose muy lentamente hasta alcanzar este objetivo. Desde 1862 los caudales del canal evolucionaron a un promedio de 1 m³ cada cinco años. (ver tabla sobre evolución de los caudales).

En 1862 los regantes y la empresa concesionaria firman el **Convenio de Madrid** en el que se modifican los caudales a distribuir por hectárea llevando los 1.359 metros cúbicos del convenio de 1852 a 3.100 metros cúbicos por hectárea y nueve meses de septiembre a mayo estableciendo la prioridad de los regadíos sobre los otros usos. De acuerdo con este convenio la distribución corría por cuenta exclusiva de los Sindicatos desde el momento en que la Sociedad les dé salida por los módulos existentes en el Canal y acequias principales. La Sociedad estaba obligada a dar el agua que constantemente pudiera a fin de cubrir la dotación que estaba obligada a suministrar en el espacio de nueve meses. Se establecían límites de 2.179 has para los cultivos de huertas y prados (con un canon de 34 reales vellón por jornal) y de 10.895 has para el cultivo de prados (con un canon del noveno de frutos o una cuartera de trigo puro de primera calidad). Los regantes no podían variar las tierras que tuvieran denunciadas ni el tipo de cultivos para el que hubieran solicitado el riego.

Los regantes se dividían en suscritos al Convenio (que fueron la mayoría) y los no suscritos que deberían firmar un convenio libre con la Sociedad con un máximo de cuota de cien reales al año por jornal.

El régimen de riegos y distribución del agua se especificaba con detalles en el **Reglamento Provisional para el Régimen de Riegos del Canal de Urgel** establecido en 1904 en el que como principio general se establecía que la Sociedad Concesionaria obraría con intervención de la universidad de regantes (art. 4º). En este reglamento se establecerían los tandeos y horarios para los distintos cultivos con prioridad para los cereales (el cultivo más importante) seguido de los prados y, por último, las huertas.

El riego se hacía por turnos rigurosos fijados por los sindicatos. El servicio práctico de riegos se efectuaba por medio de acequeros y regadores o vigilantes designados por el Director del sindicato a propuesta de los Sindicatos Particulares (art. 166 Reglamento de 1904). Estos funcionarios a sueldo no debían tener tierras en las zonas de su jurisdicción siendo reconocidos como guardas jurados con derecho al uso de escopeta o carabina y todas las prerrogativas a aquellos concedidas (art. 170).

El Sindicato General de Riegos reglamentó el **Régimen de Regadores**, aprobado por RO. de 30 de diciembre de 1907, en que de forma específica se detallaban las reglas a seguir por el cuerpo de regadores³⁰². Este reglamento establecía las características básicas de los riegos:

³⁰²El acequero era el encargado de vigilar la distribución del agua en toda la demarcación de su competencia. Los vigilantes debían controlar que en cada toma se cumplieren las ordenanzas de riego. El regador era el que practicaba las tareas de riego dentro de su propiedad. La Sociedad tenía a su vez contratados guardas jurados armados - denominada brigada volante- que controlaban las salidas de agua ya que la experiencia de la distribución realizada por los propios regantes había fracasado por las frecuentes alteraciones en las tomas (informe del archivo de la CHE).

- Prohibición a los regantes de administrar y regar por su cuenta las aguas del Canal para el riego entre el 19 de marzo y 31 de octubre;

- Riego por turnos establecidos por los sindicatos de Base, por acequias y en orden desde el módulo o boquera (fincas superiores) hasta las últimas fincas (inferiores);

- Los Regadores serían a sueldo y nombrados por el Sindicato respectivo o en su defecto por el Sindicato General;

- Los problemas de la distribución serían resueltos por un Tribunal compuesto por el Sindico respectivo y otros cuatro funcionarios designados a la suerte por el Sindicato General.

Este Reglamento tendría vigencia hasta el año 1964 en que sería asimilado por las ordenanzas de la CGR.

Sin embargo, la evolución de las tierras cultivadas siguió un ritmo más rápido que la disponibilidad de agua que circulaba por el canal (ver tabla 56).

Tabla 56 Evolución de caudales y hectáreas cultivadas

| Evolución de los caudales del canal de Urgel | | Evolución de los Hectáreas Cultivadas | |
|---|---|--|-----------------------|
| Año | Caudal máximo m³/seg. | Año | Has cultivadas |
| de 1862-70 | 7 | 1864 | 6.500 |
| 1906 | 11 | 1878 | 25.000 |
| 1930 | 18,5 | 1882 | 62.716 |
| 1956 | 20 | 1927 | 61.000 |
| 1985 | 26 | 1980 | 70.338 |
| 1987 | 33 | | |

Fuente J. Vila 1992

De lo expuesto se deduce que en los primeros tiempos la disponibilidad de aguas por ha regada haya ido disminuyendo progresivamente. El caudal solo permitía riego de cereales (“secano refrescado”) con gran irregularidad en la disposición del agua. Esta situación mejoraría notablemente con la incorporación del Canal Auxiliar en la década de 1930 y con la construcción del pantano de Oliana. Las pérdidas por los deficientes sistemas de conducción y las irregularidades del río Segre planteaban como objetivos prioritarios de la CGR constituida en 1964 el mejorar las infraestructuras y lograr las obras de regulación integral del río Segre.

Los cultivos en la zona del Canal de Urgel experimentaron grandes cambios desde fines de 1950. Hasta ese momento el canal había sido de cultivo de secano por la escasez de agua que sólo permitía un 'secano refrescado'. La obra de regulación del embalse de Oliana y el funcionamiento del Canal Auxiliar aportaron más caudales y permitieron este cambio hacia producciones más rentables. Por otro lado la introducción de técnicas de cultivo y la progresiva mecanización del agro

favorecieron la revolución verde en las tierras de Urgel (Junyent R. 1983)³⁰³. Se puede observar cómo disminuyeron los cultivos que requieren poca agua (vid, olivares, trigo) y aumentaron otros (frutales y maíz) que demandan más agua.

Tabla 57 Evolución de los cultivos de la zona regable del canal de Urgel

| CULTIVOS | Años | | | | |
|--|---------------------|------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| | 1936 % ¹ | 1941-42 % ² | 1987 % ³ | 1997 % ⁴ | 1997 % ⁵ |
| Cereales de invierno(trigo y cebada) | 42,87 | 57,25 | 25,78 | 19.65 | 16 |
| Cereales de primavera (maiz, sorgo) | | 6,45 | 27,09 | 26.03 | 20 |
| Cultivos industriales (girasol) | | | 3,73 | 3.09 | 3 |
| Cultivos forrajeros (alfalfa,etc) | 22,38 | 17,43 | 18,35 | 26.23 | 30 |
| Hortalizas (tomate,cebolla,etc). | s/d | 9,00 | 4,43 | 0.49 | 0.4 |
| Frutal de pepitas (manzano y peral) | 0.34 | s/d | 15,96 | 23.04 | 25 |
| Frutal de hueso (melocotonero y otros) | | s/d | 2,86 | | |
| Olivos | 5,81 | | 0.12 | 1.15 | |
| Vid | 18,32 | | 0.050 | 0.09 | |

Fuentes: 1Memoria de Valmaña del Proyecto Supercanal año 1936. Archivo CHE.

² Datos parciales correspondientes a 34.405 has registrados por la Sociedad Canal el 12 de noviembre de 1942 (en archivos CHE).

³ Estudio de la zona regable del canal de Aragón y Cataluña y de la zona de riegos de Urgel. Informe técnico CHE 24 de julio de 1987.

⁴ Estudio de caracterización y tipificación de los regadíos existentes en Cataluña. 1997 "Tomo IV anejos a la memoria 3. Plan Nacional de Regadíos" Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación-Odisa-Proser.

⁵ Censo de la CGR de Urgel del año 1997.

La CGR tiene a su cargo la distribución en alta de volúmenes proporcionales y equitativos de agua en función de la superficie de las Colectividades, tarea que realizan los "canaleros" de la CGR. Para esto se realizan tablas de distribución con una medición precisa de acuerdo con el tamaño de las boqueras. Hasta hace pocos años, en que los caudales reservados en Oliana no permitían mantener una distribución constante de los caudales durante toda la temporada de riego, la CGR debía establecer excepcionalmente turnos por zonas para poder prorratear adecuadamente el agua disponible.

Desde los canales principales hacia los regantes las tareas están a cargo de las Colectividades de Base. Cada Colectividad de Base está organizada por síndicos que están a cargo de una zona determinada. Estas zonas en general coinciden con los términos municipales,

³⁰³La Sociedad Concesionaria intercedió directamente en el cambio de sistemas de cultivos obligando a eliminar las viñas por cultivos de regadío, montando agroindustrias para el aprovechamiento de los productos agrícolas y forzando a los cultivos más rentables al aplicar el canon sobre el total de la superficie bajo riego aunque efectivamente sólo se regara una parte (Junyent R. 1983:194)

poblaciones o grandes fincas. La gran cantidad de bocas de los canales principales se debe a que las secciones de cada Comunidad de Base prefieren tener el control de sus propias bocas.

Es interesante destacar que las grandes fincas tienen bocas de suministro directas que aunque formalmente dependen de las colectividades de basa, en la práctica establecen una relación directa con la CGR (algo similar a lo que sucede en AyC sólo que en este último caso la relación está institucionalizada y se los acepta como partícipes de forma independiente a las CR).

En la gestión de los expedientes de cada zona se manejan directamente con los síndicos (y no con el Presidente de la Colectividad) ya que son estos los representantes directos de cada territorio.

Las tareas de control están a cargo de diez 'guardas administrativos' a cargo de otras tantas zonas del canal. Además de las tareas de control los guardas canalizan los problemas de los síndicos de cada colectividad.

La distribución del agua no se realiza en todas las comunidades en las mismas condiciones. El caso más destacado es el de la CR nº 21 que se incorporó a la CGR en los años ochenta. Este territorio de menos de 900 has ubicado en Artesa de Segre forma parte de un regadío histórico que al momento de la construcción del Canal acordó con la Sociedad Canal que se respetarían sus derechos históricos sobre estas aguas. En la actualidad este tramo está administrado por la CGR aunque un sector de los regantes de esta zona no pagan tributos ni participan en el gobierno del canal lo que ha derivado en un conflicto que se ha llevado a la órbita judicial para resolver las competencias sobre estas aguas³⁰⁴.

Existen también unas 6.000 has ubicada en cotas más bajas (Bellvis y Vilanova de la Barca) que sólo utilizan las aguas reutilizadas provenientes de los desagües.

Los Canales prestan servicios de agua a regantes que no se encuentran en el propio territorio de la CGR y que por consiguiente no forman parte de la misma. Este es el caso de los riegos de invierno que están en la margen izquierda del canal y que se realizan por elevación a las zonas de Tárrega (el total de la tierra regable es de 4.526 has), Belianes (694 has) y Anglesola.

También hay regadíos históricos que aunque están ubicados en los términos del área de riego del Canal no tienen una vinculación con la CGR como es el caso de la Huerta Nueva de Termens que es una Comunidad de Regantes que toma las aguas directamente del río Segre.

³⁰⁴La inclusión de esta CR había sido aprobada por la CHE el 11/03/83 lo que fue recurrido por la CR de Artesa del Segre, Montsonís, Collfret y Vilves interpuso un recurso contencioso-administrativo que la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña falló en contra. Contra esta sentencia los regantes interpusieron un recurso de casación ante el Tribunal Supremo.

Muchos de estos regadíos históricos- llamados molinares porque utilizaban el agua de los molinos para regar pequeñas huertas- han ido desapareciendo y asimilándose a la CGR.

Existía un antiguo proyecto de regar la zona denominada de las Garrigas Bajas para cuyo fin se proyectó la ampliación del canal. De hecho el revestimiento del segundo tramo del Canal Principal se realizó ampliando el mismo en función de las necesidades de agua de este territorio pero esta idea se desechó y en la actualidad está previsto que el mismo se riegue con aguas del Canal Segarra-Garrigas.

Se observan grandes diferencias en la forma en que cada CR gestiona sus recursos hídricos. Hay CR que están muy preocupadas por modernizar la gestión y mantener en buen estado sus canales mientras que otras "van de pobres" (según la expresión de un técnico), tienen un sistema de distribución "muy dejado", con canales poco revestidos y una actitud de 'laissez faire' que propicia el individualismo. De acuerdo con las consultas realizadas, los factores que inciden en la modernización y eficiencia de los sistemas de riego son muy variados y tienen que ver con las condiciones físicas, el contexto económico y social, los liderazgos internos, entre otros aspectos. Se coincide en que estas diferencias se dan entre pueblos más que entre los regantes particulares. La percepción coincidente de los técnicos y regantes consultados es que cada pueblo tiene un determinado 'temperamento' que moldea el mayor o menor espíritu emprendedor de sus integrantes.

El gran tema pendiente en el uso de las aguas se refiere a la distribución futura de las aguas de Rialb. La vinculación e interdependencia con otro gran sistema de riegos como el Segarra-Garrigas incorpora un nuevo actor competitivo por las aguas del Segre y del que se espera que incremente sus demandas de agua ya que las que tiene asignadas pueden resultar insuficientes en el futuro. Dado que este canal se encuentra en una cota superior a Urgel, este se beneficiará de los escurrimientos que podrán ser aprovechados aguas abajo.

Si bien el **abastecimiento doméstico** nunca fue significativo, los problemas con los pueblos servidos por el canal aparecieron con la creación del mismo. La concesión original y posteriormente el Convenio de Madrid establecían la prioridad de los riegos sobre los demás aprovechamientos. La construcción del canal ya motivó la oposición de 12 ayuntamientos que en total representaban a unos 39.000 habitantes (Ramón J. 2000)³⁰⁵.

Con la Ley de 1879 art. 160 que priorizaba la provisión de agua para las poblaciones la situación cambió. Se establecía un procedimiento contractual entre La Sociedad (con el visto bueno

³⁰⁵Para P. Vilar Una de las causas del fracaso de las obras en 1842, cuando el canal estaba bajo el protectorado de la Diputación de Lérida, fue que los ediles leridanos siempre pusieron cortapisas a las obras ya que estas atraerían mano de obra de la ciudad incrementando los salarios de los obreros.

del Sindicato de Riegos) y el ayuntamiento respectivo que debía ser aprobado por la autoridad pública. Cuando las partes no se ponían de acuerdo los ayuntamientos acudían a las instancias gubernamentales que dictaminaban sobre la cuestión. Esto daba pie a conflictos litigiales con La Sociedad que estaba facultada para distribuir el agua concedida ³⁰⁶.

Este sistema de contratos se modifica con la constitución de la CGR cuando los ayuntamientos pasan a ser partícipes de la misma aunque se mantuvieron los problemas litigiales con aquellos pueblos que solicitaban mayor provisión de aguas.

El impacto de la obra en el crecimiento demográfico ha sido uno de los elementos más resaltados en los estudios de este canal: desde la guerra civil hasta los años ochenta las únicas tierras agrícolas de Cataluña que no disminuyeron su población sino que además la aumentaron fueron las de la Plana de Urgel (Junyent R. 1983).

Los problemas suscitados por las cortas de aguas han sido frecuentes con los ayuntamientos. Al carecer de reservas suficientes algunos realizaban embalses de aprovisionamientos donde se reservaba el agua en los días de corte o escasez. En 1983 la CGR requirió que estos ayuntamientos realizasen los depósitos de reserva suprimiendo los embalses que realizan en el canal so pena de incremento de tarifas. El argumento de la CGR era que estas obras impedían realizar las tareas de limpieza del canal, y a su vez, aumentaban los costes del revestimiento, mientras que los ayuntamientos alegaban no disponer de fondos para realizar las obras de reservas.

El conflicto con los ayuntamientos se prolongó hasta el año 1990 en que se firma un convenio entre la CGR y los Ayuntamientos en los que estos últimos se comprometían a realizar las obras necesarias para disponer de aguas suficientes para abastecimiento. En la actualidad de los sesenta ayuntamientos que realizaban reservas solo quedan doce.

Además de las obras de almacenamiento una tarea pendiente reclamada a los Ayuntamientos es que adecuen sus sistemas de suministro para hacerlo más eficiente sobre todo en la época de invierno en que se debe desperdiciar mucha agua porque muchos municipios no tienen sistemas de conducción adecuados.

³⁰⁶El problema fundamental no era para la Compañía que podía beneficiarse distribuyendo agua a mayor precio, sino sobre todo para los regantes que a través del Sindicato ponían objeciones para que se ampliaran las concesiones de riego. El abastecimiento a la ciudad de Tárrega en el año 1893 estuvo enmarcado en un prolongado litigio con la Sociedad Canal. En principio los regantes se habían opuesto a la concesión de agua a este municipio por lo que la ciudad solicita y consigue el apoyo del Ministerio de Fomento lo que es recurrido por la Sociedad Canal. Finalmente se firma un acuerdo entre el Municipio y la Sociedad Canal que establecía: 1º El Ayuntamiento debería adquirir 30 has en la zona regada de Urgel que quedaría en secano o bien el derecho a regar una porción igual; 2º El régimen de aguas de Tárrega quedaría sometido a turnos a establecer cuando escasee el agua del Segre. Cuando Tárrega haga los depósitos el canal facilitará "siempre que las necesidades del riego lo permitan, el medio de que la población tenga todo su abastecimiento durante los turnos". 3º Tárrega pagará al canal 7.000 ptas. de derecho de entrada y un canon anual de 875 ptas. 4º La ciudad no utilizará el agua para otros usos más que para el abastecimiento. (Espinagosa J. y J. Planes 1988)

Respecto del consumo de los abastecimientos la CGR ha venido cuestionando que el mismo excede ampliamente la demanda prevista por habitante (300 lts/habitante) y según los cálculos realizados por los técnicos actualmente los municipios gastan más de 1000 lts /habitante. Esto está estrechamente vinculado a las tarifas ya que si bien los abastecimientos pagan cinco veces más que los regadíos, en los hechos se paga mucho menos de lo que se debería por el agua consumida.

Los aprovechamientos para molinos y artefactos eran regulados de forma exclusiva por La Sociedad que era propietaria de los saltos declarados antes de que finalizara la concesión. Estos usos no debían perjudicar a los riegos existentes.

Con el tiempo estas explotaciones se volvieron antieconómicas. En la actualidad los saltos aprovechables son diez y se encuentran en las acequias secundarias. La CGR explota desde los años noventa dos minicentrales.

El problema medioambiental:

La construcción de las obras hidráulicas y puesta en riego de las tierras de Urgel provocaron un fuerte impacto en el medio ambiente³⁰⁷. Pero el problema ambiental aparece recién en la década de los ochenta como reflejo de los cambios en las políticas hídricas y del crecimiento económico de la región.

El problema se ha centrado en los vertidos que se realizaban hacia los desagües y en la contaminación difusa sobre las aguas subterráneas. La intensificación de la agricultura, el crecimiento de las granjas industriales y los vertidos de poblaciones e industrias son las principales fuentes de contaminación.

En los canales de Urgel la contaminación de las aguas se ha originado por los vertidos de poblaciones e industrias y por la propia intensificación de los cultivos. Los canales tienen un control periódico que realiza la propia CGR y que se ha venido realizando durante toda la década de 80'. Los diferentes informes indican que la calidad del agua de riego que transportan los canales de distribución es muy buena.

La contaminación por vertidos se centra en los canales de desagüe ya que el resto de las acequias tienen prohibido los vertidos. En los últimos veinte años se han realizado estudios y convenios de colaboración conjuntos entre la CGR y organismos públicos para atender el problema de la contaminación. En 1984 la División de Contaminación de la Comisaría de Aguas del Ebro

³⁰⁷Un caso paradigmático fue la desecación del Pantano de Ivars en los años cincuenta que era un espacio natural y que fue adquirido por una empresa barcelonesa para destinarlo a regadío. En 1993 se firma un protocolo entre diferentes administraciones para recuperar este espacio e incorporarlo al Plan Especial de Interés Natural –PEIN–.(DMA 1993 "Projecte de Recuperació de l'Estany d'Ivars. Memòria Informativa i Memòria d'Ordenació", Barcelona,1993.).

informaba de la fuerte contaminación provocada por los vertidos de las poblaciones sugiriendo que se suprimieran y prohibieran los desagües por explotaciones ganaderas. La JG solicitó a la Junta de Saneamiento de la Generalitat que se realizara el Plan de la zona 12 y se aplicaran las recomendaciones de la Comisaría de Aguas.

En 1986 se solicitó a la Junta de Saneamiento un estudio para que el sistema tarifario sobre los vertidos se adscribiera a los montos que se recaudaban en las tareas de mantenimiento y limpieza de los desagües que realizaba la propia CGR. Finalmente se convino que la CGR quedara excluida del canon por la colaboración que presta la CGR con los desagües.

En 1992 se realiza un convenio con el Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat para el proyecto de saneamiento de toda la zona de influencia del canal y en el que la Junta de Saneamiento pagaba a la CGR por las tareas de colaboración en el mantenimiento de los desagües. Este convenio se iría renovando al igual que los subsidios y en 1996 la CGR se comprometió a revocar los vertederos. Desde esta época la Generalitat empieza a instalar depuradoras para los abastecimientos con lo que se mejoró la calidad de las aguas de los desagües.

Desde 1997 funciona un sistema de control de calidad con controles periódicos en diferentes puntos de la red (36 en total) donde se confirma para los diferentes análisis la buena calidad de las aguas.

10.5 Iniciativa privada y pública en la construcción de los canales principales

10.5.1 La construcción del Canal Principal

Las tareas de construcción del canal correspondieron en sus orígenes a la empresa concesionaria de acuerdo con los decretos de concesión y los convenios firmados con los regantes. La construcción de la obra que se realizó en condiciones muy precarias tuvo un fuerte impacto social para la zona. La magnitud de los trabajos y las dificultades técnicas y económicas de su construcción ha sido narrada por distintos historiadores que desvelan que detrás del hormigón existe otra 'infraestructura' oculta formada por el sufrimiento, las ilusiones y frustraciones de una sociedad.

Estas obras fueron iniciadas por La Sociedad con un Anteproyecto que no se había revisado concienzudamente y que poco después se debería revisar y con un presupuesto que sólo cubría la mitad de los gastos de las obras del canal Principal lo que obligaría a que poco tiempo después se revisaran los presupuestos de la misma (J. Vila 1992:154) Como las cláusulas de la concesión indicaban que si pasado un año sin que estas se iniciasen se perdería la concesión en 1853 se iniciaron las obras sin que hubieran proyectos ni presupuestos definitivos. La fórmula encontrada

por el ingeniero a cargo del canal fue dividir la obra en secciones y comenzar con la primera sección en la que se podían terminar los planos a tiempo (Cardenal D. 1901).

Los proyectos definitivos serían aprobados por el Estado entre los años 1858 y 1860. Para esta época el presupuesto de la obra se había incrementado en un 80% y el capital barcelonés y el Estado debieron acudir en auxilio de la empresa para cubrir este déficit.

Los derechos y obligaciones de regantes y de la empresa se realizarían por el mecanismo de convenios ratificados por el Estado. Mientras que el proyecto incluido en el convenio de 1852 sólo incluía las obras del canal principal sin incluir las acequias complementarias, ramales secundarios y obras complementarias para el riego, el Convenio de Madrid de 1862 (art. 1º) incluyó a cargo y cuenta de La Sociedad la construcción de las acequias de distribución y las generales de desagüe a cambio de alargar el pago del noveno por 75 años³⁰⁸.

Los 145 Km del trazado del canal Principal debieron atravesar grandes obstáculos físicos desde la captación del agua del Río Segre en la presa de Tossal hasta la desembocadura del canal. La construcción del canal principal llevó aproximadamente nueve años, de 1853 a 1862, requiriéndose de obras complementarias de gran magnitud que incluyeron: La Presa de Tossa; las compuertas de la primera casa; el Túnel de Llenguadera (283 mts); la Segunda Casa de Compuertas; el Túnel de la Peixera (205 mts); el segundo Túnel de la Peixera (81 mts.); el Túnel de Calibén (304 mts.); Acueducto del Cenil (576 mts) Túnel de Montclar (4.925 mts); Acueducto del Sió (48 mts); Trinchera de la Caserna (1700 mt) y Terraplén de Castellserà (515 mts).

A estas obras hay que agregar los 108 km que formaban las cuatro acequias principales, otras dos acequias de 20 y 25 km que regaban la vertiente del Río Sió y las más de 230 obras de arte complementarias a las acequias.

La construcción del Canal Principal fue una obra épica realizada merced a grandes sacrificios de un gran colectivo de seres humanos que trabajaron en ella.

El ejemplo más dramático quizás sea la construcción del túnel de Montclar. Sin entrar en detalles sobre la construcción de esta obra que fue una de las más importantes para la época baste mencionar que en la misma intervenían más de seis mil trabajadores con tareas muy duras y de alto riesgo. La 'participación' de una numerosa colonia de presidiarios seguramente aligeró los costos económicos de construcción pero también amplió drásticamente los costos sociales³⁰⁹.

³⁰⁸Las acequias particulares y las de desagües subalternos estarían a cargo de los propietarios de los terrenos donde estas se encuentren.

³⁰⁹El túnel de Montclar está ubicado entre los kilómetros 17 y 22 mide exactamente 4.817 mts. Según J. Vila esta obra sería durante casi un siglo la más larga de Europa (J. Vila 1992:147). La utilización de presidiarios en la construcción de grandes obras públicas era un hecho frecuente en la época y ya contaba con antecedentes en el Canal ya que según la narración de Josep Iglesias (1968) las obras iniciadas en 1829 bajo la protección de la Capitanía General de Cataluña

10.5.2 La construcción del Canal Auxiliar

El otro gran proyecto complementario al Canal Principal fue la construcción del Canal Auxiliar (o Subcanal) que se realizó en la década de 1920. El proyecto de un canal complementario para abastecer la amplia zona de Urgel era tan antiguo como el Canal Principal y la Sociedad Canal ya contaba desde 1897 con un anteproyecto para realizarlo (Vila J.1992:341). Esta obra a diferencia del Canal Principal sería encarada directamente por el Estado que la asume en el año 1927 y la concluye en 1932 bajo las nuevas condiciones de financiamiento establecidas en la Ley de 1911 y las nuevas condiciones ofrecidas por la CHE³¹⁰. La propuesta original realizada por la Sociedad Canal y el Sindicato de Regantes para realizar la obra fue desechada por las autoridades de la nueva CSHE que promueven una política estatista para la realización de este tipo de obras con las ventajas de financiamiento que otorgaba el Estado³¹¹.

La obra del Canal Auxiliar estuvo ligada al Pantano de San Lorenzo construido por la empresa privada "Riegos y Fuerzas del Ebro" y tenía el doble propósito de regadíos y electricidad. La concesión de las obras se hizo por RO de 29 de septiembre de 1928 y de acuerdo a la Ley de Infraestructuras hidráulicas de 1911 que preveía que las obras pasarían a los regantes una vez que estos hubieran satisfecho los compromisos de auxilio.

Este canal con una capacidad de 10 m³/segundo y una concesión de 8 m³/segundo de manera continua (DR de 29 de septiembre de 1928) permitió ampliar considerablemente el área de riego ya que hasta el momento el Canal Principal sólo trasladaba 18 m³/segundo de los 33 m³/segundo previstos para regar 70.000 has.

Con la construcción de la presa de Oliana y posteriormente de Rialb, se inicia una nueva etapa en la que la actividad constructora que se centrará en las grandes obras de regulación de los cauces. El efecto de estas obras sobre las instituciones del regadío está tratado en forma especial en el capítulo sobre regulaciones.

La estructura de las redes de riegos administradas por la CGR comprenden un total de 323,45 km que se distribuyen en 53.020 has regadas por el Canal Principal y 24.747 has regadas por el Canal Auxiliar.

empleaban a presidiarios como mano de obra. El trabajo de los presidiarios se habría aplicado también en otras obras como el túnel de Llenguadera y en el terraplén de Castellserà según deduce Jauma Vila de los documentos de la época

³¹⁰En el año 1927 la CHE incorpora esta obra en sus planes que preveían que la construcción del pantano de Sant Llorens de Montgai en Camarasa perteneciente a la empresa hidroeléctrica Riegos y Fuerzas del Ebro garantizase en todo momento las aguas ya que en caso de carencia la empresa se comprometía a liberar las aguas de sus embalses de Tremp y Camarasa en la cantidad que necesitasen los regantes (CSHE XVI 1927).

³¹¹ En 1927 la Confederación Sindical Hidrográfica del Ebro se hacía eco de la difundida e infortunada gestión de la Compañía en la gestión del Canal y que sintetizaba en una frase: 'el país se ha enriquecido a la larga, pero la empresa se ha arruinado'(CSHE 1927:34).

Los problemas administrativos de las redes secundarias están a cargo de la CGR aunque la distribución de aguas corresponde a las propias Colectividades de Regantes. La importancia de esta tarea es fundamental para la eficiencia en el transporte del agua y para la propia gestión de la CGR ya que la mayor parte de los expedientes que se tratan se refieren a problemas en estas redes (esta es una diferencia fundamental con AyC en donde las redes secundarias están a cargo de las propias colectividades y es una explicación a las mayores tarifas de Urgel).

Si bien los gastos sobre la construcción y el mantenimiento de las redes secundarias corresponde a las propias colectividades (con autorización de la CGR), se ha instaurado el ítem presupuestario de subvenciones a las colectividades por el cual la CGR destina anualmente partidas para obras de mejora en las redes secundarias. Esta curiosa figura se explica no sólo por el interés de la CGR para que se modernicen los canales secundarios sino también porque es una forma en que los síndicos de las Colectividades se legitimen en su territorio obteniendo beneficios para el mismo.

Cualquier modificación que pretenda realizarse en las obras revertidas a la CGR debe ser autorizada por la CHE (siempre que no se alteren las características esenciales de la concesión lo cual implicaría la tramitación del expediente oportuno)

Tabla 58 Red Principal de Riego y Superficie Regada. Año 1991

| | Superficie regada según los puntos de captación | | | |
|---------------------------------|---|-----------------|----------------|---------------------|
| | Longitud (km) | Principal (has) | Auxiliar (has) | Puntos de Captación |
| Canal Principal | 144,20 | 27.730 | 1.545 | 191 |
| 1ª Acequia | 20,00 | 5.720 | 38 | - |
| 2ª Acequia | 29,20 | 5.244 | 2.232 | 36 |
| 3ª Acequia | 27,50 | 3.086 | 3.190 | 42 |
| 4ª Acequia | 25,95 | 6.064 | 811 | 36 |
| Canal Auxiliar | 76,60 | - | 11.695 | 72 |
| Desagües | 600,00 | 1.426 | 4.361 | - |
| Usos diferentes de riego | - | 3.750 | 913 | - |
| Total s/desagües | 323,45 | 53.020 | 24.747 | 415 |

Fuente: Jaume Vila 1992.

10.6 Las tareas de mantenimiento

Las obras de **conservación** correspondían a La Sociedad de acuerdo con el Art. 1º del Convenio de Madrid de 1962 que establecía que la empresa estaba obligada a "ejecutar todas las reparaciones que sean necesaria y reclamen el ingeniero inspector o los sindicatos de riego que se establecerán. La Administración decidirá sobre la improcedencia de las reclamaciones, cuando no

haya acuerdo entre las partes". Esta obligación se ratificaba en el convenio de Madrid de 1862 art. 1º en la que la empresa se obligaba a la limpieza y conservación de las acequias principales³¹².

Los problemas económicos de La Sociedad fueron un impedimento para realizar las inversiones que hubieran sido necesarias para mantener en buen estado los canales. En segundo lugar las crecidas del río Segre provocaban destrozos tanto en la toma como en los canales de riego que implicaban altos costos de reparación (Vila J. 1992:561 y ss.). En los últimos años de concesión de La Sociedad la situación del canal había empeorado tanto por la desatención del Canal en el período bélico como por la falta de interés de La Sociedad de realizar inversiones cuando estaba finalizando el término de la concesión.

Precisamente en el año 1960 luego de una gran avenida que provocó fuertes destrozos en los tramos iniciales del canal, la Junta Central del Sindicato solicita encarar por su cuenta las obras de revestimiento del primer tramo siempre afectado por las avenidas. Si bien el pedido fue rechazado porque esta era una competencia de La Sociedad, este fue el punto de partida para realizar los proyectos de revestimiento de los canales principales que serían realizados en la década de los setenta por la propia CGR.

Las obras de revestimiento serían una condición establecida por el Estado para la entrega de los canales a los regantes. Su ejecución se haría por tramos desde el año 1966 hasta 1989 en el Canal Principal y desde 1988 hasta 1990 para el Canal Auxiliar. Gran parte de los recursos destinados al ítem conservación de canales estaban ocupados en obras de revestimiento.

El revestimiento del canal es una de las tareas pendientes y que aun no se han culminado. En el canal principal sólo se ha revestido hasta el km 109 y en el Auxiliar hasta el km 57. Gran parte de las acequias principales están sin revestir y muchas de las obras actuales se hacen con "hormigón revestido" que es un material más barato pero de menor duración.

A mediados de la década de los noventa durante la gestión de Xavier Coll se impulsa una mayor inversión en conservación ya que "cuando se termina de revestir un tramo, se debe empezar desde el principio con las tareas de mantenimiento" (entrevista al ingeniero encargado)³¹³. La

³¹²La Sociedad contaba con un grupo denominado "guardas conservadores" encargados de desbrozar los cauces dos veces al año, regularizar y conservar de las banquetas. Sus competencias se extendían por seis kilómetros de canal y la mayoría residía en casillas emplazadas en sus demarcaciones. Estas funciones eran controladas por seis guardas capataces dependientes de la Explotación del Canal.

³¹³La desatención en la conservación de los canales fue el principal problema que se encontró el nuevo encargado de las obras del canal en 1997. Para él esta situación podía llevar en poco tiempo a una crisis de gran magnitud ya que el rápido proceso de desgaste de los canales exigía tareas de mantenimiento y gran inversión. El cambio en las prioridades de la gestión de las obras puede deberse a la profesión de los encargados de obras que las asumieron con diferentes mentalidades. Hasta 1996 fueron ingenieros en caminos que centraban su actividad en las grandes obras- principalmente de revestimiento. Desde esta época se hace cargo un ingeniero agrónomo que prioriza la conservación de la infraestructura existente.

expectativa es que las obras son cada vez más caras por lo tanto el interés de la CGR es realizarlas lo más pronto posible pero el problema es con los gastos que implican las obras de Rialb.

Las tareas de **limpieza** de desguaces generales y acequias de distribución de la zona regable estaban a cargo de los sindicatos de riego que formaban brigadas de limpieza. Estas limpiezas debían realizarse todos los años entre el primer y segundo tandeo de los riegos de cereales. Todos los regantes debían acudir a las limpiezas prestando su trabajo en proporción a la dimensión de sus fincas regadas. La Compañía se encargaría de las limpiezas de acequias que correspondieran a fincas que todavía no habían adherido al Convenio de Madrid.

En 1934 se firma un convenio con La Sociedad por el que se acuerda que esta se haría cargo de estas tareas a cambio del pago en metálico de dos pesetas el jornal.

Con la creación de la CGR en 1964 estas tareas pasan a depender de la misma para lo que se ocupan las estructuras de personal y equipamientos traspasados por La Sociedad. La creciente contaminación de los cauces debido a los vertidos industriales, de poblaciones y de productos químicos utilizados por el agro provocaron la desaparición de la fauna acuática provocando la proliferación de plantas que dificultaban el paso del agua lo que obligaba a mejorar las tareas de limpieza.

10.7 Los sistemas de financiamiento

10.7.1 El financiamiento de la Construcción

El sistema de financiamiento para la construcción de los canales se basó en la inversión de riesgo del capital barcelonés en el marco de la legislación vigente en 1852 que otorgaba beneficios fiscales a las empresas constructoras por otros sistemas de ayuda indirectos que disminuían notablemente los costos de las obras como por ejemplo el trabajo de presidiarios como mano de obra en la construcción del canal. La inversión original se realizó con el capital privado aportado por la empresa SA Canal de Urgel (que emitiría acciones en el mercado local) y por préstamos adelantados por el Estado. Los beneficios de la empresa se obtendrían por la explotación de los aprovechamientos durante noventa y nueve años. Como ya se ha señalado el decreto de concesión original reconocía la relación contractual entre la empresa y los regantes que establecía que las contribuciones serían en especies hasta que se terminara la concesión³¹⁴. Cada producto de la tierra

³¹⁴ El convenio vigente hasta 1904 fue acordado en Madrid y suscrito por la mayoría de los regantes en 1862 y ratificado por el Ministerio de Fomento. El pago se haría en especies de un noveno de los frutos obtenidos por los agricultores durante los primeros sesenta años y un cuarto de los frutos hasta completar los noventa y nueve años de la concesión. Para el caso de que la Compañía se hiciese cargo de las acequias de distribución, el pago del noveno se extendería por quince años más. Para el caso de los agricultores que adhirieran con posterioridad a los plazos establecidos por el Convenio de Madrid, deberían abonar en metálico la cantidad que se estipulase con la única limitación de no exceder de

tenía un sistema de medida y un procedimiento para el cobro que permitía el control de la producción del año. Por ejemplo, la seda se cobraba en capullo; la uva debía introducirse en los pueblos por los puntos que designase la Sociedad con acuerdo de los alcaldes del lugar respectivo.

Este sistema requería de una organización compleja en la que se debían inventariar las producciones de todos los años con procedimientos en los que además del personal de la Sociedad tenían un rol muy destacado los alcaldes y sindicatos de riego sobre todo para evitar el fraude.

Al poco tiempo de implementado este sistema fracasó por diversas razones. En primer lugar los errores de cálculo en cuanto a la dimensión y costos de las obras determinaron que pocos años después el presupuesto de la misma se triplicara debiéndose requerir ampliación de acciones y ayudas reintegrables por parte del Estado³¹⁵. En segundo lugar los beneficios de los regadíos se transformarían en poco tiempo en una "sensacional catástrofe" causada principalmente por la falta de una cultura de riego en la zona (Roca P. 1910)³¹⁶. Pero, por otro lado, la carencia de infraestructuras y medios económicos necesarios para implantar los riegos eran condiciones que escapaban a la voluntad y conocimientos de los regantes³¹⁷.

10.7.2 Los costos sociales de los nuevos regadíos

*Mil palmos debajo tierra
madre me encuentro metido
aquí me hallo recludo
arrastrando mi cadena*

"Coplas del Canal" Anónimo (Jaume Vila 1992:168).

25 pesetas el jornal. Este último derecho no fue asumido por la Compañía que siguió aceptando adhesiones al Convenio de Madrid hasta 1904. Los pastos y forrajes para los que se destinarían cinco mil jornales de tierra se pagarían en metálico por un canon de treinta y cuatro reales vellón por jornal al año.

³¹⁵El presupuesto original cuando se otorgó la concesión en 1853 era de treinta y un millones de reales; pero ocho años después se había incrementado en un ochenta por ciento llegando a cincuenta y siete millones de Reales. El Estado y el capital Barcelonés acuden por partes iguales a cubrir este déficit. En 1862 cuando se firma el Acuerdo de Madrid los gastos totales previstos llegaban a noventa y tres millones de Reales que fueron cubiertos nuevamente por un nuevo préstamo del Estado (por tres millones y medio de reales) y autorizando a la Compañía a emitir veinte millones en acciones. En 1866 el Estado vuelve a desembolsar otros seis millones de reales de anticipos reintegrables.

³¹⁶ Estas condiciones eran enumeradas en 1910 en el trabajo de Pere Roca (1910) se mencionaban la carencia de capital de los agricultores para hacer frente a las inversiones que conllevaban la implantación de nuevos regadíos, la falta de mercados y condiciones de comercialización para la producción, la carencia de vías de comunicación y medios de transporte para llevar las mercaderías, etc.

³¹⁷ Un abogado de Balaguer que había invertido en estos regadíos escribía en 1887 para el diario La Vanguardia que "creía que mis trabajos y dineros utilizados en nivelar, abonar y sanear mis fincas les harían aumentar el valor. Pero ahora veo que después de 24 años valen lo mismo y quizás menos que antes" (La Mañana. Revista dominical 21 de julio de 1986). Para Jaume Mateu (Mateu J. et al 1996:41) los pequeños y medianos campesinos tenían grandes dificultades para subsistir con el pago del noveno y de otros impuestos mientras que los grandes propietarios (absentistas) invertían en las ciudades las ganancias obtenidas en el campo.

Evaluar los costos sociales de la implementación de los regadíos es una tarea pendiente sobre la que existen innumerables referencias pero pocos estudios específicos. Dos ejemplos pueden ilustrar la magnitud de los costos sociales que tuvieron los Canales de Urgel en sus primeros años.

Uno fue la propia construcción del Canal Principal y en especial del Túnel de Montclar, realizada en condiciones de gran precariedad que afectaban la propia seguridad de los trabajadores empleados muchos de ellos presidiarios. Según relata Jaume Vila entre los años 1861 y 1862 trabajaban en el lugar más de mil presos vigilados por el ejército de los cuáles 114 murieron ese año como consecuencia de los accidentes y las enfermedades.

El otro ejemplo se refiere a los "efectos catastróficos" de los riegos durante la primer etapa. El desconocimiento de las técnicas de riego llevó a que no se realizara un adecuado sistema de canales para desaguar las aguas sobrantes. Esto produjo el revenimiento de los suelos provocados por el salitre y la creación de zonas pantanosas que fueron focos de cultivos para el paludismo que se extendió rápidamente en la zona. La epidemia duraría de 1863 a 1870 y la media de los infectados en Urgel va a ser del 60 al 70% mientras que la mortalidad en la población de Linyola llegó al 90% (J. Vila 1892: 243-245).

10.7.3 El financiamiento del Canal Auxiliar

El financiamiento Canal Auxiliar se realizó bajo el marco de la Ley de Financiamiento de Obras Hidráulicas de 1911 y del R.D. Ley de 23 de agosto de 1926 con una participación del 60% por parte de los regantes pagaderos anualmente "por un término entre veinticinco y treinta años término este último de reversión del Canal Principal". La CHE no exigiría este pago hasta el año 1956 en que se lo incluiría junto con los cánones por el embalse de Oliana³¹⁸.

10.7.4 El conflicto de los cánones

La crisis financiera de la empresa concesionaria y las menguadas economías de los agricultores condujeron al prolongado conflicto de los cánones, que estuvo atado al problema de la perpetuidad de las concesiones que se inicia en 1870 con la Ley de Canales y Puertos y termina en 1888 con la exclusión de La Sociedad en los términos de esta ley.

La implementación del Convenio de Madrid planteaba algunas lagunas que no habían sido aclaradas en la reglamentación del mismo y que llevaron en 1904 a la firma de un nuevo convenio

³¹⁸ La Ley de julio de 1911 no fue en su aplicación tan exitosa como se presumía ya que fueron "muy pocas, poquísimas las zonas que han cumplido los compromisos que crea, a pesar de su suavidad y moderación" (Pardo L. 1929:19). Con el RD-Ley de 23 de agosto de 1926 se amplían tanto los plazos como las anualidades de amortización lo que permitió que los regadíos ya consolidados pudieran afrontar sus cargas.

entre los regantes y La Sociedad³¹⁹. Sólo algunas grandes fincas de propietarios no residentes establecieron el canon en metálico debido que les permitía simplificar los trámites y mecanismos de control.

Este sistema requería de una infraestructura de seguimiento de las cosechas por parte de la Sociedad tanto para establecer lo que correspondía a cada propietario como para evitar los fraudes. Con el tiempo La Sociedad crearía un cuerpo de "guardas administrativos" cuya misión era la de confeccionar estadísticas, medir las superficies y realizar recolecciones. A base de las estimaciones de las guerras La Sociedad fijaba los precios de cada una de las cosechas a recolectar y luego las vendía en subastas públicas por términos o lotes al mejor postor.

El problema de los cánones aparece nuevamente en la década de 1930 teñido por los acontecimientos políticos del momento³²⁰. En 1934 se firma un nuevo convenio con La Sociedad en el que se acuerda el pago en metálico de nueve pesetas para los años que quedaran del noveno y ocho pesetas para el resto del período, con el agregado de que La Sociedad se haría cargo de dos pesetas más por las tareas de limpieza de desguaces generales y acequias de distribución de la zona regable, vigilancia de brazales de riego y de la recaptación y pago que hasta ese momento estaba a cargo de los sindicatos de regantes. Se establecía que los regantes que así lo desearan podrían continuar con el sistema del noveno y que el precio en metálico variaría según el valor del trigo³²¹.

Este sistema de financiamiento se ajustaba a los parámetros de lo que la empresa constructora entendía que podrían ser beneficios de la explotación de los canales. Con un sistema de pago- usual para la época- de los servicios en especie el éxito de la empresa estaba ligado al éxito del País de Regantes. Este esquema no varió sustancialmente cuando se modificó por el pago en metálico. Al fijar el precio del canon al valor de la producción- del trigo- el éxito de la empresa estaba ligado a las variaciones de este precio. En ninguno de los casos la ecuación económica de La Sociedad contemplaba los costos reales de la construcción y del mantenimiento de los canales. De allí que el fracaso de los cultivos- sobre todo en los primeros años- significó el fracaso económico de La Sociedad. Posteriormente el ligar el precio del canon al valor del trigo- que era la producción

³¹⁹En este convenio se establecía de manera clara la fecha en que cada finca adherida al Convenio de Madrid terminaba de pagar el noveno y debía comenzar a pagar el cuarto.

³²⁰En 1933 se inicia un nuevo período conflictivo respecto del pago del noveno entre los agricultores y la Compañía en donde se agrega como ingrediente el cuestionamiento de los partidos y sindicatos de izquierda al régimen de explotación del canal. En este conflicto interviene la Generalitat de Cataluña emitiendo un laudo arbitral que eliminaba el sistema del noveno y fijaba un canon único en metálico de nueve pesetas por jornal hasta 1938 y ocho pesetas hasta que terminara la concesión. El laudo fue aceptado por los regantes y resistido por la Compañía que se aferraba a la vigencia del Convenio de Madrid y a los acuerdos entre las partes.

³²¹La mayoría de los regantes suscribió este convenio para pagar en metálico que era una modalidad que de hecho venían realizando la mayoría de los regantes (informe de la CHE 1939).

básica de este sistema- planteaba no sólo el problema técnico de resolver qué precio debía considerarse, sino que los cambios hacia cultivos más o menos rentables podían afectar los intereses de ambas partes.

Pero fijar el precio de los cánones a la producción no sólo afectaba los beneficios de la empresa sino que también se afectaban las tareas básicas de la gestión del Canal como las obras nuevas que reclamaban los regantes. Ligar los precios de los productos agrícolas a los precios de las obras de construcción y demás servicios prestados fue una ecuación ruinosa para La Sociedad que a duras penas hacer pudo frente a sus obligaciones³²².

Luego de la guerra civil y con un sistema de precios regulado para los cereales el problema se centraría en definir el valor del trigo que se resuelve por un Dictamen Arbitral emitido por el Gobernador de Lérida y por Decretos de los años 1955, 1956 y 1957³²³. En 1950 se firma un nuevo acuerdo entre La Sociedad y el Sindicato para aumentar el valor del canon pero el mismo es rechazado por la mayoría de los regantes y se inicia otro período de conflictos. Si bien la discusión entre regantes y La Sociedad en este tiempo fue de tipo técnico para definir el precio del trigo y su relación con los aumentos del canon de riego, lo que subyacía era que pese a los aumentos en los cánones de riego de los últimos años La Sociedad no lograba amortizar las obligaciones contraídas ochenta años antes.

La construcción del Embalse de Oliana inaugurado en 1959 supuso asumir por parte de los regantes parte de los costos de esta obra (el 28,62% del total). En 1956 se aprueba un proyecto de la CHE para incluir en una misma tarifa los costos del Canal Auxiliar y su futuro revestimiento y las obras de Oliana que es recurrida por los regantes ante el Tribunal Supremo³²⁴. En 1957 los regantes y la CHE firman un acuerdo por el cual los regantes se comprometían a un aumento del canon (que se elevaría a 80,5 pesetas por jornal) y a adquirir todas las obligaciones pendientes de La Sociedad obteniendo el arrendamiento del canal con todos sus costes. Este acuerdo sería rechazado por los regantes obligacionistas aunque se mantendría el canon dispuesto.

La cercanía de la finalización de la concesión acentuaba el problema del financiamiento sobre todo porque aun no se había definido la titularidad futura del Canal y el Estado había

³²²Cuando en 1960 la Junta Central de Regantes solicita a la Compañía la reparación de un tramo del canal, esta se lo niega aduciendo que gran parte de las obras de mejoras del Canal fueron realizadas a cuenta de la propia Compañía ya que el canon era demasiado reducido y no permitía amortizar las obligaciones ni pagar ningún dividendo a las acciones invertidas (Jaume Vila 1992:446).

³²³El Servicio Nacional del Trigo fijaba un precio forzoso y otro voluntario- más elevado que el anterior- del trigo que los agricultores debían entregar a este organismo.

³²⁴De acuerdo con las crónicas de la época esta acción judicial fue acompañada por manifestaciones públicas multitudinarias y por miles de telegramas enviados a Madrid en contra de los precios abusivos de los cánones (Ripoll J. 1992).

expresado su voluntad de que el Canal quedara en sus manos. En estos años aparecen diferentes propuestas ya sea del Sindicato de Regantes para arrendar La Sociedad o de La Sociedad para que se extendiera la concesión por veinticinco años más.

10.7.5 Los cánones de la CGR

Con el acto de reversión de la obra y los aprovechamientos del agua a los regantes se elimina el canon de riego pero se mantienen las obligaciones para financiar tanto los gastos que demandara el buen funcionamiento de los canales como también las obligaciones establecidas en el Decreto 133 de 4 de febrero de 1960.

El nuevo sistema de financiamiento se adecuaría a las normas generales estableció en la legislación vigente con una distribución proporcional de los gastos y aplicando las leyes de auxilio a las obras de riego y de modernización de regadíos.

El valor de las cargas para el regadío se establecería en forma proporcional a la superficie regada. En los regadíos de invierno (Belianes-Tárrega) el pago es por m³.

Las cargas del abastecimiento siempre fueron varias veces superior a los usos agrarios. Según consta en el acuerdo entre el Municipio de Tárrega y la Sociedad del Canal en 1893 el abastecimiento para la 4.117 habitantes era de 1295 ptas., mientras que para regar el equivalente de agua usada (35 has) era de 400 pesetas, es decir tres veces más caras (Espinagosa J. y J. Planes 1988).

En las Ordenanzas de la CGR de 1966 (art.10) se establecía que los abastecimientos contribuirían en forma proporcional a los regadíos equiparando cada 5.000 m³ que consuman a una hectárea de tierra.

En las últimas Ordenanzas aprobadas en 1992 la equiparación del consumo a has se eleva a 6.000 m³ y en proporción cinco veces superior al riego aplicando análogamente las equivalencias establecidas en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (art. 301 y 308) y a la Resolución del MOPU de 28 de abril de 1987.

El resto de los usos se han mantenido adecuándolos a las nuevas normas generales.

Los saltos de agua para producción de fuerza motriz o energía eléctrica equiparan una ha de tierra por cada C.V. de su potencia instalada. Las granjas, piscinas, industrias y demás aprovechamientos según consuman o no el agua, equiparando respectivamente cada 1200 a 3.000 m³ a una ha de riego.

Los usuarios autorizados para efectuar embalses en los canales, acequias y desagües generales, con arreglo a la tarifa creciente que apruebe la Junta General.

Quienes viertan aguas residuales en los cauces de la CGR en la cuantía que señale su Junta de Gobierno para cada caso.

Los cánones extraordinarios tienen especial importancia cuando el Canal revierte a los regantes. La obligatoriedad de realizar las tareas de mantenimiento y conservación de los canales llevó a que se emprendieran las obras de revestimiento. El financiamiento de las mismas se hizo por la ley de 7 de julio de 1911 y del Decreto de 15 de diciembre de 1939 con lo que se cambiaba toda una tradición en la que los regantes no debían soportar cargas especiales por mantenimiento. Las dificultades económicas de la CGR para afrontar estos gastos la llevaría a solicitar ayudas a los organismos públicos³²⁵.

10.7.6 La vía de apremio

Respecto de la capacidad de las CGR para utilizar la vía de apremio sobre deudas no-tributarias, en 1973 la Sala Tercera del Tribunal Supremo dictó una sentencia trascendental a instancias de un recurso contencioso-administrativo interpuesto por la CGR. En esta sentencia se reconoce la facultad de las CGR para utilizar la vía de apremio- vía no autorizada por las Ordenes del Ministerio de Hacienda de 24 de septiembre de 1971 y de 4 de febrero de 1972. Además esta sentencia sentaría doctrina respecto a la naturaleza de las comunidades de regantes a las que considera "entidades de derecho público, de naturaleza corporativa, que quedan encuadradas bajo la amplia denominación de Administración Pública". De acuerdo con esta sentencia la ejecución de los actos de las CR podía realizarse sin necesidad de auxilio judicial.

10.7.7 Los gastos

Respecto de los **gastos** del período de gestión de la CGR se advierte que la conservación y reparaciones (incluidas las obras de revestimiento) han ido ascendiendo para pasar de un 35 a 40 % hasta superar el 50 % del presupuesto total en los años noventa que mayoritariamente fueron gastos por las obras de revestimiento de los canales.

En los últimos años se produce un incremento sustancial en las obras de conservación (sin incluir los gastos de revestimiento) en donde se cambia la filosofía de la gestión atendiendo más al mantenimiento³²⁶. Entre 1996 y 1999 el rubro conservación de canales pasó del 2,7 (21,611 MPTAS) al 8,2 % (65,000 MPTAS) del presupuesto total.

³²⁵En el año 1984 el DPTyOP de la Generalitat entregó un subsidio de 21.362.120 de ptas. para terminar de pagar las obras de revestimiento del tramo de los km 48 y 74,5 que se habían finalizado en 1982; en 1984 se solicitó un nuevo subsidio a la Diputación de Lérida de la mitad del 9,333 % que le correspondía adelantar a la CGR para el revestimiento de los tramos Km 74,1 y 109,7.

³²⁶Según el Ingeniero encargado del Canal la falta de inversión en mantenimiento hacía que se estuvieran "comiendo" las infraestructuras.

Los gastos de conservación junto con los de personal ocupan más del 80% del presupuesto total de la CGR.

10.8 La distribución de Justicia en las CGR de Urgel³²⁷

En Urgel el Reglamento de Riegos estaba principalmente orientado al cumplimiento de las obligaciones de los regantes con La Sociedad. El sistema de sanciones iba de las multas hasta la cárcel para los incumplidores siendo los alcaldes de cada zona los encargados de proceder a los embargos o encarcelamiento de los infractores.

La vigilancia y entretenimiento de las acequias de distribución y desagües generales correspondía a la Universidad de Regantes (art. 19 Reglamento 1904). Estos a través de los acequeros o vigilantes o por denuncias aplicaban las normas del Reglamento del mismo modo que lo hacía La Sociedad.

Al traspasarse las competencias a los regantes todo el mecanismo de control quedó a cargo de estos. En todo este proceso fue fundamental la intervención del Secretario de la CGR, Sr. Ligrós, que adaptó las Ordenanzas a las necesidades de Urgel.

La estadística de los expedientes tratados por los Jurados de Riegos desde 1980 muestra el bajo porcentaje de conflictos de hecho suscitados entre los comuneros si se tienen en cuenta la cantidad de comuneros implicados. La mayoría de las sanciones no son recurridas y entre las recurridas hay un porcentaje muy bajo de recursos contencioso-administrativos.

En general se coincide en que los comuneros respetan las normas y que la mayoría de las faltas que se cometen son de omisión más que de mala voluntad. En muchos casos los problemas se resuelven entre los mismos afectados sin que se deba recurrir a la denuncia a una instancia superior.

Los tipos de faltas más comunes son por incumplimiento de las ordenanzas en tres rubros fundamentales:

1) Por obras no autorizadas y/o en condiciones diferentes a las autorizadas. Son las más frecuentes.

2) Por aprovechamientos de agua no autorizados. Se considera un delito grave y poco frecuente.

3) Por vertidos. Es de los delitos más graves y difíciles de controlar. En este caso no se sanciona por contaminar sino por usar el cauce y además el sancionado debe pagar una indemnización por daños y perjuicios a la CGR por incremento de costos de limpieza. Una vez sancionado se remiten a la Agencia Catalana del Agua que es quien sanciona por contaminar.

³²⁷ Agradezco los comentarios de Montse Font y de la Dra. Ligros sobre los problemas jurídicos de las CR.

Las sanciones son de cuatro tipos:

- 1) sanción pecuniaria que no exceda el máximo fijado por el Código Penal (arts. 13.3; 33.4.c; 50.1; 50.4. El máximo son tres millones de pesetas ;
- 2) indemnización por daños y perjuicios;
- 3) obligación de hacer;
- 4) costes de procedimiento.

En su caso cuando no cumplen con las sanciones económicas se pueden remitir las actuaciones a la oficina de Recaudación Ejecutiva (vía de apremio). Además estas actuaciones se envían a la Junta de Gobierno para que acuerde la privación del uso del agua a los infractores morosos.

En general las sanciones de los Jurados de Riego tienen un carácter ejemplificador ya que el criterio que prima es de rigurosidad con aquellos que cometen faltas muy graves o han desoído las advertencias previas. En este sentido los Jurados tienen un poder disuasor importante sobre todo desde que la modificación del Código Penal ampliara la capacidad sancionadora de los mismos: las máximas sanciones establecidas por el Código Penal eran de 100.000 pesetas y con poco efecto disuasor mientras que con la modificación del Código Penal de 23 de noviembre de 1995 la capacidad sancionadora del Jurado de Riegos puede llegar a un máximo de tres millones de pesetas.

El procedimiento es sencillo y en general se basa en la denuncia de algún empleado del canal. Más de la mitad de los expedientes tratados no llegan a ser considerados denuncias y por lo tanto no son tratados por el Tribunal de Riegos por falta de méritos suficientes. Las consideradas más graves se incorporan a un trámite que empieza con un proceso de alegaciones y puede incluir visitas de campo de los servicios técnicos. Culminada esta etapa se realiza el juicio que es oral y público e intervienen generalmente el jurado, el denunciado, el denunciante (generalmente un celador), los testigos y en su caso los abogados. Los jurados de la misma zona del denunciado se abstienen en el juicio. Terminada la exposición se redacta un acta y el Jurado se retira a deliberar y resuelve el caso.

El control de la CGR sobre los canales de riego de toda la zona otorga un amplio margen de jurisdicción a los Tribunales. Debe recordarse que esta competencia incluye a las redes secundarias en todo aquello que afecta a sus infraestructuras ya que los problemas de distribución de las mismas corresponden a las Comunidades de Base. Esta distancia entre los partícipes y la autoridad de aplicación es rescatada como un factor positivo ya que en pueblos donde se conocen todos es muy difícil juzgar a un par porque se mezclan elementos subjetivos y las consecuencias de las sanciones repercuten en otras relaciones sociales.

El problema más importante que encuentran los Jurados de Riegos es el del alcance de su capacidad sancionadora. Las Ordenanzas establecen una competencia limitada a los partícipes de la Comunidad (art. 7 Reglamento del Jurado de Riegos) por lo que el resto de los no-usuarios no estarían comprendidos dentro de sus competencias. Esto plantea una situación problemática ya que las afecciones a las obras y las aguas pueden derivarse de la acción de usuarios no-partícipes y además otras empresas o personas no-usuarios también pueden afectar las obras y las aguas. En el primer caso las sanciones se aplican a los propietarios aunque estos no hayan intervenido en la infracción. En el caso de no-usuarios la CGR debe denunciar el hecho ante la justicia ordinaria.

Tabla 59 Expedientes tratados por la CGR de Urgel

| Año | Expedientes instruidos | Expedientes tratados | Año | Expedientes instruidos | Expedientes tratados |
|-------------|-------------------------------|-----------------------------|-------------|-------------------------------|---|
| 1980 | 11 | 5 | 1991 | 17 | 11 (4 rec. de reposición) |
| 1981 | 13 | 17 | 1992 | 25 | 24 (3 rec. de reposición, un rec. contencioso Administrativo) |
| 1983 | 7 | 7 (2 rec. de reposición) | 1993 | 21 | 27 (2 rec. de reposición) |
| 1984 | 8 | 8 (2 rec. de reposición) | 1994 | 30 | 27 |
| 1987 | 33 | 33 (3 rec. de reposición) | 1995 | 23 | 25 (2 rec. de reposición) |
| 1988 | 17 | 17 (2 rec. de reposición) | 1996 | 55 | 55 |
| 1989 | 22 | 8 (4 rec. de reposición) | 1997 | 58 | 63 |
| 1990 | 12 | 8 (4 rec. de reposición) | 1999 | 54 | 80 |

Fuente: Memorias CGR Urgel

CAPÍTULO ONCE

EL CANAL DE ARAGÓN Y CATALUÑA

11.1 De la iniciativa privada a la intervención del Estado

"El Estado y sólo el Estado puede y debe construir canales de riego. Es hecho probado, lo mismo en España que en el extranjero, que hasta aquí las sociedades que arriesgan capitales en este género de negocios, generalmente se arruinan, bien que sin embargo los riegos aseguran las riquezas de la nación". (Joaquín Costa. Diario Agricultura. Año I. N° 12. Huesca. 1914)

La concreción de las obras del Canal de Aragón y Cataluña aparece en una época inmediatamente posterior a Urgel luego de las frustraciones de la iniciativa privada y en un contexto político favorable a la intervención del Estado. A comienzos del siglo XX los problemas financieros que había tenido la empresa concesionaria del Canal de Urgel eran bien conocidos como también lo eran las dificultades que tuvieron en sus primeros años los riegos en este canal (Roca i Cabedo P. 1910)³²⁸.

La historia de la construcción de este canal se asocia al nacimiento de la política hidráulica de España a fines del siglo pasado. La intervención del Estado como ejecutor y gestor de las obras tiene en este caso una nota predominante desde sus orígenes. Los diferentes proyectos que desde el siglo XVIII se generaron para realizar esta obra contenían objetivos que no se ceñían exclusivamente a dar una respuesta a la escasez de agua para la agricultura sino que llegaron a plantearse como el eje vertebrador del desarrollo local.

La larga historia de este proyecto se remonta a Carlos V quien habría planteado la necesidad de construir un canal para el regadío. En el año 1782 el rey Carlos III encarga un estudio para la realización de esta obra a pedido de la Villa de Tamarite integrada en el Reino de Aragón. Se elaboraron diferentes proyectos que tuvieron como objetivo inicial la construcción de un canal para riego y navegación pero la iniciación de las obras se fueron aplazando por diversas razones. En el año 1831 la Regente María Cristina, en nombre de la Reina Isabel II aprobó la concesión a perpetuidad a la empresa "Canal de Tamarite" declarando la construcción del canal de utilidad pública y con el fin de regar aproximadamente '200.000 cahizadas y poner expedita la navegación en el mismo' (Bolea J.A 1986:15). Desde este año el Estado deberá ampliar los plazos de concesión

³²⁸ A comienzos del año 1900 el Institut Agrícola Catalá de Sant Isidre publicaba un dictamen sobre el "Fomento de las obras hidráulicas en España" en el que se manifestaba el fracaso de diferentes emprendimientos privados en las obras de regadíos (Vila J. 1992:312).

u otorgar la concesión a otras empresas por el incumplimiento en la realización de las obras³²⁹. Problemas propios de las Compañías o ajenos a estas (epidemia de cólera en 1934, diferencias entre la administración y la empresa, etc.) iban retrasando la ejecución de las obras mientras aumentaba la inquietud en el ‘país de regantes’ que veían el lento avance de unas obras que habían sido aprobadas cien años antes. Los objetivos de la concesión original se irían reduciendo a "riegos e industrias" excluyéndose en 1874 el objetivo de la navegación. Finalmente en 1892 el Estado declara caducada la concesión y en 1896 el Ministerio de Fomento incluye en el presupuesto de ese año una partida para regar las primeras secciones del canal³³⁰.

La ocasión en que se toma esta decisión coincidió por una lado con las nuevas orientaciones de las políticas del Estado en materia de obras públicas y, por lo tanto, con el propio impulso organizado de los agricultores.

La presencia de Segismundo Moret en el Ministerio de Fomento facilitó la aceptación de la obra ya que era un ferviente impulsor de las grandes obras hidráulicas por parte del Estado. Por otra parte, lugar los agricultores organizados en la Cámara Agrícola del Alto Aragón habían impulsado esta iniciativa con movilizaciones y gestiones directas ante el Ministerio y el Congreso.

La figura de Joaquín Costa como presidente de esta entidad adquiere un valor simbólico especial ya que como vecino de estas tierras y mentor ideológico de la política hidráulica, ubica a estas obras en el epicentro del nacimiento de la política hídrica catalana.

Asimismo el fracaso de las experiencias de las empresas privadas en la ejecución de esta obra había llevado a que las expectativas generadas ante este proyecto reclamaran una solución por parte del Estado como organismo capaz de hacer frente a las cuantiosas inversiones requeridas.

Por último, el nacimiento de la política hidráulica a fines del siglo pasado estuvo muy ligado a la política de poblamiento y colonización de zonas rurales. Los problemas del despoblamiento de las zonas alejadas de base agraria y la falta de agua han estado asociados históricamente en las propuestas para remediar estos males (F.J. Monclús- J.L.Oyón 1988)³³¹.

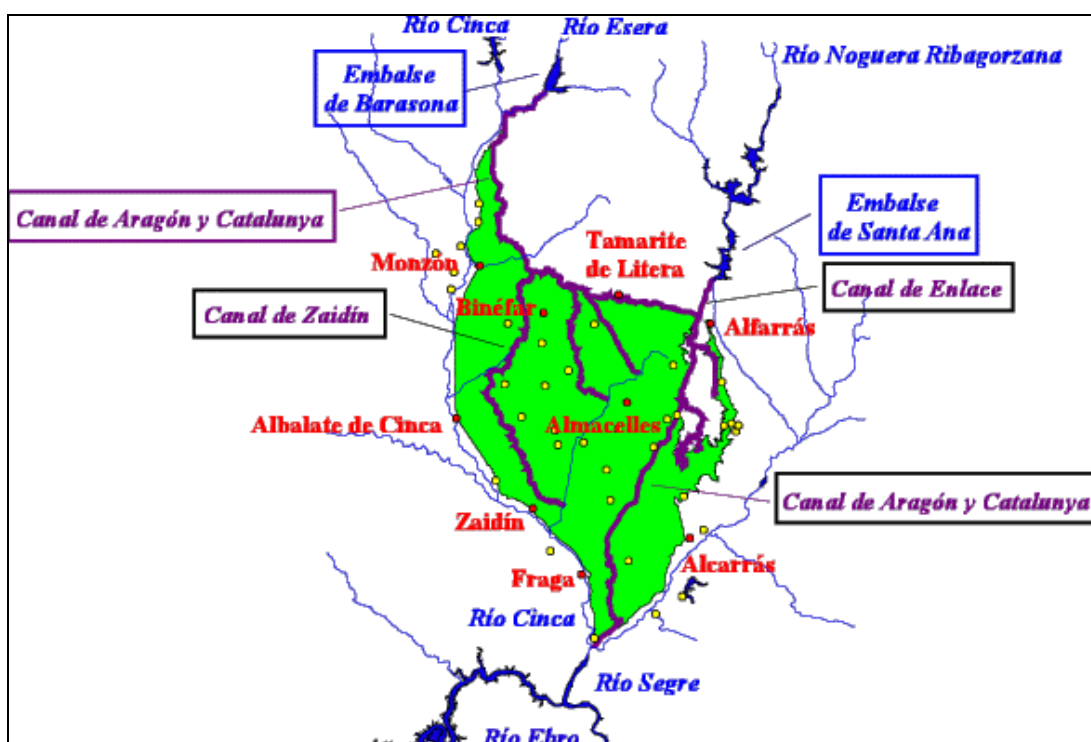
³²⁹ La primera concesión fue otorgada a perpetuidad en 1831 a la empresa “Canal de Tamarite”. En 1966 se otorga una nueva concesión por RD de 3 de septiembre de 1866 que fue comprada en 1877 por una sociedad de crédito que le cambió la denominación por “Canal de Aragón y Cataluña”. Al no poder cumplir con las obligaciones adquiridas con el Estado el Real Decreto de 12 de junio de 1892 declara caducada esta concesión. En 1896 la ley de 5 de septiembre encarga al Estado la ejecución de estas obras. Respecto de los objetivos del Canal la idea de la navegabilidad del mismo se mantendría hasta 1864 en que por OR de 23 de abril de 1864 se modifica el proyecto original de los servicios del canal al riego e industria (J.A.Bolea 1986:21).

³³⁰ El estado de las obras en el año 1892 era el siguiente: se habían perforado 80 m de túnel de los 238 m que debían hacerse en la roca viva y se habían construido 20 km de los 55 que debía tener el canal principal.

³³¹ El problema del despoblamiento aparece como tal en el Siglo VIII pero la preocupación ‘agraria’ aparece como el problema principal que se extiende durante todo el Siglo XIX al advertir de los problemas que pasaban los pueblos más distantes (F.J. Monclús- J.L.Oyón 1988). J. Caresmar mencionaba en su *Carta al barón de La Linde* (Igualada 1979)

Desde mediados de siglo XIX crece la importancia del regadío como condición previa para mejorar la agricultura y la colonización. El estudio realizado por Ingeniero Jefe de la División Hidrológica del Ebro (Mesa P.A. de 1865)³³² a solicitud de la Junta de Estadística reconocía que no se había hecho casi nada útil en materia a riegos aunque se demostraba la utilidad de las obras de regadío en casos como los de Urgel (Mesa P.A. de 1865:46). La fundamentación del canal de Tamarite (posteriormente AyC) se promovió con este objetivo que luego sería central en el discurso sobre la política hidráulica promovida por el regeneracionismo: el Estado promovería o se haría cargo de estas obras a fines del siglo pasado (Nadal E. 1981).

Mapa 7: Territorio y poblaciones irrigadas por el Canal de AyC



11.2 La titularidad estatal de las aguas y las obras

La propiedad estatal de las obras y de las aguas del Canal de Aragón y Cataluña nunca se puso en cuestión por lo que esta no fue una fuente fundamental de conflictos entre las partes³³³.

ciertos lugares que en los siglos XIV y XV estaban poblados y que él encuentra desiertos: “jamás estuvo tan despoblado el veguerío de Lérida o el condado de Urgel como lo ha estado y es desde mediados del siglo XV”.

³³² Mesa de P.A. (1865) *Reconocimiento Hidrológico del Valle del Ebro*. Madrid citado F.J. Monclús- Oyón J.L. 1988:43.

³³³ Por Ley de 5 de septiembre de 1896 el Estado asume la construcción del canal y en 1905 se aprueba el Reglamento Provisional del Canal en el que se establecía la propiedad estatal de "todos los terrenos adquiridos y las obras e instalaciones que se han ejecutado desde la toma establecida en las inmediaciones de la Puebla de Castro (Congosto del Ésera) hasta los extremos de las acequias principales" y de las aguas que corren por el canal y sus acequias principales, las que corren por los cauces artificiales y los manantiales y lagunas formados en los terrenos propiedad del canal.

Al igual que en Urgel el régimen jurídico en el que se basaron estas obras fue el de fines del siglo pasado por el que se reconocía el carácter público de las aguas superficiales reservándose el Estado la facultad de otorgarlas en concesión.

En este caso el Estado asumiría la propiedad de las aguas y los cauces de los canales principales distribuyendo las aguas a los usuarios por el régimen de suscripción o libre consumo. La administración está a cargo de la CHE a través de la Sección Sexta con sede en Monzón que entre sus funciones tiene a su cargo la explotación y conservación de la zona regable del Canal AyC y los embalses de Oliana, Barasona, Santa Ana, Guiamets y Ciurana.

Este modelo se mantuvo en las Ordenanzas de la CGR de 1975 que en su art. 3º declaraba las obras del Estado de las que la CGR puede disponer:

- 1.1. El Canal de Aragón y Cataluña;
- 1.2. El Canal de Enlace;
- 1.3. Los cauces principales de distribución: Canal de Zaidín, Acequia de Balcarca, Acequia de Orlíols, Acequia de La Mola, Acequia de la Magdalena, Acequia Esplús, Acequia de Ripoll, Acequia de Valmaña, Acequia de Monreal, Acequia de Alguaire, Acequia de Almacellas, Acequia de Alpícat y Acequia de Soses;
- 1.4. Todas las obras de toma radicadas en los canales y acequias de los tres apartados anteriores;
- 1.5. Los cauces de desagües que, como el denominado Coll de Foix, sirven para cubrir estas necesidades técnicas del canal;
- 1.6. Los caminos de servicios, así como los puentes existentes sobre los cauces de distribución y desagüe de los apartados anteriores para dar continuidad a los caminos y obras accesorias a los mismos.

Este artículo prevé la posibilidad de transferencia de las obras a la CGR "de acuerdo con las disposiciones vigentes de una forma parcial o total". La administración del canal, a cargo de la CHE, ha planteado la posibilidad de la transferencia de las obras a la CGR pero hasta el momento esta no se ha producido³³⁴.

Si bien los regantes no tienen derechos adquiridos por concesión de aguas, cuentan con autorizaciones otorgadas por la CHE denominadas "reservas legales" determinadas en los planes estatales.

³³⁴ De acuerdo con entrevistas realizadas a funcionarios del área de explotación y de Comisaría de Aguas dentro de la CHE existen visiones diferentes sobre el particular. Mientras algunos sostienen que los regantes no quieren asumir el compromiso y los costos del mantenimiento de estas grandes obras, otros funcionarios argumentan que el problema es de la propia Confederación que no quiere desprenderse del control de estos canales.

El problema se complejiza ya que en estas importantes superficies de regadío existen derechos adquiridos por regadíos tradicionales que complementan estos derechos precarios. La aprobación del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro ha definido los caudales asignados a esta zona para los diferentes usos redefiniendo los derechos de agua.

11.3 La gestión compartida con el estado

El sistema de gobierno del canal fue en un comienzo ejercido plenamente por el Estado. Básicamente las funciones de la CHE como propietaria de la obra han sido la gestión de la misma (su mantenimiento, la distribución del agua en las diferentes tomas, el control de la calidad y cantidad de los caudales) como también la proyección y ejecución de las obras pendientes. El primer modelo el ordenamiento de las aguas fue el Reglamento Provisional para el Aprovechamiento del Canal de Aragón y Cataluña (RO de 30 de enero de 1909).

Las **principales características** de esta reglamentación eran:

- Los usuarios del canal previstos eran: regantes (agrupados en sindicatos, Juntas de Regantes o Propietarios Independientes)³³⁵, los usos de abastecimiento, fuerza motriz y usos industriales.
- La propiedad del Estado de las obras y las aguas que discurrían por ellas (art. 1 a 10);
- La división de los usuarios de riego en dos grupos: *suscriptores o abonados* y de *libre consumo*. Los *suscriptos* eran aquellos que contrataban por un año una dotación de agua por el importe de 4.000 m³ por ha (para regar como mínimo 100 has) pudiendo renovarla cada año. Los pedidos no podrían ser por menos de 24 hs. ni de 3.000 m³ por ha. El derecho a pedir agua no estaba limitado, pero el volumen a concederse lo limitaría el caudal disponible en el Canal dividido por has suscritas lo que determinaba que la dotación fuera igual para todos los regantes suscritos. Las tarifas serían incrementadas durante los diez primeros años y pagadas por adelantado. Los *no suscritos* pagarían por el agua cuatro veces más que los suscritos y únicamente tendrían opción al caudal disponible después de cubiertos los pedidos de abonados (arts. 25 a 33).
- La distribución del agua sería realizada en forma exclusiva por los agentes del canal, al igual que la vigilancia y la conservación.
- Los gastos de conservación del canal no motivarían contribución ni pago de derechos.

Respecto de la composición de los regantes una característica diferenciada de esta zona con respecto a los otros dos canales, era la presencia de importantes terratenientes y de zonas muy

³³⁵Las Juntas de Regantes eran sindicatos en vías de formación a los que aun no se les había aprobado las normas de funcionamiento. En 1932 se encontraban inscritos 54 Sindicatos, 30 Juntas de Regantes y 29 Propietarios Independientes que en conjunto regaban unas 80.000 hectáreas.

distantes de los sitios más poblados y con poca mano de obra³³⁶. El censo de regantes realizado en 1931 por la Mancomunidad del Ebro (Mancomunidad del Ebro 1931) registraba a 29 regantes de tomas particulares (0,25% del total) que irrigaban 23.440 ha (28% de la superficie irrigada). Si a esto se le suman los 26 regantes con más de cien has repartidos entre las Comunidades y Juntas de Regantes que sumaban 4.554 has, el porcentaje de explotaciones de más de cien has ascendía al 34% de la superficie irrigada. De este conjunto sólo nueve fincas concentraban un cuarto de la extensión suscrita (Jordana J. 1932).

La situación no variaría demasiado al momento de constituir la CGR en 1975: las 31 tomas de particulares (sin contar las del INC) concentraban 21.022 hectáreas de las 91.199 irrigadas hasta entonces. Es decir que menos del 1% de los regantes concentraban el 23% de la propiedad.

En el área catalana la estructura de la propiedad prácticamente no cambió en el período 1887-1944, mientras que en el período 1962-1989 se ha mantenido la estabilidad de los grandes propietarios (Bretón V. 2000:229).

Tabla 60 Evolución de la estructura de la propiedad de la comarca del Segriá: 1962-1989

| | Explotaciones < de 20 ha | | Explotaciones > de 20 ha | |
|-------------|--------------------------|--------------------|--------------------------|--------------------|
| | porcentaje | territorio ocupado | porcentaje | territorio ocupado |
| 1962 | 90,04 | 47,24% | 9,6 | 52,76 |
| 1989 | 85,48 | 42,24 | 14,52 | 57,76 |

Fuente: V. Bretón 2000:229 sobre la base de datos de los censos de 1962 y 1989.

En la zona irrigada por el Canal AyC era mucho mayor la concentración de la propiedad ya que los propietarios de más de cien has representaban en 1962 el 0,65% de las explotaciones pero concentraban un 32% de la superficie. Aunque aquí también ha habido una ligera desconcentración de la propiedad, el censo de 1989 muestra gran estabilidad en estos propietarios que con un 0,85% de las explotaciones concentran el 24% de la propiedad.

De acuerdo con los datos de la administración del canal las 41 tomas particulares registradas en el año 1999 (un 0,27% del total de regantes del área) suman un total de 16.987 ha que representan un 17% de la superficie irrigada por el canal.

De acuerdo con el censo de regantes del Canal AyC para el área de la provincia de Lérida (24.097 has) los propietarios de más de 50 has representan el uno por ciento del total, mientras que los propietarios entre una y cinco ha representan un 52% del total (ver anexo cuadro 31).

³³⁶El problema de los grandes latifundios era resaltado por el Secretario de la Junta Social del Canal AyC en el año 1930 quien proponía que estos grandes propietarios parcelaran sus tierras o las vendieran ya que la explotación de las mismas para regadíos eran muy onerosas y difíciles de encarar (Confederación Sindical Hidrográfica del Ebro 1930 Año V n° 40). En el año 1932 el ingeniero agrónomo Julio Jordana Pozas de la Mancomunidad del Ebro incorporaba el tema de los grandes latifundios como uno de los problemas estructurales del Canal que afectaba las políticas de saneamiento del mismo (MHE Año VI 1932 n° 57).

Un análisis más profundo que toma una muestra de 17.422 has, que es la superficie de seis CR estudiadas, permiten ahondar en la relación propietarios-distribución de la propiedad y comparar la zona alta con la zona baja del Canal AyC.

A diferencia de los canales de Urgel y Piñana en estas comunidades destacan la mayor presencia de propietarios más grandes que son más importantes en la zona alta. En las CR que han sido de colonización (Vallmanya y Montagut) se observa el efecto que tuvo la política de distribución de tierras del INC ya que prácticamente la totalidad de los propietarios se encuentran en el tramo de 10 a 20 has por lo que la distribución propietarios y has se encuentra repartida uniformemente. Los propietarios de más de 10 hectáreas suman un 38% y un 95 % de la propiedad, mientras que los de menos de 5 has llegan a un 45% sumando sólo el 7% de la propiedad.

Si tenemos en cuenta que los que suman más de 50 has. ocupan un 22 % de la propiedad representando sólo el 3% de los propietarios, se puede afirmar que, de acuerdo con su historia en el Canal AyC se ha mantenido una estructura donde conviven grandes y pequeños propietarios. Los casos estudiados muestran además las diferencias en la estructura de la propiedad entre las distintas CR que componen el Canal: Binaced es una CR de pequeños y medianos propietarios (menos de 50 has), Zaidín, Almacelles y Malpartit de propietarios medianos y grandes, mientras que Montagut y Vallmanya tienen un claro predominio de los propietarios medianos.

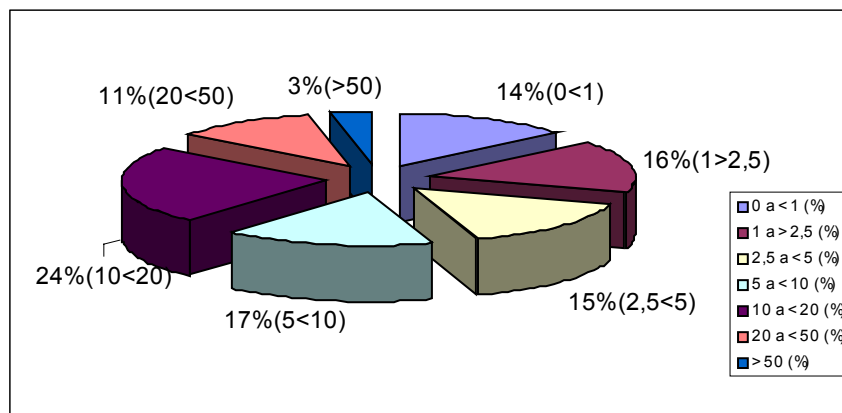
Tabla 61 Participación relativa de propietarios y de las Has que ocupan por tramos de propiedad (en Has)

| CR | total | | 0 a < 1 (%) | | 1 a > 2,5 (%) | | 2,5 a < 5 (%) | |
|-------------------|----------------|-----------------|--------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
| | propiet. | has | Propiet. | has | propiet. | has | propiet. | has |
| Zaidin | 517,00 | 6284,56 | 13,540 | 0,41 | 11,605 | 1,58 | 15,861 | 5,00 |
| Almacelles | 688,00 | 4189,21 | 6,98 | 0,25 | 19,19 | 2,22 | 17,15 | 4,27 |
| Malpartit | 36,00 | 1016,55 | 0,00 | 0,00 | 8,57 | 0,43 | 11,43 | 1,69 |
| Binaced | 482,00 | 2209,68 | 31,33 | 3,08 | 24,07 | 8,85 | 17,84 | 13,91 |
| Montagut | 105,00 | 1809,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,95 | 0,19 |
| Valmanva | 119,00 | 1913,00 | 0,00 | 0,00 | 0,84 | 0,10 | 0,84 | 0,13 |
| Total | 1947,00 | 17422,00 | 13,82 | 0,60 | 16,03 | 2,26 | 15,01 | 4,73 |

| CR | 5 a < 10 (%) | | 10 a < 20 (%) | | 20 a < 50 (%) | | > 50 (%) | |
|-------------------|---------------|-------------|---------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
| | propiet. | has | Propiet. | has | propiet. | has | propiet. | has |
| Zaidin | 19,923 | 11,78 | 20,309 | 11,78 | 15,087 | 37,33 | 3,095 | 20,04 |
| Almacelles | 19,477 | 9,61 | 18,895 | 18,85 | 12,936 | 27,89 | 5,378 | 36,91 |
| Malpartit | 8,571 | 1,98 | 28,571 | 13,97 | 31,429 | 34,86 | 11,429 | 47,06 |
| Binaced | 14,523 | 22,04 | 8,714 | 25,57 | 3,112 | 20,85 | 0,207 | 5,70 |
| Montagut | 0,952 | 0,45 | 86,667 | 70,81 | 7,619 | 10,44 | 1,905 | 19,79 |
| Valmanva | 9,244 | 4,03 | 73,950 | 66,34 | 12,605 | 20,33 | 2,521 | 9,30 |
| Total | 16,547 | 9,96 | 23,947 | 27,48 | 11,100 | 28,17 | 3,237 | 22,65 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por las Comunidades de Regantes

Gráfico 3 Distribución propietarios según tamaño de propiedad en las Comunidades de Base estudiadas



11.3.1 La colonización de las tierras del Canal AyC

“Hasta los EEUU han entrado con ardor en esta nueva vía (...), con la particularidad de haberse aplicado con frecuencia los procedimientos de colonización característicos de los yanquis, que a mi juicio será preciso imitar en su día en la zona inferior de nuestros canales Tamarite y de Sobrarbe”. Hemos llegado tarde a la obra de colonización: colonicemos nuestro país duplicando su potencia productiva, que es tanto como cuadruplicar su extensión: conquistemos las aguas que es tanto como conquistar tierras...” Joaquín Costa (1893).

La presencia de propietarios que no residen en el lugar ha sido destacada como uno de los problemas que afectan a la gestión de los riegos (Bolea Foradada 1986) aunque el aporte de capitales foráneos era una necesidad reclamada para paliar la escasa presencia de capitales para afrontar las grandes inversiones en regadíos (Florensa M. 1927). La presencia más paradigmática de capital foráneo fue el caso de la finca de Raymat adquirida en 1905 por Manuel Reventós y que fuera un modelo exitoso de colonización privada citada por Manuel Florensa pero que contrastaba con los fracasos económicos de otras fincas como la de Vallmanya en 1923 (Bretón V. 2000). El problema de los latifundios del Canal de AyC había sido muy difundido en la década de 1930 sobre todo por el censo de agricultores elaborado por la MHE en 1932 y el reclamo de algunos sectores que planteaban la necesidad de parcelar los latifundios.³³⁷

A esto se le quiso dar solución con el Plan de Colonización de 1940 encarado por el INC. La actuación del INC en la zona del regadío del Ebro que estaba muy repartida se dio sobre todo en las comarcas donde se daba una gran concentración de la propiedad. La colonización se dio

³³⁷ En 1930 el secretario de la Junta Social del Canal AyC, Adolfo Serra, proponía a los latifundistas que parcelaran sus tierras y las vendieran o entregaran en explotación ya que de otro modo era muy difícil transformarlas en regadíos por los altos costos que significaban (Revista de la CSHE 1930 año IV nº 40).

siguiendo las infraestructuras e instalaciones previas (aunque en AyC no existía una clara jerarquía de elementos que estructuraran el territorio como en otros casos (Naylon J. 1977:177; Bretón V. 2000) y las condiciones naturales (relieve, edafología) que condicionaban las actuaciones. Pero un factor decisivo era la estructura de la propiedad que dificultaba una actuación territorial de acuerdo a criterios de planificación (las discrepancias entre técnicos y propietarios eran decisivas para el emplazamiento de nuevos poblados (Naylon J. 1977:178). Los grandes propietarios acaparaban una gran porción del territorio en proceso de irrigación (el 91%) y una buena parte ya contaba con regadío intensivo (Bretón V. 2000:136)³³⁸. El proceso de colonización se realizó en diferentes etapas en las que variaron las estrategias de intervención del INC a medida que se iban adquiriendo nuevas tierras. La primera etapa (1939-1953) fue más lenta y tuvo poca repercusión la instalación de población en la zona. En 1940 el Instituto Nacional de Colonización incorpora a una zona aun no transformada de este canal dentro de los planes de colonización siendo una de las primeras zonas declaradas de interés nacional. La declaración de zona de interés nacional abarcaba una superficie de 16.500 has que afectaban los términos de Alcarrás, Vilanova de Alpícat, Llérida (los tres en la Provincia de Llérida) y Zaidín (Huesca) (Castañón G. 1944).

Posteriormente el Instituto accedió a las ofertas de los propietarios adquiriendo tres fincas con una superficie de 3.655 ha que representaban el 22 % de la extensión de la zona. (Gomez Ayau E. 1978:57).

Con la Ley de Colonización y Distribución de la Propiedad de 1949 se amplía la superficie declarada de interés nacional en 15.540 ha y se contempla la creación de otros seis pueblos: Pla de la Font, Montcalvos, Vallmanya, Rincón de Romedal y Montagut. La tercera y última etapa se dio en 1967 con la adquisición de 4.521 has en las fincas de Vallmanya, Montagut y Suquets Alto. Para

³³⁸ En la zona de actuación del INC dentro del Canal de AyC habían cinco grandes propiedades de entre 700 y más de 5.000 has (Carrión P. 1971:271).

Principales propietarios en las tierras de Llérida en la década de 1940

| Propietario | Ha | Finca | Municipio | has adquiridas en 1º plan 1939-1953 | Pueblos instalados |
|--------------------------------|-------|-----------|-----------|-------------------------------------|----------------------------|
| Cabildo Catedralicio de Lleida | 5.068 | Montagut | Alcarrás | | |
| Obra Tutelar Agraria | 5.612 | Gimenells | Alcarrás | 1.380 | Gimmenells (74 campesinos) |
| Familia Maciá-Lamarca | 3.355 | Vallmanya | Alcarrás | 256 | |
| Inmobiliario Rústica Urbana | 1.800 | Sucs | Lleida | 2.018 | Sucs(100 campesinos) |
| José Iriguyen Rahola | 1.800 | Suquets | Lleida | | |

Fuente: Bretón V. 2000:103

el año 1971 habían cuatro núcleos poblacionales en la zona de AyC que hacían un total de 447 viviendas en Gimmenells, Plá de la Font y Suchs y 130 en Vencillón.

La intervención del INC en la zona del Ebro mantuvo básicamente la estructura de la propiedad con lo que el principio de que el regadío producía una ‘parcelación automática de la propiedad’ no se dio en esta zona. (Sí se habría dado en los regadíos de los Canales Imperial y de Urgel en que se dio una “reforma agraria espontánea que ha eliminado muchas fincas grandes y explotaciones excesivamente pequeñas, ha hecho desaparecer a los braceros y aparceros, estructurándose un tipo de explotación para ser llevada por una familia sin jornaleros” (Junyent R.1981:10).

Los colonos fueron los que se quedaron con las peores tierras mientras que los propietarios han sido por lo general los que monopolizaban las zonas irrigables aunque han sido los que han dado mayor impulso transformador a estas zonas (Naylon J. 1977; Bretón V. 2000).

Los colonos se irían integrando poco a poco en la administración del canal a través de las Comunidades de Regantes. En 1999 aun subsistían dos grupos de colonización que participaban en el gobierno del canal :San Jaime y Sifón de Montllobe.

11.3.2 Del Sindicato General a la Comunidad General de Regantes

A medida que los agricultores se van organizando empiezan a participar más activamente en la gestión del canal. Hasta la década de 1940 la representación de los regantes se daba a través de la Junta Social del Canal AyC. En 1946 se constituye el Sindicato Central de Regantes de Aragón y Cataluña cuyas ordenanzas se aprobaron en 1947³³⁹.

El nuevo modelo organizativo preveía una gestión integrada del canal entre el Estado y los agricultores. La concentración de la voluntad de los agricultores en el sindicato, que a su vez contaba con un fuerte liderazgo, facilitó esta relación. La figura del ingeniero encargado del canal como máximo responsable de las obras ha sido uno de los nudos centrales de la relación entre las demandas de los regantes y las directivas de la CHE.

El primer presidente fue Antonio Bernardó Riu quien ocupó esta función desde 1949 hasta 1974 e impuso un fuerte liderazgo en esta organización.

A las características personales del Presidente se le deben agregar las competencias que como máxima autoridad de la Junta Central de Gobierno le otorgaban los estatutos lo que le dio a la CGR un perfil organizativo fuertemente influido por la personalidad del presidente.

³³⁹Los estatutos se aprobaron por mayoría absoluta considerando diez has o fracción como un voto. El resultado fue de 4719 votos afirmativos, 90 abstenciones y cero votos negativos. Es decir que el total de votos representaba unas 48.090 has que a cincuenta años de inaugurada las obras era menos de la mitad de lo previsto en la concesión original.

La transformación del Sindicato Central en Comunidad General de Regantes se hizo en 1975 (OM de 13 de junio de 1975). La diferencia entre una y otra figura no tuvo a los efectos prácticos gran trascendencia pero las diferencias fundamentales eran que el Sindicato Central no tenía jurisdicción en el cauce ni Jurado de Riegos que sí los tiene la nueva CGR. La transformación del Sindicato Central en CGR y usuarios del Canal AyC se haría previa aprobación de sus Ordenanzas y Reglamentos por OM del 7 de mayo. Las Ordenanzas siguen el modelo general de Ordenanzas establecido por la Lag con tres órganos de gobierno formados por la Asamblea, la Junta de Gobierno y el Sindicato de Riegos.

La Junta de Gobierno, elegida por la Asamblea de Regantes, garantiza la representación de dos zonas en que se divide el Canal: Zona Alta (ubicada aguas arriba de Coll de Foix) y Zona Baja (ubicada aguas abajo de Coll de Foix). La Zona Alta elige a seis representantes mientras que la Baja está representada por cinco comuneros. La Junta de Gobierno elige a su vez al Presidente, al Vicepresidente, al Tesorero, al Presidente del Jurado de Riegos y al Secretario de la Comunidad. Como en los otros canales las actividades de la Junta de Gobierno están descentralizadas en comisiones de trabajo que son: de Riegos, de Obras, Económica y de Abastecimiento.

La constitución de la Comunidad General tiene una característica especial ya que se aceptan como partícipes a las **Comunidades de Base**, a las **Juntas de Regantes** y a los **regantes o usuarios individuales**.

Las Comunidades de Base han ido incrementando su número a medida que se incrementaban las tierras de cultivo. De 1931 al año 2000 la superficie de riego pasó de 82.647 Ha a 98.402 Ha y los partícipes en el sindicato pasaron de 104 a 139. En especial se aprecia el crecimiento de las tomas particulares y la transformación de las Juntas de Regantes en Comunidades de Regantes.

Tabla 62 Evolución de los partícipes Regantes en el Canal AyC

| Partícipes | Año 1931 | Año 1975 | Año 2000* |
|----------------------------------|----------|----------|-----------|
| Comunidades de Regantes | 54 | 79 | 96 |
| Juntas de Regantes | 31 | 19 | 3 |
| Regantes Independiente | 19 | 33 | 38 |
| Total regantes partícipes | 104 | 131 | 137 |
| Hectáreas regadas | 82.647 | 92.427 | 98.402 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CGR y la CHE.

*Se incluyen como CR dos Grupos de Colonización

En el período 1975-2000 las tomas industriales pasaron de 37 a 115. El canal abastece también a caseríos y balsas que cuentan con tomas especiales y rinden cuentas directamente a la Administración Estatal.

La preponderancia de los propietarios más grandes en el gobierno del canal ha sido cuestionada por algunos regantes, como sucedió en la Asamblea del Canal de 1976 donde se solicitó que la representación de los usuarios se hiciera con relación a las personas físicas (un usuario = un voto) en lugar de ser proporcional a las has que cada uno tuviera. La respuesta de la Asamblea fue que la CGR cumplía con la ley de aguas que establece el sistema de representación para todas las CGR por lo que la Asamblea no tenía competencias al respecto, aclarándose además que "no se conoce ningún sistema en el regadío español o mundial que tome sus decisiones por voto particular".

En 1980 la Asamblea de Regantes aprueba la integración de la CGR a la Federación de Comunidades de Regantes de la Cuenca del Ebro dado el "poder de presión que haría la masa de los regadíos que se integren a ella" (Memorias Asambleas 1980:246).

Del mismo modo en que los regantes están integrados en los organismos de cuenca dos funcionarios, el Ingeniero Encargado de la obra por parte de la CHE y un representante del IRYDA, participan como miembros plenos de la Junta Central de Gobierno.

11.3.3 La representación de los usuarios y la estabilidad en los cargos de la CGR

La representación de los usuarios no regantes en el gobierno del canal es mínima ya que sólo cuentan con un representante. En los hechos la vinculación de industriales y abastecimientos se da directamente con la administración estatal que es la encargada directa de la administración del canal.

A su vez el Estado tiene tres representantes en el gobierno del canal de los cuales uno es el ingeniero a cargo del canal, otro es un representante del IRYDA y el último es de los Servicios agronómicos de la CHE.

Al igual que los otros dos canales se destaca la permanencia de los representantes en los cargos electos. Desde 1949 en que se formó la Junta Central de Regantes que en 1975 se denominaría CGR, ha habido sólo tres Presidentes: Antonio Bernardó estuvo veinticinco años al frente del canal, Blas Mola quince y José Luis Pérez lleva nueve años, lo que hace un promedio de 17 años para cada uno.

El promedio de permanencia en el cargo por síndico desde 1949 hasta el 2000 para una total de 64 vocales que han integrado la Junta de Gobierno es de 10 años por vocal.

Al igual que en los otros canales este promedio está compuesto por un núcleo numeroso de comuneros que han tenido gran estabilidad superando incluso los treinta años como es el caso de Blas Mola.

También debe destacarse la prolongada presencia de los ingenieros a cargo del canal: Fernando Hué estuvo 21 años; F. Fiteni 10 y Rafael Romeo otros 10.

La estabilidad de los Ingenieros Encargados y de los presidentes de la Comunidad genera una red de relaciones muy estrechas con un profundo conocimiento mutuo y una vinculación constante en donde se terminan por compartir las creencias y formas de gestionar los canales.

Tabla 63 Continuidad en los cargos del canal de AyC

| Cargo | Años de mandato por cargo | Promedio años por cargo 1965-2000 |
|------------------------------|---------------------------|-----------------------------------|
| Presidente JG | 3 | 17 |
| Vicepresidente | 3 | 17 |
| Presidente Jurado de Riegos* | 3 | 8 |
| Tesorero* | 3 | 8 |
| Síndicos vocales | 6 | 12 |

Fuente: CGR AyC

*solo para el periodo 1975-2000

Tabla 64 Síndicos regantes que han permanecido más tiempo en sus cargos desde 1949

| | Presidente | Vicepresidente | Tesorero | Pres. Jurado de Riego | Total años en la CGR* |
|--------------------------|------------|----------------|----------|-----------------------|-----------------------|
| Antonio Bernardó | 25 | | | | 25 |
| Blas Mola Pinto | 15 | 23 | | | 38 |
| José Luis Pérez González | 9 | | | | 15 |
| José Espitia Arellano | | 3 | | | 16 |
| J.M.Muixi Inglabaga | | 13 | | | 13 |
| José A. Charles Godia | | 9 | | | 19 |
| Jaime de Salas Claver | | | | 12 | 12 |
| C. Renales Hernández | | | | 18 | 18 |
| Manuel Teres Bergua | | | 12 | | 12 |
| José María Ferrer Mora | | | | | 27 |
| Bernardo Sasot Vicente | | | | | 29 |
| J. L. Cohen Gonzalez | | | | | 25 |

| | | | | | |
|-----------------------|--|--|--|--|----|
| Emilo Godia Sales | | | | | 16 |
| Daniel Pages Reventos | | | | | 28 |
| Pablo Agustín Torres | | | | | 13 |
| Antonio Ibars Teixido | | | | | 17 |
| José Mangués Llubes | | | | | 13 |

Fuente: Archivo CGR AyC

* Se suman los años como vocal de la Junta

El nivel de representación de las tierras irrigadas en las asambleas de la CGR del Canal de AyC es elevado superando generalmente el 60 %. Los niveles de participación fluctúan de acuerdo al interés de los regantes por los temas a tratar. En las asambleas que se eligen cargos o se dan asuntos de interés para los regantes la participación es mayor superando el 90% de las hectáreas regadas. En otras oportunidades debe recurrirse a segundas convocatorias para conformar quórum.

Tabla 65 Participación en las Asambleas de la CGR de AyC

| Asamblea | Año | Votos | Asamblea | Año | Votos |
|------------------------|-------------|--------------|------------------------|-------------|--------------|
| ordinaria | 1986 | 6.221 | 2º convocatoria | 1990 | 5.698 |
| Extraordinaria | 1986 | 6.694 | 2º convocatoria | 1991 | 8.111 |
| Extraordinaria | 1986 | 6.139 | Informativa | 1991 | |
| Ordinaria | 1986 | 5.993 | Extraordinaria | 1991 | 6.947 |
| 2º convocatoria | 1987 | | Extraordinaria | 1991 | 7.876 |
| Ordinaria | 1987 | | Informativa | 1991 | |
| Extraordinaria* | 1988 | 8.477 | 2º convocatoria | 1993 | 9.256 |
| 2º convocatoria | 1988 | | 2º convocatoria | 1995 | 7.650 |
| 2º convocatoria | 1989 | | 2º convocatoria | 1996 | 8.053 |
| Extraordinaria | 1989 | mayoría | 2º convocatoria | 1996 | 4.907 |
| Ordinaria | 1989 | 5.995 | 2º convocatoria | 1996 | 9.293 |
| Informativa | 1990 | | 2º convocatoria | 1997 | 6.372 |

Fuente: Archivo de la CGR AyC

* Las asambleas en negrita son para elegir autoridades

En las primeras elecciones de 1949 la Junta de Gobierno electa concentró la totalidad de los votos emitidos con una distribución proporcional de los mismos entre todos los candidatos: ocho de los once candidatos obtuvieron casi la misma cantidad de votos. En las elecciones de 1993 y 1996 estaban representados más del 90 % de los votos. Según los testimonios de autoridades del Canal las CR más pequeñas (de 100 has) por lo general no participan en las asambleas.

En los años siguientes no se repitió esta elevada concentración de votos pero estos se redistribuyeron en forma proporcional entre los electos. En las elecciones de los años 1969, 1971 y

1974 los vocales se eligieron por aclamación. Este elevado nivel de consenso en la continuidad de la Junta de Gobierno se puso en cuestión luego de la firma del Pacto de Piñana en el que dirigentes históricos como Blas Mola cuestionaron a la Junta de Gobierno por este acuerdo.

Los candidatos electos en las elecciones de 1993 y 1996 concentraban un 60% de los votos de la superficie irrigada. Un 30% de los votos correspondían a candidaturas que no habían sido electas. En los últimos años los candidatos que han competido son el doble de los elegibles con lo que se garantizan las suplencias exigidas (tablas 65 y 66).

Tabla 66 Elecciones Junta Central Regantes Canal AyC

| Nombre vocal | Votos (año) | | | | | | |
|--------------|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1949 | 1953 | 1956 | 1959 | 1962 | 1965 | 1967 |
| J. Salillas | 7.089 | | | | | | |
| A. Corbinos | 7.089 | | | | | | |
| B. Sasot | 7.089 | | | | | | |
| R. Guimoney | 7.089 | 3.800 | | 4.709 | | 4.708 | |
| J. Ferrer | 7.057 | | | | 3.318 | | 3.935 |
| A. Bernardó | 7.799 | | 7.057 | | 5.509 | | 6.431 |
| J.Melcior | 7.692 | | 6057 | | 4.260 | 2.590 | |
| J. Teixadó | 7.568 | | 6.542 | | | | |
| C. Salinas | 4.342 | | | | | | |
| J. Sitzar | 4.097 | | | | | | |
| P.Dueso | 3.478 | | | | | | |
| D.Pages | | 4.866 | | 4.201 | | 4.972 | |
| J. Irigoyen | | 4.294 | | | | | |
| J.L.Cohen | | 4.007 | | 4.201 | | 4.708 | |
| Blas Mola | | 4007 | | 4736 | | 4.972 | |
| S. Ortiz | | 4007 | | | | | |
| R. Subirá | | | 7.501 | | 4.552 | | |
| R. Monsomis | | | | 4.395 | | | |
| E.Godia | | | | 4706 | | | |
| B. Guillén | | | | 5.538 | | | |
| A. Ibars | | | | | 5.628 | | 6.578 |
| J. Espitia | | | | | 5.604 | | 6.554 |
| P.A.Torres | | | | | | 4.972 | |
| J. Almukel | | | | | | | 3.319 |
| J. Vidal | | | | | | | 6.721 |

Fuente: Archivo CGR AyC

En los años 69', 71 y 74 la Junta de gobierno fue elegida por aclamación.

Tabla 67 Elecciones Comunidad General de Regantes del Canal AyC

| Nombre vocal | Votos (año) | | | | | |
|------------------|-------------|----------|-------|-------|-------|-------|
| | 1981 | 1984 | 1988 | 1991 | 1993 | 1996 |
| B. Mola | 8.369 | | 6.844 | | | |
| J.L.Pérez | 5.297 | | | 7.084 | | 5.491 |
| M.Bergua | 4.339 | | 4.387 | | | |
| J.A. Charles | 6.980 | | 6.423 | | 7.371 | |
| M. Visa | 3.794 | | 4.370 | | | |
| J.M. Inglabaga | | 5.954 | | 7.418 | | |
| J. Mangues | | | 3.499 | | 6.371 | |
| A. Albella | | reelecto | | 7.805 | | |
| D. Purray | | | 4.370 | | 4.333 | |
| A. Lopez | | | | 5.010 | | |
| I. Santaolalaria | | 4.376 | | 6.846 | | 5.628 |
| A. Bernardó | | | | | 8001 | |
| A. Pano | | | | | 7.181 | |
| C. Renales | | 5.479 | | 4.624 | | |
| A. López Buil | | | | | | 5.419 |
| J. Badía | | | | | | 5.206 |
| A. Avillá Canal | | | | | | 4.816 |

Fuente: Archivo CGR AyC

Si bien ha habido una gran continuidad en los cargos electos los votos obtenidos por los vocales que se han reelegido no se han mantenido constantes observándose variaciones importantes en algunos de ellos. Por ejemplo J. L. Pérez que obtuvo 5.297 votos en 1981 alcanzó 7.084 en 1991 y bajó en 1996 a 5.491 votos.

Los órganos de gobierno de la CGR están compuestos por la Asamblea General, la Junta de Gobierno y el Jurado de Riegos. Como en los otros canales la Junta de Gobierno es la encargada de las funciones ejecutivas y sus miembros (once en total) son elegidos por la Asamblea General. En esta Asamblea se eligen seis representantes de las Colectividades de Regantes de Aguas Arriba de Coll de Foix (área de Huesca) y cinco representantes de las Colectividades de Regantes de Aguas Abajo de Coll de Foix (área de Lérida)³⁴⁰. El mecanismo electoral es sencillo ya que cada presidente de colectividad o los regantes independientes llevan los votos que corresponden a su zona. De acuerdo a las candidaturas propuestas por las diferentes CR votan en forma secreta por alguna de ellas. Las coaliciones tienen que ver más con las afinidades personales que con otros factores (como los ideológicos). En la década del noventa se observa un cambio en las coaliciones de gobierno con la renovación de autoridades tras la renuncia de Blas Mola y la elección de José Luis Pérez como presidente. Esto se analizará más en detalle al abordar el problema de la regulación de los ríos.

La tradición y el mayor peso electoral de la zona alta determinan que el Presidente sea un comunero representante de la zona alta y el vice sea de la zona baja.

Las condiciones para ser electos y los sistemas electorales de las CR:

Las ordenanzas de la CGR establecen condiciones para poder participar en la Asamblea de Regantes como también para ser electo como representante. A las condiciones generales reconocidas para la mayoría de las CR (ser partícipe, no tener deudas, etc.) se le agrega la condición de tener una propiedad mínima de 2 has. Algunas CR de AyC como Binaced o Vallmanya tienen un mínimo de 3 y 5 has respectivamente para sus cargos electivos. Binaced agrega además como requisito para ser Presidente que la agricultura sea la 'principal fuente de ingresos y ocupación'. Otras CR como Montagut no tienen requisitos de propiedad para los cargos electivos.

Los sistemas electorales de las Comunidades de base adquieren importancia porque definen el perfil de los Presidentes que participan en la Asamblea y que eligen los cargos de la CGR

³⁴⁰Los votos para elegir a los representantes pueden provenir de cualquier zona por lo que el proceso previo a la elección de las autoridades puede generar alianzas entre regantes de las diferentes zonas. Por ejemplo en 1993 a raíz de las diferencias internas por el Pacto de Piñana los regantes de Fraga ubicados en la zona baja del canal que eran críticos con la Junta de gobierno del mismo apoyaron las candidaturas de los regantes de las zonas altas.

(teniendo en cuenta los requisitos mínimos exigidos en las Ordenanzas de la CGR). A diferencia de Urgel en donde los sistemas electorales de las CR fortalecen la representación de los propietarios más pequeños, en AyC se ha podido constatar que en algunos casos son más restrictivas que las normas de la CGR. También se destacan las diferencias que existen entre sus ordenanzas.

Tabla 68 Distribución de votos y requisitos en las CR de AyC

| CR Binaced | | CR Zaidín | | CR Vallmanya | | CR Montagut | | CR Alamacellas | |
|---|--------|---|--------|---|--------|--|---------|--|------------------------------|
| 1 ha | 1 voto | Menos de 2 ha | 1 voto | 5 has | 1 voto | 1 a 20 ha | 1 voto | De 1 a 5 has | 1 voto |
| De 1 a 5 ha | 1 voto | 2 has | 1 voto | | | 20,01 a 40 has | 2 votos | Más de 5 | 1 voto por fracción de 5 has |
| Mas de 5 y fracción de 5 | 1 voto | | | | | 40,01 a 60 has | 3 votos | | |
| Ningún comunero puede tener más de 20 votos. Requisito de 3 has de propiedad y ser agricultor para ser presidente | | Todos tienen derecho a voto. Nadie puede tener mas de 25 votos Sin requisito de propiedad mínima para ser síndico | | Requisito de 5 has de propiedad para ser presidente y síndico | | Sin requisito de propiedad mínima para ser síndico | | Requisito de 5 has de propiedad para ser presidente y 4 has para síndico. Ningún comunero puede tener más de 20 votos. | |

Fuente: elaboración propia de acuerdo a las Ordenanzas de las CR.

11.4 De la suscripción a las fórmulas binómicas

El régimen de distribución de las aguas establecido en el Reglamento de 1910 fijaba dos sistemas de distribución para el riego: por suscripción y por libre consumo y reconocía como contrapartes a sindicatos, juntas de regantes y propietarios particulares siempre que la superficie con que contaran fuera superior a las cien has. Este Reglamento sería parcialmente modificado en el año 1919 y en 1939 fijando nuevos cánones al agua.

Esta demarcación original de los usuarios del canal con una superficie mínima y el reconocimiento a los particulares como contrapartes se mantuvo en el tiempo e hizo que perduraran estos usuarios pequeños como partícipes en la moderna organización del riego.

La distribución por suscripción se otorgaba por un año graduándose los costos de las mismas durante los primeros diez años. Las ventajas de este sistema sobre las concesiones libres eran no sólo que estas últimas sólo contaban con el agua sobrante luego de que se hubieran satisfecho las demandas de los suscritos, sino que los precios eran cuatro veces inferiores.

El derecho de los suscriptores no estaba limitado y cuando el agua disponible no alcanzara para todos los regantes la Administración del canal prorratearía esta entre los usuarios suscritos.

Treinta años después de que se hubieran iniciado los regadíos se criticaba el desorden en la aplicación de los riegos que se habían extendido por las facilidades otorgadas por la administración

aun cuando las tierras no estaban bien preparadas sobre todo por falta de nivelación³⁴¹. En este informe se proponía un sistema de distribución del agua en función de las necesidades agronómicas reales y no en proporción aritmética como se venía realizando (MHE 1932). Otro mecanismo de regulación propuesto era a través de los precios del agua ya que "se cuida lo que cuesta". Los regantes estaban dispuestos *a aumentar el precio* teniendo en cuenta que el agua del Canal de AyC se pagaba cuatro veces menos que en Urgel. Por último se proponía que se extendieran las balsas de regulación practicadas con éxito por algunos regantes y que permitían una regulación interna del agua.

La gran dispersión de sindicatos y tomas particulares (más de cien en 1932) dificultaba los acuerdos entre estos y la coordinación de acciones con la administración del canal.

La reforma del Reglamento de 1946 estableció la posibilidad de que los suscritos pudieran solicitar la ampliación de los pedidos con una suscripción especial (solicitada generalmente en el mes de junio) que costaba el doble de la normal.

En 1951 la Asamblea de Regantes estableció un límite máximo para las suscripciones especiales de 2.000 m³ aunque se sabía que esta cifra no se podía suministrar. En esta asamblea se propone prorratear el agua en base a las hectáreas regables y no a las suscripciones realizadas.

Este sistema se cambiaría con la CGR aplicando la distribución proporcional a la superficie de riego de cada propietario.

El procedimiento para distribuir el agua es a través del pedido de las CR a la administración del canal. Hasta 1999 los pedidos los hacían las CR con por lo menos tres días de anticipación. Desde el año 2000 en que se implementa un sistema informático, que se adquirió con subvenciones de la UE, del que participan todas las tomas, el tiempo de pedidos se ha reducido a 24 hs. Esto ha permitido importantes ahorros en agua. El mecanismo de distribución dependería de la cantidad de agua disponible. En general al principio de la temporada de riego se establece **libertad de pedidos** (tomas a la demanda) pero cuando el agua empieza a escasear se **prorratean las cantidades** por hectárea³⁴². Este prorrateo lo decide la CGR según las reservas en los embalses.

La incorporación de nuevas tierras de regadío se iba incrementando en la medida que lo hacían los caudales transportados y se realizaban las obras complementarias que permitían regar canales secundarios, nivelación de terrenos, etc.

³⁴¹En este informe referido a los problemas de saneamiento del canal se analizaba el sistema de regadíos con propuestas para mejorarlo. La escasez de agua en determinadas épocas hacía que se perdieran cosechas enteras lo que desincentivaba las costosas inversiones de nivelación (MHE 1932).

³⁴² Debe aclararse que este sistema es para la distribución en alta ya que en general las CR de base internamente van a turnos.

En tiempos más recientes la incorporación de nuevos regantes planteaba el problema del desconocimiento de las cifras reales de riego en la zona. La necesidad de conocer la realidad física de las superficies de riego y de los usuarios determinó que desde 1980 la CHE confeccionara los planos o elencos de la zona de riego. La decisión de incorporar a nuevos regadíos se veía limitada por los problemas de información precisa. En 1983 se presentaron posiciones contradictorias entre la Junta de Explotación nº 13 (que aprueba los nuevos regadíos con el informe de la CGR) que resolvió suspender la aprobación de nuevos regadíos y la CGR que había aprobado los pedidos de ampliación³⁴³

En el Canal de AyC se dio la misma situación que en Urgel. La disponibilidad de agua limitaba las posibilidades de cultivos aunque esto no impedía que se avanzara en las superficies regadas (ver tabla 69).

La evolución de los caudales da un gran salto en la década de los setenta con la incorporación de las aguas del Canal de Enlace y las obras de revestimiento del canal. Esto permitió que el consumo de agua aumentara entre un 25 y 30 % cada cinco años (ver tabla 70).

Tabla 69 Evolución de los regadíos en el Canal AyC

| Año | superficie (Ha) | Volumen de agua suministrado m³ | Dotación |
|------------|------------------------|---|-----------------|
| 1906 | 5.988 | 1.876.484 | 313 |
| 1910 | 29.031 | 42.855.636 | 1.476 |
| 1915 | 57,556 | 154.715.462 | 2.688 |
| 1920 | 63.000 | 207.840.655 | 3.299 |
| 1925 | 69.320 | 244.014.955 | 3520 |
| 1927 | 73.356 | 297.918.991 | 4061 |

Fuente : Bolea Foradada J. A. 1986:44; CGR AyC 1999.

Tabla 70 Evolución de los caudales Canal AyC

| Año | caudal Hm³ | Año | caudal Hm³ |
|------------|------------------------------|------------|------------------------------|
| 1969 | 242 | 1988 | 469 |
| 1976 | 381 | 1990 | 484 |
| 1980 | 447 | 1992 | 391 |
| 1985 | 490 | 1995 | 534 |

Fuente: CGR AyC 1999.

³⁴³Las zonas que solicitaban incorporarse a los regadíos eran las bañadas por el Canal de Enlace situadas en Lérida en los llanos de Almenar, Alguaire y Roselló (MCGRAyC 1983)

11.4.1 La división territorial de la gestión y la evolución agraria:

La incorporación de una nueva fuente para la provisión del agua del canal determinaría que desde los años 70' el canal de AyC quedara dividido en dos grandes zonas separadas entre sí por el desagüe del Coll de Foix ubicado en una cota baja que divide el territorio irrigado del canal.

La *zona alta* es atendida exclusivamente con las aguas del Ésera y comprende las tierras atendidas por el Canal Principal hasta su intersección con el desagüe de Coll de Foix y las tierras servidas por el Canal de Zaidín. La superficie irrigada es de 56.844 has (54% de la superficie total) ubicada íntegramente en la provincia de Huesca.

La *zona baja* comprende las tierras ubicadas al sur del desagüe partidior regando 46.006 has (46% de la superficie de riego total) de las que 38.000 has (87%) corresponden a la provincia de Lérida y 6.000 has (13%) a la provincia de Huesca. Esta zona es atendida alternativamente por las aguas provenientes del río Ésera o del río Noguera Ribagorzana según la cota en la que se encuentre el embalse de Barasona.

Dado que el embalse de Barasona es relativamente pequeño para la demanda que recibe, en los años de escasez de agua el mecanismo adoptado para la distribución del agua es el de separar las zonas de riego del Canal. La zona de aguas arriba recibe en exclusiva las aguas de Barasona mientras que la zona baja riega fundamentalmente con el agua de Santa Ana.

Esta división del territorio en dos grandes áreas comporta una característica especial que lo diferencia de la mayoría de los sistemas de distribución de aguas.

En este caso los regantes de aguas abajo son los que cuentan con una dotación suplementaria de agua que les permite seguir regando con aguas del canal de enlace en ocasiones en que los regantes de aguas arriba pueden carecer de esta por falta de agua en el embalse de Barasona. Las temporadas de riego en general terminan antes en las zonas altas y los prorrateos de agua son a su vez sensiblemente más bajos. Esta situación si bien es incompatible con las propias normas de la CGR, ha sido aceptada en las Asambleas Generales³⁴⁴

Los cultivos de la zona del Canal AyC se han desarrollado de forma diferente en las dos zonas en las que se divide el Canal. Mientras que en la zona alta se ha mantenido el predominio de los cereales, en la zona baja son muy importantes las especies fruteras. Este desarrollo de los frutales fue el resultado de la segunda y tercera fase en la expansión frutera estudiada por Lluch y Seró (1970) que se extendió hacia el oeste para superar las 26.000 has del Canal AyC. Como puede

³⁴⁴En el año 1994 los regantes de aguas abajo ofrecieron solidariamente concluir el período de riegos junto con los de arriba que ya no contaban con agua de Barasona. Este gesto fue agradecido pero rechazado por estos últimos. Finalmente se resolvió que de forma testimonial dejaran de regar durante tres días (Memorias AyC 1994).

apreciarse en el siguiente cuadro esta superficie era mínima en los años 40' en la parte leridense donde predominaban los cereales.

La convivencia entre regantes que pertenecen a diferentes Comunidades Autónomas incorpora el elemento cultural como una variable a tener en cuenta. En diferentes entrevistas se ha destacado el hecho diferencial de las formas de producción y gestión de los recursos entre aragoneses y catalanes. En el Canal AyC el irredentismo aragonés está mezclado con el racionalismo economicista de los catalanes y esta diferentes formas de percibir la realidad genera una cultura de gestión más rica que combina elementos jerárquicos con pautas individualistas.

Por último es de destacar el proceso de integración vertical de los agricultores con grandes empresas de explotación ganadera. En el Canal AyC se pueden advertir claramente tres fases diferentes de transformación del sector agrario. La primera que consistió en el paso de la agricultura de secano al regadío y como se ha visto se prolongó hasta los años sesenta. El segundo período es el de la ganadería que se intensifica desde los setenta en que empiezan a proliferar las granjas y muchos agricultores se reconvierten en ganaderos. La producción ganadera dejó de ser una actividad complementaria a mediados de la década de 1970 para pasar a ser la actividad principal que transformaría a Lérida en la provincia ganadera más importante de España. El Mercado Ganadero de Binéfar, localidad donde se encuentra la sede de la CGR de AyC, es el que fija los precios de la ternera para toda España. Su presidente es el Sr. Antonio Bernardó, hijo del primer presidente del Canal y actual miembro de la Junta de Gobierno de la CGR de AyC.

La última etapa es la de la instalación de las agroindustrias, sobre todo productoras de piensos, que han creado un complejo agro-industrial donde destacan empresas multinacionales que están entre las primeras de España.

Estas etapas se encuentran íntimamente vinculadas debido a que el desarrollo agrícola ha favorecido la instalación de granjas y de industrias agroalimentarias³⁴⁵.

Tabla 71 Evolución de los cultivos de la zona regable del canal de AyC año 1987

| ESPECIES | 1944-45 ¹ | 1987 ² | | 1997 ³ |
|---------------------------------------|----------------------|-------------------|-------------|-------------------|
| | Lérida % | HUESCA %/Ha | LERIDA %/Ha | Lérida/% |
| Cereales de invierno (trigo y cebada) | 38,04 | 48,63 | 25,05 | 22,70 |
| Cereales de primavera (maíz, sorgo) | | 5,18 | 4,08 | 6,24 |
| Cultivo industrial (girasol) | | 10,65 | 4,05 | 3,85 |
| Hortalizas | | 1.80 | 2.06 | |
| Cultivo forrajero (Alfalfa,,ete) | 12,25 | 12.32 | 18.00 | 17,76 |

³⁴⁵El cultivo de la alfalfa que es un producto agrícola de gran implantación en la zona y con un importante aprovechamiento industrial, supera en esta zona la producción de toda Alemania.

| | | | | |
|--|-------|-------|--------|-------|
| Frutal de pepita (manzano y perai) | 2.80 | 12,20 | 31,266 | 1,58 |
| Frutal de hueso (melocotonero y otros) | | 6,32 | 13,813 | 39,75 |
| vid | | 0.04 | 1.54 | 3,64 |
| cereal y huerta | 43,47 | | | |
| cereal y otros | 15,68 | | | |

Fuentes:

¹Elaboración a partir de los amalliramientos de los municipios de Albatàrrec, Alcarràs, Alpicat, Lleida y Montoliu (Bretón V. 2000:146)

²Estudio de la zona regable del canal de Aragón y Cataluña y de la zona de riegos de Urgel. Informe técnico CHE 24 de julio de 1987.

³Estudio de caracterización y tipificación de los regadíos existentes en Cataluña 1997 "Tomo IV anejos a la memoria 3. Plan Nacional de Regadíos" Madrid: Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación.

11.4.2 La gestión hidráulica y la gestión de los canales

La distribución del agua tiene dos componentes básicos rescatados por los regantes: la gestión hidráulica y la gestión de los canales.

La primera se refiere al seguimiento de las disponibilidades de agua - nieve en la montaña, agua embalsada en Barasona y precipitaciones - que permite planificar los riegos del año. Esta tarea la realizaba tradicionalmente la CHE que realizaba los cálculos hídricos a los que se debería ajustar la demanda. En los años noventa estas funciones son asumidas por la CGR que es quien realiza el plan de aprovechamiento racional para toda la campaña. Para las autoridades comunitarias esta función ha sido fundamental ya que la intervención de los propios regantes ha permitido un cálculo más ajustado de los caudales disponibles y para planificar sus cultivos con mayor de certeza de acuerdo a las garantías de agua previsibles.

La gestión de los canales que afecta a la distribución sigue siendo realizada por la CHE con su propio personal. La CHE cumple aquí la misión de una empresa de servicios ya que los trabajos que realiza los traslada a las tarifas hacia los regantes. La posibilidad de traspaso de estas funciones a la CGR es un tema previsto por las autoridades de la CGR y que el Plan hidrológico de la Cuenca del Ebro prevé para un futuro próximo. La opinión de las autoridades de la CGR es que este traspaso de competencias puede ser beneficioso ya que se podría aumentar la eficiencia en la gestión. Sin embargo el Estado todavía no ha ofrecido formalmente los canales y la CHE se encuentra colapsada por otros temas que atienden a la planificación hidrológica. En segundo lugar la prioridad para los regantes sigue siendo Santa Liestra y el tema de la transferencia de competencias no es una prioridad por el momento. De producirse se prevé que será necesario seguir un proceso de información exhaustiva a los usuarios que llevaría bastante tiempo para adecuar las estructuras organizativas a la nueva situación.

11.4.3 La distribución para los no regantes

La importancia del canal en los **abastecimientos** de los pueblos ubicados en la zona irrigada fue decisiva para el desarrollo de estos. Las aguas del canal llegarían al municipio de Almacellas en 1910 lo que permitiría que entre 1913 y 1925 se construyera un depósito regulador y conducciones domiciliarias (Peron R. J. et al 1970). El crecimiento económico de la zona beneficiaría el desarrollo de los municipios de Monzón, Binéfar, Tamarite, Almacellas y Raymat que en sólo cuatro años quintuplicaron el tráfico de mercaderías. Los sistemas de abastecimientos se volvieron cada vez más importantes a medida que iban creciendo los centros urbanos y se mejoraban los sistemas de regulación con las obras de Barasona y Santa Ana.

Con la distribución para los ayuntamientos se daban los mismos problemas que en Urgel ya que los embalses destinados al suministro de poblaciones interrumpían las tareas de mantenimiento del canal realizadas en invierno. El problema sobre la capacidad de las CR para sancionar a los ayuntamientos por incumplimiento de sus compromisos ha sido uno de los problemas más difíciles de resolver³⁴⁶.

La CGR resolvió en 1981 que los ayuntamientos deberían disponer de depósitos reguladores para los treinta y cinco días de cortes de agua informando a los gobernadores civiles de Lérida y Huesca para que obligaran a los ayuntamientos a realizar estos depósitos (Resol. Junta de Explotación de 7 de octubre de 1981). El problema se prolongó durante los años siguientes y se fue solucionando con la gestión del abastecimiento a cargo de las Comunidades Autónomas³⁴⁷. En 1990 se llegó a un acuerdo con los ayuntamientos por el cual se les distribuiría agua durante tres días del período de cortes (de octubre a febrero de lunes a viernes) al mismo precio que el agua de riego para que llenaran sus embalses.

Los usos industriales también incrementaron notablemente su importancia, los aprovechamientos industriales pasaron de 13 en 1975 (Ordenanzas de la CGR AyC art. 1) a 115 en el 2000. Los consumos para usos industriales pasaron de 685.493 m³ en 1976 a 1.257.379 m³ en el 2000.

³⁴⁶ Un ejemplo de los conflictos entre regantes y municipios fue el de Almacellas y la CR. En 1978 la CR de Almacellas le cortó el suministro de aguas al municipio por falta de pago. El Ayuntamiento intercedió ante la CHE obligando a otorgar 60 lts./s a pesar de ir en contra de las Ordenanzas. Las autoridades de la CR fueron sancionadas por el gobierno y esto produjo la renuncia de todos los integrantes a los que se sumaron las CR de Alpicat y Tamarite. La CGR y la Federación Nacional de CR apoyaron de manera enérgica la posición de los regantes financiando la defensa jurídica de los mismos.

³⁴⁷ En la década de 1980 varios Municipios, entre ellos la misma ciudad de Lérida no habían solucionado los problemas de los depósitos para almacenar sus aguas: Almunia amplió su depósito en 1981, Monzón lo haría en 1984; Almenar ampliaría sus tomas en 1983.

Debe destacarse aquí la participación de la CGR en la explotación de los saltos del canal. La empresa "Técnica y Naturaleza" solicitó la explotación de catorce saltos dentro del canal lo que fue aprobado por la Asamblea en 1992. El objetivo de la CGR sería no sólo la obtención de beneficios económicos sino también un mayor control sobre esta empresa. La sociedad denominada "Compañía Hidroeléctrica de los Regantes del Canal de Aragón y Cataluña" obtuvo la adjudicación de la concesión en 1993³⁴⁸.

El tema medioambiental dentro del área de riego recién aparece como problema dentro de las agendas de la CGR en los años setenta. El tremendo impacto medioambiental que produjo la transformación de estas tierras de secano en regadío (movimientos de tierra, desviación de cauces naturales, etc.) nunca fue asumido como una pérdida por parte de los regantes. Los proyectos de regulación del Ésera en los años setenta (que se analizarán más adelante) y la instalación de granjas unidas al crecimiento de los usos urbanos e industriales han situado el problema ambiental en un lugar de ineludible tratamiento para los regantes. Sin embargo, las tareas de control y seguimiento (vertidos, contaminación difusa, etc.) están a cargo del Estado mientras que las CR atienden sobre todo a la gestión cuantitativa.

11.5 La intervención estatal en la construcción

"El canal de Aragón y Cataluña se llevó a cabo mediante un proyecto que se iba redactando con muy escasa anticipación y lo digo así para honor y gloria de los ilustres ingenieros que triunfaron a pesar de lo difícil que resulta trabajar de esa manera. Todos hemos visto las brigadas topográficas tomando datos para fijar la traza y planear las obras y a muy poca distancia los obreros ejecutando lo que apenas se había podido proyectar" (M. Florensa 1927:4)

La obra fue asumida por el Estado por Ley de 5 de septiembre de 1896 cuando se había iniciado parte de la misma por la última empresa concesionaria (Bolea Foradada J. 1986:40). Los primeros años de la obra fueron realizados con lentitud ya que hubo que reordenar los proyectos previos como también realizar obras de nivelación u otras no previstas en los proyectos originales. Entre los años 1903-5 es cuando se da el gran avance de la obra llegando a los setenta kilómetros en el canal principal con obras importantes como el acueducto de Perea y los tubos gemelos del sifón de Sosa³⁴⁹. Desde el momento de su inauguración en 1906 por el Rey Alfonso XIII hasta 1927

348La CGR contaba con el 5% de las acciones de esta empresa. En 1995 se propuso la adquisición del 15% de las acciones pero la moción fue rechazada por la mayoría de los asambleístas (Asamblea AyC 1995).

³⁴⁹ Ambas obras constituían un prodigio para la época. El Sifón de Sosa formado por dos tubos de un diámetro de 3,5 m cada uno tiene una longitud de 1.000 metros

en que es asumido por la CHE el avance de la zona regada pasó de 5.988 has en 1906 a 40.787 ha en 1912, llegando a las 73.000 has en 1927³⁵⁰.

Desde esta época en adelante se seguiría con la ampliación y mejoramiento de los canales y demás obras entre las que destacan la ampliación del Canal Principal hasta llegar a los 123 km totales de recorrido del Canal de Zaidín con una longitud de 48 km.

Pero las tareas complementarias, canales secundarios, caminos, etc. serían ejecutadas con tal lentitud que en el año 1928 gran parte de las acequias secundarias correspondientes a la zona de Lérida aun no se habían realizado (Florensa M. 1928)³⁵¹.

Al igual que en el Canal de Urgel los problemas del canal llevaron a que en los primeros años aparecieran focos de paludismo que afectaban a un elevado número de pobladores. Entre 1915 y 1925 hubieron explosiones endémicas en que la mayoría de los habitantes de la zona de Raymat fueron afectados. En su informe de 1931 el Dispensario Antipalúdico de La Medusa registraba al año unos 1.200 casos para una población total en la zona regable de 40.000 personas (CSHE 1931). Las causas principales de esta eran la falta de nivelación de las tierras, ausencia de colectores, suelos impermeables, filtraciones de los canales (Jordana de Pozas J. 1932).

Durante la gestión de la CSHE se acelerarían las obras y actuaciones en la zona culminándose la obra del embalse de Barasona que se analizará más adelante. Los problemas de la poca mano de obra de la zona y de la escasa preparación de los agricultores en las tareas de regadío fueron encarados por la CSHE que realiza el ‘primer ensayo de adaptación de la población humana al medio’ mediante la adquisición de una propiedad de 400 has, ‘La Medusa’, que tenía como función primordial generar un modelo de explotación agrario ejemplar para mejorar las explotaciones agrarias a la vez que se propiciaba el asentamiento de la población en la zona permitiendo el acceso a la propiedad a ‘braceros y agricultores’ (CHSE 1929)³⁵².

Pero los problemas de la construcción del canal no se terminarían con el pantano de Barasona. En las zonas yesosas (unos seis kilómetros en las proximidades de Estada) llevarían en

³⁵⁰ En estos treinta años se alcanzó la mayor parte de la superficie irrigada. A partir de esta fecha la evolución sería más lenta hasta alcanzar los 98.402 has de 1991.

³⁵¹ Los problemas de construcción del canal (problemas de revestimiento y estrangulamiento de los túneles) impedían que este pudiera transportar los 35 m³/s teóricos que se habían previsto (CSHE 1930). El enorme costo que implicaba aumentar la sección del canal para que pudiera transportar los 54,4 m³ necesarios para cubrir las demandas de regadío (estimadas en 7.000m³/ha), llevó a diseñar la alternativa del Canal de Enlace que partiendo desde el embalse de Santa Ana permitiría regar la parte baja del canal (desde Coll de Foix) utilizando los sobrantes del Noguera-Ribagorzana.

³⁵² En este primer plan de colonización la CSHE se comprometía a un plan de trabajos que incluía la nivelación de terrenos, apertura de brazales y saneamientos y la distribución de aguas utilizando los medios mecánicos propios y la mano de obra de los futuros colonos. El carácter ejemplificador de esta experiencia complementaría las tareas de tipo técnico desarrolladas hasta el momento por la Granja Agrícola de Binéfar. Los destinatarios de esta finca serían los ‘agricultores desarraigados’ de sus habituales residencias por las expropiaciones que motiva la construcción de los grandes pantanos proyectados por la CSHE (Grinto F. P. de 1929).

1948 a realizar una costosa variante al trazado original; en 1966 la CGR informaba que en el km 26 de los 35 m³/s teóricos la capacidad del canal estaba reducida a 25 m³/s por lo que se aprobó un proyecto de recrecimiento; el 27 de julio de 1960 la Comisión Interministerial de Planes Hidráulicos establecía que era necesario el recrecimiento del canal por las nuevas obras del embalse de Santa Ana y su Canal de Enlace lo que llevó a ampliar la capacidad de los canales secundarios como Zaidín.

11.5.1 Las vías alternativas para aumentar de suministro de agua

Desde esta época en adelante el objetivo prioritario de la CGR fue la regulación del río Ésera con diferentes alternativas que son analizadas en el capítulo sobre la regulación de los ríos.

Pero además de estos grandes proyectos de regulación la CGR intentó otras vías para solucionar los problemas de suministro. Esto planteó diferencias de criterio dentro de la CGR que el presidente de la misma calificó como posibilistas y heroicos. Los primeros, ligados a la estrategia oficialista de la Junta de Gobierno, proponían avanzar con vías alternativas de suministro en el corto plazo hasta que se alcanzara la regulación del Ésera. Los heroicos, liderados por el ex-presidente Blas Mola, veían que estas alternativas alejarían la posibilidad de una regulación del Ésera, generarían conflictos con los regantes vecinos y dividirían cada vez más al canal entre las dos zonas que lo componen.

Estas diferencias se hicieron patentes al momento de la firma del Pacto de Piñana que modulaba las aguas de Piñana logrando en parte uno de los objetivos planteados desde hacía tiempo por los regantes de AyC. Ya en 1988 la CGR presenta un escrito a la CHE solicitando que se realizaran un conjunto de obras:

1º- Una de estas alternativas fue el proyecto de **elevación de las aguas sobrantes del río Cinca** en la zona alta del canal otorgadas en concesión a los riegos de Alto Aragón. El proyecto sería declarado viable por los responsables técnicos de los dos canales pero rechazado por los regantes de Alto Aragón. Este proyecto se demoró varios años en ser resuelto hasta que en 1995 se lo descartó como alternativa³⁵³.

2º- Otra alternativa era la **regulación interior** realizada por iniciativa de los propios regantes o por proyectos de mediana envergadura encarados por el Estado como la construcción de **tres embalses de cola** en los territorios de riego que servirían para la regulación del agua que

³⁵³En 1992 la CGR pidió formalmente las aguas del Cinca a través del bombeo. Los regantes de Alto Aragón se opusieron a esta alternativa contando con el apoyo de algunos regantes críticos del Canal AyC y del propio Presidente de la Federación Nacional de Regantes a este tipo de soluciones que no contemplaban la regulación del Ésera. La viabilidad del proyecto llevó a la CGR en el año 1993 a la adquisición de terrenos por valor de 1.400.000 ptas. para la instalación de las máquinas para el bombeo.

transporta el propio canal³⁵⁴. La regulación dentro de las propias zonas de riego es una característica destacada de este canal que y que para algunos es un ejemplo de gestión moderna que evita las grandes obras de regulación (Arrojo P. 1997) aunque es criticado por otros que ven que con esto se abandona la solución definitiva de los problemas y el Estado se desentiende de un problema de interés general trasladándolo a los propios regantes (Ortiz Roure L. 2000)³⁵⁵.

3º- La tercer alternativa sería la **consolidación, recrecimiento y automatización del canal**. La automatización de las tomas fue encarada rápidamente en un amplio proyecto realizado por fases. Las nuevas compuertas instaladas permiten una medición y control precisos del agua a distribuir³⁵⁶

4º- La modulación de los riegos de Piñana que se alcanzaría con el Pacto de Piñana (se explicará más adelante en las obras de regulación).

5º- Otra alternativa estudiada fue el proyecto de bombear **aguas subterráneas de la zona de Olvena** ubicada en la parte alta del canal. Esta propuesta vino de la Dirección General del Servicio Geológico en el año 1995 pero en 1997 fue descartada por no alcanzarse las expectativas esperadas³⁵⁷.

El otro gran cambio en el aprovechamiento de las aguas ha sido el proceso de modernización en los sistemas de aplicación de los riegos. Esta parte del proceso de modernización de los sistemas de AyC es una de las más importantes que se han llevado a cabo en este sistema de riegos. No se abundará en ella ya que la aplicación no entra dentro de las competencias de la CGR siendo un tema propio de las comunidades de Base y de los propios regantes en forma particular. Pero sí debe destacarse que en el ámbito de la CGR, especialmente en la zona baja, se ha producido

354Estos proyectos presentados en 1988 serían el embalse regulador de Zaidín, el del Canal Principal y el de El Fondo San Salvador. La CGR adquirió los terrenos para los primeros dos embalses (de 12 hectáreas) para lo que se aprobaría una derrama de 200 pesetas que más adelante se debería duplicar hasta cubrir el valor total de 30.783.750 ptas. (MCGRAyC 1991). Estos tres embalses figuraban en el Proyecto de Directrices del Plan Hidrológico del Ebro de 1992. En 1995 fueron aprobados los primeros dos proyectos que quedaron pendientes de realización una vez que se iniciasen las obras del embalse de Santa Liestra.

355Para Ortiz Roure (2000) las tres balsas de Alpicat de 700.000 m³ promovidas por un acuerdo entre los regantes y el Municipio de Alpicat a principios de los noventa eran perjudiciales para la estrategia de los regantes ya que no sólo se postergaba la realización de las grandes obras de regulación sino que también se hipotecaban los productos de la zona e incorporaba al municipio en la administración de los mismos con lo que los regantes tendrían que estar sujetos a un actor que tiene preferencia en los usos. Para este autor la explicación de esta estrategia la daba la coincidencia de que tanto el alcalde de Alpicat como el presidente de la CR (Josep Ivars), que era a su vez 1º Teniente de Alcalde de Alpicat, pertenecían al mismo partido político del Ministro de Obras Publicas Josep Borrell y, por consiguiente adherían a la política promovida desde el gobierno.

356La implementación de las tomas automáticas fue resistida en los primeros tiempos por algunas CR que percibían que sus recursos disminuían. La CGR decidió facilitar a los afectados un suministro adicional del 10% del caudal correspondiente a las tomas afectadas.

357Las alternativas de suministro de agua a los proyectos de embalses de río Ésera eran vistas con cierta desconfianza por algunos regantes ya que podrían servir de excusa para la administración para no realizar las grandes obras de regulación.

en los últimos años un verdadero boom en cuanto a modernización de técnicas de riego se refiere. La CR de Montagut es un buen ejemplo en este sentido: de acuerdo con las estadísticas de la CR entre 1993 y el año 2.000 se pasó de 4.985 m³ con contador (riegos por aspersión o goteo) a 12.372 m³. Esto representa un 58% del total del agua que se utiliza en la zona. Gran parte del 42% restante (riegos por gravedad) utilizan balsas de regulación.

Tabla 72 Redes de distribución Canal AyC

| Denominación | Longitud (km) | Capacidad transporte (m ³ /seg) | Transporte soportado en punta de campaña (m ³ /seg) | Caudal medio en campaña de riegos (m ³ /seg) | Nº de tomas de riego | Nº de tomas de abastecimiento | Nº de tomas de usos industriales | Nº de tomas para caseríos o balsas | Superficie de riego servida (has) |
|------------------|----------------|--|--|---|----------------------|-------------------------------|----------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| Zona Alta | | | | | | | | | |
| Canal Principal | Km 0-66,700 | 35,090 | 28,600 | 28,600 | 63 | 7 | 25 | 62 | 9.335 |
| Canal Zaidín | Km 0-47,4 | 34,840 | 13,291 | 9,842 | 54 | 8 | 23 | 54 | 17.629 |
| Zona Baja | | | | | | | | | |
| Canal Principal | Km 66,1-123,8 | 30,121 | 19,638 | 14,208 | 67 | 9 | 12 | 66 | 22.697 |
| Total | 314,381 | | | | 327 | 48 | 81 | 319 | 98.402 |

Fuente: Documentación CGR AyC

11.5 Las tareas de mantenimiento

La evolución de las infraestructuras base del canal (canales y presas) siempre fue asumida con protagonismo por parte de los agricultores. Desde el nacimiento del Sindicato Central de Regantes de AyC (Real Orden del 25 de junio de 1884) los agricultores mantuvieron una actitud activa para impulsar las obras. El mitin de Tamarite en 1892 marca un hito en la historia de la acción colectiva de los agricultores que se ha guardado en la memoria colectiva del lugar como un antecedente valioso que marcaría el camino para las futuras generaciones. Dos objetivos principales guiaron la acción de los regantes durante este siglo: la regulación de los ríos y las obras de mejoramiento de los cauces y sistemas de riegos³⁵⁸.

³⁵⁸ En el año 1914 la editorial del diario del Sindicato se quejaba de los problemas fundamentales del canal debido a que con la construcción del mismo aun quedaban grandes inversiones por realizar en redes de distribución y nivelación de terrenos. Además para la fecha de los 35 m³ que estaban proyectados el canal sólo conducía 11 m³. De allí que se reclamara la pronta realización de la obra de regulación de Barasona. Por último los problemas de mantenimiento de la obra aparecían como un problema central expresados en diferentes editoriales del diario mencionado.

En el año 1955 en una entrevista al diario La Mañana (26/06/55) el Presidente del Sindicato de Riegos Antonio Bernardó Ríu definía cuáles eran los tres problemas más importantes del Canal:

- la consolidación del canal en los tramos de Estada de Noguera y de Vallfría (unos nueve Km de zonas yesosas),
- la escasez de agua y
- la limpieza del canal y de sus acequias secundarias.

El mantenimiento de las infraestructuras del canal fue desde que se construyó uno de los problemas más importantes que se debían encarar. Las acciones para la consolidación del Canal fueron de las primeras que encaró la nueva JCR cuando asume en 1947³⁵⁹

La importancia de las roturas del canal fue lo que movilizó a los regantes a crear una Comisión Organizadora que posteriormente se transformó en el Sindicato Central en 1949. De acuerdo con las estimaciones técnicas la solución de las roturas podrían duplicar la dotación del canal (de 18 a 35 m³) mientras que el efecto económico de tales pérdidas era de unos 250 Millones de pesetas al año³⁶⁰.

Con las obras de revestimiento del canal se impondría un sistema de mantenimiento consistente en la inyección de cemento y arcilla en las zonas de averías.

La **limpieza** de los canales principales estaba a cargo de la administración mientras que los canales de distribución y desagües estaban a cargo de los regantes. Los problemas de la

³⁵⁹ En la primer Asamblea celebrada en 1947 se plantearon los problemas de necesidad de regulación y de consolidación del canal. Un asambleísta expuso que "la solución de los problemas sólo se encontraban en Madrid" por que se propuso una comisión que viajara a la capital a realizar gestiones con las autoridades. Ese mismo año la comisión acompañada por los gobernadores civiles de Huesca y Lérida serían recibidos por Franco que les prometería solucionar rápidamente estos problemas (Asamblea SCR AyC 1947).

³⁶⁰ El problema del acondicionamiento del canal se puso en evidencia al momento de inaugurar las obras de Barasona que impondría un aumento de los caudales ante los que el canal no estaba preparado (CHSE 1929:125). Las obras de mantenimiento prácticamente se suspendieron durante guerra civil por lo que el estado del canal era muy crítico en la década de los 40'. En un informe suministrado por el Sindicato de Riegos a los regantes en 1954 se exponían las los días que el canal quedaba inhabilitado como consecuencia de las roturas y las consecuencias económicas que estas acarreaban:

| | |
|------------------------|---------|
| Roturas en el año 1944 | 30 días |
| Roturas en el año 1945 | 28 días |
| Roturas en el año 1946 | 65 días |
| Roturas en el año 1947 | 55 días |
| Roturas en el año 1948 | 20 días |
| Roturas en el año 1949 | 13 días |
| Roturas en el año 1950 | 30 días |
| Roturas en el año 1951 | 34 días |
| Roturas en el año 1952 | 50 días |
| Roturas en el año 1953 | 88 días |
| Roturas en el año 1954 | 61 días |
| Promedio anual | 41 días |

Fuente: Archivo CGR AyC

organización de los riegos hacían que nadie se hiciera cargo de algunos desagües lo que se agravó en el período bélico de la Guerra Civil Española ocasionando graves perjuicios económicos a importantes zonas. Las obras realizadas por la Administración del Canal (a cargo de la CHE) no solucionaban estos problemas y los propios regantes propusieron realizarlas en diferentes oportunidades (Asamblea SCR AyC 1961). El problema no sólo se centraba en los cajeros de los canales sino también en los espacios colindantes por las malezas y árboles que con sus raíces provocaban taponamientos en los canales y años después cuando fueron revestidos, la rotura de las obras.

Finalmente la tarea de limpia, tala y desbroce realizada por la Administración del canal fue transferida a los regantes en 1989 con un canon o derrama especial de cien pesetas. Esta actividad se profundizaría con los años para llevarla al mantenimiento integral de la red que se completaría cada dos años.

11.6 El sistema de financiamiento

11.6.1 El financiamiento de la Construcción

Las obras del Canal de Aragón y Cataluña fueron asumidas prácticamente en su totalidad por el Estado ejecutándolas por administración de acuerdo a lo establecido por la Ley de 5 de septiembre de 1894³⁶¹.

En 1926 la CHSE asume con su presupuesto el financiamiento de las obras pendientes que principalmente se referían a los canales y acequias secundarios de la región de Lérida que aun no se habían concluido.

Bajo este sistema se realizarían la mayor parte de las obras de los canales principales y secundarios del Canal AyC.

11.6.2 Los cánones de riego

Los cánones o derramas a los regantes establecidos en el Reglamento de 1910 promovían el suministro por suscripción con tarifas cuatro veces más baratas que el libre consumo (art.33).

Las tarifas de la suscripción se iban graduando incrementándose en los primeros cinco años y manteniéndose al valor del quinto año hasta completar los diez. Transcurridos los diez primeros

³⁶¹Una pequeña parte de las obras ya había sido realizada por cuenta de la última empresa concesionaria del Canal antes de que se declarase la caducidad de la concesión (Bolea Foradada J. 1986:32).

años la tarifa se duplicaría pero en este caso sólo tendrían derechos de suscriptores los que consumieran más de 5.000 m³ por Ha y por año (art.30)³⁶².

Los gastos de conservación del Canal y de las dependencias del Estado eran asumidas directamente por el Estado, debiendo cubrirse sólo las que correspondían a los cauces de las comunidades ("derechos de albardilla" art. 51)

Este sistema tendría sucesivas modificaciones que irían actualizando las tarifas. La Reforma de 1946 estableció tarifas diferentes para la suscripción normal y para la especial siendo esta última aproximadamente el doble más cara. En 1950 la DGOH ordenaba que la Administración del Canal hiciera un estudio de las tarifas de riego para que se cubrieran **todos los gastos ocasionados por las obras de regadío** (OM de 27 de marzo de 1950). Mientras tanto, de forma provisional, se mantenía el sistema de tarifas vigente que se actualizaba cada cierto período de tiempo.

Durante la gestión de la CGR se estableció un régimen de cánones de riego con una fórmula binómica que fija una tarifa por hectárea y otra por m³ consumido. Este sistema establece una ponderación entre un valor mínimo que todos los regantes deben pagar por Ha de riego y el valor de lo que realmente consumen. Cuando se comparan los gastos de las diferentes tomas se advierte la importancia que tiene este sistema de tarifas por el que por las mismas superficies algunas tomas pagan hasta tres veces más que otras.

Los cánones se dividen en tres grupos:

- 1º La derrama por riegos subdividida en el canon por hectárea y el canon por consumo;
- 2º La derrama por convenio: para realizar las obras de conservación de caminos, puentes, etc.;
- 3º La derrama por limpieas: de desbroce y tala de árboles.

Estos dos últimos cánones los cobra la CGR que además recibe un 2,5 % de las derramas de riego para mantenimiento de su funcionamiento interno.

En el Reglamento de 1910 no se establecían los cánones para los demás aprovechamientos sino que estos debían estipularse en cada caso y según las circunstancias y las condiciones económicas de las concesiones (art. 45). Las tarifas para abastecimiento doméstico siempre fueron varias veces más caras que las de riegos. En 1957 los 1000 m³ de riego costaban 18 pesetas mientras que para abastecimiento costaban 100 pesetas.

Los cánones a los abastecimientos son sufragados directamente a la CHE por lo que la CGR ha demandado frecuentemente que se le transfiera el cobro de estos recursos sobre todo por los

³⁶²Como dato histórico en cada toma habían un encargados del cobro de las derramas denominados *fieles*. Este sistema se estableció para facilitar los trámites a los regantes por los problemas de comunicación que tenía la zona. La denominación de *fielatos* se mantiene hasta la actualidad aunque hancambiado los mecanismos de cobro.

gastos ocasionados por la limpieza de los canales que no les repercute a los ayuntamientos. Como en los otros canales las tarifas para abastecimiento son más caras al igual que las tarifas para usos industriales.

De acuerdo al presupuesto 2000 de la CGR de AyC los cánones se distribuyen de la siguiente manera:

Tabla 73 Tarifas usuarios Canal AyC año 2000

| Riegos* | | | Industriales con consumo | Energía Eléctrica | Abastecimiento Ptas./ 1000 m ³ |
|---------|----------------------------|------------------|-----------------------------|----------------------|--|
| Pts./Ha | Ptas./ 1000 m ³ | Promedio Pts./ha | Ptas./ 1000m ³ | Pts./Kw.h | |
| 1.005 | 1.059 | 6.488 | 5.275,021 | 2.110,009 | 5.275,021 |

*Incluye el 2,5% a la CGR, más Convenio y derramas por limpieas.

11.7 La distribución de Justicia en las CGR de AyC

El funcionamiento de los órganos de distribución de justicia en estos canales siguió las pautas establecidas en la legislación vigente. A diferencia de Piñana donde siempre hubieron graves problemas entre las diferentes CR, en estos canales los problemas fueron menores acotándose las funciones de los Jurados de Riegos.

En cambio los problemas jurídicos en donde intervienen las CGR -recursos ante la administración, pleitos, etc.- han vuelto fundamental el trabajo de los abogados que se encargan de asesorar y representar a las CGR ante diferentes instancias.

El espíritu de estos organismos es el de que todas las zonas se encuentren representadas. Su funcionamiento está regulado por un reglamento en el que se siguen básicamente las mismas pautas establecidas en la legislación general.

En el Canal AyC las funciones del Jurado de Riegos son mínimas según se desprende de la memoria anual de la CGR. El Jurado de Riegos sólo se reunió una vez por año en 1996 y 1997. Las tareas de la asesoría jurídica se han centrado en prestar servicios a las Comunidades de Base quienes han venido realizando un promedio de más de 70 consultas por año durante toda la década de 1990.

Los problemas fundamentales a resolver por parte de la CGR en las dos últimas décadas no han sido problemas entre los regantes sino de actores externos al canal como han sido los conflictos con el Canal de Piñana (que ha planteado seis contenciosos administrativos por la explotación de Santa Ana), con los municipios afectados por las obras de regulación (como por ejemplo los recursos interpuestos por el desembalse de Santa Ana o los presentados por el Ayuntamiento de Santa Liestra en contra del embalse de Santa Liestra.

CAPÍTULO DOCE

EL ESTILO DE GESTIÓN DE LOS REGADÍOS: ¿COMUNITARISMO EN LAS COMUNIDADES DE REGANTES?

12.1 La vigencia de las ideas comunitarias

Tampoco podemos vivir comunitariamente cuando todos los vínculos se basan en la competencia. Es indudable que genera en algunas personas, un mayor rendimiento basado en el deseo de triunfo sobre los demás. Pero no debemos equivocarnos, la competencia es una guerra no armada y, al igual que aquélla, tiene como base un individualismo que nos separa de los demás, contra quienes combatimos. Si tuviéramos un sentido más comunitario, muy otra sería nuestra historia y también el sentido de la vida del que gozamos. Ernesto Sábato 2000. La Resistencia. Barcelona: Seix Barral.

El comunitarismo como corriente de pensamiento resurgió con gran vigor en la década de los 80' retomando las ideas del viejo republicanismo y los argumentos democráticos como una forma híbrida entre las viejas preocupaciones entre la igualdad y la virtud. Es difícil de clasificar en términos de derecha o izquierda ya que puede ser más conservador en tanto dé preferencia a la virtud y más democrático en tanto predomine la idea de igualdad (Kauz S. 1995).

En los 80' diferentes filósofos políticos y pensadores escribieron sobre el bien común en el individualismo liberal dando diferentes enfoques a la idea de comunidad³⁶³.

En el ámbito del estudio de las políticas públicas el comunitarismo es una corriente de pensamiento que surgió en los 90' como respuesta al individualismo y al mercado que marcaron la década de los 80' (Parsons W.J. 1995).

Para Etzioni A. (1968) buscar un punto intermedio entre el exceso de regulación y el dominio exclusivo de las fuerzas del mercado es una tarea que debe animar a las políticas públicas. El principio que las debe animar es el de subsidiariedad: las responsabilidades deben recaer en

³⁶³ Las ideas básicas parten de una crítica de las sociedades modernas atomizadas que han perdido el sentido de comunidad y solidaridad social. El liberalismo autosuficiente ha creado una sociedad alienada en donde se ha roto el balance entre deberes y derechos a favor de estos últimos. De allí que sea necesario un nuevo énfasis en la responsabilidad individual y colectiva que será alcanzado con una fuerte invocación moral que permita distinguir lo que está bien de lo que está mal. Para la nueva izquierda este comunitarismo tiene que ver con la solidaridad, la fraternidad y un 'revival' de las tradiciones no-estatales de los movimientos de trabajadores del siglo XIX como la ayuda mutua, las sociedades de amigos, las cooperativas y el socialismo utópico. Para la derecha significa un nuevo credo moral, obligaciones sociales y tradiciones y una gran retórica de las tradiciones morales, familiares.

Entre los pensadores adscriptos a las ideas comunitaristas se encuentran: Benjamin Barber; Jean Bethke Elshtain, Amitai Etzioni, Mary Ann Glendon, Alasdair MacIntyre, Michael Sandel, William Sullivan, Charles Taylor y Michael Walzer. Los sociólogos contemporáneos Philip Selznick, Robert Bellah y el científico político Daniel Bell escribieron obras importantes sobre tesis comunitarias. Otros autores desde una óptica liberal como Robert Putnam o Elinor Ostrom han dado importancia los aspectos de la comunidad (Steven Kauz 1995; Amitai Etzioni 1999).

aquellos que están más cerca de los problemas y de aquí se trasladan a las instancias superiores sólo cuando no pueden satisfacerlas por sí mismos. Las políticas públicas deben revitalizar aquellas instituciones que están entre el individuo y el Estado: familia, organizaciones voluntarias, escuelas, comunidades, etc. También se debe dar más énfasis a las responsabilidades que a los derechos lo que da un profundo sentido moral a las acciones públicas (Etzioni A. 1968:187).

De allí que el objetivo de las políticas públicas sea el de promover una sociedad donde las personas asuman un rol activo. Esto se alcanzará elevando la conciencia individual y social y enfatizando lo simbólico como opuesto a la riqueza material. La sociedad activa es aquella que conoce por sí misma y utiliza ese conocimiento para transformarse y transformar la esfera pública. De allí que a diferencia de Lindblom no abandona el uso del análisis como medio para mejorar la sociedad. El rol del conocimiento es el de proveer a que los procesos de políticas públicas sean más abiertos y auténticos y en los que el conocimiento y el poder estén más distribuidos. (Etzioni A. 1968: 435)³⁶⁴.

Los estilos de gestión comunitarios (Thompson M. et al 1990), las formas comunitarias para el gobierno de los bienes comunes (Ostrom E. 1990) o la importancia del capital social en la performance de las políticas públicas (Putnam R. 1993) son marcos teóricos que plantean alternativas al dualismo entre Estado y mercado para entender y dar respuesta a los problemas de las políticas públicas. Desde estas perspectivas teóricas se asume una idea de comunitarismo democrático o igualitario caracterizado por relaciones horizontales, simétricas e intensas entre los actores sociales.

Esta perspectiva es la que se tomará como referencia para analizar el "comunitarismo" de las CGR. Desde el enfoque grid-group y las tendencias culturales predominantes se pueden contrastar las conclusiones empíricas con los presupuestos teóricos aportados por la Teoría de la Cultura para definir la naturaleza del estilo de gestión de los regadíos.

12.2 La dimensión estructural y simbólica de las CGR

El estudio de la evolución de las instituciones del riego nos muestra que cada CGR ha conformado diferentes estructuras organizativas y pautas culturales que se han traducido en

³⁶⁴El orden comunitario utiliza medios normativos -educación, liderazgo, consenso, presión de los pares, exhibición de modelos, exhortación y sobre todo voces morales de la comunidad-(Amitai Etzioni 1999:33). Para que esto funcione es necesario que la mayoría de los miembros de la sociedad compartan un compromiso con un conjunto de valores nucleares durante la mayor parte del tiempo y se dejen guiar porque creen en esos valores. El orden debe ser de un tipo especial- "orden social denso": voluntario y limitado a valores nucleares antes que impuesto y penetrante. La autonomía lejos de carecer de límites tiene que estar contestada dentro de un tejido social de vínculos y valores (Amitai Etzioni 1999:49).

fórmulas específicas de gestión del agua como en estrategias de acción para enfrentar los retos internos y contextuales.

Los objetivos originales que impulsaron la creación de los canales fueron diferentes como también los regímenes jurídicos a los que se debieron ajustar.

Las reglas operativas de elegibilidad, alcance, decisión, posición, premios y castigos, información y autoridad de las tres CGR muestran que los límites impuestos por el régimen jurídico dejan un amplio margen de acción al desenvolvimiento de estas organizaciones. Cada CGR establece una distribución de roles que restringe de forma diferente las actividades de los regantes.

A su vez cada CGR ha fijado su propia doctrina o cuerpo de creencias que legitiman a sus instituciones y que se remontan al origen mismo de los canales. Pueden apreciarse diferencias de matices en la percepción de la naturaleza, la relación recursos-necesidades, los tipos de racionalidad predominante, el estilo de conocimiento, etc. que se expresan principalmente en los conflictos con otros actores y en los procesos de cambio institucional.

12.2.1 Objetivos e iniciativas en el origen de los canales: las inercias institucionales

El primer elemento a analizar se refiere al **diseño institucional original** que tuvieron estos canales ya que en el acto fundacional se definen los objetivos como los actores principales y el estilo de gestión que pueden condicionar el desarrollo futuro de las instituciones.

El origen de las iniciativas fue variado como lo demuestran los diferentes proyectos para realizar estos canales pero en ninguno de los casos fueron los propios agricultores quienes realizaron las obras desde el propio esfuerzo comunitario.

La construcción del canal de Piñana se remonta a la edad media por iniciativa de un particular que mantuvo la titularidad de los cauces por más de un siglo. El canal de Urgel si bien se construyó a mediados de siglo XIX tuvo en sus antecedentes numerosos proyectos previos (más de 17) de organismos públicos y de particulares que se remontan al siglo XIV y que por diversas vicisitudes no se pudieron concretar. Finalmente la construcción también estuvo a cargo de una empresa privada que logró terminarlo con el apoyo del Estado. El Canal de Aragón y Cataluña tuvo diferentes antecedentes previos a su construcción entre los que se cuentan iniciativas de particulares y de organismos públicos. El proyecto definitivo fue originalmente una iniciativa privada aunque su realización fue finalmente asumida por el Estado a finales del siglo XIX.

Interesa destacar aquí el interés que despertó en los particulares la realización de lo que para su tiempo fueron grandes y costosas obras de las que se esperaban obtener beneficios económicos. Pero estas iniciativas privadas no podrían entenderse sin el contexto institucional y político donde se gestaron.

El primer trazado de Piñana y las concesiones de agua se realizó luego de la Reconquista de Lérida. La liberalidad de las normas de concesión que se han mantenido por siglos nacieron de una política que buscaba asentar población en estos territorios. Las diferencias por derechos de aguas entre los pueblos de arriba y los de abajo que volvió ingobernable el canal en las décadas de 1950 y 1960 se fundamentan en los derechos históricos reconocidos. Esta inercia institucional determinó por siglos las reglas de autoridad sobre los diferentes tramos del canal como los límites al uso del agua de los regantes. También las relaciones asimétricas entre los regantes de los diferentes tramos establecidas siglos atrás se han mantenido hasta tiempos recientes. La diferenciación territorial en la gestión ha sido un valor con el que han convivido los partícipes de los diferentes tramos del canal y que, utilizando el argumento de los títulos pretéritos, ha permitido a los pueblos de la parte alta del canal mantener un status frente al creciente poder de la ciudad de Lérida.

La actitud de los regantes de aguas arriba del canal en las décadas previas a la intervención del mismo puede encuadrarse dentro del 'fundamentalismo milenarista'. La reivindicación de los derechos ancestrales ha sido una fuente importante de poder reafirmada a partir de elementos de fuerte contenido simbólico como la ceremonia del quinquenio o documentos antiguos como La Pell de Almenar.

Urgel nace con la legislación y políticas liberales de fines del siglo XIX que fomentaba la iniciativa privada. El funcionamiento del canal se rigió durante un siglo por el acuerdo básico firmado entre regantes y empresa concesionaria basado en el compromiso mutuo de cumplir determinadas obligaciones. Desde este acto fundacional los regantes fundamentaron su derecho a administrar por sí mismos el canal. La capacidad de los regantes para dictar sus propias reglas y definir los roles y las fronteras del grupo incentivó los valores de autonomía de los regantes con respecto al Estado permitiendo resistir los intentos de este último de asumir la gestión de los canales.

El fracaso de los Girona en la empresa del Canal ha sido reivindicada en el tiempo ya que prueba el valor del riesgo con que se asumió esta obra. Esta reivindicación del esfuerzo individualista se extiende a todos los regantes que asumieron junto con la compañía este espíritu emprendedor que transformó el secano en un vergel³⁶⁵.

La construcción del Canal AyC por el Estado en el marco de un mayor intervencionismo estatal en la política hídrica y de riegos. La administración estatal del canal ha estado regida, con

³⁶⁵Los conflictos entre los regantes y la empresa concesionaria no han empañado el reconocimiento de los regantes hacia la misma. En el acto de conmemoración de los cien años de concesión de las aguas de Urgel, el Presidente del Sindicato rendía tributo a la memoria de aquellos hombres admirables "que supieron perder su capital en el empeño" como a los regantes que con su trabajo y esfuerzo lograron dominar las condiciones adversas de la naturaleza (Vila J. 1992:487).

pocas modificaciones, por las normas de funcionamiento dictadas por el Estado en 1910. La buena convivencia entre el Estado y los regantes ha sido asumida como un valor que beneficia a ambas partes permitiendo que se logren sus objetivos. Esta aceptación de los roles que deben cumplir las partes va relegando la posibilidad de que se transfieran los canales a los regantes en el corto plazo.

Los regantes del Canal AyC reivindican los valores del regeneracionismo costista que promovió la intervención del Estado en los riegos (CGR AyC 1996). Este espíritu redentista es el que permitió transformar un desierto en una de las áreas más prósperas del país.

En síntesis los objetivos e iniciativas que dieron origen a los canales moldearon a las instituciones que los han regido. Si bien los cambios socioeconómicos han obligado a una adaptación de las reglas operativas, el espíritu de los objetivos fundacionales se ha mantenido vivo y ha marcado un camino al que se han ajustado las instituciones del riego. Cada CGR reivindica las pautas culturales legitimadas en el origen de cada canal. Esto no quiere decir que el estilo de gestión de cada canal haya seguido de manera estricta el camino establecido en los actos fundacionales. Lo que sí es evidente es que existe una memoria colectiva en la que los regantes reivindican una continuidad histórica cargada de simbolismo que los identifica y diferencia.

12.2.2 El Régimen Jurídico General y las reglas operativas

El sincretismo de las leyes generales del siglo XIX permitió que se desarrollen diferentes modelos de regulación en estas CGR. Las diferencias en las normas operativas de los canales estuvieron influidas decisivamente por los diferentes marcos jurídicos generales vigentes al momento en que se crearon estos canales.

En la medida que estos marcos jurídicos han ido evolucionando a la vez que se han modificado las políticas estatales, las CR han debido realizar ajustes para adaptar sus reglas a las normas generales y a las orientaciones de las políticas sobre los riegos. Pero esta adaptación no ha sido automática sino que se han dado ajustes en donde las CR han podido resistir y mantener en parte el status del que gozaban históricamente.

Las reglas de funcionamiento del canal de Piñana desarrolladas de forma minuciosa durante siglos fueron, como lo demuestra la historia, siempre difíciles de modificar. El elevado grado de conflictividad de los regadíos de Piñana unido a la actitud precavida de las autoridades públicas por controlar áreas conflictivas, motivaron que la intervención pública se diera sólo en casos excepcionales. Esto ayudó a que el cambio más importante que se produjo en el régimen de aguas en el siglo XVIII con la llegada de los Borbones, tuviera poca influencia en las normas internas del canal tal y como se habían mantenido por siglos. La nueva legislación de aguas del siglo XIX tampoco afectó el funcionamiento interno del canal considerado como un regadío histórico al que

de hecho se le reconocían sus derechos al aprovechamiento de las aguas y a sus propias formas de organización.

Cuando el Estado impone la obligatoriedad de registrar las aguas en el Registro de Aguas los regantes de Piñana tardaron casi treinta años en formalizar el trámite lo que demuestra la 'flexibilidad' del Estado en hacer cumplir las normas y el desinterés de los regantes por acatarlas. La situación jurídica de excepción vivida en la posguerra con una administración de justicia subordinada al poder político bloquearon la posibilidad de que los regantes acudieran a otras instancias para recurrir el rechazo de la CHE al pedido de inscripción. Los parámetros técnicos de la política hídrica que cuestionaban el sentido arcaico y feudal de las fórmulas organizativas del canal, chocaron con la voluntad de los regantes por mantenerlas. La estrategia de los regantes fue de resistencia y desafío a las autoridades³⁶⁶. La adaptación de las normas operativas a las generales asumiría entonces un carácter 'provisional' en que formalmente se constituía una CGR como demandaba la ley pero se mantenían las normas tradicionales de funcionamiento.

En el Canal de Urgel las normas operativas estuvieron condicionadas por el marco jurídico de la nueva legislación de aguas y por los acuerdos establecidos entre los regantes y la empresa concesionaria del canal. Aquí tampoco hubo un proceso de adaptación automático de las pautas operativas a las generales. Las modificaciones legislativas que cambiaban las condiciones de concesión del canal (Ley de 1870 y DR de 1884) fueron resistidas con éxito por los regantes que lograron que se mantuviera el régimen original. Los cambios de los estatutos del Sindicato de Riegos en la década del 30' fueron producto de un juego de fuerzas interno del Sindicato favorecido por la coyuntura política local y no por la legislación general que no se había alterado. El último gran cambio que se produce en la década de los 60' cuando se crea la CGR y las obras revierten a los regantes, fue producto de la presión de los propios regantes y no de las políticas del Estado que se oponían a la reversión del canal. En estos momentos significativos para la vida de las instituciones de riego los regantes buscaron influir en las autoridades a través de demostraciones de fuerza y concitando el apoyo de otras fuerzas locales. En este caso la estrategia utilizada fue la resistencia y la manipulación.

En el Canal AyC el Estado fijó a principios del siglo XX las pautas de funcionamiento del mismo que se han mantenido con pocas modificaciones desde entonces. La incidencia de los

³⁶⁶Las formas en que una organización reacciona ante el medio se dan a través de diferentes estrategias: aquiescencia (aceptación), compromiso (negociación), elusión (división funcional), desafío (público con búsqueda de apoyos), resistencia y manipulación (usar recursos propios para influir) (Oliver C. 1991). Cada estrategia puede corresponderse a determinados estilos de vida: El desafío y la resistencia se corresponden más con el estilo de gestión comunitario- lo exterior es el enemigo-; la aquiescencia y manipulación con el estilo jerárquico- subordinación a las jerarquías-; la resistencia y negociación con el estilo individualista- racionalidad pragmática y materialista- y la aquiescencia con el fatalismo- aceptación de lo dado.

organismos públicos competentes en la organización y funcionamiento de los regantes fue bastante permisiva en este sentido como lo prueba la lentitud con que se fueron constituyendo las CR hasta los años treinta. La conformación del Sindicato Central de Regantes recién se produce a fines de los años cuarenta. La mayor intervención del Estado en esta área de regadío a través de la política de colonización que demandaba mejorar las infraestructuras principales del canal tuvo mucho que ver con la creación de esta organización que aglutinó a los regantes del canal. La reorganización del sindicato en los años cincuenta se debió a las gestiones de las autoridades de la CHE y principalmente a la iniciativa de los regantes dirigidos por un enérgico liderazgo. Los cambios en las ordenanzas han sido aceptados por los regantes.

Las reglas operativas de las CGR han debido respetar el principio de legalidad establecido por la Ley del siglo XIX que estableció jerarquías normativas y determinó los límites a los que se deben atener las reglas de juego de las CR. Como se ha visto estas limitaciones se han ido acentuando en los regadíos más modernos a la par que evolucionaban las políticas de riego: los planes de regadíos más modernos condicionan el tamaño de las explotaciones (concentración parcelaria), el tipo de cultivos, los sistemas de riego, los sistemas tarifarios, la modulación de los caudales.

En el caso de estas CGR se destaca la vigencia de los diseños institucionales originales que han sobrevivido a los cambios en el régimen jurídico general. Esto no quiere decir que los cambios producidos en las ordenanzas de los canales a partir de los años sesenta sean obra exclusiva de los propios partícipes ya que la presencia estatal ha sido importante en los tres casos de modificación del régimen interno de estas organizaciones.

La reforma más importante producida en el régimen jurídico- la ley de aguas de 1985- introdujo cambios relevantes que afectaron a las instituciones de las CGR: la gestión de la calidad, la aparición de la gestión autonómica, la declaración de dominio público de todas las aguas continentales, la limitación temporal de las concesiones y la planificación hidrológica, han obligado a modificar las ordenanzas comunitarias para adecuarlas a la nueva legislación.

La nueva legislación de aguas ha acentuado los aspectos ambientales y abre una puerta hacia la flexibilización de los derechos de concesión.

La adecuación de la normativa estatal a las pautas de la Unión Europea en materia de aguas ha tenido un impacto directo en estas áreas de riego. Los controles y demás actuaciones para mejorar la calidad de las aguas se han acentuado desde la década de los noventa. La nueva Directiva de Agua de la UE ha sido un tema prioritario para los regantes de toda España por su impacto en la gestión del agua de riego.

Los nuevos escenarios y pautas normativas han modificado las orientaciones generales de la política hídrica y de riego creando nuevos mecanismos de interacción que afectan a las estrategias de los regantes. Pero el impacto de los cambios normativos no es directo ni inmediato en las instituciones de los regantes. La implementación efectiva de las normas suele llevar años y a veces décadas prevaleciendo las inercias institucionales. Baste pensar nada más en un aspecto tan importante para los regantes como es el derecho de concesión o la inscripción de las aguas en el Registro Público de Aguas: la Junta de Cequiaje inició los trámites de inscripción treinta años después de que se creara el Registro y fue recién en la década de los sesenta cuando se les otorgó la concesión. La concesión de aguas a la CGR Urgel fue formalizada treinta años después de que se revirtieron los canales de los regantes. El Canal AyC sigue funcionando después de cien años sin una concesión formal a los regantes.

Los retos económicos y ambientales suscritos por las nuevas disposiciones que afectan los usos agrarios del agua se implementan lentamente en las zonas de riego. La gestión de la calidad es la nota predominante en la nueva legislación de aguas mientras que el espíritu de las normas operativas atiende fundamentalmente a la gestión cuantitativa. Las grandes disparidades observadas en el uso y la gestión del agua resaltan por un lado la importancia de las instituciones de los regantes y por otro lado la escasa capacidad uniformadora del régimen jurídico general.

Tanto las reglas que definen la propiedad como aquellas que establecen los usos y distribución de las aguas imponen límites a las acciones de los particulares sobre los recursos hídricos. En cada una de las zonas se han aplicado con diferentes criterios que han determinado pautas de mayor o menor libertad sobre las decisiones de los particulares.

12.2.3 Los derechos dominiales: la titularidad de las aguas y los cauces

Los *derechos dominiales* tanto de las aguas como de las infraestructuras han afectado directamente a otras instituciones del riego como a los mecanismos de interacción de los actores que participan en estas organizaciones. De hecho una de las causas más conflictivas en estos canales han sido los problemas en la propiedad de las aguas y las obras. La regulación de la propiedad limita las reglas de alcance y de autoridad ya que determinan la amplitud en que los participantes pueden afectar a su entorno y qué acciones necesitan autorización.

En las regiones de Cataluña y de Aragón los antecedentes de la legislación que se remontan a la edad media determinaban que la propiedad de las aguas era de la corona que las entregaba para uso y disfrute de los particulares (Romero y Peris 1992).

Los derechos de propiedad de las aguas y de las obras de conducción no siempre han estado unificados. A las primeras tradicionalmente se les ha reconocido el carácter eminentemente público, mientras que la propiedad de las obras de los canales y acequias podía ser pública o privada.

La legislación del siglo pasado diferenció entre el dominio o propiedad y el aprovechamiento o uso. La propiedad hace referencia a la disposición del bien y es de carácter perpetuo. El concepto de aprovechamiento se refiere al uso y es de carácter temporal. La legislación del siglo XIX establecía el dominio público de las aguas superficiales (art. 4 Lag de 1879)³⁶⁷.

Las concesiones de las aguas públicas para el regadío entrañaban verdaderas cesiones ya que eran a perpetuidad quedando adscriptas a la tierra (Art. 188 Lag 1879). Esta cuasi-propiedad preveía ciertas limitaciones o reservas del Estado que podían hacer caducar la concesión por incumplimiento de los concesionarios.

En los casos de los canales el régimen jurídico en el que se basaba el dominio correspondió a tres etapas diferentes de la legislación española sobre aguas: el Canal de Piñana es anterior a la legislación liberal de fines del siglo XIX (leyes de 1866 y 1879); el Canal de Urgel se realizó en la fase en que se estaba consolidando la nueva legislación sobre aguas (década de 1860); mientras que el Canal de Aragón y Cataluña se realizó en una etapa posterior a la Ley de Aguas de 1879 cuando se consolida la intervención del Estado en la política hídrica.

El régimen de propiedad de las aguas y de los cauces de cada uno de los canales se basó en los principios y pautas del régimen jurídico correspondiente a la época en que fueron construidos. Las modificaciones en la legislación de aguas afectaron el régimen de propiedad de los canales planteando situaciones conflictivas entre los actores afectados por los mismos.

La Lag de 1985 introduce una importante modificación sobre los derechos de propiedad declarando el dominio público de las aguas continentales superficiales y subterráneas y limitando la perpetuidad de las concesiones a setenta y cinco años.

Las experiencias de Piñana y Urgel ponen de manifiesto la importancia que le asignan los usuarios del agua al control de sus cauces ya que quien los controla está controlando la gestión de los mismos. Los problemas en la definición de los derechos de propiedad de las aguas y sus cauces han sido probablemente la principal fuente de conflicto en Piñana y Urgel. Esto pone de manifiesto las dificultades para reconocer el derecho de terceros y el valor que le asignan los regantes al control directo de sus cauces.

³⁶⁷La Exposición de motivos de la Ley de Aguas de 1866 planteaba la "conveniencia de declarar de dominio público todas las corrientes de agua, como único medio de distribuir las con acierto y conciliar las necesidades de la navegación, la agricultura y de la industria"(Lag 1986).

Dado que los cauces tienen una capacidad limitada de transporte y en su largo recorrido pueden perder gran parte del agua conducida por filtraciones, roturas o evaporación, la decisión de cuánta agua distribuir, en qué momento hacerlo y bajo qué costos y condiciones en una tarea que condiciona el regadío.

Por esto resulta ilustrativo el repaso histórico ya que los problemas de definición de los derechos dominiales que surgieron en el origen de estos canales se arrastró por siglos en Piñana y por casi cien años en Urgel lo que tuvo consecuencias directas en la organización y gobierno de estos canales.

Por el contrario el Canal AyC donde el tema de la titularidad del Estado sobre las aguas y cauces estuvo claramente definido desde un principio y el régimen jurídico básicamente se ha mantenido en el tiempo, los conflictos de índole dominial nunca tuvieron la importancia que se les asignó en los otros canales.

Síntesis de la evolución de los derechos dominiales de los Canales y sus aprovechamientos

| | Piñana | Urgel | Aragón y Cataluña |
|--------------|---|--|---|
| Antecedentes | <p>Edad Media: Patrimonio Real de los aprovechamientos cedidos a perpetuidad a los pueblos. Conflictos entre pueblos por la titularidad. Convenios y Sentencias (1606) establecen "titularidad compartida".</p> <p>Edad Moderna: Legislación liberal siglo XIX reconoce derechos consuetudinarios.</p> <p>Siglo XX: Renacen conflictos entre pueblos por el reconocimiento del dominio privado.</p> <p>1938: Declaración de Dominio Público.</p> <p>1962: Inscripción de las aguas a nombre la Comunidad Central de Piñana y Fontanet.</p> <p>1992: Pacto de Piñana</p> | <p>Concesión original: a la S.A. Casa Canal por 99 años para los aprovechamientos y canales y a perpetuidad los saltos.</p> <p>Ley 1870 establece la perpetuidad de las concesiones e inclusión de la Cñía. en esta norma (Dec. 1882). Conflicto con el País de Regantes que recurre esta disposición.</p> <p>Decreto-Sentencia de 7 de julio del año 1888: establece la reversión a los regantes.</p> <p>1956: El Estado ordena la reversión del canal a propiedad estatal. Los regantes recurren la decisión.</p> <p>1960: El Tribunal Supremo anula la OM.</p> <p>1964: El MOP ordena la reversión del Canal Principal y de sus aprovechamientos a perpetuidad a la CGR.</p> <p>1966: Reversión del Canal Auxiliar.</p> <p>1991: Se acorta la Concesión a 75 años según Lag 1985.</p> | <p>Concesión a perpetuidad a la empresa del Canal de Tamarite por Real Cedula de 25 de abril de 1824 para regadío y navegación.</p> <p>Modificación de la concesión por Real Decreto de 3 de septiembre de 1866 con la misma compañía con destino exclusivo a los riegos.</p> <p>Nueva concesión a la empresa Canal de Aragón y Cataluña. Real Decreto de 17 de noviembre de 1876.</p> <p>Nueva concesión a la empresa Canal de Aragón y Cataluña acogándose a la Ley de auxilios de 27 de julio de 1883. RD de 3 de febrero de 1888.</p> <p>Caducación de la concesión por RD de 12 de junio de 1892.</p> <p>El Estado asume la realización de las obras respetando y haciendo cumplir los compromisos asumidos por los terratenientes para el riego. Ley de 5 de septiembre de 1896.</p> <p>Reglamento Provisional (1905) establece la propiedad estatal de las obras y aguas que discurren por el canal.</p> <p>R.O. Ministerial de 24 de diciembre de 1910 aprueba el Reglamento para los aprovechamientos del AyC.</p> |

La titularidad de los derechos sobre las obras gestionadas por las CGR tiene una complejidad que se acrecienta cuando se incorporan las redes secundarias (ver anexo cuadro .33)

En el Canal de Urgel el Canal Principal y las acequias principales realizados por la Sociedad Canal revirtieron a los regantes en 1965. El Canal Auxiliar fue realizado por la CHE y financiado de acuerdo con la Ley Gasset y revirtió en la CGR en 1966 una vez que estos cumplimentaron el pago de sus cuotas correspondientes. En ambos casos la concesión a perpetuidad se limitó en 1991 a 75 años y cualquier modificación a estas deberá ser autorizada por la CHE. Las obras que se han ido realizando sobre estos canales (revestimiento) se han financiado con los sistemas de la Ley Gasset y la Ley 5/1990 de Infraestructuras de Cataluña con diferentes modalidades de pago que afectan la disposición de las mismas para los regantes. Las acequias secundarias y desagües tienen un servidumbre de paso en favor de la CGR aunque existen también canales que dependen de las Colectividades de Base.

El Canal de Piñana tiene una servidumbre de paso para su Canal Principal y Acequias Principales mientras que la propiedad del Canal pertenece a cada una de las circunscripciones por donde pasa. Las obras que se han ido realizando a lo largo de este canal se transfieren a los regantes según la modalidad de las leyes con las que se hayan financiado. Los canales de distribución tienen servidumbres de paso en favor de las Comunidades de Base pero se da el caso de que pueden ser privadas.

12.2.4 Los usos y la distribución del agua: La necesidad obliga a organizarse

Los aprovechamientos del agua y las tareas de distribución desde los canales principales a los usuarios ha generado pautas y procedimientos específicos en cada canal se han ido desarrollando en el transcurso de la historia. El sistema de distribución puede ser realizado por un organismo a cargo del mismo o directamente por los usuarios. En el primer caso quien tiene usualmente la propiedad de los cauces puede distribuir el agua designando a funcionarios (que pueden ser los mismos regantes o un cuerpo profesional) o contratando a terceros para esta misión- AyC y Urgel-. En el segundo caso son los mismos regantes quienes extraen el agua de los canales- Piñana en algunos tramos-.

La necesidad de coordinar los diferentes usos en el tiempo requiere de planes y calendarios a los que se deben ajustar los diferentes usuarios ya que no todos pueden satisfacer sus necesidades de agua al mismo tiempo por las limitaciones físicas de los canales que sólo permiten transportar una cantidad determinada de agua.

El problema de la distribución se vuelve crucial a causa de la escasez, la gran cantidad de usuarios comprometidos y la longitud de los canales. De allí que sea prioritario definir los usos o aprovechamientos del agua, las cantidades que correspondan a cada uno y establecer prioridades o

preferencias entre los usos sobre todo para épocas de escasez en las que no queda otro remedio que optar entre un uso u otro³⁶⁸.

Una primera calificación de los usos atendida por la legislación española es la de usos comunes en las que el agua se aprovecha sin consumir y permite el disfrute de esta por parte de otros (por ej. usos agrarios e industriales) y los usos especiales en el que el aprovechamiento del agua implica el consumo de la misma e impide la utilización simultánea en el mismo punto o manera (Teira Vilar F. 1977:244).

El primer caso se contempló en la Lag de 1879 (art 147) requiriéndose la necesaria autorización de la autoridad pública. La concesión por parte de la Administración del Estado a empresas de interés público o privado es el principio general aceptado por la legislación moderna.

La legislación del siglo pasado reconoció los aprovechamientos comunes de las aguas que corrieran por cauces naturales y públicos para los usos doméstico, agrícola y fabril siempre que se ajustaran a los Reglamentos y Bandos de policía municipal, mientras que cuando los cauces fueran privados se permitía a los particulares la extracción de agua siempre que no se recurriera a maquinarias (arts. 126 y 127 de Lag 1879).

Los aprovechamientos comunes que permiten un consumo simultáneo ven limitada esta posibilidad por las condiciones de escasez o cuando alguna de las partes no respetaba las normas de distribución o por la propia limitación de la capacidad de transporte de los canales y acequias. Aquí se plantea el problema de la incompatibilidad de los usos que es una fuente de conflictos entre los usuarios. En el caso de las tres CGR la problemática se centra en la distribución de las aguas superficiales ya que las subterráneas tienen muy poco peso en el conjunto de las superficies regadas. Sólo en Urgel es destacado el uso de las aguas de retornos.

Tabla 74 Hectáreas cultivadas según origen de las aguas

| origen de las aguas | hectáreas por CGR | | |
|---------------------|-------------------|--------|---|
| | Urgel | Piñana | AyC |
| Superficiales | 67581 | 11715 | 30425 (colectivos) 4820 (individuales) |
| Subterráneos | | | |
| Retornos | 5662 | 715 | |

Fuente: Pla Director de Regadius (1999)

³⁶⁸La exposición de motivos de la Ley de 1866 justificaba la intervención del poder público "en el disfrute y aprovechamiento de aquellas cosas que aunque son de uso común, no bastan para el consumo de todos. La Sociedad no puede abandonarlas a la codicia individual, sin ocasionar grandes perturbaciones en el orden público y el fomento de la riqueza exige por otra parte que se de preferencia a aquellos aprovechamientos que más pueden contribuir a ella, distribuyendo esos bienes comunes con la misma economía y acierto con que un prudente padre de familia distribuye los suyos".

a) Los conflictos de la distribución

Garantizar los recursos en los momentos en que más se demanda el agua es un valor que permite un mayor margen de maniobra a los regantes para prever la elección de los cultivos como de la inversiones. De allí que en aquellos riegos donde hay más escasez se mejoran las pautas organizativas. En las entrevistas a todos los regantes ellos admiten que "la necesidad obliga a organizarse"³⁶⁹. Sin embargo no siempre la escasez ha sido la causa que ha puesto en cuestión las pautas organizativas. La historia de Piñana prueba que a pesar de ser el regadío con más recursos hídricos ha sido uno de los más conflictivos.

La distribución del agua dependerá también de las condiciones climáticas de cada año ya que en regadíos donde la escasez es un problema central - Urgel y AyC- la organización de las campañas de riego depende de las condiciones meteorológicas: en los años secos las normas se vuelven más restrictivas, mientras que en los años más húmedos hay más libertad de consumo. Estas reglas de autoridad están también limitadas en el caso de Piñana a determinados tramos del canal.

Se pueden distinguir diferentes tipos de conflictos dentro de los perímetros de riego:

1. El primer problema **se da entre usos diferentes**. Los usos predominantes de estos canales han sido tradicionalmente tres: abastecimiento, regadíos e industrias.

El abastecimiento ha sido considerado el aprovechamiento prioritario y así lo ha consagrado la legislación moderna³⁷⁰. El aprovechamiento doméstico implica un consumo muy inferior a los usos agrarios e industriales por lo que la garantía de este suministro no ha generado incompatibilidades irreconciliables con los otros usos. Sin embargo, en la medida que las ciudades han ido creciendo y las demandas de uso doméstico se han incrementado, con mayores exigencias de calidad los problemas de distribución hacia las ciudades se vuelven un tema central en los organismos que controlan los suministros.

Los aspectos más conflictivos de la distribución se dan entre los usos agrarios y los usos industriales en los que se utiliza el agua como fuerza motriz o como productora de energía hidroeléctrica. Mientras que los usos industriales requieren una dotación constante del agua, los usos agrarios tienen exigencias temporales específicas. Tradicionalmente los regantes han

³⁶⁹En estos canales se cumplen las observaciones obtenidas en estudios sobre los regadíos en otras partes de España: a mayor modernidad de los riegos y escasez de agua, mayor eficiencia en los sistemas de distribución y consumo (Krinner 1995). Esto se pone en evidencia en las diferencias en los sistemas tarifarios, tecnológicas y de infraestructuras de riego en estas tres CGR.

³⁷⁰La Lag de 1879 art. 160 establecía un orden de preferencia en la concesión de aprovechamientos especiales de aguas públicas ubicando en primer lugar el abastecimiento de poblaciones y posteriormente el abastecimiento de ferrocarriles, de riegos, de Canales y navegación, de molinos y otras barcas de paso y puentes flotantes y, por último, los estanques para viveros o criaderos de peces.

reivindicado la preferencia de los usos agrarios del agua sobre el resto de las actividades económicas lo que ha implicado que en determinadas ocasiones se sacrifique el interés de los industriales.

Esta preeminencia se advierte en las grandes obras de regulación que afectan directamente los regadíos (Barasona, Oliana, Santa Ana, Rialb) y se ha mantenido en las políticas de riego como lo refleja el Pacto de Piñana. En este pacto prevaleció el interés de los regantes de AyC y de los regadíos expectantes de Algerri-Balaguer por sobre los intereses de los industriales de Piñana.

2. El segundo problema se da en la **distribución del agua para un mismo uso**. Las diferencias entre los regadíos existentes parten del principio de respetar la autonomía de cada organización según sus derechos de agua para fijar las pautas de funcionamiento que consideren más apropiadas. Las diferencias existentes entre las tres CGR sobre los sistemas de riego y los caudales que utilizan nunca ha generado reclamos hacia una equiparación de caudales o de técnicas de riego. La diferencia entre AyC y Piñana por la modulación de los caudales de este último canal, no puso en cuestión las grandes diferencias de caudales entre uno y otro regadío ya que lo que cuestionaba AyC eran los usos industriales. El Pacto de Piñana aclara expresamente en sus considerandos que "la Administración Hidráulica no ha tenido un sentimiento o apreciación de un mal uso de los caudales concesionales del Canal de Piñana".

Las diferencias han sido mayores con los regadíos expectantes ya que aquí sí las CGR han entrado en la puja por los nuevos derechos a distribuir. Este es el caso del prolongado conflicto entre los regadíos expectantes de Algerri-Balaguer que competían con los riegos de Piñana y AyC y los riegos de Segarra-Garrigas que competían con Urgel. Estos conflictos tuvieron un comienzo de solución en la década de los 90' con el Pacto de Piñana y el acuerdo sobre la distribución de aguas de Rialb.

3. Otro problema es el **territorial**. El conflicto clásico de la distribución es que los usuarios que se encuentran ubicados aguas arriba pueden disponer del agua antes y en mayor cantidad que los ubicados en las zonas bajas. Los primeros pueden afectar la distribución del agua hacia los segundos sin que estos tengan la misma capacidad de influencia. Esta prelación territorial que da ventajas a unos sobre otros ha sido también una fuente importante de conflictos sobre todo en el caso de Piñana en donde las normas confirman las preferencias territoriales. Pero en AyC, con normas de distribución proporcional, los regantes de aguas abajo disponen de más recursos que los de aguas arriba. La importancia del problema territorial se ve reflejada en el gobierno de los canales que garantizan la representación de los usuarios de las diferentes zonas.

La disputa territorial se advierte en el conflicto entre el **regadío y la montaña** y entre la **ciudad y el regadío**. Las demandas de agua para usos urbano-industriales de las ciudades de

Barcelona y Tarragona han encontrado el mayor grado de resistencia por parte de estas tres CGR. El minitrasvase del Ebro a Tarragona se alcanzó con el acuerdo de los regantes del Bajo Ebro, mientras que el trasvase a Barcelona es un problema no resuelto y que se ha planteado en diferentes proyectos de planificación hidrológica. La posibilidad de trasvases de aguas hacia otras zonas ha sido un fantasma que los ha movilizado desde mediados del siglo XX. Los regantes han defendido con bastante éxito la afectación preferente de las aguas a los territorios ubicados dentro de las propias cuencas de los ríos a regular.

La adscripción del agua al territorio ha sido el valor enarbolado por los regantes que han reforzado con el argumento de los agravios comparativos que históricamente ha sufrido el campo en relación a la ciudad. Los regantes defienden el regadío como un instrumento para alcanzar un nivel de desarrollo territorial equilibrado.

Con respecto a los pueblos de montaña afectados por las aguas han defendido la tesis- también con éxito- de que se priorice el desarrollo del llano irrigado ya que beneficia a más población y genera mayor riqueza³⁷¹.

Aunque los argumentos de adscripción territorial y beneficio a las mayorías son en sí mismos contradictorios ya que los montañistas pueden aducir también la adscripción territorial y las zonas urbano-industriales el beneficio de las mayorías, los regantes se han erigido en los voceros del campo empobrecido y despoblado al ser el riego la alternativa económicamente más viable capaz de aumentar la población y la riqueza en el campo.

4. Los usuarios han ido modificando sus **hábitos de consumo**: en el abastecimiento y en los aprovechamientos agrarios se han incrementado sustancialmente los consumos. El desarrollo económico y la aparición de nuevos usuarios han demandado cambios en las reglas de juego vigentes no sin resistencias de las estructuras que gobernaban los canales.

Las necesidades de los regantes han ido en aumento y se han antepuesto a las disponibilidades de agua. De allí que lejos de disminuir sus necesidades en función de la escasez de recursos, la tendencia ha sido a aumentar la disponibilidad de recursos a través de las obras de regulación. La mayor regulación posible de las cuencas ha sido un valor reivindicado por todas las CGR. Las conclusiones de las asambleas de la CGRAYC no variaron demasiado entre 1974 -

³⁷¹Los pueblos de montaña afectados por los proyectos de regulación han basado sus argumentaciones en la afectación social de las obras con fuerte contenido emocional que contrasta con la racionalidad técnico-económica de los regantes que las justifica por el desarrollo económico, la compensación económica a los afectados, la validez económica de los proyectos, etc. Para los pueblos de montaña se pone en riesgo el entramado social que identifica a una colectividad con un territorio determinado. La tierra es el recurso básico que sostiene la supervivencia de la montaña. Para los regantes el recurso básico es el agua y de él dependen la supervivencia de un sistema de producción determinado. La confrontación entre el llano y la montaña debe entenderse desde las diferencias entre distintas racionalidades sobre las que se construye la identidad.(Mairal Buil G. et als. 1997).

"regular todos los ríos de la cuenca para lograr el máximo aprovechamiento"-, 1984- "construir en los ríos los mayores embalses que la técnica permita" y 1997 "Regulación del Ésera ya" (MCAYC 1974, 1984,1997).

5. El **problema medioambiental** siempre ha estado presente en el ordenamiento de los riegos como lo testimonia la historia del Canal de Piñana en el que los vertidos industriales siempre fueron un problema asumido por sus instituciones. Pero es recién en los años ochenta y noventa en que el problema ambiental aparece como una restricción o si se quiere como un uso competitivo al de los regante. El impacto de los vaciados de Santa Ana y Barasona sobre el medio natural ha sido uno de los conflictos más importantes que han tenido que afrontar los regantes que buscaban ampliar las disponibilidades de aguas con que contaban. El caudal ecológico previsto en la nueva legislación de aguas es un tema pendiente observado con preocupación por los regantes que verían restringidas sus disponibilidades de agua. El problema de la contaminación difusa sobre las aguas subterráneas se vuelve muy importante en los regadíos como Urgel en que la CGR tiene competencias sobre ellas.

Pero a pesar de estas limitaciones los regantes han mantenido el carácter antropocéntrico de la gestión sostenido tradicionalmente por la legislación y la política de riegos. La libertad de los partícipes está limitada a aquellas acciones que no afecten los derechos de terceros pero dentro de esta categoría no incluyen a la naturaleza como un sujeto de derechos. Además el problema medioambiental no es sólo una limitación para los regantes ya que el tratamiento de las aguas del abastecimiento ha permitido que las mismas se reutilicen para el riego.

El discurso ambientalista incorporado por dirigentes como Xavier Coll (CGR de Urgel) es que la agricultura es de por sí un factor medioambiental ya que ¿quién otro puede estar más interesado en proteger el medio ambiente que quien vive y depende directamente de los recursos naturales?. Desde este discurso podría pensarse que los regantes se asumen como 'jardineros de la naturaleza' pero esto no es así ya que los regantes reivindican el carácter empresarial de su actividad y ven al agua como un insumo básico para la producción como queda demostrado en las posiciones sostenidas respecto de la regulación de los ríos.

b) La resolución de los conflictos

La resolución de los conflictos entre los usuarios se da por el acuerdo entre las partes o por una disposición de una autoridad superior que impone su voluntad al conjunto o intercede entre las partes con incentivos y compensaciones. En cualquiera de los casos se dan situaciones extraordinarias (por rotura de los sistemas de conducción o por grandes sequías) o situaciones ordinarias que demandan reglas de juego y generalmente una autoridad con potestad suficiente para

hacerlas cumplir. Las definiciones de los conflictos de distribución por parte de una autoridad superior se han dado tradicionalmente como una instancia de mediación o arbitraje pero no como un procedimiento jerárquico normal en el funcionamiento de las CR. El Pacto de Piñana ha mantenido esta tradición ya que el Estado no interviene como un ente superior que impone su voluntad a otros sino que debe negociar con estos y ceder recursos para compensar las pérdidas de los afectados.

La regulación de la distribución del agua ha ido cambiando a medida que se mejoraban las infraestructuras de los canales, se aumentaban los sistemas de regulación y se modificaban los requerimientos de los usuarios. La escasez es una de las fuentes principales de conflictos dentro de las CGR. Ante estas situaciones los regantes prefieren adaptar los recursos a sus necesidades. Las opciones como el prorrateo de los recursos o la modulación de los caudales son situaciones extraordinarias no deseadas.

1. La mejora en las infraestructuras de los canales y sistemas de distribución ha permitido aumentar la capacidad de conducción de los mismos, evitar los riesgos de las avenidas que producían situaciones de excepción por roturas en los canales y perfeccionar la medición en los volúmenes de agua a distribuir. Este ítem que podría encuadrarse dentro del concepto más amplio de modernización de los sistemas de riego (que incluye otros aspectos no menos importantes como la concentración parcelaria o el tamaño de las explotaciones) afecta a las CGR sobre todo por su competencia en los canales principales. En estas redes principales se advierten los problemas de diseño original con volúmenes de agua limitados frente a las demandas crecientes de agua. El Estado precario de las infraestructuras mayores ha sido un problema grave en Piñana hasta los años noventa (luego del pacto de Piñana), mientras que en Urgel gran parte de su red principal aun es de tierra.

Respecto de la **especialización** que requieren las actividades del riego lo que prevalece es la diversidad de roles que puede asumir un regante. Las actividades propias del riego no exigen un nivel de especialización que demande habilidades o formación especial por parte de los regantes. Este conocimiento, que como se ha visto es fundamental para el éxito de los regadíos, se adquiere por la experiencia y es de tipo endogámico. Gran parte del fracaso de los primeros tiempos en los riegos de Urgel y AyC se debió al desconocimiento de las técnicas de riego y de cultivos.

Las nuevas técnicas de regadío exigen una especialización de los regantes y en su caso el asesoramiento técnico de otros especialistas como los ingenieros agrónomos. La experiencia de la finca modelo La Medusa en AyC, las tareas del INC y del IRYDA o la influencia de la Sociedad Canal en Urgel han buscado orientar a los agricultores en técnicas de riego y hasta de tipo de cultivos que reduzcan las incertezas de las decisiones individualistas. Sin embargo la racionalidad de los planes no ha escapado del incrementalismo con que se toman las decisiones. Los diferentes

modelos de colonización en AyC muestran cómo aun en épocas más recientes los planes han ido variando en función de los errores del pasado.

Las tareas de monitoreo no requieren mayor nivel de especialización al igual que las tareas de distribución del agua. En estas últimas el perfeccionamiento tecnológico (como es el caso de las compuertas automáticas de AyC) requiere especialistas para la implantación y monitoreo de los sistemas informáticos y de comunicaciones.

A medida que aumentan las dimensiones de los canales de riego las tareas se complejizan y se necesita una mayor especialización en el personal: mientras que en Piñana basta con un ingeniero encargado de las obras, en AyC y en Urgel son necesarios cuatro. Mientras en Piñana algunos roles son intercambiables ya que en algunos tramos del canal los regantes pueden realizar por sí mismos las tareas de toma y distribución del agua de acuerdo a normas aceptadas recíprocamente, en los otros canales las relaciones entre autoridades del canal y los regantes son más asimétricas y los roles no son intercambiables.

Los regantes han sido por lo general reacios a que se establezcan **mecanismos de información** exhaustivos sobre el agua que consumen como sobre el uso que se hace de ella. A pesar de que el tema de la información sobre los niveles de consumo es una de las asignaturas pendientes para la planificación hidrológica, el Estado no ha exigido mayores niveles de información sobre el agua consumida (aplicación de contadores). El mayor nivel de información sobre el agua consumida por parte de las CR lo tiene la CGR de AyC que con las tomas automáticas con un control informatizado de las mismas y el sistema de tarifas binómicas lleva un control más estricto de los consumos en alta. Respecto de la información catastral, parcelaria y de cultivos que es fundamental para un seguimiento de los riegos, el Canal de Urgel cuenta con un moderno sistema informático que permitió actualizar el padrón de usuarios y la planimetría de los riegos. Este sistema está en proyecto de ejecución en los otros dos canales.

Pero la modernización de los sistemas de riego no es una condición indispensable para la modernización del sector agrario. La aplicación de tecnología e inversiones en los regadíos de Piñana - que es donde empezó el boom frutícola- y de Urgel no se han correspondido con una modernización de sus infraestructuras de riego ni con la mejora de sus sistemas de distribución.

2. Los objetivos de la CGR de Urgel y AyC han sido- sobre todo desde los años cincuenta- ampliar la dotación de caudales mediante **grandes obras de regulación**.

Con la construcción de los grandes sistemas de regulación en el siglo XX los sistemas de distribución han variado sustancialmente ya que las disponibilidades de agua no están sujetas a las variaciones climáticas pudiéndose reservar grandes volúmenes de agua para épocas de mayor necesidad. Esto no quiere decir que desaparecieran las incompatibilidades entre los diferentes usos

Mientras los usos industriales requieren una lámina continua en los embalses, los usos agrarios afectan este nivel en la medida en que al avanzar la temporada de riego se van vaciando los embalses; mientras que para los usos agrarios se pueden realizar cortes en los suministros para realizar las tareas de limpieza y acondicionamiento de cauces y presas, los usos industriales y el abastecimiento requieren provisiones continuas de agua.

La administración de estas grandes masas de agua ha vinculado entre sí a distintos sistemas de riego y a nuevos usuarios (hidroeléctricas) con lo que aparece el conflicto para redistribuir aguas y definir preferencias de usos. El principio que ha definido las preferencias entre riegos es el de garantizar el suministro a los regadíos más antiguos, este criterio se ha aplicado en las presas de Santa Ana y de Rialb.

Pero el problema no ha culminado con la definición de las preferencias y el respeto a los derechos adquiridos. Las diferencias en los niveles de consumo entre sistemas de riego que se benefician de un mismo embalse (Piñana y AyC) han planteado la necesidad de modular los volúmenes modificando las reglas de distribución. Las dificultades de aplicar una política redistributiva han limitado la posición jerárquica del Estado para imponer sus decisiones debiendo negociarse el acuerdo con las partes afectadas a través de compensaciones a cargo del Estado (Pacto de Piñana). Distinto ha sido el caso de Rialb en el que al aumentarse la disponibilidad de recursos predominó una política distributiva que aunque no estuvo exenta de conflictos entre los actores privados (regantes expectantes de Segarra-Garrigas y riegos existentes de Urgel), la negociación se dio entre los actores públicos (administración autonómica y central) centrándose en el problema de financiación de la obras.

3. En forma paralela a las grandes obras de regulación se han dado procesos de **regulación interna en las zonas de riego**. Estas han sido emprendidas por los particulares y las comunidades de base (principalmente en AyC) o en proyectos impulsados por el Estado (embalses de cola). Desde estos proyectos se ha logrado incrementar substancialmente los recursos y atenuar los desequilibrios de distribución entre las zonas altas y bajas de los canales. Esta alternativa para incrementar los recursos es vista con buenos ojos por funcionarios y especialistas ya que serían los regantes en sus propias tierras quienes asuman los costos del impacto ambiental y social de las obras de regulación. Pero los regantes se siguen inclinando por las grandes obras como se demuestra con el apoyo de las tres CGR a la regulación del Segre y del Ésera.

4. **Las mejoras en los sistemas de aplicación.** La modernización en los sistemas de riego es uno de los aspectos que más contrasta en los regadíos de estas CGR. Mientras que Urgel y Piñana tienen más del 80% de la superficie bajo riego en regadíos de gravedad, lo que los ubica en la media de Cataluña, AyC ha modernizado sus sistemas de riego contando con más del 40% de sus riegos

con sistema de aspersión. En el caso de los regadíos individuales la cifra supera el 70% (ver tabla 75).

La percepción de los regantes de las colectividades de base de AyC, del área catalana que es la zona donde más se han modernizado los regadíos en los últimos años, es que estas transformaciones se han debido a las iniciativas de los particulares asociadas a las ayudas estatales. Entre los regantes entrevistados no se reconoce una intervención activa de la CGR y las Comunidades de Base en estos procesos de modernización.

El método de riego para la aplicación en la parcela aparece como una actividad individual que la decide el propio regante sin intermediación de la CR.

c) Análisis comparativo de las Ordenanzas sobre Uso y Distribución de las aguas

Las CGR de Urgel (art. 37) y Aragón y Cataluña (art.42) siguen el principio legal de distribución proporcional de acuerdo al caudal de que disponga la CGR. En ambos casos se aceptan excepciones circunstanciales para determinados cultivos y por períodos limitados. Este principio sigue las pautas del Modelo de Ordenanzas (no obligatorio) que debían seguir las Comunidades de Regantes para su aprobación por parte de la autoridad pública (R.O. de 25 de junio de 1884).

Tabla 75 Sistemas aplicación del riego

| | Urgel* | Piñana | Aragón y Cataluña (Lérida) | Aragón y Cataluña (Huesca) | Total de Cataluña |
|------------|-----------------------|-------------------|------------------------------------|-------------------------------------|----------------------|
| Gravedad | 68.733 ha (93,8 %) | 9.915 ha (79%) | 19.231 ha (58% Col. y 30% Ind.) | 26.876 ha (65% Col. 40,2% Ind) | 182.104 ha (81%) |
| Aspersión | 1.202 ha (1,6 %) | 1.251 ha (10%) | 10.193 ha (27,2 Col. 40% Ind.) | 20.544 ha (29% Col. y 59 % Ind.) | 32.339 ha (12%) |
| Localizado | 3.305 ha (4,5%) | 1.263 (10,2%) | 5.821 (14,4% Col. 30% Ind.) | 285 (5,8 Col. y 0,7 Ind. %) | 50.350 (12%) |

Fuente: MAPA 1997.

* Según los datos de la CGR la superficie bajo riego localizado y por aspersión oscila entre 7.500 y 10.000 hectáreas (un 10% del total).

En Urgel y AyC las tareas de distribución del agua siempre han estado a cargo de la administración del canal.

La cantidad de agua que puede disponer cada usuario tradicionalmente se ha medido calculando la cantidad de agua que pasa por las tomas que tienen los usuarios. La distribución exige en este caso un procedimiento de cálculo en el que se deben tomar en cuenta;

- el agua disponible para cada toma a lo largo del recorrido del canal;

- el agua que corresponde a cada usuario o comunidad de usuarios;
- el tiempo y/o caudales del que puede disponer cada toma;
- el ordenamiento de turnos de riego en función de los usuarios que hay en el recorrido del canal.

La función de los Sindicatos de Riego ha sido realizar las demandas a la administración y esta distribuye el agua proporcionalmente a los usuarios.

Una diferencia entre Urgel y Aragón y Cataluña es que en el segundo canal se aplica una fórmula binómica para establecer el canon donde se consideran una tarifa por hectárea y otra por agua consumida. De este modo la CGR de AyC debe contar con equipamiento más preciso para medir los caudales a distribuir entre sus usuarios.

Otra diferencia es que en AyC el principio de proporcionalidad no se cumple en algunos períodos (sobre todo a fines de temporada) cuando se agotan las reservas de Barasona y los regantes de aguas arriba se quedan sin suministro mientras que los de aguas abajo pueden disponer de los caudales del Canal de Enlace.

En el **Canal de Piñana** se acepta el principio de proporcionalidad (art. 29) pudiendo los regantes utilizar el módulo teórico fijado por la Administración para cada hectárea (art. 30). Pero más adelante se aclara que hasta tanto el Canal no se halla revestido *"y como consecuencia, unificadas y moduladas sus tomas, es preciso limitar el libre uso de las aguas en determinados tramos para conseguir una mejor distribución entre todos los usuarios. Para ello queda prohibido derivar aguas por las tomas de riego situadas en el Canal de Piñana en el tramo comprendido entre el desagüe de Explotaciones Hidroeléctricas, Sa y los ángulos de Roselló, así por las situadas por las acequia del Cap en los términos municipales de Roselló y Torrefarrera desde las 20 hs del viernes hasta las 6 hs del lunes y desde las 20 hs a las 6 hs del día siguiente en los restantes días laborables. Esta prohibición no se aplicará a las tomas que se hallen moduladas con arreglo a la dotación teórica"* (art. 30).

Expresado de otra forma se puede decir que los regantes de aguas arriba de los Angulos de Roselló y de la Acequia del Cap en los términos municipales de Roselló y Torrefarrera (también de aguas arriba) pueden regar desde las seis de la mañana hasta las 20 horas y tienen prohibido el riego durante la noche y los fines de semana. El resto de los regantes podrá regar durante el día con el agua sobrante y a plenitud durante la noche y los fines de semana.

Esta disposición fue atenuada por los Bandos de Riego que extendían las medidas abstencionistas para algunos municipios a más días a la semana.

Los Bandos de riego mantienen el principio de disposición libre del agua de acuerdo con las necesidades de cada uno y apertura directa de los usuarios de sus tomas para los términos ubicados

aguas arriba. Los términos de aguas abajo tienen turnos rigurosamente establecidos y las tomas son manipuladas por los agentes de la CGR. Es decir que dentro de una misma CGR existen diferentes criterios de permisividad en el uso de las aguas que generan relaciones asimétricas entre los regantes.

d) Distribución comunitaria y demandas individuales

Las pautas de distribución de las tres CGR tienen un carácter mixto en tanto incorporan elementos comunitarios (distribución proporcional), jerárquicos (modulación de caudales por organismos de cuenca) e individualistas (aplicar tanta agua como sea necesaria). El elemento que destaca a primera vista en la distribución comunitaria es el reparto proporcional del agua. Pero al comparar estos tres sistemas de riego se advierte que la proporcionalidad tiene un significado diferente para cada canal ya que la misma está condicionada por el tamaño de la superficie, por la zona donde se ubique el regadío o por la demanda volumétrica que se realice. Los problemas de distribución entre los usuarios de cada CGR y especialmente entre los propios regantes, han ido disminuyendo en el tiempo a medida en que se han ido aceptando las reglas de juego y se han aplicado fórmulas objetivas controladas por especialistas que se encargan del reparto.

La fuente de los conflictos y motor principal del cambio en los sistemas de distribución es el incremento de las demandas de agua de los partícipes (especialmente los regantes) que buscan una mayor rentabilidad de sus producciones. Las pautas comunitarias y las jerárquicas se han subordinado a las demandas individuales planteando como alternativa para la solución de los conflictos el incremento de los recursos que permita garantizar la producción de los partícipes. Las redes de distribución comunitaria no se han planteado una adecuación de las demandas particulares a los recursos existentes. Las redes de distribución controladas por el Estado tampoco han aplicado políticas restrictivas sobre los consumos primando los criterios de tolerancia. Tanto los organismos comunitarios como los jerárquicos han fomentado las obras de regulación adscribiendo a las posiciones técnico-empresariales que asocian a los riegos con la riqueza para la zona. El criterio que prevalece a la hora de realizar las obras o aplicar tecnologías para un uso más eficiente de los recursos es la evaluación económica de los particulares. De allí que el Estado- y en algunos casos las CGR- fomenta la modernización de los regadíos ya que no pueden imponerlos ni desde la presión horizontal ni vertical.

12.2.5 La Composición y el Gobierno de los Canales:

a) Los Partícipes: mecanismos de inclusión. Las reglas de elegibilidad. Las diferencias entre los partícipes.

La legislación reconoce un corte que divide a los regantes entre partícipes y no partícipes. Los primeros son aquellos con derecho a participar en los órganos de gobierno de la CGR y deben ser propietarios o usuarios autorizados dentro de la zona regable, mientras que los segundos - arrendatarios, aparceros o regantes que están fuera del área de riego de la CGR- son aquellos a quienes la ley les reconoce el derecho a ser escuchados ante los órganos de gobierno de la comunidad pero no a participar en sus órganos de gobierno aunque de hecho puedan representar un porcentaje importante del conjunto.

Se pueden advertir tres grandes niveles jerárquicos en los que participan los regantes: un primer nivel formado por las comunidades de Base, un nivel superior formado por la CGR y un tercer nivel que es el del organismo de cuenca al que están adscriptas las CR.

Las ordenanzas de las CGR establecen condiciones para ser considerado partícipe con mecanismos de exclusión e inclusión. La condición básica y excluyente establecida en las ordenanzas para ser partícipe es ser propietario o usuario autorizado (poblaciones e industrias). La CGR de Urgel considera también partícipes a todos los usuarios, regantes o no que sean autorizados para usar las aguas derivadas de los canales de Urgel y las aguas de los subsuelos y desagües (Ordenanzas CGR Urgel art. 1º y 7º).

Las ordenanzas establecen diferentes mecanismos de inclusión si los interesados están dentro o fuera del área de riego. Piñana tiene el sistema más restrictivo que exige la aprobación de la Asamblea o Junta General tanto para los que están fuera como dentro del área de riego. Los otros dos canales requieren autorización de la Junta de Gobierno para interesados dentro de la zona de riego y de la Asamblea para los que están fuera.

Cuadro 21 Mecanismos de inclusión

| Autorización de usuarios ubicados: | URGEL | PIÑANA | ARAGÓN Y CATALUÑA |
|---|--|---|--|
| Dentro de la zona riego | (art 6) Por la Junta de Gobierno Por mayoría absoluta de los votos. | (art 9) Junta General, (mayoría absoluta) sin que en caso de negativa quepa recurso contra su acuerdo. | (art. 11) Asentimiento del Sindicato y (...) autorización de la Administración, a través de la Comisaría de Aguas del Ebro. En todo caso las altas y bajas de usuarios requerirán el previo informe y control de la CHE, en tanto y en cuanto corra a cargo de ésta la administración del canal |

| | | | |
|----------------------------------|--------------------------------|---|---|
| Fuera de la zona de riego | art.6. 2- por su Junta General | (art 9) requerirá siempre y además la superior aprobación del MOP. | (art. 11) Junta General por la mayoría absoluta de la totalidad de sus votos, sin que en caso de negativa quepa recurso contra su acuerdo. |
|----------------------------------|--------------------------------|---|---|

Fuente: Elaboración propia en base a las Ordenanzas de las CGR.

Las condiciones para ser electos

A estas condiciones las CGR han agregado otros requisitos mínimos que limitan los mecanismos de inclusión. En los canales de Piñana y AyC se requiere poseer una y dos hectáreas respectivamente para ser miembro de la asamblea y consecuentemente poder participar en los órganos de gobierno del canal³⁷². De acuerdo con los datos de las encuestas de los canales el 48% de los regantes de Piñana y el 39% de los de AyC tienen menos de una hectárea. Es decir que casi la mitad y el cuarenta por ciento de los partícipes de estos canales quedan excluidos de poder ser electos para el gobierno de los mismos.

A su vez en el canal de AyC se requiere como requisito para formar parte de la Junta de Gobierno ser representante como mínimo de 6.000 has o ser presentado por ocho o más colectividades de una misma zona o por cinco colectividades que representen un mínimo de mil hectáreas. Con esta medida se reducen aun más las posibilidades de que un propietario pequeño-entre una y cinco hectáreas- pueda formar parte de la Junta Directiva. En el caso hipotético que todos los partícipes de menos de cinco hectáreas -que suman el 81% de los propietarios del área catalana- decidieran agruparse para promover una candidatura sumarían menos de seis mil hectáreas. Por el contrario pocos propietarios pueden reunir más de seis mil hectáreas y promover más de una candidatura.

Existen otros mecanismos tácitos de exclusión como es la participación de las mujeres en el gobierno de los canales. A pesar de que la titularidad de muchas fincas está en manos de mujeres no hay ninguna mujer en los órganos de gobiernos de los canales: el gobierno de las Comunidades de Regantes es una cuestión de hombres³⁷³.

Las diferencias según los usos

³⁷²La representación estamental que se dio en Piñana y que garantizaba la participación de los 'gaudines' y de los miembros del clero en el gobierno del canal y que se mantuvo hasta no hace muchos años, suponía privilegios de parte de algunos partícipes sobre otros. El hecho de saber leer y escribir que hoy en día puede no tener repercusión como mecanismo de exclusión, fue en su momento una gran limitación para la mayoría de los agricultores dado los bajos índices de alfabetismo de las áreas rurales de principios del siglo XX.

³⁷³En los padrones de los canales el registro de las fincas está a nombre de los hombres aunque en realidad se trata en muchos casos de propiedades que pertenecen a mujeres. Esto se vio con claridad en la actualización de los padrones y la planimetría del Canal de Urgel concluida en 1997 en donde apareció un padrón con un 50% de mujeres que antes no figuraban en el mismo ya que sus fincas estaban a nombre de un hombre- generalmente el marido-.

Las características de los miembros que las componen, su cantidad y el consumo de agua que realizan constituyen datos explicativos sobre la manera en que se estructuran los usos, se definen los sistemas de ingreso y exclusión y se eligen las autoridades.

Respecto del consumo de agua el Canal de Piñana se diferencia de los otros dos ya que en él tienen un mayor peso relativo los consumos de abastecimiento doméstico y los industriales, mientras que en el Canal AyC y en Urgel estos consumos son poco significativos.

Esta situación repercute no sólo en las modalidades de distribución sino también en el propio sistema de gobierno de los canales ya que la representación está asignada por las hectáreas bajo riego o su equivalente cuando se trata de abastecimientos o industrias.

Tabla 76 Consumos Comparados entre las tres CGR

| CONSUMOS COMPARADOS (en Hectáreas bajo riego) | URGEL (ordenanza 1994 en Ha) | PIÑANA (presupuesto 2000 en Ha) | ARAGÓN Y CATALUÑA (tarifas 2000 en m³) |
|--|-------------------------------------|--|--|
| Riego | 73.633,207 Ha (94,5%) | 12.723,77 Ha (57,5%) | 509.022.403 m ³ (97,5%) |
| Población | 1.486,003 Ha (2,01%) | 2.762,96 Ha (30%) | 11.814.768 m ³ (2,26%) |
| Industrial y otros | 2.517,636 Ha (3,41%) | 6.649,24 Ha (12,32 %) | 1.257.379 m ³ (0,24%) |

Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos en las tres CGR.

Dentro de los usos agrarios el tipo de producción varía significativamente entre un regadío y otro. Los cultivos leñosos, mayoritariamente los frutales, ocupan un 64% de la superficie cultivada de Piñana, un 23% en Urgel y un 45% en el área catalana de AyC. Mientras que los herbáceos, ocupan un 35% de la superficie de Piñana, un 76 % de Urgel y un 55% de la superficie de AyC. Debe destacarse que en los últimos años se ha reproducido el proceso del resto de Cataluña, en donde ha habido un crecimiento del maíz y los forrajes y una disminución de los cereales de invierno.

En Piñana destaca la horticultura con un 11% de la superficie cultivada, lo que indica que un 75% del territorio irrigado está dedicado a cultivos de alta rentabilidad económica.

Estas importantes diferencias en los sistemas de producción y en la rentabilidad de las explotaciones no se ve reflejada en los órganos de dirección de las CGR. El caso más llamativo es el de AyC donde se dan importantes contrastes, condicionada por las disponibilidades de agua, entre la zona alta (predominantemente cerealera) y la baja (con una fuerte presencia de los frutales). Sin embargo en la Junta de Gobierno prima el criterio de las hectáreas bajo riego lo que determina que los regantes de aguas arriba tengan seis representantes y los de aguas abajo tengan cinco.

Tabla 77 Distribución territorial de cultivos

| Distribución territorial de cultivos herbáceos (ha) | Distribución territorial de cultivos leñosos (ha) |
|--|--|
|--|--|

| | Urgel | Piñana | AyC (Lérida) | | Urgel | Piñana | AyC (Lérida) |
|-------------------------------|--------------|---------------|-------------------------|-----------------|--------------|---------------|-------------------------|
| <i>Cereales Invierno</i> | 14.429 | 500 | 8.335 | <i>Cítricos</i> | | | |
| <i>Leguminosas</i> | 220 | 35 | 106 | <i>Frutas</i> | 16.919 | 7.545 | 14.592 |
| <i>Maíz</i> | 19.116 | 1.243 | 2.291 | <i>Olivo</i> | 112 | | |
| <i>Arroz</i> | | | | <i>Almendro</i> | 111 | | |
| <i>Tubérculos</i> | 146 | | 76 | <i>Avellano</i> | | | |
| <i>Cult. Industriales</i> | 2.271 | | 1.410 | <i>Vid</i> | 70 | | 1.339 |
| <i>Forrajes</i> | 19.263 | 1.243 | 6.520 | <i>Viveros</i> | | | |
| <i>Hortícolas</i> | 366 | 1.367 | 582 | <i>Chopo</i> | 220 | 497 | |
| <i>Prados</i> | | | | <i>Total</i> | 17.432 | 8.042 | 15.931 |
| <i>Total</i> | 55.811 | 4.388 | 19.314 | | | | |

Fuente: MAPA 1997 y CGR

Dentro de las Comunidades de Regantes de Base que integran cada CGR se aprecian grandes diferencias en cuanto al tamaño como a la constitución de las mismas. Las Comunidades de Base de Piñana se encuentran enmarcadas en las jurisdicciones de los ayuntamientos siguiendo la tradición organizativa de este canal. Sólo una CR supera las cuatro mil hectáreas mientras que la mayoría de las otras quince CR se ubican en el orden de las quinientas hectáreas.

El Canal de Urgel está integrado por veintiuna Comunidades de Base. La mayoría de las CR superan las tres mil hectáreas.

El Canal AyC es el que tiene mayor cantidad de organizaciones de regantes sumando un total de 139. Estas se dividen en 95 Comunidades de Regantes; 41 tomas particulares y 3 Juntas de Regantes. La mayoría de estas tiene menos de quinientas hectáreas.

El número y demarcación de las CR podrá ser modificado mediante expediente que se tramitará e informará por la Junta de Gobierno de la CGR, con audiencia de las Colectividades interesadas y que será sometido a la aprobación de la CHE (art. 25 Piñana y 32 de AyC). Mientras que en Piñana y Urgel ha habido gran estabilidad en la composición de las Comunidades de Base, en AyC por el contrario se ha dado una gran movilidad con creación de nuevas comunidades y fusión o desmembramiento de otras. La causa principal de estas diferencias se deben a que en AyC la superficie de riego prevista se fue cubriendo poco a poco y ha sido recién en los últimos años cuando se completó totalmente.

Tabla 78 Análisis comparativo de las Comunidades de Base

| URGEL (ordenanza 1994) | PIÑANA (presupuesto 2000) | ARAGÓN Y CATALUÑA (tarifas 2000) |
|-----------------------------------|--------------------------------------|---|
|-----------------------------------|--------------------------------------|---|

| | | |
|--|---|--|
| Cantidad: 21 Cantidad /Tamaño: De 0 100 has a=0 de 100 a 499 has= 0 de 500 a 999 has= 0 de 1000 a 1.999 has= 4 de 2.000 a 3.999 has= 8 más de 4.000 has=9 | Cantidad: 16 Cantidad /Tamaño: De 0 a 100 has =2 de 100 a 499 has= 6 de 500 a 999 has= 6 de 1000 a 1.999 has= 1 de 2.000 a 3.999 has=0 más de 4.000 has= 1 | Cantidad: 139 Cantidad /Tamaño: De 0 a 100 has=18 de 100 a 499 has= 70 de 500 a 999 has= 20 de 1000 a 1.999 has=17 de 2.000 a 3.999 has= 11 más de 4.000 has= 3 |
|--|---|--|

Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos en las tres CGR.

En todos los casos queda claro el carácter subordinado de los integrantes de las CGR a las ordenanzas y disposiciones de sus órganos de gobierno. Con respecto a las Comunidades de Base que las integran se establece que las competencias de estas son tareas **delegadas** por las Comunidades Generales³⁷⁴. Las ordenanzas de las tres CGR prácticamente repiten el mismo texto: art. 28 Piñana; art. 6 Urgel y art. 6 AyC. Se puede sostener en principio que hay una jerarquía en la constitución de estos organismos ya que las funciones de las Comunidades de Base son propias de las CGR. Pero el RDPH establece en su art. 207-3 que en "ningún caso podrá una Comunidad General intervenir en las atribuciones privativas de las Comunidades Ordinarias en ella integradas". Es decir que las CGR no pueden controlar los acuerdos de las comunidades de base alegando una posición jerárquica.

La constitución las CGR de Urgel y del AyC (originalmente Sindicatos Centrales) se ha basado en el consenso voluntario de sus miembros mientras que la constitución de sus Comunidades de Base ha tenido un carácter forzoso. Sin embargo la presión para que se constituyan ha sido débil y fue recién en los años cincuenta en que se forzó su constitución formal.

El período de anarquía vivido en Piñana muestra la resistencia de las Comunidades de Base a aceptar imposiciones jerárquicas.

Estas condiciones de elegibilidad no determinan por sí mismas las características de cada organización ya que las mismas pueden variar en forma substancial según sea la estructura de propiedad que tenga cada CGR y los consumos de agua que se den entre los diferentes usos.

Dado que la representación de los usuarios depende del consumo de agua que realizan y que los consumos agrarios son los preponderantes, el régimen de gobierno dependerá de la forma en que se encuentra distribuida la estructura de la propiedad ya que el agua se encuentra adscripta a la tierra. Pero la elección de los síndicos de la asamblea depende de las Comunidades de Base por lo

³⁷⁴ Las funciones de las comunidades de base son: A) dictar las disposiciones convenientes para la mejor distribución de las aguas, desde que salgan por módulos y boqueras existentes en los canales en los canales y acequias principales. B) establecer los turnos rigurosos de riego entre todos los regantes en proporción a la superficie regable que cada uno posea. y/o al cultivo que realice según acuerde su JG. C) la limpieza y distribución de los cauces de distribución y desagües subalternos de sus cajeros márgenes y orificios. D) la ejecución de las obras de revestimiento y consolidación de los cauces de distribución que las Colectividades acuerden dentro del Plan General de revestimiento que apruebe la CG. E) Aquellas otras misiones que les confíe la CGR directamente o a través del Sindicato de Riegos.

que los sistemas electorales de estas son fundamentales porque pueden sesgar la representación. Esto es lo que sucede en Piñana y Urgel en los que la relación cantidad de propietarios y superficie de tierra por tramo de propiedad se redistribuye con el sistema electoral beneficiando a los más pequeños.

Estructura de la Propiedad

La distribución de la propiedad muestra diferencias importantes entre los tres canales. Mientras que en Piñana se da una organización casi de minifundio en el que más del 90 % de los propietarios tienen menos de 5 has. En Urgel un 12% de los agricultores tienen entre 5 y 20 has lo que hace que estos propietarios medianos sean más representativos en el conjunto. En AyC se da una distribución expandida hacia los extremos: un 45 % de los propietarios de menos de 5 has concentran un 7,5% de la propiedad, los que tienen más de 20 has son un 14 % de los propietarios pero concentran un 50 % de la propiedad (los propietarios de más de 50 has (3%) concentran el 22% de la propiedad).

Tabla 79 Participación relativa comparada de las CGR: propietarios y Has que ocupan por tramos de propiedad (en Has)

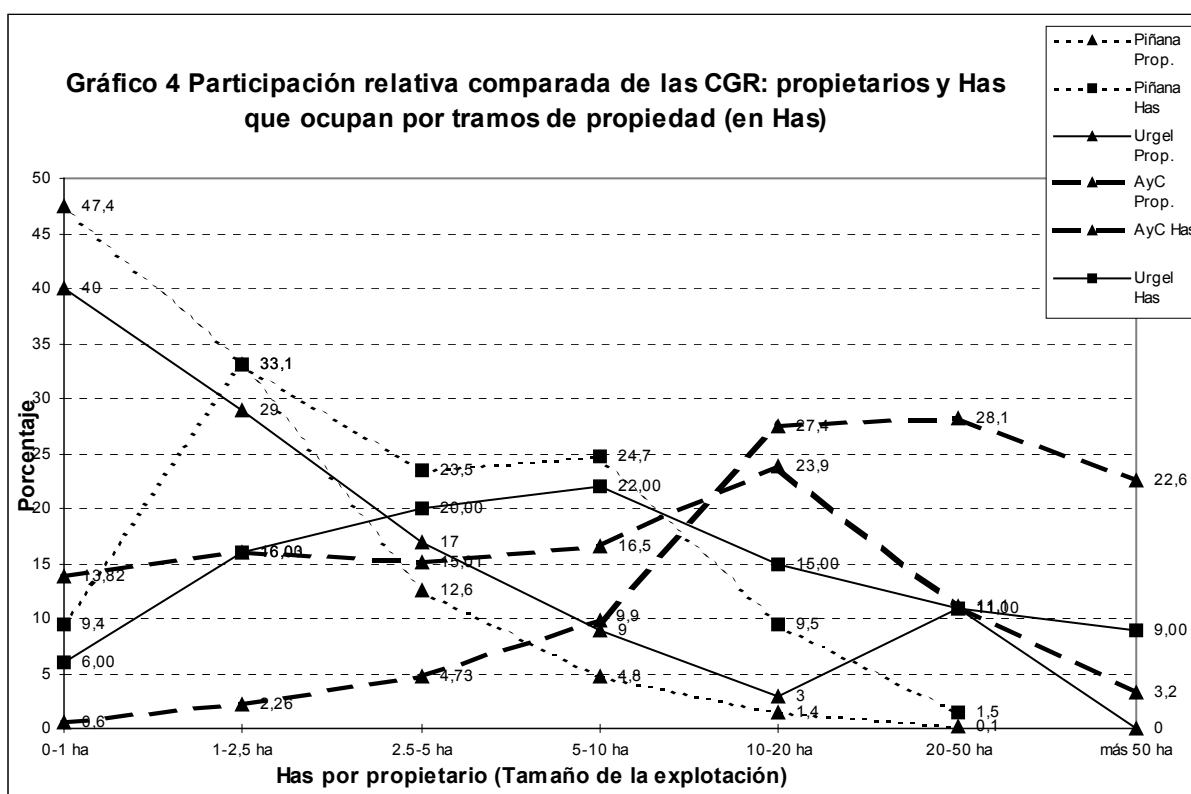
| CGR | Total Participes | Total has | Distribución de la Propiedad: % de propietarios y % en has por tramos | | | | | | | | | | | | | |
|---------|------------------|-----------|---|------|----------|------|----------|------|---------|------|----------|------|----------|------|-----------|------|
| | | | 0-1 ha | | 1-2,5 ha | | 2.5-5 ha | | 5-10 ha | | 10-20 ha | | 20-50 ha | | más 50 ha | |
| | | | Prop. | has | Prop. | has | Prop | has | Prop | has | Prop | has | Prop | has | Prop. | has |
| Piñana* | 2795 | 4.715 | 47,4 | 9,4 | 33,1 | 33,1 | 12,6 | 23,5 | 4,8 | 24,7 | 1,4 | 9,5 | 0,1 | 1,5 | | |
| Urgel | 23.868 | 70.252 | 40 | 6 | 29 | 16 | 17 | 20 | 9 | 22 | 3 | 15 | 11 | 11 | 0 | 9 |
| AyC** | 1.947 | 17.422 | 13,82 | 0,60 | 16,03 | 2,26 | 15,01 | 4,73 | 16,5 | 9,9 | 23,9 | 27,4 | 11,1 | 28,1 | 3,2 | 22,6 |

Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos en las tres CGR.

* Piñana: solo se consideran los datos de la Junta de Cequiaje

**AyC sólo se toman seis CR. Los datos del censo para toda la zona son de 7.610 propietarios en Lérida y 10.952 en Huesca (CGR AyC).

Si bien la propiedad constituye una fuente importante de asignación de poder interno entre los partícipes esto no significa que los propietarios más grandes controlen el funcionamiento de las Juntas de Gobierno de estas Comunidades. La reconstrucción de los apoyos de cada síndico se vuelve una tarea azarosa ya que en muchos casos síndicos que tienen propiedades relativamente pequeñas pueden representar a otras tierras o contar con el voto de familiares que sí tienen propiedades importantes. En Urgel los propietarios de más de 20 has son el 1% del total pero concentran el 20% de la propiedad. Sin embargo, ninguno de los integrantes de la JG actual tiene más de 20 has.



b) El sistema de gobierno

La estructura de gobierno

La diferenciación de roles entre subordinación y dominación no establece demasiadas complicaciones. La legislación diferencia entre los regantes y la Comunidad de Regantes. Los primeros tienen un rol subordinado respecto de las decisiones que se tomen en la CR. La subordinación de los regantes a las decisiones de la CR ha sido uno de los problemas más complicados de resolver por parte de las autoridades de estas organizaciones lo que obligaba a menudo a pedir el auxilio de la fuerza pública o de dotar al personal de armas de fuego para que pudieran cumplir con su misión. La conflictividad por desconocimiento de las autoridades es un problema superado en los últimos años.

La máxima autoridad establecida por ley es la **Asamblea de Usuarios** o Junta General. Un segundo nivel lo constituye la **Junta de Gobierno** y el **Jurado de Riegos**.

La Junta de Gobierno cuenta con un núcleo conformado por el Presidente, el Vicepresidente, el tesorero y el secretario que son figuras establecidas obligatoriamente por ley. A estas autoridades se le suma la figura del ingeniero responsable técnico de las obras y de las tareas de distribución de las aguas y mantenimiento de los canales. El Secretario Técnico es también una figura destacada ya que es el responsable directo de la administración económica y de personal de las CGR.

Esta estructura se reproduce en las CGR que son organizaciones de segundo grado con competencias sobre la distribución en alta y que han delegado la distribución en baja a las Comunidades de Base (CR). Esta separación de roles determina que el contacto directo con la masa de regantes lo tengan las comunidades de base mientras que la participación de los regantes en las CGR está más mediatizada.

El sistema de gobierno de los canales está en estrecha relación a la titularidad de los cauces³⁷⁵. La titularidad de los cauces puede ser estatal, municipal, privada, comunitaria o mixta. La gestión puede ser ejercida en forma directa o indirecta. La experiencia de gestión indirecta se ha dado en el Canal de Piñana en donde el Municipio entregaba en concesión o arriendo la administración del canal.

La participación de los usuarios en el gobierno de los canales ha sido una práctica frecuente en la historia de estos. El regadío ha sido el aprovechamiento más importante en todos los casos y el uso agrícola ha sido luego, del abastecimiento, el que ha tenido preferencia. La administración directa por parte de los usuarios con mayoría de los regantes se ha formalizado hace pocos años.

El gobierno de los canales varía de acuerdo a su constitución. Según sea la importancia de cada uso y de los usuarios, serán las formas en que se distribuye el poder dentro de cada organización. Mientras que en Urgel y AyC los usos agrarios tienen un predominio absoluto, en Piñana están más compensados los usos domésticos e industriales. Este mayor peso en los consumos no se correlaciona con la proporción de representación en el gobierno del canal: los representantes ante la Junta de Gobierno de abastecimiento e industria son sólo dos a pesar de que consumen casi el 40% de agua.

La composición de las Juntas de Gobierno también varía. Urgel compone sus Juntas de Gobierno con los presidentes de las Comunidades de Base más los representantes de ayuntamientos e industriales. AyC en cambio está compuesta por los representantes de dos zonas más los vocales natos y un representante no-regante.

De acuerdo con esta composición la JG de Piñana que es la superficie de riego más pequeña y de menor consumo es la relativamente más numerosa. En cambio AyC que es la superficie más grande tiene la JG más pequeña. Urgel ha adoptado una fórmula intermedia ya que tiene un Pleno de la Junta de Gobierno con más de veinte miembros pero sus competencias están comprimidas en la Comisión Permanente compuesta sólo por cinco miembros.

³⁷⁵La titularidad del agua no se ha puesto en cuestión en estos canales ni es el factor que explica la administración de los mismos. La Lag del siglo XIX mantuvo la tradición vigente en el reino de Cataluña que se aplicó al canal de Piñana en la que las aguas pertenecían a la Corona y esta les entregó la administración a los pueblos del lugar.

La creación de las Juntas de Explotación y Comisiones de Desembalse en el organismo de cuenca han creado una estructura de gobierno que está sobre las CGR y cuyas decisiones afectan directamente el funcionamiento de estas. La composición de estos organismos y las alianzas entre sus integrantes establecen nuevas reglas de juego a las que se deben ajustar cada CGR. La decisión de realizar desembalses o redistribuir el agua entre diferentes regadíos ha provocado importantes conflictos tanto entre los usuarios directos (regantes, abastecimientos, hidroeléctricas) como con otros actores interesados (organizaciones ecológicas).

La estabilidad en los cargos:

A pesar de las transformaciones en la estructura de la propiedad, del régimen de tenencia de la tierra, de los sistemas de cultivos y en general de las estructuras económicas y políticas de las zonas irrigadas en los últimos 25 años, un factor común de las tres CGR es la gran estabilidad que tienen los representantes de las estructuras de gobierno. En todos los casos el promedio de permanencia de los síndicos supera los diez años considerando el período 1975-2000. Este promedio se amplía considerablemente si se considera un período mayor. Muchos de estos síndicos han permanecido en los cargos durante más de veinte años y han rotado en diferentes funciones. Esto implica que las reelecciones son una cuestión frecuente en las CGR.

En el caso de AyC se destaca la continuidad en los funcionarios de la administración que participan en la Junta de Gobierno del canal.

Esto quiere decir que las CGR están dirigidas por élites que han logrado mantenerse al frente de los canales a pesar de las transformaciones vividas en los perímetros de riegos. Como se analizará más adelante estas élites han demostrado una gran capacidad de adaptación y su poder interno no se deriva sólo de la propiedad que ostenten como partícipes de las CGR.

Tabla 80 Continuidad en los cargos de las autoridades de las tres CGR

| Cargos | Permanencia en el cargo período 1975-2000 (en años) | | |
|------------------------|---|-------|-----|
| | Piñana | Urgel | AyC |
| Presidente | 13 | 12 | 12 |
| Vicepresidente | 13 | 6 | 8 |
| Tesorero | 13 | 4 | 8 |
| Presidente Jur. Riegos | 13 | 4 | 8 |
| Síndicos | 12 | 11 | 12 |

Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos en las tres CGR.

Reglas de decisión:

Los reglamentos de las CGR establecen los mecanismos de agregación de voluntades para resolver las cuestiones más importantes dentro de cada organización. Las decisiones más

importantes están reservadas a la Asamblea General como por ejemplo la elección de autoridades, la incorporación de nuevos usuarios, la aprobación de los presupuestos y derramas anuales.

En los hechos la Junta de Gobierno es quien asume el peso de las decisiones de la CGR. Las Asambleas raramente se reúnen más de dos veces al año mientras que el Sindicato de Riegos lo hace de manera periódica y debe resolver los asuntos que cotidianamente afectan a la CGR. La dinámica de estas organizaciones hace que el Presidente del Sindicato y sus colaboradores más cercanos concentren un mayor nivel de influencia sobre el resto merced a la información con que cuentan y a la red de relaciones que han podido articular como representantes del Sindicato.

Los mecanismos de decisión contemplan la representación de los regantes en las Juntas de Gobierno y en los Jurados de Riegos de acuerdo con las diferentes zonas que conforman el área de riego (zonas altas, medias y bajas).

Las asimetrías internas: la importancia de los liderazgos

Las CGR no constituyen un modelo de democracia directa ya que la propia Asamblea de Regantes tiene mecanismos de exclusión que filtran el ingreso de los partícipes y las reuniones convocadas son normalmente de sólo dos al año. Por los demás la mayor parte de las actividades propias de la CGR las desarrollan por sus órganos de Dirección fundamentalmente el Sindicato de Riegos y sus comisiones de trabajo. Este proceso de intermediación se ha fortalecido por la instauración de elites de gobierno en cada CGR- en las que se puede incluir al Secretario Técnico y al Ingeniero Encargado- que han mantenido gran continuidad en el tiempo.

La JG de AyC tiene un carácter mixto ya que está compuesta por regantes y funcionarios estatales. Si bien estos últimos no tienen voto en las decisiones su voz tiene mucho peso ya que ya que en el fondo, sobre todo el ingeniero encargado, la administración del canal es responsabilidad del Estado.

Dentro del Sindicato hay a su vez una concentración de actividades en la figura del Presidente que es el responsable de la parte ejecutiva y de representar los intereses de los regantes. Las actividades ejecutivas del presidente son muy importantes en el Canal de Urgel ya que bajo su responsabilidad está la coordinación de todos los servicios del canal. En Piñana estas actividades son menores de acuerdo con la dimensión del canal y las competencias acotadas de la CGR. En AyC el Presidente tiene competencias mucho más acotadas hacia la gestión que se realiza a través del Estado.

La personalidad de los líderes ha influido en el funcionamiento de estas organizaciones. En el Canal AyC se advierte el fuerte liderazgo que han tenido antiguos presidentes como Antonio Bernardó y Blas Mola. Se reivindica la acción enérgica de estos dirigentes para fortalecer la acción colectiva de los regantes en pro de las mejoras de las condiciones de riego. Este reconocimiento se

expresa mediante símbolos en los que se perpetúa el recuerdo de los mismos. En la entrada de la sede hay un busto en homenaje a Antonio Bernardó. A su vez la plaza ubicada frente a esta sede lleva su nombre. El prestigio de este dirigente se ha transmitido hacia sus hijos que participan en los organismos de gobierno de la CGR: Pilar Bernardó es secretaria de la CGR y Antonio Bernardó (h) es miembro de la Junta de Gobierno del Canal y Presidente del influyente Mercado de Ganado de la Lonja de Binéfar. Blas Mola fue un importante dirigente político franquista que abandonó la vida política en los setenta pero que mantuvo una intensa actividad pública desde la dirección del Canal y que después de renunciar al mismo ha mantenido su influencia dentro de la CGR.

El liderazgo en el canal de Urgel ha estado siempre unido al prestigio de sus dirigentes desde las actividades profesionales o políticas desplegadas a nivel local o regional. Dos dirigentes históricos Josep Solans y Francesc Nart que tuvieron un rol protagónico en el proceso de reversión de los canales a los regantes eran médicos de profesión en las ciudades de Linyola y Juneda; Jaume Culleré fue presidente de la Diputación de Lérida además de haber ocupado otros importantes cargos políticos y en asociaciones profesionales; Xavier Coll es Diputado del Parlamento de Cataluña y Presidente de la Cooperativa Ivars de Urgel.

La CGR de Piñana ha mantenido la tradición de que el máximo cargo sea desempeñado por el Alcalde de Lérida. Esta es una figura cuyo peso es esencialmente simbólica ya que además de mantener la tradición une en una misma figura el peso de la autoridad de mayor rango político de la zona con la de ser el máximo representante de los regantes. El actual presidente de la JG es el representante de la zona que encabezó la resistencia de los pueblos de la zona alta.

La vinculación de las autoridades de los regantes con otros actores les da un plus de información y vinculaciones que el resto de regantes no tiene. Es decir que por el propio funcionamiento de las CGR se profundiza la asimetría entre autoridades y partícipes con una distribución de recursos (información, relaciones, conocimiento) en favor de los primeros.

En los tres canales la representación de los intereses de la CGR por parte de sus máximas autoridades (sobre todo de la Junta de Gobierno) es una tarea fundamental en la que invierten importantes cantidades de recursos y de tiempo. Los regantes deben asistir a numerosas reuniones ya sea por obligación - como en los organismos de cuenca- o por propia iniciativa para realizar gestiones en pro de sus comunidades. En el año 1995 los representantes Canal AyC asistieron a treinta reuniones en Zaragoza y trece en Madrid mientras que en 1997 asistieron a 37 reuniones repartidas entre Barcelona, Zaragoza y Madrid (MCAyC 1995, 1997). Algo semejante sucede con las otras CGR que dedican una parte importante de sus actividades a la gestión de puertas afuera de sus comunidades como también recibiendo a dirigentes políticos o funcionarios en sus propias instituciones. Estos desplazamientos hacia ciudades alejadas los obliga a dedicar un día laboral a

estas faenas lo que adquiere gran valor si se considera que estos cargos son honoríficos y que las CGR sólo cubren los viáticos.

Las otras fuentes de poder interno

Si bien la propiedad constituye una fuente importante de asignación de poder interno entre los partícipes esto no significa que los propietarios más grandes controlen el funcionamiento de las Juntas de Gobierno de estas Comunidades. La reconstrucción de los apoyos de cada síndico se vuelve una tarea azarosa ya que en muchos casos síndicos que tienen propiedades relativamente pequeñas pueden representar a otras tierras o contar con el voto de familiares que sí tienen propiedades importantes. En Urgel los propietarios de más de 20 has son el 1% del total pero concentran el 20% de la propiedad. Sin embargo ninguno de los integrantes de la JG actual tiene más de 20 has.

Para comprender la composición de las Juntas se deben considerar otros factores como la adscripción a un programa de gobierno, las alianzas circunstanciales entre diferentes sectores, la ambición, liderazgo y prestigio de los candidatos, el poder de estos en otros ámbitos, el conocimiento y confianza entre los líderes o el interés que tengan los propietarios en participar.

El concepto de poder se vuelve muy relativo y no está atado en exclusividad a la posesión de un recurso concreto como la propiedad. Otras fuentes importantes de poder interno dentro de las CGR son la posición territorial que ocupan los partícipes, la cantidad de agua que consumen los propietarios no regantes, los derechos adquiridos que se invocan, la importancia económica de la actividad, la titularidad de las obras, la experiencia, el conocimiento y los recursos adicionales que pueden aportar los dirigentes al canal.

Pero el poder interno no sólo tiene que ver con recursos 'objetivos' o estructuras que limitan las agendas de estas organizaciones. La mayoría de los entrevistados coinciden en que en las Asambleas no se dice todo lo que se piensa y de hecho muchos regantes se sienten excluidos ya que allí no tienen nada que decir. Esto podría deberse a diversas razones: timidez, incapacidad para comunicar lo que se piensa, temor a las represalias, parquedad, etc. Pero la manifestación de Eloi Palau para quien

"disentir en la asamblea de la CGR de Urgel era prácticamente imposible porque la gente se siente dominada por la mayoría" (Segre 27/02/1983)

es reveladora de una cuestión más profunda de control interno. Este actor sería en principio el menos indicado para pronunciar esta frase: tiene poder propio, representa a todos los municipios de la zona irrigada, está acostumbrado a la retórica y a la confrontación y sabe, porque proviene de

un ámbito deliberativo, que el disenso es compatible con las mayorías de gobierno. Sin embargo, cuando se analiza en profundidad su discurso el 'dominio' del que habla se debe a una forma de control más profundo y sutil que tiene que ver con la faz radical del poder.

El control interno en el funcionamiento de las CGR se debe a las prácticas discursivas (Foucault 1984) en las cuales se determina qué es lo que está prohibido (cualquiera no puede hablar de cualquier cosa), qué procedimientos internos se deben respetar y qué reglas y condiciones se deben cumplir para poder entrar en el orden del discurso.

Estas prácticas discursivas reproducen las tendencias culturales de los Congresos Nacionales de Riego en donde los regantes priorizan tener una voz única sobre los regadíos (López A. 1992). Esto se expresa en las actas de las asambleas de la CGR de AyC. Ante problemas entre algunas Comunidades de Base y Ayuntamientos de la zona, el Presidente de la CGR planteaba

"la conveniencia de una acción unitaria que sea reflejo de la armonía de los regantes de toda la zona" (Actas de la Asamblea CGR AyC 1979).

En otros momentos estos mecanismos de control tienen un carácter más coercitivo. En 1954 una asambleísta cuestiona el funcionamiento de la Junta de Gobierno y su Presidente, el Sr. Bernardó, solicita un voto de confianza que se obtiene por aclamación. El asambleísta se abstiene en esta votación y el Presidente lo conmina a que se expida. En 1989 la Asamblea de la CGR de Urgel decidió su apoyo a la presa de Rialb. El único partícipe en contra de esta medida (que había propuesto que el agua fuera a Barcelona y que se mejoraran los sistemas de regadío) fue 'invitado' a abandonar la sala (La Mañana 27 de febrero de 1989).

La unanimidad en los acuerdos internos no sólo reafirma la posición de poder de las Juntas de Gobierno sino que también es una reafirmación de lo que estas organizaciones defienden.

La participación

La motivación por participar está vinculada sobre todo a tareas concretas que afectan al regante como son la distribución del agua y la decisión de obras de construcción y mantenimiento. En el primer caso los antiguos conflictos en los grandes canales por la forma en que se distribuye el agua o por apropiación indebida o mal uso, hoy en día se han mitigado y son muy poco frecuentes. A su vez la mayoría de los grandes propietarios de Urgel y AyC tienen bocas particulares y se manejan directamente con la CGR o con la administración estatal sin que medien las Comunidades de Base por lo que se neutraliza otro mecanismo de participación.

En cuanto a las obras de mantenimiento y construcción y sobre todo los gastos que estas implican, en general se deciden en base a un amplio consenso considerando que estos gastos son los mínimos e indispensables para que funcionen los canales. Las tareas de limpieza que antiguamente

convocaban a la participación de los propios regantes, hoy en día se realizan en forma mecanizada y mayoritariamente por empresas contratadas.

En la medida en que las decisiones de los órganos de gobierno no afectan las actividades más sensibles para los regantes se confía y se delega las responsabilidades en otros. Además debe agregarse la poca motivación de muchos regantes ya sea porque perciben que no pueden incidir en las decisiones (los propietarios más pequeños) o porque no les interesa inmiscuirse en asuntos que no les reportan beneficios (los propietarios más grandes).

Las estructuras técnico-administrativas

Para las tareas de administración del canal la Junta de Gobierno cuenta con una plantilla de personal remunerado que puede ser permanente o temporario y que al aumentar las dimensiones de los canales exige una mayor diferenciación funcional. Mientras que en Piñana esta estructura de personal es reducida dada las dimensiones del canal y la limitación de competencia de la CGR a determinados tramos del canal, en Urgel y AyC las dimensiones de la plantilla de personal se amplían considerablemente.

En AyC esta plantilla de personal se encuentra dentro de la órbita del Estado por lo que sus expectativas están vinculadas a la carrera administrativa y dependen de las decisiones de un ámbito político administrativo. Esto es más evidente en el caso de los máximos responsables del canal que dividen su tiempo entre Zaragoza y Monzón y en el hecho de que muchos no son residentes en el lugar ni tienen intereses directos en la zona. Tener un buen desempeño en el canal puede significar un ascenso en sus carreras profesionales que los lleve hacia otro destino como Zaragoza. Una de las explicaciones sobre la permanencia del Estado en la administración del canal está dada por el propio interés de la administración en mantener una estructura de poder y control social y en la lógica de supervivencia de las estructuras burocrático-administrativas.³⁷⁶

En el anexo en el cuadro 32 se sintetizan la evolución de los sistemas de gobierno, los partícipes de las CGR, las condiciones para ser asambleísta y la composición de la Junta de Gobierno de las tres CGR.

³⁷⁶ Entre las consultas realizadas entre funcionarios y dirigentes agrarios no existe coincidencia sobre las causas por las cuales se ha mantenido la presencia del Estado en un regadío que bien podría ser administrado por los propios regantes. Una explicación es la que ofrecen aquellos, entre los que hay funcionarios públicos, para quienes el Estado no tiene interés en desprenderse de estos canales. Debido a el control de importantes recursos económicos, la influencia directa sobre una amplia zona o la propia lógica de la burocracia que busca mantener sus puestos. La otra explicación es la de aquellos que ven que en realidad son los propios regantes los que no muestran interés en que se reviertan los canales lo que se comprueba con el hecho de que este nunca ha sido un objetivo del Sindicato. Las causas serían la comodidad de que un tercero en el que se confía se haga cargo de tareas muy complicadas y conflictivas que requieren gran cantidad de tiempo para quienes son los máximos responsables. Esta sería la causa por la cual los propietarios más importantes no se involucran directamente en la Junta de Gobierno del Canal como sucede en los otros canales. Quizás la respuesta sea una mezcla de ambas situaciones que han determinado un modelo asociativo entre Estado y particulares semejante al propuesto por P. Schmitter (1991).

12.2.6 La construcción, el mantenimiento y la limpieza de los cauces:

La realización de las obras de infraestructuras básicas de los canales desde las tomas o azudes en los ríos hasta las bocas, la conducción y la distribución a los usuarios, son tareas que han exigido un gran esfuerzo dadas las precarias condiciones tecnológicas con que se contaban cuando fueron construidos.

Los tres canales se encontraban en una situación diferente a principios del siglo XX. El Canal de Piñana, diseñando varios siglos atrás, era un canal que a pesar de la precariedad de su construcción se encontraba en pleno funcionamiento abasteciendo a población, industrias y regadíos. La construcción de la presa de Santa Ana en 1962 obligaría a adecuarlo a las exigencias de nuevos caudales.

El Canal de Urgel se había quedado chico a los cincuenta años de su inauguración y había que realizar un canal complementario. En AyC sucedía otro tanto ya que por problemas en el diseño y construcción el canal funcionó de manera precaria en las primeras cuatro décadas³⁷⁷.

El apuro por terminar la construcción y una inadecuada planificación no previeron las obras complementarias para facilitar el asentamiento de la población ni las redes secundarias ni la preparación de los terrenos para el riego. Todo esto redundó en los costos que aumentaron drásticamente poniendo en cuestión la viabilidad de los proyectos. Esta fue una de las causas principales del fracaso de las experiencias de iniciativa privada en estos dos grandes sistemas de riego. El Estado decidiría intervenir directamente para terminar la construcción del Canal AyC y para realizar la obra del Canal Auxiliar de Urgel.

El aumento de las necesidades de agua por los nuevos cultivos llevaría a la construcción de obras de regulación de los ríos para abastecer demandas crecientes. Con la construcción de las presas de Barasona, Santa Ana y Oliana el Estado obligaba a los regantes a acondicionar sus infraestructuras. Esta función no dependería de la propia voluntad de las CR sino de una instancia jerárquica superior.

El tipo de conocimiento respecto de las obras ha ido variando desde el ensayo/error hacia un modelo en que se fortalece cada vez más la necesidad de anticipación. Aunque las primeras obras proyectadas en Urgel y AyC siempre estuvieron a cargo de ingenieros las crónicas de los propios protagonistas y la evolución de los canales demuestran que las mismas se realizaron con una estética ingenieril en la que no se tuvieron en cuenta los criterios de máxima virtuosidad de las propias

³⁷⁷"El ropaje con que se cubrió el canal al principio resultó ser muy vistoso; pero en realidad va resultando como una tela que se gasta y agujerea muy pronto" Diario Agricultura. Periódico defensor de los intereses de los sindicatos y Comarcas de la zona del Canal de Aragón y Cataluña. Año 1. Nº 11.

épocas en que fueron realizadas aplicándose los criterios más apropiados para los escasos recursos y tiempo del que se disponía.

Las prácticas de ensayo/error en la construcción no se terminaron en los tiempos modernos como quedó demostrado en el primer tramo de revestimiento del canal de Piñana que poco tiempo después se tuvo que rehacer o en las actuaciones para desbloquear el Embalse de Barasona³⁷⁸. Pero la propia evolución de las técnicas de construcción y los procedimientos de control y evaluación previa exigidos en la actualidad han ido reduciendo los niveles de riesgo en las prácticas ingenieriles.

El *mantenimiento y reparación de los cauces* ha sido un problema central que ha afectado el desarrollo económico de las áreas de influencia provocando fuertes conflictos sociales. El descuido y la falta de inversión o causas ajenas a los regantes (como la guerra civil) que impiden el mantenimiento de los canales provocaron el colapso de los sistemas de riego.

La rotura de los canales ha sido un fenómeno habitual motivado por las fuertes avenidas, la debilidad de las construcciones, las dificultades del terreno o el natural desgaste provocado por la erosión. El hecho de verse privado de agua por la rotura de los canales en las épocas de más demanda provocaba fuertes perjuicios económicos desalentando las inversiones por la falta de garantías de agua. Este problema no sólo era habitual en los regadíos más antiguos como Piñana sino que hasta mediados de este siglo era el problema central de AyC.

Los responsables de realizar las **tareas de limpieza** han sido tradicionalmente los regantes, la empresa concesionaria o el propio Estado. Piñana distribuyó estas competencias entre diferentes jurisdicciones y usualmente se contaba con el trabajo de los propios regantes para realizarlas. En Urgel las tareas de limpieza de los canales secundarios fueron realizadas hasta 1934 por los regantes que transfirieron esta función a la Sociedad Canal que la transmitiría a la CGR. En AyC esta tarea ha sido realizada por el Estado en los canales de su jurisdicción pero en los últimos años los regantes se ocupan de la limpieza y desbroce de los cauces.

Las **tareas de revestimiento** de los canales recién se comenzaron a mediados del siglo XX. Los canales más antiguos fueron los últimos en emprender estas obras: Canal AyC en los años 50', Urgel empieza a mediados de los 60' y Piñana a principios de los 70'.

³⁷⁸La experiencia del vaciado del embalse de Santa Ana sirvió para que se tomaran una serie de precauciones en el embalse de Barasona como fue la contratación de cuatro comités para el seguimiento de las actuaciones. La falta de experiencia documentada en desembalses llevó a que muchas decisiones se tuvieran que tomar sobre la marcha desconociendo con certeza las consecuencias de las mismas. Así, por ejemplo, a pesar de que el Comité de Expertos tuvo entre otros objetivos la preservación de la fauna ictícola y se tomaron algunas medidas para prevenir un impacto negativo, el desembalse supuso la muerte del 90% de los peces del embalse.

El revestimiento de los cauces no terminó con los problemas de mantenimiento ya que el continuo desgaste de las obras obliga a realizar inversiones constantes. El costo de mantenimiento de los cauces ha ido creciendo en el tiempo constituyéndose en un problema que afecta la viabilidad de la gestión comunitaria. Las ayudas y subvenciones estatales han estado presentes en la realización de estas tareas.

Las tareas de construcción y mantenimiento han requerido un elevado grado de especialización lo que hace que no pueden ser asumidas por los regantes. Lo mismo sucede con las obras de regulación. Los ingenieros en caminos y puertos han sido los responsables técnicos de encararlas.

Las tareas de mantenimiento y conservación también están a cargo de especialistas aunque en este caso pueden ser ingenieros en caminos o agrónomos.

12.2.7 El sistema de financiamiento

"L'economia y administració dels recs del Segrià i de Fontanet ha estat per a Lleida la primera i principal problemàtica de tots els temps" (Llandosa J. 1980:72).

Los tres canales tienen diferentes sistemas de financiamiento que se ha ido transformando según los cambios de las políticas públicas y en los regímenes jurídicos.

El canal de Piñana desarrolló un complejo sistema de financiamiento con más de diez cánones que se dividían en ordinarios y extraordinarios. La aplicación de estos cánones ha estado limitada a los territorios en donde tenía competencia directa el Ayuntamiento de Lérida. Las normas provisionales de 1967 siguieron los criterios tradicionales de distribuir las cargas de acuerdo con las pautas tradicionales. La segunda característica que se mantuvo es que los abastecimientos humanos y los industriales siempre han tributado más que los agrarios.

El Canal de Urgel tuvo durante cien años un sistema tarifario acordado entre los regantes y la empresa concesionaria con una tarifa fija -'el noveno'- atada a la producción anual. Este sistema concluye con la reversión del canal a los regantes y se implementa el canon proporcional a las hectáreas de riego.

El Canal de AyC desarrolló en sus comienzos un sistema tarifario basado en la suscripción volumétrica fija y el libre consumo. Este sistema se reforma para dar lugar a una fórmula binómica que combina un valor fijo proporcional a las hectáreas regadas con uno variable determinado por el agua consumida.

El sistema de financiamiento de la construcción fue muy distinto en cada caso. En Piñana dependía básicamente del Ayuntamiento de Lérida. El Canal Principal de Urgel fue realizado con fondos privados y ayudas estatales, mientras que el Canal Auxiliar fue encarado por el Estado con la

Legislación de Obras Hidráulicas de 1911. El Canal AyC en cambio fue realizado con inversión estatal.

Las grandes obras de regulación incorporaron nuevos cánones en los que los regantes contribuyen con una proporción de las mismas.

Las tareas de revestimiento de los cauces que se iniciaron a mediados de siglo fueron financiadas con las leyes de auxilio a las obras hidráulicas y con subsidios gubernamentales. El Pacto de Piñana determinó que parte de las obras de revestimiento de este canal fueran asumidas directamente por organismos estatales.

La historia de Piñana muestra la importancia creciente de los gastos de mantenimiento y conservación. Esta situación, que se da también en los otros dos canales, es uno de los aspectos más críticos de la gestión ya que los cánones no alcanzan para cubrir la amortización de las obras. La depreciación de los productos agrícolas y la fuerte apreciación de la construcción, han determinado que estas actividades sean cada vez más costosas para la agricultura incidiendo de manera creciente sobre las tarifas de riego.

Otro elemento común a todos los regadíos es la especial sensibilidad demostrada por los regantes respecto de la variación de los cánones. Los conflictos por los cánones en Urgel y Piñana han puesto en cuestión la gobernabilidad de los canales. Los intentos de la Administración- tanto Central como Autónoma- por establecer nuevos cánones han sido resistidos por los regantes. Los regantes de estas zonas asumen los valores de la gratuidad del agua sostenidos en los Congresos Nacionales de Riegos y de la propia política de riegos.

Las diferencias en las tarifas que aplican las CGR y las propias Comunidades de Base determinan que hayan importantes diferencias entre las diferentes CR.

Tabla 81 Las tarifas de las CGR

| | Urgel | AyC | Piñana |
|------------------------------------|--|--|--|
| Regantes* (costos CGR) | 0,84 pts/m ³ | 0,87 pts/m ³ | 0,25 pts/m ³ |
| Regantes** (costos totales) | 1,68 a 1,86 pts m ³ (18.000/20000 pts./ha) | 1,77 pts/m ³ (10.400 pts/ha) | 0,37 a 1,12 pts/m ³ (4.000/ 12.000/ha) |
| Industriales | 1,68 | 1,75 pts/m ³ | 0,24 pts/m ³ |
| Abastecimiento | 4,20 | 4,38 pts/m ³ | 0,20 pts/m ³ |

Fuente: Elaboración propia

*Presupuestos CGR

**Consultas a las Comunidades sobre el informe del Pla Director dels Regadius (1999).

Los sistemas de premios o incentivos sólo se dieron en los comienzos de los canales de Urgel y AyC y tendían a promover por medio de alicientes económicos la rápida extensión de los regadíos. Las tarifas binómicas aplicadas en el Canal de AyC desalientan un uso excesivo del agua.

Los otros incentivos hacia los regantes provienen de organismos estatales que promueven la mejora de los sistemas de riego a través de subvenciones económicas a estas inversiones.

El Pacto de Piñana significó un modelo de compensaciones para los perjudicados por el nuevo sistema de modulación. Los mecanismos utilizados fueron la indemnización económica (para las industrias) y las obras de mejora del sistema de riegos a cuenta del Estado para los regantes.

Las reglas de información

Urgel y AyC son dos modelos de gestión en los que una empresa privada y el Estado han requerido de información más exhaustiva por parte de los partícipes. Los Canales de Urgel desarrollaron un estricto sistema de información monitoreado por la sociedad administradora del Canal que era el soporte en el que se basaba el sistema tarifario. Los regantes estaban obligados a informar de sus producciones anuales y sobre estas cantidades se aplicaban las tarifas correspondientes. El sistema se abandonó al transferir los canales a los regantes en 1964. Este sistema se aplicó antiguamente en el canal de Piñana.

El Canal de AyC ha aplicado un sistema de tarifas binómicas que permite una modulación de los caudales como también suministrar información sobre la evolución del consumo de cada toma.

Las tareas de administración demandan conocimientos administrativos, contables y financieros. Urgel, con una importante plantilla de personal administrativo y Piñana, con una plantilla mínima, realizan estas tareas con personal dependiente de la CGR, mientras que AyC lo hace con personal dependiente del Estado. En los últimos años estos servicios se han informatizado.

Si se considera al control de la información como una fuente de poder de la organización sobre sus miembros existen diferencias significativas entre las tres CGR. El control de la información básica sobre la gestión de los riegos es más intenso en Urgel, es limitado a algunos tramos en Piñana y depende de la administración estatal en AyC.

Cuadro 22 El control de la información en las CGR

| Tipo de Información | Organismo a cargo | | |
|--|-------------------|-----------------------|---------------------|
| | Urgel | Piñana | AyC |
| Expedientes (altas y bajas; permisos) | CGR | CGR en algunos tramos | CHE |
| Expedientes jurídicos (Jurado de riegos y otros) | CGR | CGR en algunos tramos | CGR |
| Padrón de usuarios | CGR | Comunidades de Base | Comunidades de Base |
| Catastro | CGR | Comunidades de Base | Comunidades de Base |
| Otros usos | CGR | CGR en algunos tramos | CHE |

Fuente: Elaboración propia

La información catastral se vuelve un elemento determinante para tres aspectos fundamentales de la gestión. En primer lugar, la principal función de las CGR, la distribución, se hace en proporción a la propiedad de la tierra (en AyC se incluye también el consumo). En segundo lugar, las derramas tienen en la propiedad el objeto imponible básico (con las especificidades de AyC y Piñana). Por último, la representatividad- como se miden los votos de los partícipes- está en relación a la propiedad. De allí que mantener un registro de propiedad fiable y actualizado es una tarea fundamental pero compleja por la movilidad de la propiedad y las grandes dimensiones y cantidad de propietarios incluidos.

Urgel es el único canal que cuenta con un padrón de usuarios y una planimetría de todas las tierras que la ha mantenido desde los inicios del canal y que se ha actualizado recientemente. Este sistema se encuentra unificado en un sistema informático en el que se pueden relacionar los diferentes componentes de esta información.

Los padrones de los otros dos canales están a cargo de las Comunidades de Base. En Aragón y Cataluña está previsto realizar una planimetría semejante a la de Urgel a través del Ministerio de Medio Ambiente.

El Canal AyC cuenta con un sistema informatizado que permite una redistribución automática de los consumos de sus usuarios pero que tiene ventajas adicionales porque reduce el nivel de error, permite un seguimiento de los consumos, agiliza los mecanismos de distribución y redistribuye las cargas.

12.2.7 La Justicia de los canales

Los problemas suscitados por las cuestiones y litigios entre las Comunidades de Base son el objetivo fundamental establecido en las ordenanzas de riego de las CGR. (art. 8 ordenanzas de Piñana y Urgel y art. 9 de AyC). Los conflictos entre los regantes se dirimían hasta no hace mucho tiempo mediante el uso de la fuerza por parte de las autoridades de los canales o el auxilio de la fuerza pública.

Si bien las Ordenanzas de riego han asumido las pautas establecidas en el Modelo de Ordenanzas de 1884, el Canal de Piñana ya contaba con normas y procedimientos escritos y simples y un sistema de justicia autónoma.

En los tres casos se respeta tanto el carácter público y verbal de los procedimientos como la ejecutoriedad de los actos que sólo pueden recurrirse por infracciones en el procedimiento pero no por las cuestiones de hecho.

La composición de los Jurados contempla representaciones territoriales y en el caso de Piñana se incluye la participación de los industriales.

El sistema de castigos establecidos por la normas comunitarias es simple y pensado para resolver las cuestiones de hecho que puedan suscitarse entre los regantes. Las ordenanzas tipifican las faltas que pueden motivar sanciones pero esta tipificación es general sin que exista un código o reglamento estricto al que deben atenerse los regantes. Rara vez se llega a las medidas extremas del corte o restricción del agua o a la expulsión del partícipe a la Comunidad de Regantes. Las multas o sanciones pecuniarias son poco comunes y los conflictos entre partícipes o CR se intentan de resolverse por la vía de la conciliación entre las partes.

Este sistema de justicia benévola se corresponde con la practicada por el Estado que raramente aplica sanciones a los regantes y mucho menos utiliza los mecanismos más rigurosos como puede ser la caducidad de la concesión.

Los problemas fundamentales que tiene la Justicia en los Canales son derivados del carácter especial de las CR para quienes la legislación no ha profundizado en procedimientos comunes por la dificultad de compatibilizar la gran diversidad de las normas basadas en la costumbre. Esta situación genera problemas sobre todo en las Comunidades de Base que se pueden ver desbordadas por no respetar los lineamientos básicos del debido proceso establecidos por la Lag como por ejemplo el derecho de defensa del acusado.

Donde las lagunas jurídicas son mayores es sobre el alcance de la capacidad sancionatoria de las CGR. En este caso el problema se centra en la limitación que tienen las CGR para aplicar las sanciones del Jurado de Riegos sino también en la posibilidad de corte del agua por falta de pago. En el primer caso el problema se centra en los no-partícipes sobre los que las CGR no tienen competencias sancionatorias y deben acudir a los tribunales ordinarios³⁷⁹. En el segundo caso el problema es más complejo ya que, como ha sucedido en el caso de AyC con los abastecimientos, la capacidad sancionadora de las CGR está limitada por la presión social que puedan ejercer los afectados (apoyada a veces por las autoridades públicas)³⁸⁰.

Uno de los problemas más importantes ha sido definir la capacidad sancionadora de los Jurados de Riego que se ha puesto en cuestión sobre todo por los abastecimientos de poblaciones que como usuarios preferentes resulta difícil sancionarlos.

Las actividades de los Jurados de Riego de las CGR han sido mínimas en los últimos años.

³⁷⁹Un caso especial es el del Tribunal de las Aguas de Valencia en donde usuarios no partícipes y no usuarios aceptan la competencia de los mismos sin recurrir las sentencias de estos.

³⁸⁰La Unión de Pageses ha argumentado que no se le puede cortar el agua a un agricultor ya que además de impedir su capacidad de pago se coarta su medio de subsistencia.

En muchos casos la función de estos es de mediación en los conflictos entre CR con intervención de los asesores letrados³⁸¹. En otros casos se las ha apoyado legal y financieramente cuando han tenido juicios en el ámbito contencioso-administrativo.

Precisamente han sido los juicios en el ámbito administrativo y judicial los más importantes en los últimos años. Las grandes obras de regulación han dado lugar a que proliferen diferentes tipos de recursos en los que los regantes han intervenido defendiendo sus intereses.

Para la defensa de los intereses de las CGR estas cuentan con el auxilio de especialistas en derecho quienes cumplen un importante rol asesorando a las CR tanto en los asuntos internos como en los conflictos legales planteados en otras jurisdicciones. La elevada sensibilidad de los regantes a que se vean afectados sus derechos de concesión hacen que estas tareas sean prioritarias para el funcionamiento de las CR. Estas funciones están desempeñadas por personal que tiene larga experiencia como abogados de los canales- pueden ser los mismos secretarios de la CGR- y en su caso los regantes acuden a especialistas destacados- como el catedrático especialista en derecho de aguas Sebastián Martín Retortillo contratado por la CGR del Canal de Urgel- para la defensa de sus intereses.

12.3 El grupo en las CGR

El problema de la escala incide directamente en la intensidad de los grupos. Mientras más grande es la superficie irrigada y mayor es el número de partícipes integrados, las relaciones entre estos son menores. La **transitividad**, la **frecuencia** y el **alcance** de las actividades se favorecen en las comunidades más pequeñas con roles más indiferenciados. El hecho de que el personal autorizado de una CR sea el único que puede realizar las tareas de distribución del agua dificulta las relaciones entre los propios regantes.

También las reglas de elegibilidad que restringen la participación de los pequeños regantes en las asambleas dificultan la integración grupal de estos.

La **proximidad** de los partícipes también se ve afectada por el tamaño de las explotaciones y el lugar de residencia de los propietarios. En las pequeñas explotaciones los partícipes interactúan más que cuando se trata de grandes explotaciones. Una elevada parcelación de las explotaciones genera más interacciones entre los regantes. Por otra parte, los partícipes no residentes han sido vistos como un problema para la gestión de las organizaciones de regantes.

Las tecnologías que permiten una autoregulación de los recursos despersonalizan las relaciones por lo que la frecuencia de contactos entre los partícipes disminuye: de ponerse en

³⁸¹ En todos los casos se observa una larga duración de los asesores letrados en sus cargos. Piñana y Urgel han

práctica el canal inteligente en AyC, la confianza en la eficiencia del personal que realiza las tareas de control y monitoreo se trasladaría a la bondad de un sistema informático³⁸². A su vez las obras de autoregulación que se crean dentro de las CR permiten un mayor control de los partícipes afectados y una menor dependencia de las decisiones del grupo.

La aplicación de nuevas tecnologías ha permitido perfeccionar los mecanismos de control con parámetros objetivos con los que se fortaleció la confianza de los regantes en los organismos de gobierno disminuyendo el margen de discrecionalidad y conflictos sobre todo en la distribución del agua.

Si bien la Junta de Gobierno es formalmente el órgano que ejecuta las decisiones de la Asamblea o Junta General, en la realidad lleva casi todo el peso de las actividades de las CGR. A la vez sus decisiones se ejecutan a través del personal contratado bajo la coordinación del Presidente y el Staff ejecutivo (Secretario, tesorero, ingeniero encargado). En el caso de AyC estas actividades las realiza el Estado.

La reunión de los regantes en las Asambleas rara vez se concreta más de dos veces al año y en estas reuniones los regantes participan a través de sus representantes. Los temas más importantes que normalmente deben aprobar las asambleas (presupuestos, propuestas de obras, memorias de la Junta de Gobierno) son elaborados por la Junta de Gobierno y por lo general no se modifican. Las reformas de las ordenanzas producidas desde que se constituyeron las CGR en los años sesenta y setenta sólo han sido adaptaciones a la nueva legislación de aguas de 1985.

Las actividades propias de las CGR no fomentan la interacción de la mayoría de los regantes por los procesos de intermediación y los filtros que limitan la participación de los mismos. Las relaciones entre la élites que gobiernan los canales son en cambio muy continuas y fluidas con vínculos estrechos fortalecidos por la continuidad en los cargos que favorecen la confianza mutua. En el caso de Urgel en donde hay una Comisión Permanente propuesta normalmente por el Presidente se refuerza el núcleo de confianza y el propio liderazgo del presidente.

Las **fronteras** de las CR son el elemento que más destaca en la cohesión de los grupos. En primer lugar existe una frontera territorial delimitada por las zonas con derecho a riego y que han sido reconocidas por las autoridades. Formalmente esta frontera es muy poco permeable y se ajusta a las delimitaciones establecidas en el origen de los canales. La utilización del agua por usuarios que

compartido el asesor durante largo tiempo.

³⁸²Si bien para la Teoría de la Cultura la aplicación tecnológica es compatible con cualquier tipo de estilo de vida (Thompson et al 1990: 148), cabe preguntarse si la aplicación tecnológica que ya permite que un regante pueda programar sus riegos desde su casa conectándose con una central que redistribuye el agua según demandas y disponibilidades, no termina favoreciendo una práctica individualista en la que la confianza mutua en el respeto de las normas comunes deja de ser el valor fundamental que justifica la presencia de un organismo comunitario.

están fuera de las fronteras no otorga derechos para participar dentro de la organización (como es el caso de los regadíos de invierno de las Garrigas sur en Urgel) o en todo caso obliga a estos nuevos usuarios a adquirir tierras dentro de la zona regable como fue el caso de Tárrega.

A su vez, dentro de las áreas regables hay fronteras interiores que han delimitado la incorporación de nuevos partícipes. Es el caso del Canal AyC cuya superficie regable es superior a la efectivamente regada y que ha permitido hasta hace pocos años seguir ampliando la cantidad de partícipes y Comunidades de Base dentro de su territorio. En este caso la frontera está determinada por el agua disponible que a juicio de los regantes y de las autoridades de la CHE limitan el acceso de nuevos usuarios.

Otro límite que determina el ingreso de nuevos partícipes está dado por las autorizaciones para usuarios no regantes. Los riegos de Piñana vieron proliferar las autorizaciones de usuarios industriales que determinaron el ingreso de nuevos partícipes con diferentes demandas de agua. En toda la zona bajo riego de estas CGR aumentaron los consumos por usos industriales y de abastecimiento. Si bien esto no ha tenido una incidencia mayor en las cuotas de representación de los partícipes que son fijas para estos usos, sí lo ha tenido para las derramas y el sistema de distribución ya que ha aumentado el peso de estos actores en la economía de estas organizaciones.

Cuadro 23 Participación de los Regantes en las Actividades de las CGR

| Actividades | Periodicidad | Forma de Participación |
|---|---|--|
| <i>En las Asambleas</i> | | |
| Elección de autoridades | En Asambleas Ordinarias una vez por año cada 2, 3 o cuatro años según las autoridades y el tipo la CGR | Indirecta por las Autoridades de las CR o representantes de las mismas con un mínimo de propiedad. |
| Aprobación de los Presupuestos, Proyectos de obra y Memorias. | Una vez por año en alguna de las dos asambleas ordinarias. | |
| Reforma de las Ordenanzas y Reglamentos | Normalmente una vez cada diez o veinte años | (Normalmente propuestas por la Junta de Gobierno) |
| Otros temas incorporados en las agendas (Conflictos entre comunidades, nuevas concesiones y autorizaciones, variaciones importantes en los riegos o cauces, otros). | Normalmente en las Asambleas Ordinarias. En el Canal AyC es donde más convocatorias ha habido de Asambleas Extraordinarias o informativas | (Normalmente propuestas por la Junta de Gobierno) |

| | | |
|---|--|---|
| <i>En la Junta de Gobierno</i> Decisiones de la Junta de Gobierno | Urgel: Pleno de la JG cada dos meses; Comisión permanente cada 15 días. AyC: Un mínimo de cuatro sesiones al año. Piñana: Al menos una vez al mes Todos los años normalmente en el periodo de corta de caudales. | Autoridades elegidas por la asamblea |
| Ejecución de obras nuevas, de mantenimiento y limpieza de cauces. | | En forma indirecta en AyC (administración estatal) y Urgel (personal encargado) y en forma directa en algunos tramos de Piñana coordinadas por el Presidente y su staff |
| Distribución del agua en alta | Continua y se intensificada en épocas de riego | En forma indirecta en AyC (administración estatal) y Urgel (personal encargado) y en forma directa en algunos tramos de Piñana coordinadas por el Presidente y su staff |
| Demás actividades con competencias de las JG (policía, administración financiera y económica, representación y defensa de los regantes) | De forma continua | Staff de Presidencia y personal contratado |
| <i>En el Jurado de Riegos</i> | Según asuntos acumulados | Autoridades elegidas por Asamblea |

Fuente: Elaboración propia en base a las Ordenanzas y Memorias de las CGR

Otro elemento que ha incidido en las fronteras internas de las CGR ha sido la distribución de la propiedad. La tendencia observada en las zonas agrícolas indica que es difícil que los pageses se desprendan de su propiedad con lo que se dificulta la entrada de nuevos partícipes. La parcelación de grandes propiedades ya sea en forma automática (como es el caso de los canales de Urgel) o por los procesos de colonización (como es el caso del Canal AyC) permitió la incorporación de nuevos partícipes dentro de la zona regable. En los últimos años se observa un proceso paulatino de concentración de la propiedad sobre todo en los minifundios.

Pero la movilidad de la propiedad, la presencia de capitales foráneos, la integración creciente de la agricultura con la agroindustria, la influencia de los centros urbanos (principalmente la Ciudad de Lérida) y las fuertes migraciones internas- urbanización del espacio rural- han determinado que de hecho estas fronteras sean más permeables a las influencias externas.

Diferentes autores coinciden en destacar que la revolución verde que se vivió en la región a partir de los años sesenta se debió a la influencia de factores externos a las zonas de riego como son los regantes no-residentes, las actividades comerciales o industriales vinculadas a la agricultura, el papel del Estado con sus políticas económicas y agrarias o el de las empresas concesionarias de los canales (Junyent R. 1983, Vila J. 1990, Bretón V. 2000, Luch y Seró 1974³⁸³). El efecto

³⁸³"El creixement general de l'agricultura de tota la regió ha estat sempre molt vinculat a experiències innovadores amparades per capital financer o industrial i dutes a terme per empresaris exteriors al context lleidatà. Els Girona a

demostración producido por las innovaciones de grandes fincas administradas con criterios empresariales, la influencia del Estado a través de las políticas de colonización o las obras de regulación, las imposiciones impuestas por la Sociedad Canal de Urgel, el efecto del boom frutero gestado desde los regadíos históricos de Piñana, o la parcelación de las grandes propiedades, han determinado cambios en las actitudes de los regantes que los ha llevado a modernizar sus explotaciones.

Este conjunto de factores- ampliación de las fronteras interiores, influencias externas, redistribución de la propiedad-, demuestran la permeabilidad de las áreas bajo riego a la incorporación de nuevos actores y sobre todo nuevas concepciones de explotación agrícola. Este proceso de modernización de las áreas irrigadas no ha ido de la mano de una actualización de las instituciones del riego. El ejemplo más paradigmático es Piñana que con sus instituciones tradicionales generó el boom frutero de Lérida.

12.4 ¿Comunitarismo en las CGR?

Un análisis comparativo entre las diferentes variables que componen la dimensión estructural de las CGR en las que se han considerado las actividades y reglas que determinan la relación trama-grupo y las tendencias culturales características de cada organización, destaca por un lado las diferencias entre ellas y, por otro, la convergencia de diferentes estilos que conviven en cada CGR.

El carácter mixto del estilo de gestión de estos regadíos no es contradictorio con los postulados de la Teoría de la Cultura que reconoce que los tipos puros de estilo de gestión son difíciles de encontrar y que por el contrario lo más normal es la complementariedad, el solapamiento o la integración de estilos de gestión (Thompson et al. 1990). En estos casos lo que interesa conocer es cuál de los estilos es el que prevalece y termina moldeando los intereses de los actores participantes.

En las CGR han convivido diferentes estilos de gestión creando fórmulas mixtas en las que se destacan la preeminencia de algunas combinaciones sobre otras. Ninguna de las CGR podría ubicarse en un solo cuadrante de la matriz grid-group.

El Canal de Piñana contiene elementos propios de una gestión individualista: libre disposición del agua, explotabilidad de los recursos, materialismo pragmático; combinado con estructuras y creencias propias del estilo comunitario: respeto de tradiciones, solidaridad mecánica, roles poco diferenciados y dosis de fundamentalismo milenarista y reivindicación de la autonomía

l'Urgell i els Raventós als regadius del Canal d'Aragó i Catalunya són dos exemples característics" (Lluch y Seró

de gestión. La distribución del poder entre los partícipes depende de la cantidad de tierra que se tenga (con predominio de pequeños propietarios) y de recursos simbólicos basados en las tradiciones. Tanto las derramas como la fórmula de gobierno se derivan de esta combinación entre la racionalidad materialista y la solidaridad mecánica.

La declaración de Esteve Barver, Presidente del Sindicato de Riegos del Canal de Piñana, sobre la aplicación del canon ecológico a la agricultura en 1998 sintetiza, por un lado, el espíritu productivista propio de los regantes y, por otro, el fundamentalismo-milenarista de una organización que legitima sus instituciones en la costumbre:

“Quieren abrir una puerta que siempre ha estado cerrada y que hasta ahora nadie se atrevía a abrir y que debe seguir así. No queremos entrar en el regateo de si tiene que ser 0,40 ptas o 0,10 lo que se pague, no queremos dar opción a ello. Hace 6 años hubo un intento similar desde la CHE pero sólo fue un globo de ensayo que recibió el mismo rechazo. Hay cosas que son intocables y esta es una de ellas.”
(Diario La mañana 22 de mayo de 1998).

El Canal de Urgel también se podría ubicar en el límite entre el estilo de gestión comunitario y el individualista sólo que aquí hay una preeminencia de los valores individualistas que reivindican el riesgo de los particulares y la adaptación de los recursos a las necesidades. La distribución del poder entre los partícipes depende en forma proporcional de la posesión de un recurso concreto, la tierra, que define la influencia de cada uno en las decisiones del conjunto. La redistribución de la propiedad ha generado relaciones más igualitarias entre los regantes entre los que predominan los propietarios medianos. La autonomía de gestión materializada con la reversión del canal a los regantes significó un rechazo a la subordinación a una entidad superior reafirmando la propia capacidad del conjunto del País de Regantes.

El Canal AyC puede ubicarse entre la matriz individualista y la jerárquica ya que la organización de los regantes está centrada fundamentalmente para articular los intereses particulares en la relación con el Estado. Los regantes reivindican la máxima regulación de los ríos y la subordinación de la naturaleza a las necesidades humanas. Pero a su vez se reivindica el pensamiento Costista sobre la necesidad de la intervención del Estado en las infraestructuras hidráulicas. La diferenciación de roles entre Estado y regantes determina que muchas de las actividades propias de las CR estén en manos de un organismo eminentemente jerárquico. Consecuentemente la estructura de la CGR es mínima y centrada en las tareas de dirección. A diferencia de los otros canales que siempre han reivindicado la autonomía de gestión, en AyC se acepta una gestión mixta en la que se complementan los intereses de los regantes y de la administración. Los regadíos estatales unidos a los planes de colonización han favorecido una

1970:44).

mayor estructuración de las instituciones del riego a partir de las reglas de autoridad dictadas por el Estado que es quien administra los cauces.

En los tres casos destaca la presencia de rasgos individualistas que están atenuados por sesgos comunitarios o jerárquicos. Estos rasgos comunes tienen que ver con la necesidad de explotabilidad de los recursos y de la adaptación de estos a las necesidades de los partícipes; las relaciones asimétricas entre los regantes; la fuerte presencia de liderazgos y elites de gobierno; la existencia de fronteras porosas y de influencias externas; la utilización de tecnologías apropiadas; la racionalidad materialista que domina la gestión de los recursos.

Piñana es el canal que se asemeja más a los rasgos de un estilo comunitario: pequeña escala, poca diferenciación de roles, grupo más intenso y valores que fomentan una solidaridad mecánica. Sin embargo, cuando se analiza el rasgo distintivo de la gestión comunitaria, el igualitarismo, a la luz de las actividades más destacadas de los regadíos como son la distribución del agua y el reparto de las cargas, este es el regadío donde se dan las mayores desigualdades y en el que históricamente el individualismo de los regantes ha sido la nota predominante. Esta situación plantea el interrogante sobre la fortaleza de los mecanismos de cooperación en instituciones donde prevalece el racionalismo pragmático y la existencia misma del capital social fundado en la reciprocidad y la confianza mutua.

La existencia de mecanismos de cooperación no está atada a un determinado estilo de gestión aunque pueda suponerse que es más probable en pequeña escala y en condiciones de igualdad como las que se dan en el estilo comunitario³⁸⁴. R. Axelrod (1986) ha destacado la presencia de la cooperación entre egoístas desde normas de reciprocidad generalizada que atenúan la competencia como una fórmula beneficiosa de interacción siempre que las expectativas futuras sean tan beneficiosas que la no-cooperación sea más costosa para los actores. El individualismo es la nota común en las regiones de Italia donde el capital social es más fuerte (R. Putnam 1993) y Thompson et al (1990) destacan la confluencia de individualismo y fuertes redes sociales en las democracias occidentales.

El problema de la escala condiciona la interacción entre los partícipes: a los regantes que viven en la zona alta y en la zona baja de los canales de Urgel y AyC no sólo los separan más de

³⁸⁴El problema de la escala ha sido un tema recurrente en el análisis de la acción colectiva y en la capacidad de cooperación de actores egoístas. Desde los supuestos del individualismo-egoísta M. Olson (1992) desmitificaba la visión optimista de las teorías de los grupos de interés que suponían que individuos con intereses comunes actuarían voluntariamente para reforzarlos. Desde el análisis de los costos de transacción de R.B. Noorgard (1995) se concluye que a más individuos más dificultades de negociación; a más distancia entre el lugar de producción y el lugar de consumo, más dificultades para que se de la propiedad colectiva. Elinor Ostrom (1990) acotaba su estudio sobre el gobierno de los bienes comunes a un número relativamente pequeño de apropiadores y señalaba que cuando a un nivel más profundo se logran construir instituciones de pequeña escala, como las del regadío alrededor de las acequias terciarias, se incrementa el capital social de las instituciones más complejas.

cien kilómetros de distancia sino también condiciones orográficas y climáticas que diferencian sus necesidades. A estas dificultades para lograr una interacción fluida deben sumarse las propias limitaciones a la participación en los órganos de gobierno.

Las instituciones del regadío juegan aquí un papel fundamental como factor de integración, verdadero capital social, que facilita la acción colectiva limitando la competitividad de actores egoístas. El capital social se fortalece por la consolidación a nivel de las acequias secundarias y terciarias de las Comunidades de Base que son las que redistribuyen el agua en baja y mantienen una relación directa con los apropiadores. La intervención de los poderes públicos, muy común en todos los regadíos, puede considerarse una fuente necesaria para fortalecer el capital social en los tiempos de crisis (J. Coleman 1990)³⁸⁵.

La preeminencia de los rasgos individualistas supone la interdependencia y competitividad con los otros estilos de gestión. Esto se refuerza por el carácter mixto de la composición del mismo en el que confluyen y tensionan sobre todo las tendencias jerárquicas y comunalistas pero también las tendencias fatalistas.

Aunque el estilo de gestión comunitario no es el que prevalece en las CGR, la retórica del comunalismo siempre ha estado presente para legitimar la gestión de estos. Pero estas "retóricas robadas" han obligado a adaptar las estructuras de relación para hacerlas viables con los sesgos culturales. El reclamo por pautas igualitarias para la distribución y el gobierno de los canales es lo que ha motivado gran parte de las tensiones en la gestión de los canales³⁸⁶.

Las fronteras de los canales han sido defendidas celosamente por los partícipes que han visto a los actores externos como enemigos que ponen en peligro la supervivencia de la organización. La animosidad entre las Comunidades de Base de Piñana que veían a sus vecinos como verdaderos enemigos muestra las dificultades para interactuar de un estilo que se define en base a fronteras cerradas. Los intentos de cambios se perciben como un grave riesgo que puede

³⁸⁵Para James Coleman (1990: 302-305) el capital social no sólo es una estructura social que facilita las acciones individuales de los individuos que están dentro de la estructura, sino que puede ser considerado un recurso por los actores que les facilita información potencial, normas y sanciones efectivas, relaciones de autoridad, propósitos que están más allá de los objetivos de la organización o beneficios indirectos a no-partícipes

³⁸⁶Los cambios de las reglas de juego producidos en la década del 30 y el fuerte apoyo del País de Regantes a la reversión de los Canales de Urgel fue planteado desde un discurso igualitario. En Piñana los regantes de aguas abajo siempre han reclamado una distribución igualitaria del agua y en su momento se aliaron con el Estado para apoyar las reformas a las ordenanzas. Con la construcción de los embalses de fondo y el revestimiento de las acequias propuestos por el Pacto de Piñana se ha dado una respuesta a este viejo conflicto por la distribución. En AyC las diferencias entre grandes y pequeño propietarios han producido tensiones en la gestión interna y el reclamo de los regantes más pequeños para una participación igualitaria en el gobierno (Asamblea CGR 1976). Las diferencias en la distribución entre los regantes de agua arriba y aguas abajo son un dilema que ponen en cuestión el principio de distribución equitativa e igualitaria. Debe destacarse la influencia en todos los casos del cambio de régimen político- gobierno republicano, franquismo o democracia- en el impulso de estos valores y creencias.

romper el frágil equilibrio alcanzado. El problema de la integración de Piñana se han saldado históricamente por el fraccionamiento en la gestión del canal y el pacto entre los diferentes tramos o mediante la intervención pública que ha permitido un consenso vigilado. Las tendencias individualistas de los regantes han favorecido la movilidad de los partícipes haciendo más permeables las fronteras de las organizaciones. En el siglo XX la proliferación de industrias que utilizaban la fuerza hidráulica y la transformación hacia una agricultura de tipo capitalista forzaron la adaptación de las instituciones a las demandas de los nuevos actores internos.

Las tensiones institucionales impulsadas por las tendencias igualitarias del País de Regantes del Canal de Urgel son un dato clave para entender las reformas de las ordenanzas en los años treinta o la reversión del canal en los sesenta que propugnaba la autonomía de los mismos.

El intervencionismo de los poderes públicos siempre ha estado presente en la gestión de los canales. La historia del canal de Piñana muestra la importancia de las instancias jerárquicas superiores para lograr los acuerdos entre las partes. La Sentencia de Cataluña de 1606 es el precedente más significativo del consenso vigilado en el que una instancia superior arbitra las relaciones entre las partes. La conflictividad que caracterizó al proceso previo a la reversión de los canales de Urgel estuvo signada por la confrontación de los regantes con el Estado por el control del canal.

El mayor nivel de intervencionismo se dio en AyC en donde el Estado no sólo realizó las grandes infraestructuras hidráulicas sino que también encaró los procesos de colonización de una parte del territorio. Sin embargo, esta intervención se vio mediada por los grandes propietarios que reorientaron esta política hacia sus propios intereses.

Se ha destacado que las obras de regulación han generado pautas y posicionamientos jerárquicos a los que se han debido adaptar las instituciones del regadío. Luego de las grandes obras de regulación los regantes han debido adaptar sus infraestructuras hidráulicas, crear nuevos cánones de financiamiento, rediscutir los mecanismos de distribución, replantear el acceso de nuevos regantes de las zonas limítrofes, aceptar las reglas de una autoridad superior que está a cargo de las obras de regulación, crear mecanismos de información como la evolución del agua distribuida o embalsada.

Pero como se ha mencionado en la evolución de la política de riegos la intervención del Estado no ha tenido la misma intensidad en todos los tiempos ni lugares. En el Canal de AyC se pueden advertir diferentes épocas y lugares con mayor y menor grado de intervención: la primer época en la que el Estado se limita a construir las grandes infraestructuras contrasta con el período de colonización de la década de 1950. Esta última etapa es semejante al estudio de P. Selznick (1949) sobre los procesos de cooptación de la políticas públicas en el TVA. A su vez, la iniciativa

privada de grandes propietarios, como las fincas de Raymat a principios de siglo, tiene poco que ver con la especulación de los latifundios beneficiarios del proceso de colonización estudiado por Víctor Bretón (2000).

A diferencia del modelo de sociedad hidráulica de K. Wittfogel (1966) cuya tesis es que los sistemas de irrigación en gran escala suponen patrones de organización y control social cada vez más centralizados y despóticos- organización hidráulica y despotismo agro hidráulico- (“la política pública determina al sistema político”), en los grandes perímetros de riegos de AyC y Urgel este intervencionismo ha estado atenuado por las redes locales que han resistido o manipulado las decisiones del Estado.

Por último no deben descartarse los rasgos fatalistas que siempre han estado presentes en la gestión de los riegos. El Presidente del Canal de Urgel, Xavier Coll (1999:100) recordaba que "la agricultura es una actividad a la intemperie y por lo tanto sometida a las irregularidades climáticas". El desarrollo del conocimiento científico no ha logrado controlar ni prever las irregularidades que ofrece la naturaleza como tampoco el efecto de la acción humana sobre la misma. El Principio de Precaución en la gestión ambiental habla de las limitaciones del conocimiento humano para enfrentarse a la naturaleza. Los regadíos se han enfrentando a la fabulosa competencia que significa el embate imprevisible de la naturaleza.

Las obras de regulación reducen el nivel de 'fatalidad' al que se ven sometidos los regantes por los ‘caprichos de la naturaleza’. La posibilidad de planificar un calendario agrícola de acuerdo con las reservas de agua es el factor que diferencia la racionalidad fatalista del secano de una racionalidad procedimental. En este último caso las decisiones relacionadas con los riegos no están sujetas a lo que 'ordene la naturaleza' sino a que se cumplan determinados procedimientos y parámetros a los que se debe ajustar la distribución del agua.

En conclusión, aunque el estilo de gestión de las Comunidades Generales de Regantes tiene una preeminencia de rasgos individualistas, sus instituciones constituyen un capital social que favorece la acción colectiva. La constante tensión con los otros estilos de gestión ha generado fórmulas de multiequilibrio que dan un perfil particular a cada uno de los canales.

La preeminencia del individualismo determina que uno de los objetivos fundamentales de las CGR sea la obtención de más recursos hídricos debido a las crecientes necesidades de los partícipes. Esta fuente de inestabilidad en las instituciones del riego repercute más allá de los actores que participan en el mundo interior de las CGR. Los procesos de interacción y las estrategias desplegadas por las CGR para alcanzar estos objetivos otorgan un gran dinamismo a las relaciones entre el mundo interior y el exterior del estilo de gestión de los regadíos.

En el cuadro siguiente se realiza una síntesis comparada de los sesgos culturales, de las tramas y de la intensidad que tienen los grupos en las tres CGR.

Cuadro 24 Trama, Grupo y Tendencias Culturales en las CGR

| | Urgel | Piñana | Aragón y Cataluña |
|---|---|--|---|
| Valores y creencias compartidas | | | |
| Espíritu que inspiró a Reglas Operativas originales | Liberalismo siglo XIX | Liberalidad de los usatges medievales | Intervencionismo estatal |
| Doctrina Reivindicada por los regantes | Capitalismo de riesgo | Costumbre y tradiciones | Regeneracionismo costista |
| Doctrina de relación con el Estado | Autonomía | Autonomía | Complementariedad |
| Mito de la naturaleza | Máxima regulación posible. Isoformismo: "más agua para regiones más pobladas y ricas" | Defensa del status quo y apoyo a la regulación | Máxima regulación posible. Isoformismo: "más agua para regiones más pobladas y ricas" |
| Relación recursos/necesidades | Los recursos deben adaptarse a las necesidades. Déficit | Los recursos deben adaptarse a las necesidades | Los recursos deben adaptarse a las necesidades. Déficit |
| Estilo de conocimiento | Ensayo/error | Tradicional combinado con Ensayo/error | Ensayo/error combinado con anticipación |
| Tendencia cultural | Materialismo Pragmático | Materialismo Pragmático/dosis de fundamentalismo milenarista | Materialismo Pragmático/dosis de ritualismo y sacrificio |

| Trama | Urgel | Piñana | Aragón y Cataluña |
|---|---|---|---|
| Adaptación reglas operativas al régimen general | Resistencia y Compromiso | Desafío y negociación | Aquiescencia y manipulación |
| Titularidad de los cauces | CGR | CGR (en algunos tramos) | Estado |
| Titularidad del Agua | Pública en concesión por 75 años | Pública en concesión por 75 años | Autorizadas |
| Distribución distintos usos | Casi totalidad en usos agrarios ("prioridad de usos agrarios") | Mayoritariamente agrarios con mayor presencia de industria y abastecimiento ("prioridad de usos agrarios") | Casi totalidad en usos agrarios ("prioridad de usos agrarios") |
| Principio de distribución | Equitativa y proporcional según la propiedad. | Libre disposición según zonas. Por turno a cada zona y demanda libre. | Equitativa y proporcional según la propiedad y el agua consumida. Por turno y demanda (generalmente regulada: prorrotes). |
| Forma de distribución | Indirecta por personal contratado. Por turno. | Indirecta en algunos tramos y directa en otros. Turnos con preferencias de zonas y demanda libre. | Indirecta por personal estatal. Por turno y demanda (generalmente regulada: prorrotes). |
| Tipo de tarifa | Derrama anual por unidad de superficie | Derrama anual por unidad de superficie | Binómica: por unidad de superficie y m ³ consumidos |
| Reglas de responsabilidad | Roles claramente diferenciados entre autoridades y regantes. Roles no intercambiables Subordinación con sanciones leves | Menor diferenciación de roles (periodos de insubordinación). Roles intercambiables en algunos tramos. Subordinación con sanciones leves | Separación de roles entre el Estado y los regantes. Roles no intercambiables Subordinación con sanciones leves |

| | | | |
|--------------------------|---|---|---|
| Asimetría | Preponderancia de regantes con propiedades medias. Concentración de poder en Comisión Permanente con fuertes liderazgos | Preponderancia de regantes con propiedades pequeñas. Dispersión de poder en los tramos con fuertes liderazgos | Preponderancia de regantes con propiedades grandes. Distribución de poder entre regantes y Estado que controla las actividades ejecutivas. Fuertes liderazgos |
| Especialización | Mayor especialización en tareas de ejecución con plantillas numerosas (distribución, administración, construcción) | Poca especialización en tareas de ejecución con plantillas reducidas | Mayor especialización en tareas de ejecución con plantillas numerosas (distribución, administración, construcción) con modernos sistemas de distribución |
| Agregación de voluntades | Consenso mayoritario | Consenso voluntario (Solidaridad mecánica) | Consenso mayoritario entre regantes combinado con decisiones jerárquicas de la administración |

| Grupo | Urgel | Piñana | Aragón y Cataluña |
|--|---|---|---|
| Frontera | Fija según derechos de concesión. Permeable a influencias externas. Crecimiento leve de fronteras internas | Fija según normas ancestrales. Permeable a influencias externas | Fija según zona de regadío. Permeable a influencias externas. Crecimiento continuo de fronteras internas |
| Frecuencia, Proximidad y transitividad | Interacciones en las actividades de la CGR reducidas a los representantes. Interacción directa en las Comunidades de Base | Interacciones en las actividades de la CGR reducidas a los representantes. Interacción directa en las Comunidades de Base y en algunos tramos del Canal | Interacciones en las actividades de la CGR reducidas a los representantes. Interacción directa en las Comunidades de Base |

CAPÍTULO TRECE

LAS INTERACCIONES DE LAS CGR CON EL MUNDO EXTERIOR: EL PODER DE LOS REGANTES

Las interacciones de las CGR con otros actores distinguen un espacio más cercano y de relaciones más intensas y un ámbito más alejado con interacciones más débiles. En el primer ámbito se encuentran el conjunto de actores ubicados dentro del ámbito territorial de las CGR- administración local, actores económicos, ecologistas, etc.-, las relaciones con regantes vecinos ubicados fuera de sus límites- regadíos existentes y expectantes - y los organismos descentralizados de la administración- especialmente de la administración hídrica y agraria.

El ámbito de interacción más alejado tiene que ver con el entorno socioeconómico dentro de las fronteras nacionales y a nivel supranacional dentro de la Unión Europea. En este espacio destacan los grandes cambios en las orientaciones macroeconómicas, los valores sociales expresados por la opinión pública y las coaliciones gubernamentales. En especial se analizan las influencias de las diferentes fases de la política hídrica en el gobierno de los canales.

13.1 El poder local y las CGR

Históricamente se puede advertir una estrecha relación entre los regantes y los poderes locales. Las gestiones para la regulación de los ríos han estado apoyadas por autoridades locales como el gobernador civil, alcaldes o legisladores y también por organizaciones que agrupan intereses económicos o sociales. Este apoyo se ha puesto de manifiesto también en aquellas medidas que afectaban los intereses de los regantes. Los proyectos de regulación de los ríos han sido apoyados por los ayuntamientos comprendidos en las zonas de riego. El rechazo del canon de infraestructuras contó con el apoyo del Pleno de la Paeria y de diversas instituciones locales de Lérida que se manifestaron en favor de los regantes.

Este apoyo de los poderes locales no quiere decir que los regantes cuenten con un consenso unánime a nivel local ya que, como se ha visto en la historia de los canales, han sido numerosos los conflictos que tuvieron los regantes con los ayuntamientos o las industrias locales (Ramón J. 2000). Pero la importancia de los canales de riego en el desarrollo económico y social de toda la zona irrigada ha integrado los valores y creencias de la población local en torno de los sostenidos por los regantes.

El regadío forma parte de la identidad de la región en tanto que es un factor que vertebra la organización físico-administrativa y homogeneiza valores y creencias. La construcción de los

canales vino acompañada de otras obras como caminos, redes eléctricas o infraestructuras sociales. Los asentamientos de los pueblos de colonización son la máxima expresión del impacto del riego en determinadas zonas. El crecimiento y la centralidad de las ciudades de Binéfar y de Mollerusa en detrimento de ciudades vecinas que antiguamente tuvieron más importancia está asociada a la evolución de los perímetros de riego de los canales de Urgel y AyC³⁸⁷.

Existe la creencia compartida en la región que la disponibilidad del agua ha sido determinante en la localización espacial de la riqueza. El contraste entre un pasado de pobreza y las diferencias con las áreas vecinas de secano reafirman las ideas de progreso y modernización asociadas con el agua³⁸⁸. La justificación de las grandes obras de regulación por parte de los regantes se ha fundamentado en una racionalidad materialista-pragmática que reivindica el desarrollo económico de toda la zona.

En esta difusión de valores incide el peso de la agricultura en la economía regional con la que directa o indirectamente se vincula la mayor parte de la población local. El primer agente de difusión de los valores de los regantes lo constituyen los propios partícipes de las comunidades de regantes que en términos cuantitativos tienen un peso relativo muy alto en las poblaciones del área irrigada que se multiplica al considerar sus propias familias. Como dato estimativo la población de los municipios comprendidos dentro del área irrigada de los tres canales para el territorio de Cataluña es de 355.689 habitantes (incluyendo los 112.035 habitantes de la ciudad de Lérida) y los comuneros que participan en los tres canales son unos 38.330. Es decir que hay un diez por ciento de la población que tiene una vinculación directa como partícipes de los canales. A su vez la mayor parte de las industrias locales y de las poblaciones están abastecidos por los canales y sus representantes están integrados como partícipes de las CGR.

³⁸⁷La importancia en la localización de la sede de las CGR se ha visto recientemente en la competencia entre los Municipios de Tárrega y Sant Martí de Maldá por la sede del Canal Segarra-Garrigas. La decisión de la Asamblea de Regantes de que la sede se radicara en Tárrega provocó la indignación de los vecinos de Sant Martí generando una tensa situación entre éstos y los regantes que fue contenida por la intervención de la fuerza pública. El alcalde de esta localidad amenazó con solicitar la separación de su municipio de la Comarca de Urgel por el agravio que significaba haber perdido la sede (La Mañana 24/01/93).

³⁸⁸La vinculación entre regadío e identidad es un hecho destacado que fundamenta el discurso y las estrategias de la Comunidad Autónoma de Aragón. Del mismo modo que la lengua es el hecho diferencial de los vascos y catalanes, lo es el agua para los aragoneses (Nadal E. y M. Lacasa 1994). Para G. Mairal (1996) la reivindicación del agua forma parte del irredentismo que ha marcado la identidad Aragonesa: el regadío redimirá los fracasos y la postergación de esta tierra. El regeneracionismo costista es la expresión máxima del irredentismo que ha sido asumido en las reivindicaciones de la CGR de AyC que en su parte aragonesa ve como los riegos catalanes han ido logrando sus propósitos (como la presa de Rialb o el Canal de Enlace de Santa Ana) mientras los aragoneses siguen siendo relegados (Varela i Serra J. 1993).

La estrecha relación entre las autoridades locales y las autoridades de las CGR- a las que se deben sumar las Comunidades de Base que las integran- ha sido una constante en la historia de los canales³⁸⁹.

La historia del canal de Piñana ha estado estrechamente vinculada a la ciudad de Lérida con una participación activa de las autoridades de la Paeria en el gobierno del canal como también de otros municipios que estaban representados por sus alcaldes o ediles. Este modelo se ha mantenido con la integración del Alcalde de Lérida como Presidente de la CGR, la representación de los abastecimientos y una división de las Comunidades de Base de acuerdo a las circunscripciones municipales. La importancia de los Ayuntamientos sigue vigente en la actualidad ya que la mayoría de las sedes de las CR se encuentran en ámbitos municipales o que han sido donados por el Municipio. Como dato ilustrativo las reuniones de regantes para tratar los temas del nuevo canal Segarra-Garrigas se realizan en los Ayuntamientos.

La representación del País de Regantes del Canal de Urgel en los primeros tiempos la encaraban en los hechos los alcaldes que concentraban en los ayuntamientos las reuniones de los mismos. A fines del siglo XIX los regantes de Urgel contaron con el apoyo de los poderes locales frente a los intereses barceloneses aliados a la sociedad concesionaria. El período de paz entre 1900 y 1930 se caracterizó por una trama de relaciones entre los regantes que controlaban el canal y el caciquismo del régimen dinástico. Felip García fue durante diecisiete años presidente del Sindicato de Riego y desempeñó importantes cargos políticos como el de Vicepresidente de la Diputación de Lérida. En la reversión del canal en los años sesenta los regantes movilizaron a los grupos de poder local para lograr el apoyo de los mismos. Se destaca aquí la presencia y continuidad en la Junta de Gobierno del Delegado de Agricultura en Lérida- y a su vez importante propietario local- Sr. Magí Trepas. La estrecha vinculación política de algunos dirigentes del canal con influyentes políticos locales en los años setenta ha sido destacada en la historia de regulación del río Segre. Desde los años ochenta los regantes han seguido incorporando a importantes figuras política locales en los órganos de conducción: Jaume Culleré fue presidente de la Diputación de Lérida y Presidente del Sindicato de Riegos; Xavier Coll dejó el cargo de Presidente de la JG para asumir como Diputado por Lérida. En este cargo fue promovido por un importante dirigente local, Josep Graus que fuera alcalde de Mollerusa, Presidente de la Diputación de Lérida y en la actualidad se desempeña como Conceller de Agricultura.

³⁸⁹S. Suñol (1989: 104) cita el activo papel desempeñado por Francesc Maciá- primer Presidente de la Generalitat en la II República- en la resolución de los conflictos de los Canales de Urgel con la Sociedad Canal y el impulso en la construcción del Canal AyC por sus buenas relaciones con ministros de los gobiernos de Alfonso XIII. Maciá era oriundo de las Borges Blanques y poseía una importante propiedad, la finca de Vallmanya, de más de 3.131has. en Almacelles

El nacimiento del canal de AyC también estuvo acompañado por las fuerzas políticas y económicas locales. La capacidad de influencia de los grandes terratenientes ha sido destacada en las políticas de colonización de los años cuarenta. Destaca en este período la activa intervención de un influyente político local, Blas Mola, que se desempeñó como vicepresidente del canal hasta mediados de los años setenta en que es elegido Presidente de la CGR.

La integración de las élites locales en el gobierno de los canales no sólo ha favorecido las relaciones entre administración y regantes sino que ha permitido cohesionar y dar más peso a las estrategias de los regantes. Muchos dirigentes locales han pasado alguna vez por los cargos de las CGR función que otorga reconocimiento y prestigio a nivel local.

Los abastecimientos están integrados a las CGR y sus alcaldes, generalmente los más influyentes de la zona, forman parte de los órganos de gobierno de estas y apoyan sus reclamos y reivindicaciones. En algunos casos la integración de los políticos locales en los cargos de dirección se hace desde el status de regante como es el caso de los dirigentes relevados que han ocupado cargos políticos.

Cuadro 25 Relación entre dirigentes locales y cargos desempeñados en las CGR

CGR Urgel

| Nombre | CGR: Cargo y año | Municipio: Cargo y año |
|-----------------|--------------------------------|---|
| Ramón Bomeu | Pres. Jurado de Riegos 1993/97 | Bellpuig Conceller 1991/1993 |
| J.M. Masagué | Pres. CR 1 | Camarassa. Conseller |
| J. Vilagrassa | Pres. CR 11 1998 | Palau. Regidor 1993 |
| R. Pastó Salvía | Vicep. CGR. Pres. CR 12 1980 | Bellvis. Regidor. 1993 |
| R. Armegol | Pres. CR 17 1996 | Juneda. 1º Ten. Alcalde |
| J. Culleré | Pres. JG 1989 | Lérida. Pres. Dip. Prov. 1977/83. |
| J. Maluquer | Pres. CGR 1967/75 | Hijo de Joan Maluquer que fue Pres. de la Diputació |
| J. Bardía | Pres. Jurado de Riegos 1979 | Diputado Provincial y Concejel de Borjas Blancas |
| A. Valles | Pres. CR 5 | Linyola 1983 |

CGR Piñana

| | | |
|------------------------------|---------------|-------------------------|
| Todos los Alcaldes de Lérida | Pres. CGR | |
| J. Prats | Alpicat | Alpicat. Alcalde. 1993 |
| J. Torrelles | Alfarrás 1989 | Alfarrás. Alcalde |
| J. Gilart | Alcarrás | Alcarrás 1983/85 |

CGR AyC

| | | |
|------------|----------------------|-----------------------------|
| Blas Mola | Presid. y Vicep. CGR | Lérida. alcalde. |
| J. Charles | Vicep. CGR | Alcarrás. Conceller 1983/85 |

| | | |
|-------------|------------------------|---|
| Manuel Visa | Pres. Jurado de Riegos | Almacellas. Alcalde 1983/85. Diputación de Lérida 1983/85 |
|-------------|------------------------|---|

Fuente: Elaboración propia en base al cruce de datos de alcaldes, diputados y concejales en el período 1980-1995 de los municipios que comprenden estos canales con las autoridades de las CGR.

Debe decirse también que la vinculación de los CGR a una determinada ideología política ha generado resquemores y conflictos con los poderes locales. Esto se advierte en los procesos de transición de un régimen político a otro- entre la guerra civil y la dictadura de Franco y entre esta y la democracia- que afectan el funcionamiento interno de las CGR. Durante el período Republicano en la década del 30' se impulsó la intervención de los Canales de Urgel y reformó sus estatutos; en AyC se plantearon cuestionamientos y debates sobre los latifundios que controlaban este espacio; en Piñana se cuestiona el sistema de gobierno y se excluye al clero del mismo.

Durante el franquismo la Sociedad Canal recuperó los derechos perdidos en la República y se restablecieron algunas condiciones previas a su vez los dirigentes de la nueva CGR tenían una clara adscripción al régimen³⁹⁰; la colonización en AyC es la respuesta del régimen a la reforma agraria republicana; en Piñana se obliga a la constitución de la CGR desconociéndose los derechos históricos reclamados por la Junta de Cequiaje.

Durante la transición democrática en los años setenta y ochenta hubieron fuertes cuestionamientos a la adscripción política de los dirigentes que controlaban las CGR y a quienes se identificaba con el franquismo. El cambio de Presidente de la Junta de Gobierno de Urgel- de Solans a Cortés- se inscribió en esta nueva situación política; la continuidad de Blas Mola al frente de AyC también despertaba reticencias en sectores políticos que identificaban a la CGR con el declarado franquismo de su presidente.

Aunque los procesos de adaptación interna de las organizaciones a la situación política no se han producido de manera inmediata se advierte que los regantes han ido adaptando sus estrategias a los cambios que se suceden en el medio con una dirigencia más afín o neutral al régimen político de turno. En este proceso influyen las presiones internas de grupos que promueven el cambio y las externas de los sectores políticos que buscan cooptar a las organizaciones.

En los últimos años se percibe un cambio en la estrategia de defensa de los intereses de los regantes. Las coaliciones que gobiernan los canales tienen una mayor apertura hacia los gobiernos regionales y sus dirigentes tienen un perfil más negociador y proclive a encontrar respuestas alternativas a las demandas históricas sobre la administración. Los dirigentes de AyC que lucharon

³⁹⁰Como anécdota un entrevistado comentó que el candidato natural para ser elegido presidente era el Sr. Nart pero este fue vetado por el régimen y se propuso a una persona más afín como era el Sr. Solans.

durante años por la regulación del Ésera y veían como una claudicación la aceptación de fórmulas alternativas, han sido cambiados por otros más posibilistas de perfil más bajo y que han incorporado en sus discursos propuestas alternativas a la regulación como la modulación de Piñana, el bombeo desde Cinca o los pozos subterráneos de Olvena³⁹¹.

En Urgel ha sucedido algo similar respecto del embalse de Rialb y los riegos expectantes de Segarra-Garrigas. Durante los años ochenta la defensa de los intereses de Urgel enfrentó a sus dirigentes con las políticas, impulsadas por la Generalitat, que promovían estos nuevos regadíos. En los últimos años se observa una dirigencia más afín con las políticas de la Generalitat y relaciones más cooperativas con Segarra-Garrigas³⁹².

Las Estructuras económicas y sociales

Pero los procesos de adaptación de las organizaciones al medio tienen también una justificación económica que se explica por la pérdida de la capacidad de autonomía de las CGR. En la medida en que la agricultura ha ido perdiendo peso en el conjunto de la economía y los agricultores se han vuelto más dependientes de las ayudas estatales, las organizaciones de regantes deben flexibilizar sus pautas de funcionamiento a las presiones del Estado y de otros usuarios. Debe pensarse que el regante es ante todo un agricultor y que los niveles de confrontación con el Estado por la política hídrica los debe evaluar con sus demandas ante el mismo Estado en materia agrícola. Los regantes de Piñana han debido flexibilizar sus posiciones frente a la presión del Estado y de otros usuarios y negociar una redistribución de sus aguas; en Urgel se han ido flexibilizando las posiciones con los riegos de Segarra-Garrigas para encontrar posiciones de hermanamiento difíciles en otras épocas; en AyC los regantes no han tenido el poder suficiente para imponer sus criterios sobre nuevas obras de regulación frente a la presión de los pueblos de montaña.

A principios de siglo la estructura de la propiedad expresaba los poderes económicos que controlaban el agro. A su vez la importancia de la agricultura en el conjunto de la economía y la percepción de que el regadío era "la salvación de la patria" situaba a los regantes en un lugar central para los objetivos no sólo de la política agraria sino también de la política económica global. En este sentido las CR, las Juntas Consultivas del Ministerio de Fomento o la primer estructura de la CHE eran un reflejo de los actores económicos más relevantes de la zona.

³⁹¹Durante el debate generado en el Canal AyC en torno al Pacto de Piñana el Presidente de la JG definió a la contienda como una guerra entre "posibilistas e históricos". Estos últimos veían el Pacto como un error estratégico ya que quitaba presión a la administración sobre el reclamo de Ésera.

³⁹²Esta mayor proximidad con la Generalitat no se reduce a la incorporación de Xavier Coll en el Parlamento de Cataluña o a la influencia del actual Conceller de Agricultura en la región sino que repercute en la propia organización: los dos últimos ingenieros a cargo de las obras eran funcionarios de la Generalitat hasta que fueron nombrados en el Canal.

Pero a mediados del Siglo XX las grandes transformaciones vividas en el campo modificaron radicalmente esta estructura de poder. Los procesos continuos de fraccionamiento de la propiedad, la creciente influencia de la agro-industria y de las sociedades de integración, la intensificación de los cultivos y el crecimiento de importantes polos urbanos que concentran industrias y servicios, han relativizado el poder de los propietarios regantes en el conjunto de la economía agraria de Lérida.

La posesión de la tierra, aunque sigue siendo un recurso muy valorado, lo es más como bien patrimonial que como factor de producción. De allí que aunque dentro de las áreas de riego es donde se aprecian mayores niveles de transacciones económicas de la propiedad rústica (Suñol S. 1989), los agricultores raramente se desprenden de su propiedad lo que mantiene un elevado nivel de fraccionamiento para la mayoría de los propietarios regantes. En el tramo de propietarios de menos de 5 has. es donde se dan los niveles más altos de parcelación lo que dificulta aun más la viabilidad de las unidades productivas.

El agricultor tiene un peso cada vez menor frente a las grandes empresas que controlan la producción y comercialización por lo que el poder local no se ve reflejado en el control de las CGR como sucedía a principios de siglo o durante el boom de la agricultura. En los últimos años se advierte que los productores más importantes no participan directamente en las Juntas de Gobierno de las CGR.

13.2 Las vinculaciones entre las CGR

Las relaciones de vecindad facilitan el conocimiento mutuo y las influencia que ejercen los cambios que se dan en cada una de ellas. Territorialmente Piñana es la bisagra que divide a las dos grandes áreas irrigadas por Urgel y AyC.

Desde esta centralidad se irradió la importancia del regadío y las experiencias de sus instituciones a las áreas vecinas mucho antes de que la intervención de los capitales externos y del Estado permitieran crear las grandes zonas de Urgel y AyC. La experiencia de organización comunitaria, la formación de las ordenanzas y tribunales de riego de Piñana han servido como modelo citado en los otros dos canales. Esta relación se vio favorecida por la presencia del Sr. Ligrós que fue durante muchos años el responsable jurídico de los canales de Piñana y Urgel tarea que ha mantenido su hija.

Estas transferencias de conocimientos y experiencias por vínculos directos también se han dado en AyC no sólo por dirigentes que han sido nexo entre los dos canales: es el caso de Blas Mola que fuera alcalde de Lérida y consiguiente, Presidente de la Junta de Cequiaje y posteriormente sería uno de los dirigentes más influyentes de AyC. En tiempos más recientes Serós y Lluch (1970)

han explicado el efecto demostración que provocó el boom frutero desde un núcleo dominado por la Huerta Vieja hacia los canales de Urgel y AyC.

Los fracasos empresariales de Urgel fueron asimilados en AyC por los agricultores que deciden reclamar una intervención activa del Estado como alternativa viable luego de los errores de sus vecinos.

En el límite entre AyC y Piñana hay regantes que tienen fincas en los territorios irrigados por estos canales y que participan en ambas CGR³⁹³.

El embalse de Santa Ana creó una vinculación forzosa entre los vecinos de Piñana y AyC que comparten la gestión de las aguas del Noguera Ribagorzana. Aunque en los últimos años la relación se ha vuelto más conflictiva por los reclamos de AyC para una mayor modulación de caudales de Piñana, el cuestionamiento se ha centrado en los usos industriales y no en los riegos. En este sentido los regantes mantienen una vieja tradición de los regadíos españoles sintetizados en los Congresos de Riegos y en las estrategias de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes y en la regional Federación de Comunidades de Regantes del Ebro en donde están asociadas las tres CGR: evitar el enfrentamiento entre los regantes y trabajar en unidad por objetivos comunes.

Las desigualdades de consumo y tarifas entre las tres CGR no han generado reclamos o cuestionamientos para que se cambie esta realidad. Lo que se destaca en cambio son relaciones de buena vecindad alimentadas con visitas de cortesía en los actos o eventos simbólicos de cada canal. Pero la regla de esta vecindad es no entrometerse en los asuntos de los otros y respetar la autonomía en las formas de gestión de cada regadío. La influencia mutua se da por los resultados exitosos que se observan desde afuera en la gestión de los canales pero no por una cooperación horizontal y fluida entre estas organizaciones³⁹⁴.

Las creencias que sostienen el modo en que se debe gestionar los recursos dentro de cada CGR no forma parte de los objetivos que movilizan la acción colectiva de los regantes. Se trata de igualar hacia arriba, es decir no de aplicar políticas redistributivas que disminuyan los recursos con que cuenta un regadío sino de aumentar los recursos de todos.

El modelo de organización jerárquico de la política hídrica ha incidido en la debilidad de la cooperación horizontal entre las CGR: los regantes de diferentes CGR resuelven sus problemas comunes en instancias superiores que muchas veces son las que promueven la cooperación. El

³⁹³De acuerdo a lo manifestado por un técnico del canal el comportamiento de estos regantes varía considerablemente en un canal u otro lo que pone en evidencia la importancia de las instituciones como orientadoras de las acciones.

³⁹⁴Los dirigentes de las CGR tienen información sobre las tareas que realizan las otras CGR, pero los encuentros para intercambiar experiencias o compartir recursos son muy poco frecuentes. Un dirigente expresaba que en las Juntas de Explotación o Comisiones de Desembalse son muy difíciles los acuerdos entre los regantes "salvo cuando se trata de ir contra las eléctricas".

Pacto de Piñana es un ejemplo de cooperación forzada por la intervención de organismos jerárquicos.

Los factores físicos y de desarrollo económico plantean diferencias dentro y entre las CGR que diversifican las necesidades y requerimientos dificultando la acción colectiva. Cada uno de los canales tiene diferencias de clima y suelo que crean en su interior subregiones especializadas en determinados cultivos o donde prevalecen algunas actividades sobre otras. Las macromagnitudes económicas y de población muestran importantes diferencias entre los núcleos urbanos más importantes- Lérida, Mollerusa y Binéfar- y su zona de influencia y los municipios más pequeños y alejados de estas.

Donde sí se activan los mecanismos de cooperación es cuando se promueven objetivos comunes como el de alcanzar una mayor regulación de las cuencas o cuando ven peligrar los valores o creencias profundas -‘core values’ (Jenkins y Sabattier 1994)- compartidas a nivel general por la FNCR. Las tres CGR han mantenido posiciones coherentes con respecto a los trasvases de agua desde las cuencas de Lérida para fines industriales a las ciudades de Barcelona y Tarragona como fue la gran movilización en contra del Plan Ebro en los setenta o la acción conjunta con la FNCR respecto de los artículos de la Lag de 1985 considerados perjudiciales para los regantes. Los reclamos por una mayor regulación de las cuencas son apoyados entre sí por las CGR.

En los años noventa el intento de la Generalitat de promover la aplicación del canon de infraestructuras a los regantes de Cataluña generó una rápida y contundente respuesta por parte de estos tres canales que de forma unificada y enérgica rechazaron esta propuesta.

13.3 La regulación de los ríos y las instituciones de los canales

13.3.1 La regulación del Esera y del Noquera-Ribaqorzana: la convivencia entre los Canales de Piñana y Aragón y Cataluña

El Embalse de Barasona

“Entre los perjuicios que se originan los hay materiales y sentimentales de la Villa de Graus y que sin negarles por nuestra parte su fundamento espiritual son, desgraciadamente, los que ocasionan siempre las obras públicas de este carácter que a unos benefician y a otros perjudican, teniendo que sacrificar el interés de la minoría en aras del supremo interés general”.(escrito presentado por Hidronito Española SA apoyando el recrecimiento del Embalse de Barasona. CHE 1951)

La regulación de las aguas del río Ésera para los aprovechamientos agrarios de Canal AyC fue prioritario luego de la inauguración de los riegos en 1906. Las características de este río caudaloso pero de régimen torrencial y sumamente irregular no permitían una adecuada gestión de los riegos. El primer proyecto de regulación data del año 1917 y en él se preveía la construcción del

embalse de Barasona (posteriormente denominado Joaquín Costa) que sería aprobado definitivamente en 1919 por RO de 8 de mayo y que entraría en servicio en el año 1932³⁹⁵. La lentitud en la construcción del embalse se agilizaría notablemente en la época en que es asumido por la CSHE en que incluso se modifica a propuesta de esta Confederación la reglamentación del proceso de expropiación³⁹⁶.

Pero el problema de las escasas dimensiones del embalse de Barasona para garantizar el agua a los regadíos era un condicionante estructural que limitaba la ampliación y mejora de los regadíos hacia cultivos intensivos ya que originalmente fue pensado para cultivos tradicionales como cereales, vid y olivos.

En 1947 la empresa Hidronito Española SA presentó un proyecto de recrecimiento del embalse de Barasona de cinco metros. A través de este recrecimiento el pantano de Barasona incrementaría sus caudales de unos 70 a 90 Millones de metros cúbicos. Los pueblos afectados por este proyecto presentaron alegaciones oponiéndose al mismo ya que planteaban que la experiencia de Barasona había sido 'nefasta' para la comarca de Graus y el recrecimiento sólo beneficiaba a la empresa concesionaria del salto, Hidronito SA, ya que los problemas de AyC eran debidos a la falta de capacidad del cauce del canal y a la deficiente construcción que provocaba roturas constantes (Reclamación del Ayuntamiento de Graus al Exp. de Información Pública sobre el Proyecto de Recrecimiento de Barasona. Huesca 1951). El proyecto tuvo sucesivas revisiones y finalmente en 1960 se anunció públicamente la realización del mismo.

El embalse de Santa Ana y su afectación al sistema de Piñana y de Aragón y Cataluña

La posibilidad de un aprovechamiento combinado de los ríos Ésera y Noguera Ribagorzana había sido estudiada en 1930 por el ing. Fausto Gómez Simón que preveía un pantano en el estrecho de Santa Ana que regaría las tierras de la huerta vieja de Lérida (Piñana y otros regadíos más pequeños) y las tierras del Canal AyC y de Balaguer a través de un canal de enlace situado a una cota apropiada (Gómez Simón F. 1930).

³⁹⁵ Barasona sería uno de los tantos poblados pintorescos y con larga historia que quedarían sepultados por las aguas del río. Durante años podría contemplarse parte de la torre de la iglesia emergiendo de las aguas del lago como testimonio no sólo de los costos económicos sino también sociales o culturales de estas obras. La escasa capacidad de regulación de este embalse para las demandas de riego fue advertida desde antes de su construcción por algunos especialistas. El testimonio de un ingeniero registrado en el diario Agricultura en el año 1914 declaraba lo limitado de los recursos que podría regular como también los peligros que entrañaba para los vecinos del lugar. Otro problema de este tipo de embalses es que por su ubicación podría quedar aterrado por los arrastres que tenía, de allí que la solución definitiva era la construcción de un embalse más arriba y con más capacidad de regulación. Excepto el peligro para los vecinos del lugar, los otros dos pronósticos se cumplirían años más tarde.

³⁹⁶ La regulación de las expropiaciones se basaba en la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879. El RD de 23 de marzo de 1828 modifica el decreto reglamentario que permitía a la Confederación agilizar las expropiaciones del pantano de Barasona que para la época no habían concluido (CSHE 1929:XXI).

El proyecto del embalse de Santa Ana para la regulación del río Noguera Ribagorzana sería incluido en el Plan de Obras Públicas de 1933. En 1939 el Plan Nacional de Obras Públicas (aprobado por ley de 11 de abril de 1939) preveía la realización del embalse de Santa Ana que entre otros destinos tenía el de completar la dotación de aguas del Canal de AyC³⁹⁷

En 1946 la cuenca del río Noguera Ribagorzana fue otorgada como reserva hidroeléctrica al Instituto Nacional de Industria (RD de 5 de abril de 1946). La empresa ENHER nacería en 1947 a partir de esta iniciativa y sería la concesionarias de los saltos de este río. El proyecto original de su gerente, Victoriano Muñoz Oms, fue trasvasar las aguas del Noguera Ribagozana al Río Noguera Pallaresa pero por la fuerte presión de los regantes este proyecto fue desechado en 1952 (OM 16 de enero 1952)³⁹⁸. Las preferencias en los usos del embalse de Santa Ana fijadas en el Decreto del 1 de junio de 1951 eran: 1º Dotaciones que fueran necesarias para el abastecimiento de agua potable a Lérida y pueblos de la zona; 2º Dotaciones precisas para los riegos derivados del Canal de Piñana que previamente han de establecer su regulación e inscripción en los registros oficiales de aguas públicas; 3º Derechos preferentes del Canal AyC sobre los caudales sobrantes; 4º Las restantes disponibilidades serán destinadas a la implementación de nuevos regadíos en la zona de Algerri y Balaguer.

Sobre las prioridades de las aguas quedó patente el principio de preferencia hacia los regadíos antiguos, en contra de la Diputación de Lérida que proponía la preferencia de los riegos de Balaguer sobre AyC ya que para la política de riegos era ‘prioritaria la riqueza creada sobre la nonata’ (Dictamen del Consejo de Obras Públicas de 27 de noviembre de 1947).

La obras se iniciaron en el año 1954 siendo ejecutadas por la empresa estatal ENHER, pero su finalización se retrasaría debido a los problemas de expropiación de fincas afectadas por las aguas (Sánchez i Vilanova, Ll. 1991)³⁹⁹. Esta obra se terminó en 1961 y su conexión con el canal de AyC se realizó por medio del Canal de Enlace inaugurado en 1972.

³⁹⁷ El estudio del Ing. Fausto Gómez Simón (CSHE 1930) sobre el Aprovechamiento Combinado de los Recursos de Ésera y del Noguera-Ribagorzana establecía las directrices básicas que años después se concretarían: asegurar los riegos de Piñana (9.000 m³ /ha), ampliar los regadíos para la zona de Balaguer (7.000 m³ m³/ha), reforzar los riegos de AyC con un Canal de Enlace, un embalse supletorio a Barasona y ampliar las dimensiones del canal para alcanzar los 7.000 m³ /ha que demanda y aprovechar el salto a pie de presa para producción hidroeléctrica. En este estudio ya se preveía la separación del canal en dos zonas de riego a partir de Coll de Foix con una parte servida exclusivamente por el Ésera y otra con el suplemento del canal de Enlace.

³⁹⁸ Tanto los regantes de Piñana como de AyC se opusieron tenazmente a este proyecto (Memorias Asamblea Sindicato Central de Regantes de AYC 1953).

³⁹⁹ De acuerdo con las previsiones del Plan Nacional de Obras Hidráulicas del 5 de febrero de 1943 y las Memorias de empresa ENHER del año 1955 esta debía estar en funcionamiento en el año 1958. Las poblaciones afectadas por las aguas eran Tragó de Noguera (capital de municipio con 496 habitantes en 1960) y los términos de Blancafort y de Foix. Estas poblaciones plantearon fuertes resistencias a abandonar sus propiedades lo que prolongó el proceso expropiatorio principalmente por la resistencia del pueblo de Tragó de Noguera que finalmente “se efectuó mediante una operación

El destino de la obra era para abastecimiento y regadío contando con un salto al pié de la presa con una potencia en turbinas de 36.000 CV. explotado por ENHER. Esta obra tildada de ‘incoherente’ debido a la indefinición de iniciativas complementarias a la misma como la regulación del río Ésera, fue una fuente de conflictos entre diferentes usos que se prolongaron hasta los 90’.

El reparto del agua en Santa Ana: el Pacto de Piñana

La construcción del embalse de Santa Ana preveía la construcción de un Canal de Enlace con el Canal AyC que permitiera complementar los recursos de este. La cantidad de agua de uso continuo que disponía Piñana contrastaba con las carencias de sus vecinos. Con la construcción del embalse de Santa Ana y del Canal de Enlace que llevaría agua desde esta presa al Canal AyC, los regantes de este último canal empiezan a presionar para que se ‘modularan’ los caudales de los distintos aprovechamientos (Actas Asambleas CGRAyC 1980).

Los conflictos entre los usuarios por la distribución del agua han debido considerar diferentes factores para la resolución de los mismos.

En primer lugar el sistema de regulación con derechos adquiridos por los diferentes usuarios del río Noguera Ribagorzana. En segundo lugar las Juntas de Explotación del embalse que desde 1977 contaban con la participación de los regantes y que tenían como misión la gestión de la distribución del agua. En tercer lugar las orientaciones de la política hídrica que desde el Estado y en especial desde la CHE establecían las prioridades que se asignarían a los diferentes usos.

Mientras que la regulación de los derechos constituía un factor difícil de modificar ya que los derechos de concesión de Piñana eran permanentes y garantizaban un caudal continuo, el modo en que se resolvía la distribución de los caudales en la Junta de Explotación dejaba abierta la posibilidad a que se reinterpretaran las normas de acuerdo con las necesidades de la gestión. Del mismo modo la política hídrica llevada adelante por la CHE fue cambiando en tanto se advertía que cada vez resultaba más difícil construir nuevas obras de regulación (como el embalse de Campo para los regadíos de AyC) y se proponía un uso más equitativo de los recursos⁴⁰⁰.

Con la instauración de la Comisión de Desembalse en el año 1977 los distintos usuarios participan en la asignación de los caudales⁴⁰¹. Las decisiones de este organismo afectan de forma directa el reparto de la misma que es uno de los aspectos más problemáticos en la gestión del agua.

rápida realizada en perfecta coordinación con los servicios de la CHE y el Ministerio citado (Obras Públicas)”(Sánchez i Vilanova, Ll. 1991: 201).

⁴⁰⁰Esto fue claramente expresado en el Congreso de Riegos celebrado en el año 1988 cuando el Presidente de la CHE presentó una moción proponiendo que se abolieran las concesiones de caudal continuo características de los regadíos históricos (Segre 25/02/88).

⁴⁰¹ Por OM del MOP del 14 de abril de 1974 se creaban las Juntas de Explotación que facultaba a las representaciones de los regantes para que tuvieran intervención directa en cuantos asuntos de la competencia de aquellas pudieran afectar a

Si bien el reparto del agua y las formas en que se debe practicar están sujetas a derecho con normas y mecanismos institucionales previstos que deben tener en cuenta los derechos de los diferentes usuarios, en la realidad su funcionamiento dista de ser un mecanismo automático en donde las normas se aplican de forma inapelable. Antes bien el cambio en los usos, la aparición de nuevas demandas, la interpretación de las normas o la oportunidad de sus resoluciones hacen que surjan fuertes conflictos entre los usuarios cuando sienten que se vulneran sus derechos o se cometen injusticias en las decisiones.

La construcción del Canal del Enlace implicó desde su puesta en funcionamiento diversos conflictos que afectaron a la CGR y que determinaron una forma particular en la distribución de sus aguas.

Los conflictos más significativos que se destacan desde esta época fueron:

- Entre los riegos de Piñana y las demandas de AyC: la abundancia de agua de los riegos de Piñana contrastaba con la carencia de los regadíos del canal de AyC que se acentuaban en las épocas de sequía. El reclamo de medidas solidarias o modulación de los caudales de Piñana fue una constante desde esta época;

- Entre regadíos existentes y expectantes: el proyecto del canal Algerri-Balaguer (1977) planteó la inmediata reacción de los usuarios del canal de AyC que alegaban contar con derechos adquiridos sobre estas aguas, como también limitaciones de las dotaciones de aguas para cubrir los regadíos ya existentes⁴⁰²;

sus intereses. LA CGR de AyC solicitó una participación proporcional a las has regadas. Esta propuesta fue aceptada incorporándose en la Junta un total de 23 representantes titulares por el Canal AyC (la representación exigida era de un representante por CR con más de 3.000 has o CR menores que se hubieran reagrupado). En 1989 se estudiaba la posibilidad de reagrupar a las CR para que AyC tuviera mayor representación en las Juntas de Explotación tarea nada fácil ya que se debían cambiar las ordenanzas y elegir nuevas autoridades (MCGR AyC 1980).

⁴⁰² El Canal de Balaguer era un proyecto previsto en la construcción del embalse de Santa Ana (Fausto Gomez Simón 1930) y que sería incluido en la OM de 16 de enero de 1952 que trazó el futuro ordenamiento de los riegos derivados de los ríos Aragón, Gallego, Cinca, Ésera y Noguera Ribagorzana. El proyecto del Canal de Balaguer fue presentado en 1960 para regar 8.000 has en Algerri, Albesa, Castelló de Farfanya, Menàrgenes, Torrelameu y Balaguer. La construcción del canal de Algerri-Balaguer fue rechazada en diversas oportunidades por las CR de Piñana y de AyC. En 1963 se lo incluyó en el I Plan de Desarrollo junto con el Canal Segarra-Garrigues. En esta época Blas Mola que a la sazón era Alcalde de Lérida, Presidente del Canal de Piñana y vicepresidente del Canal de AyC presenta un proyecto de revestimiento del Canal de Piñana en competencia con Algerri-Balaguer. En 1968 se le otorga una concesión a título precario de 4,8 m³/seg. de aguas del Noguera Ribagorzana al Grupo sindical de Colonización nº 884 para regar 8.000 has. En 1971 el Proyecto se declara de Interés Nacional y en 1976 tuvo la aprobación técnica. En 1971 el Sindicato de AyC presentó un recurso contencioso-administrativo contra la concesión de aguas del río Noguera-Ribagorzana al Canal de Balaguer que fue rechazado. Ante la inminente construcción se solicitó en 1973 que previamente se solucionaran las deficiencias de AyC. Posteriormente en el año 1976 el Canal de Piñana se opone a la cesión de aguas al nuevo canal que preveía el Proyecto definitivo de la CHE que suscribía el ing. María Zorigué Zamorano. En 1984 y 1985 los proyectos de regulación del Río Ésera hacían depender estos regadíos de dicha regulación ya que toda el agua del Noguera Ribagorzana estaba concedida y las concesiones de 1968 eran poco ortodoxas por lo que la “Administración no respondía del caudal de agua que se concedió” (Riexac J. García X. 1986:28). En 1989 la Generalitat de Cataluña dio apertura al expediente de información pública al proyecto del canal Algerri-Balaguer a lo que la CGR alegó oponiéndose a su realización ya que las aguas del Ribagorzana estaban totalmente reguladas y eran deficitarias, el Plan Hidrológico no

- Con las empresas Hidroeléctricas: la necesidad de estas empresas de contar con reservas suficientes para poder turbinar o de flujos constantes en los canales donde están emplazadas, contrastaba con los requerimientos de los riegos que demandan las reservas de aguas en épocas de sequía o que requieren de cortes de agua para la limpieza y mantenimiento de los canales;

- Con los abastecimientos: el desembalse de las presas para la limpieza y dragado fue una experiencia muy traumática en la década de los 80' que afectó el suministro de importantes poblaciones⁴⁰³;

- Con el medioambiente: el impacto ambiental en la flora y fauna autóctona por el vaciado de las presas generó conflictos con los organismos reguladores y los grupos ambientalistas⁴⁰⁴.

Desde 1986 las decisiones de la Junta de Desembalse que reducían los caudales de los usos industriales y de riego de Piñana fueron recurridas y pasaron a la órbita judicial.

El Pacto de Piñana -también llamado de Castillonroy- de 8 de febrero de 1998 (BOE nº 94 de 18 de abril de 1992) fue la alternativa que se encontró para que las diferentes partes llegaran a un acuerdo sobre el reparto del agua⁴⁰⁵. Este acuerdo calificado de modélico sobre la cesión de caudales entre comunidades de regantes y usuarios industriales establecía mecanismos de compensación a las partes cedentes y un conjunto de condiciones sobre las formas en que se debían realizar estas. Por parte de la administración intervenían el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, el Gobierno de las CA de Cataluña y Aragón y la CHE; mientras que por los usuarios lo firmaron los productores de energía hidroeléctrica y la CGR de Piñana y la CR de Algerri-Balaguer.

estaba aprobado y que la concesión otorgada en 1968 para el nuevo regadío era en precario. En 1990 se aprobaría este proyecto por edicto de la Junta de Aguas de 30 de mayo. En principio el proyecto incluía un tramo sobre la CCAA de Aragón que fue advertido rápidamente por la CGR que alertó a la CCAA de Aragón por lo que la Generalitat anuló esta medida. Este año en conjunto con la CGR de Piñana se presentaría un recurso de reposición ante la Junta de Aguas y otro ante la Comisaría de Aguas en contra de la concesión a Algerri-Balaguer argumentando que todavía no se hallaban modulados los caudales de Santa Ana y la inexistencia del concesionario ya que el grupo Sindical nº 888 ya no existía y la concesión habría caducado porque habían transcurrido más de 20 años sin que las obras se hayan realizado. En 1991 se presentaría un recurso contencioso-administrativo luego de que fracasara una reunión con el Presidente de la Junta de Aguas para tratar el tema de la recuperación de los caudales de Piñana. Con la firma del Pacto de Piñana en 1992 adquiere una concesión en firme de 4,8 m³/s.

⁴⁰³ En 1973 el vaciado del embalse de Canelles trajo fuertes arrastres de lodo a la ciudad de Lérida.

⁴⁰⁴ En 1989 la Generalitat de Cataluña solicitó a la empresa Enher la aplicación del Dec. 123 de 12 de marzo de 1987 que no efectuara desembalses en Canelles y Santa Ana porque esto afectaba una colonia de "cierta especie animal" (MCGRAYC 1989). Esto fue contestado rápidamente por la CGR aludiendo que esta regulación dependía de la CHE. Cuando se produjo el desembalse varias entidades defensoras de la naturaleza presentaron denuncias por delitos ecológicos.

⁴⁰⁵ Son numerosos los antecedentes que preveían la redistribución de las aguas de Piñana. En 1980 un Informe del IRyDA estipulaba que la intensa regulación del Río Noguera Ribagorzana "permite disponer de volúmenes sobrantes, aun en un año anormalmente seco como el presente, capaces de atender el riego del área de Algerri-Balaguer durante 14 años" (Riexac J. y García X. 1985). La CGR AyC venía planteando desde años atrás la modulación de estos regadíos.

Básicamente establecía que manteniendo los derechos concesionales y prioritarios del Canal de Piñana, se modulan sus caudales de invierno para crear una reserva que será destinada a satisfacer las necesidades del Canal de AyC, del Canal Algerri-Balaguer y de los riegos expectantes de la Litera Alta. En contraprestación el MOPyT financiará el 40% de las obras de revestimiento y mejora de las infraestructuras del Canal de Piñana en los tramos Acequia Mayor, Brazal Mayor de Alguaire, Acequia Mayor de Lérida con un presupuesto de 2.130 MPTAS. El 60% restante lo aportarán en partes iguales la Generalitat de Cataluña y la Diputación General de Aragón para las obras de encausamiento de Ull Roig, de un embalse regulador de la Acequia del Cap y revestimiento de la Acequia del Cap y Segunda, Ull de Ratera, Reg Nou de Alpicat, Brazal de Ull Roig y Clamor de Comavaquera con un presupuesto de 3.140 Mptas.

En los considerandos del acuerdo se establecía que "la Administración hidráulica no ha tenido un sentimiento o apreciación de un mal uso de los caudales concesionales del Canal de Piñana". La idea que guió este pacto fue que los usos agrarios del AyC y de los regadíos expectantes tenían prioridad sobre los usos industriales de Piñana.

En el primer artículo las partes acuerdan acelerar una mayor regulación del río Ésera como forma de mejorar la garantía de los riegos del Canal AyC. Pero sólo se derivaría agua siempre que el Pantano de Barasona esté por debajo de los 50 Hm³, para distribuirla de la siguiente forma: un 50% para completar las dotaciones del CANAL AYC (para las 44.000 has situadas abajo de Coll de Foix) y el otro 50% en partes iguales para las dotaciones de las 8.000 has de los canales de Algerri-Balaguer y las 7.400 has de los riegos de la Litera Alta.

El Gobierno se comprometía a través de la CHE a aportar el 40% del coste de las obras de revestimiento de sus acequias y el 60% restante lo aportaría la Generalitat. A los industriales se los indemnizaría monetariamente con 2.533 Millones de pesetas pagadas por partes iguales entre la Generalitat y el Gobierno de Aragón.

En relación a los usos hidroeléctricos que se verían afectados por estas mermas de caudales, la CHE incoaría los respectivos expedientes de expropiación en beneficio de la Generalitat de Cataluña y la Diputación General de Aragón con un compromiso de financiación de estas partes al 50%.

Los regantes de la CGR AyC plantearon serios reparos al Pacto que venía con el visto bueno de la Junta Directiva del Canal. En una multitudinaria asamblea se resuelve apoyar la firma

del pacto en una reñida votación que terminó con 4.768 votos afirmativos por 4.185 votos en contra⁴⁰⁶.

El cumplimiento del Pacto fue denunciado en reiteradas oportunidades sobre todo por los regantes por diversas razones:

- el retraso en la ejecución de las obras que le correspondían a la CHE;
- el no cumplimiento de la cota de menos de 50 Hm³ de Barasona para autorizar los desembalses en favor de CANAL AYC⁴⁰⁷;
- La declaración de inviabilidad económica del canal de Litera Alta declarada por el MAPA en 1996.

Del Embalse de Campo a Santa Liestra: pueblos sin agua y pueblos inundados

*"Quien me iba a decir a mí
que soñaba con el mar
que en un maldito pantano, ay ay ay
que en un maldito pantano, ay ay ay
mi casa iba a naufragar"
(Habanera de la Ronda de la Montaña)*

El problema de la escasez de recursos no se solucionó con la regulación de los caudales por los embalses de Joaquín Costa y Santa Ana. Este problema ya se preveía en el Plan de Aprovechamiento Integral del Noguera-Ribagorzana y sus afluentes del año 1956 por el que la

⁴⁰⁶ Algunos opositores como el ex-presidente Blas Mola y el vicepresidente José María Muixi, decidieron renunciar a la Junta de Gobierno como señal de desacuerdo por el convenio mientras que otros solicitaban la convocatoria anticipada de elecciones que se rechazaría en otra asamblea con una votación también reñida de 5.107 votos a 4.035 (Asamblea CGR AyC 1992). Las diferencias que se plantearon era la falta de mención expresa en el Pacto de los derechos preferentes del Canal AyC sobre las aguas sobrantes de Santa Ana de acuerdo al Dec. de 1951 que establecía los usos de la presa. Esta ruptura dentro de la Junta de Gobierno del Canal se veía reflejada en las elecciones de la Junta de Gobierno de 1993 para la renovación de cargos en la que se conformarían dos bandos: uno oficialista con más apoyo en la zona baja con las candidaturas de Jose Mangues y Jose Charles y otras candidaturas por la zona alta críticas con la gestión del canal encabezados por Antonio Pano y Manuel Reventós.

⁴⁰⁷El argumento por parte de la CHE era básicamente que los 50 Hm³ de Barasona no eran reales ya que se desaprovechaban unos 20 Hm³ por sedimentación y que el trasvase de aguas no perjudicaba a los regantes de Piñana. Otro argumento es de tipo jurídico y se basa en la interpretación del acuerdo que establece en su art. 11 que el "Canal AyC se suministrará *prioritariamente* del Ésera en toda su superficie, mientras el volumen de Barasona supere los 50 Hm³ y lo permita la capacidad de transporte de los canales de conducción". El concepto 'prioritariamente' no debe ser entendido como 'exclusivamente' lo que permite un amplio margen de maniobra para quienes manipulan la distribución del agua.

DGOH emite la resolución de 13 de diciembre de 1956 en la que se ordenaba a la CHE la regulación del río Ésera “especialmente mediante la construcción del pantano Morillo de Liena, así como las obras necesarias para el mejor aprovechamiento del canal de Aragón y Cataluña”. La proyección del embalse de Campo o de Morillo de Liena en el Río Ésera estaba previsto en el I Plan de Desarrollo de 1963 y supliría las deficiencias del embalse Joaquín Costa con capacidad de 600 millones de m³. La construcción del mismo sería la prioridad del Sindicato en los años siguientes realizando diferentes gestiones ante la administración central reclamando por este embalse. En 1971 El Director General de Obras Hidráulicas informaba a la CGR que esta obra se la iba a incluir en el III Plan de Desarrollo con una inversión de 1.800 MPTAS. Ese mismo año el Ministro de Obras Públicas anunciaba la ejecución de esta obra con una inversión de 2.000 MPTAS (MCGRCAYA 1971)⁴⁰⁸. El Proyecto estaría a cargo del la CHE. Sin embargo su aprobación se retrasaría nuevamente por razones presupuestarias. En 1974 el Ministro de OP informaba que durante 1975 la obra se incluiría dentro del IV Plan de Desarrollo de 1976.

La Comisión Provincial de Huesca, creada en el año 1976 para debatir entre los diferentes proyectos alternativos al embalse de Campo (denominado Lorenzo Pardo), concluyó que ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo entre las diferentes partes fuera el propio MOP el que decidiera sobre la propuesta más conveniente (MCGRCAYA 1976). El MOP decide realizar el embalse Manuel Lorenzo Pardo con una capacidad de regulación de 600 hm³ lo que movilizó a la oposición de diferentes pueblos que se veían afectados por el mismo⁴⁰⁹.

En el año 1979 se formó una Comisión Informativa de la Junta de Gobierno de la CHE que debía dar un informe sobre la regulación del río Ésera y del Proyecto de embalse Manuel Lorenzo Pardo. En dicho informe ya se establecían las bases de lo que años después sería el acuerdo de Piñana.

Se partía de criterios de solidaridad y justicia, considerando que la regulación del Ésera no debía hacerse sin tener en cuenta los demás sistemas colindantes ya que la mejor utilización de las obras de infraestructura y el respeto de los derechos existentes obligaban a un estudio y regulación jurídica en conjunto. Las medidas propuestas eran:

⁴⁰⁸ En 1972 el Ingeniero Director de CHE anunciaba a la CGR que la obra podría subastarse en el año 1974 (MCGRAYC 1972).

⁴⁰⁹ Los pueblos afectados,- Campo, Morillo de Liena, Navarri y Las Colladas- se movilizaron logrando el apoyo de otros sectores como los movimientos aragonistas, ecologistas, grupos de izquierda y la propia Diputación de Huesca. Entre las acciones desarrolladas hubieron manifestaciones a favor y en contra, debates e incluso un boicot de las elecciones por parte de las poblaciones afectadas. El movimiento opositor se vio fortalecido por la proliferación de grupos y organizaciones que se dieron a inicios del proceso de transición política a la democracia a mediados de los 70' y del interés que despertaba en la sociedad aragonesa la defensa del territorio sostenida por los grupos aragoneses (Mairal Buil G. y Bergua Amores J.A. 1998).

1. Reconocimiento legal de volúmenes del embalse de Santa Ana (Sistema Noguera-Ribagorzana) en favor del Canal AyC;

2. Ajuste de volúmenes de la acequia de Piñana dando prioridad a los riegos y compensando con energía eléctrica o expropiación a los usuarios industriales por la falta de agua en los meses en que no haya riego;

3. Mejorar las dotaciones de consumo para el Ayuntamiento de Lérida y otros usuarios para consumo humano;

4. Aportar caudales para el Canal Algerri-Balaguer y a los riegos de la Litera compensando el caudal del Canal AyC con sus caudales del Ésera.

Esta regulación se complementarían con la realización del embalse Manuel Lorenzo Pardo. Sobre las dotaciones correspondientes para los diferentes usuarios no se expedía dejando esta tarea para el futuro. La votación que aprueba esta resolución fue de 19 votos a favor, 3 abstenciones y el voto en contra de Jaime Culleré (que posteriormente fue Presidente del Canal de Urgel) representante de la Diputación Provincial de Lérida por los condicionamientos en el ajuste a los caudales de Piñana (CHE Acuerdo de la Junta de Gobierno del 30 de octubre de 1980).

La reacción de los usuarios industriales y agrícolas de Lérida como de los pueblos afectados por el pantano encabezados por el Municipio de Campo no se hizo esperar manifestando el rechazo a esta propuesta, mientras que la CGRAyC aclaraba que "solo se trataba de recuperar las aguas que se desaprovechaban" y que se compensaría a los concesionarios de los saltos con energía eléctrica o mediante expropiación⁴¹⁰.

Esta situación llevó al MOP a ordenar un nuevo Estudio sobre regulación y asignación de caudales del Noguera-Ribagorzana y del Ésera para estudiar las diferentes alternativas a este embalse (BOE del 24 de noviembre de 1983). El estudio se terminó en 1985 y en el mismo se

⁴¹⁰ Ante las críticas que de diferentes zonas se le hacían al Canal AyC sobre los intereses de este: los usuarios del Ribagorzana le imputan el deseo de llevar aguas a Aragón, mientras que algunos sectores de Huesca de llevar aguas del Ésera a Lérida, la junta de Gobierno del Sindicato resolvió acalorar la situación fijando los objetivos de la CGR:

1- regulación del Ésera que permitirá solucionar regadíos de su propia cuenca como del Ribagorzana. Se pide a la Administración la ejecución del embalse de Manuel Lorenzo Pardo;

2- realizar estudios y proyectos de riegos de la Litera;

3- atender a los regadíos de Algerri Balaguer; obtener la concesión de caudales precisos para el riego aguas abajo de Coll de Foix.

En 1984 los regantes se quejaban de las campañas de prensa en contra del Presidente de la CGR (MCGR AyC 1980). Las peticiones para realizar esta obra se intensificaban en épocas de sequía o cuando venían grandes avenidas de agua que provocaban desastres. Para esta época la CGR aceptaba la posibilidad de alternativas a este embalse ya que no había ningún interés en contra de la población de Campo.

planteaban las diferentes alternativas al embalse Lorenzo Pardo que fueron contestadas con numerosas alegaciones a favor y en contra del mismo⁴¹¹.

Entre las diferentes alegaciones presentadas existían matices sobre la necesidad de regulación de los ríos, aunque en general no existían coincidencias sobre qué cauces regular ni sobre las dimensiones de esta regulación. En el dossier de alegaciones recopiladas en la CHE en 1985 no consta ninguna alegación presentada por grupos u organizaciones ecologistas.

Entre las diferentes propuestas pueden distinguirse distintos cortes que diferenciaban a las perspectivas de los colectivos afectados. Si bien se pueden distinguir dos grandes polos enfrentados: por un lado los regantes-expectantes y existentes- y por otro lado los pueblos de montaña afectados por las inundaciones de los pantanos, los argumentos expuestos para fundamentar cada propuesta se encontraban combinados y eran usados indistintamente por cada grupo que participó en las alegaciones⁴¹².

Un primer corte es el de las *nacionalidades* que aparece en numerosas alegaciones sobre todo de los sectores aragoneses. Los reclamos de los sectores aragoneses para que se distribuyera con más equidad las aguas del río Noguera-Ribagorzana entre las Comunidades Autónomas de Aragón y Cataluña. De acuerdo con los datos ofrecidos por la Diputación General de Aragón el río Noguera Ribagorzana tiene una procedencia de sus aguas en un 41,5 % en tierras aragonesas y un 58,5 en Cataluña, pero mientras esta última se beneficia con un 80% del agua regulada de este río, Aragón sólo aprovecha el 20% de una regulación que inunda por partes iguales tierras aragonesas y catalanas. Este argumento era sostenido por los pueblos aragoneses afectados por la regulación (Campo, Graus, Ainsa-Sobrarbe. Etc.). La conclusión de estos argumentos era que debían modularse los caudales de Piñana y modificar el régimen de regulación de Noguera-Ribagorzana para compensar a las tierras aragonesas con el agua de este río. Esto tenía consecuencias a la hora de definir las prioridades de los *regadíos expectantes*: mientras Aragón reclamaba la prioridad de los regadíos sobre su territorio (La Litera Alta) la Generalitat de Cataluña apoyaba los riegos de Algerri-Balaguer ubicados en Lérida.

⁴¹¹ La CHE presentó el estudio con seis propuestas alternativas para que fueran estudiadas por los diferentes colectivos afectados. La CGR AyC solicitó un informe técnico a un ingeniero contratado para realizar las respectivas alegaciones. La conclusión aprobada por asamblea fue: realización del embalse Manuel Lorenzo Pardo; rescate de los usos hidroeléctricos de los canales de Estada y de Piñana; explotación conjunta de ríos Ésera y Noguera -Ribagorzana y ampliación de la capacidad de los canales. Algunas críticas a la CGR se centraban en los métodos poco democráticos con que ésta tomaba sus decisiones lo que fue entendido como una campaña de difamación de la Junta de Gobierno de la CGR que respondió públicamente sobre la legitimidad en que se habían tomado estas decisiones. (MCGRAYC 1985).

⁴¹² Las coaliciones enfrentadas no se dividían en dos grandes grupos en función del choque de sus valores fundamentales como por ejemplo entre ambientalistas y desarrollistas (J.E. Munro 1993) sino que los opositores- por ejemplo el Municipio de Campo- aceptaban tesis desarrollistas aunque cuestionaban la racionalidad de las mismas.

El otro gran corte que separaba a las alegaciones era el *territorial y social* que dividía a los pueblos de montaña de los pueblos del llano. De acuerdo con este argumento las obras de regulación producían desequilibrios en la gestión del territorio que sólo beneficiaba a los habitantes del llano sin que se respetaran los derechos constitucionales de un trato igualitario para todos los ciudadanos. La valoración de las alternativas no debía asentarse sólo en argumentos económicos, o en la cuantificación de los beneficiarios de estas obras ya que “a un colectivo humano no se le puede pedir ni aun exigir que se desintegre, que desaparezca” sobre todo cuando las causas que fundamentan estos proyectos tienen una racionalidad interesada que beneficia a aquellos que tiene más capacidad de presión (Alegaciones al proyecto de Campo presentadas por los municipios afectados. Archivo CHE). Frente a estas posturas estaban quienes minimizaban los efectos negativos de las obras en los pueblos de montaña ya que se preveían generosas compensaciones y a cambio los beneficios de estas obras llegarían a más gente produciendo más riqueza para el conjunto. Las conclusiones de estas propuestas eran planes de desarrollo comarcal frente a planes de regadíos.

El otro gran corte divisorio era el *técnico-económico* en el que se valoraban las disponibilidades de agua y su mejor aprovechamiento en los diferentes proyectos de riego. Si bien el tema de los usos hidroeléctricos era considerado sobre todo como una fuente de ingresos para cubrir los costos de las obras, el uso prioritario era el agrícola. Sobre la necesidad de incrementar las dotaciones de agua para el regadío existía una coincidencia generalizada, aunque los modos de alcanzarla era lo que se ponía en cuestión. Esta fuerte legitimidad de los riegos hizo que los sectores más opuestos a las obras de regulación, los pueblos de la montaña, apoyaran las alternativas que aumentaban las dotaciones con el menor impacto hacia las zonas de montaña. Frente a esta línea argumental se ubicaban aquellos para quienes las disponibilidades de agua que ofrecían más garantías a los riegos y que producían más beneficios económicos eran las de una gran obra de regulación⁴¹³. En este caso las alternativas iban de las obras de regulación a las gestión de los caudales de las cuencas.

El rechazo de Lorenzo Pardo y la opción de Comunet:

En 1986 se esperaba la decisión de la CHE sobre este proyecto y la CGR intensificó las acciones para influir en la opinión pública y en las autoridades sobre la necesidad de esta obra: se

⁴¹³ Para esta época el ingreso de España a la UE aportaba un argumento más en pro del canal ya que las necesidades de consumo de alimentos se incrementarían haciendo crecer las demandas de cultivos.

contrataría un servicio de prensa para que se promoviera la necesidad del embalse Lorenzo Pardo. La CGR de AyC realizó diversas reuniones y visitas a las distintas administraciones y finalmente se realizó una gran manifestación pública en la ciudad de Huesca (20 de septiembre)⁴¹⁴. El día 29 de diciembre en que la Junta de Gobierno de la CHE debía expedirse sobre el proyecto de construcción del embalse de Lorenzo Pardo todos los representantes de la administración (incluidas las CCAA de Cataluña y Aragón) votaron en contra, mientras que los regantes y usuarios industriales lo hicieron a favor.

La opción elegida fue la del embalse de Comunet que era una segunda alternativa aceptada por los regantes, a la que se dedicarían en adelante todos los esfuerzos. En 1988 nuevamente los regantes de AyC se movilizaron visitando todos los ayuntamientos afectados (catorce) para lograr apoyo político para esta obra. En 1989 se aprobaría técnicamente y se lo sometería a la información pública. Los 14 Ayuntamientos de la Provincia de Huesca afectados se pronunciaron a favor al igual que la CGR. Las Cortes Generales de Aragón realizaron su sesión parlamentaria en Monzón; también apoyaron la Diputación de Aragón, la CHE. En fuerte oposición se manifestaron algunos sectores que alegaban la inundación de las poblaciones de Monzón y Graus (mayo y junio de 1988)⁴¹⁵.

En 1991 se produce el cambio de Ministro de Obras Públicas por lo que se retrasan las decisiones sobre la obra. Ese año ante una situación de fuerte escasez de agua el Director General de Obras Hidráulicas anunciaba que se rechazaba este embalse por motivos técnico-financieros. La alternativa sería Santa Liestra un embalse de 80,3 hm³ ubicado en los términos municipales de Santa Liestra y Foradada del Toscar. Este hecho tuvo un fuerte impacto en la CGR y provocó la dimisión del Presidente de la CGR por la frustración y el fracaso de las gestiones realizadas al igual que la de las Juntas de las Comunidades. Estas medidas de presión continuaron durante todo ese año y

⁴¹⁴ El pantano de Barasona aportaba unos 981 Hm³ al año con un promedio de 0,5l/segundo/Ha. El embalse de Campo permitiría garantizar los 8.400 m³/Ha/año que requerían los regantes. Para esta época se regaban unas 90.000 has por inundación y 14.750 por aspersión. Ese año se informa de la posibilidad de crear embalses de aprovechamiento que podrían duplicar las disponibilidades de agua aprovechando las facilidades crediticias que otorgaba el IRyDA. En 1987 se informa de dos embalses de cola previstos: el de Zaidín de 300.000 m³ de capacidad y el de Fraga de 390.000 m³.

⁴¹⁵ El impacto de la presa de Comunet sería menor al del embalse de Campo ya que si bien para su construcción debían realizarse algunas expropiaciones este no inundaría ninguna población. Sin embargo las características del embalse-colateral y con una presa de tierra- demandaban expropiaciones en zonas de cultivo para extraer las arcillas que serían usadas de material de construcción. La movilización de los opositores no tuvo el mismo impacto que las realizadas años antes contra el embalse de Campo. Según Mauril y Bergau (1998) la menor capacidad de movilización de los opositores se debía no sólo al impacto social de la obra sino también a la nueva situación política en la que los partidos políticos del lugar (especialmente el PSOE que era la fuerza mayoritaria en la zona) controlaban los ayuntamientos dirigiendo y moderando las protestas. La CGR realizó gestiones ante la Diputación General de Aragón para que al Ayuntamiento de Graus- que era uno de los pueblos afectados- se le otorgase una ordenación territorial compensatoria que atendiese sus más prementeras necesidades. (MCGRAyC 1990).

culminaron con la manifestación realizada en Zaragoza bajo el lema "Regulación del Río Ésera. Ya" que contó con el apoyo de los alcaldes de la zona y de otras CR como la CGR de Piñana⁴¹⁶.

Aunque no era la opción preferida la CGR asumió como objetivo fundamental de la organización la realización de la presa de Santa Liestra junto con la modulación y aprovechamiento de los caudales del Piñana y uso por bombeo de las aguas sobrantes del río Cinca⁴¹⁷. Estas alternativas eran observadas con recelo por algunos regantes que opinaban que su realización podría retrasar más las grandes obras de regulación⁴¹⁸.

En el año 1992 Santa Liestra es incluido en el Pacto del Agua de Aragón⁴¹⁹ y se lo declara de interés nacional por el RD Ley de 22 de mayo de 1992 junto con otras obras de regulación para los Pirineos⁴²⁰.

⁴¹⁶ En 1991 se generaron serias discusiones en el seno de la asamblea de regantes del Canal AyC con cuestionamientos a la conducción de la CGR por la falta de efectividad en sus acciones para defender los intereses de los regantes. Concretamente algunas CR habían solicitado la renuncia de la Junta Directiva de la CGR y un endurecimiento de las medidas de presión como el no pago de cánones del agua y movilizaciones de los agricultores de la zona. Este año la CHE contrató el servicio de investigadores de la Universidad de Zaragoza para estudiar las causas del conflicto social que desde los años 70^o habían bloqueado los proyectos de regulación del río Ésera. La evaluación del "impacto social" de la obra en las poblaciones afectadas era una modalidad novedosa que enfocaba la dimensión cultural del problema desde una perspectiva antropológica diferenciándose de los argumentos técnicos, económicos y legales enfocados desde la matriz economicista o racional predominante en los organismos públicos (Mairal y Bergua 1998:16). Las conclusiones de este trabajo serían publicadas en la obra "Agua, Tierra, Riesgo y Supervivencia. Un estudio antropológico del impacto socio-cultural" derivado de la regulación del Río Ésera". Zaragoza: Prensas Universitarias. 1997.

⁴¹⁷ El proyecto de trasladar agua desde el río Cinca al Canal AyC data de los primeros proyectos que se realizaron sobre este canal (Bolea J. A. 1978). Ante las demoras sobre un gran proyecto de regulación la CGR empieza a estudiar otras alternativas como sucedió con los riegos de Alto Aragón para utilizar las aguas sobrantes del río Cinca (entre 5 y 10 m³/segundo). Las mismas se llevarían por bombeo a la zona de AyC pero años después se descartaría por la negativa de los agricultores de Alto Aragón. Otro proyecto alternativo que se puso a consideración de la Asamblea en 1996 fue el de realizar pozos para extraer agua de las capas subterráneas. Estos pozos ubicados en la zona de Olvena permitirían extender el periodo de riegos por diez días con un aporte de unos 10 Hm³ en la zona alta del canal.

⁴¹⁸ Blas Mola, ex-presidente de la CGR AyC, planteaba que el abandono de las obras hidráulicas "arruinaría nuestras tierras y a nuestros hombres, pero se engañan si creen que sólo saldrán perjudicados los agricultores porque los principales perdedores serán ellos y la sociedad en general" (Segre 20/10/91). Acusaba sobre todo a las autoridades de Aragón quienes en 1986 habían rechazado el proyecto de construcción del embalse Lorenzo Pardo.

⁴¹⁹ El Pacto del Agua fue el resultado de un acuerdo político logrado por unanimidad entre los partidos con representación parlamentaria en las Cortes de Aragón sobre la política hidráulica que contemplaba las demandas de agua, las obras de regulación necesarias y los instrumentos (convenios) que permitan establecer una relación estable con otras administraciones del agua para realizar las obras necesarias. El espíritu de las discusiones fue el de lograr un acuerdo de las diferentes fuerzas políticas para hacer un frente común en defensa de los intereses de Aragón (sobre todo ante posibles trasvases) ante la inminencia de la discusión del Plan Hidrológico Nacional. (Lacasa M. et al. 1995). En total se preveía la realización de 18 embalses con un incremento de 2.189 hm³ cuyo destino principal eran los regadíos en donde se incluía a Santa Liestra (70 hm³) y los dos pequeños embalses en el Canal AyC con una capacidad de 0,5 hm³. Este incremento representaba un 60 % de los caudales utilizados en ese momento (3.600 hm³) que sumados a la reserva estratégica hacía un total de 6.500 hm³. Esta cifra duplica el volumen de agua de las Cuencas Internas de Cataluña (2.500 hm³) y de la cuenca del Júcar (3.566 hm³) por lo que el Pacto ha sido criticado como un remanente de la cultura de la oferta (Arrojo P. 1998).

⁴²⁰ Este RD incluía obras de embalse en el Pirineo como Irati en Itoiz, de Salazar en Yesa, del Gállego en Biscarrués, del Ara en Jánovas, del Ésera en Santaliestra y del Segre en Rialb. El Pacto de Aragón reforzaría la legitimidad política de las mismas por ser obras de "uso exclusivo de Aragón". Para Pedro Arrojo (Riexac J. y García X. 1985) este pacto fue una manipulación de las voluntades de los aragoneses ya que los intereses reales respondían a los intereses de los lobbies empresariales- empresas hidroeléctricas- con residencia en Cataluña.

En 1995 el proyecto estaba redactado con alegaciones medioambientales y técnicas calificadas de no preocupantes por la CGR. Lo preocupante para la CGR era la lentitud con que se tramitaba esta obra ya que en las grandes obras cuesta más "tramitar los documentos que hacer hormigón" (MCGRAYC 1995). En 1996 se aprobó la declaración de impacto ambiental (BOE nº 103 de 23 de abril de 1996) la cual no fue recurrida, trámite que incluiría en 1997 la aprobación técnica restando sólo que se llamara a licitación.

Como respuesta a los problemas sociales la CHE lanza en 1996 la propuesta de crear un Consejo de Desarrollo y Restitución Territorial del Valle del Ésera y de un "Plan de Desarrollo del Valle del Ésera" que con características semejantes a las del "Pla d'actuacions complementàries" de 1993 lanzado por la Generalitat de Cataluña para compensar los efectos del embalse en las regiones afectadas por el embalse de Rialb.

Con el cambio de gobierno la gran innovación planteada fue que se proponía construir el pantano en base a la iniciativa privada y con la posibilidad de que los propios regantes participaran en la explotación del embalse⁴²¹.

En 1998 se producen importantes manifestaciones en contra de la obra impulsadas por los municipios afectados, especialmente por los pueblos de la comarca de La Ribagorça que se verían inundados por esta obra. Las razones que se alegaban eran de seguridad, ineficiencia económica, impacto ambiental y social)⁴²². Ese año el MAPA decidió la expropiación de los terrenos afectados, aunque poco después esta medida se suspendió para estudiar en profundidad las condiciones de seguridad del lugar en el que se emplazaría la presa.

⁴²¹Se daba así un vuelco en el modelo tradicional de financiamiento de estas obras en que el Estado pagaba el 100 % de los costes e iba recuperando la mayor parte con las tarifas que pagaban los usuarios a muy largo plazo- normalmente cincuenta años. Con el nuevo modelo la empresa pública ACESA (Aguas de la Cuenca del Ebro SA) creada por la CHE gestionaría la construcción de la obra con capital público y privado: el 50% lo aportaría ACESA con fondos estatales y el otro 50% lo aportarían los usuarios (hidroeléctricas, abastecimientos y regantes) en forma directa mientras se construyera la presa o a largo plazo- unos 25 años- con préstamos bancarios o amortizándolos con el pago de tarifas directamente a ACESA, que haría en este caso de financiera. El argumento de la Ministra Tocino era que el Estado no tenía fondos para este tipo de obras (diario Segre 21 de noviembre de 1997).

⁴²²Además de las razones enumeradas se denunciaban situaciones de corrupción en beneficio de funcionarios que beneficiaban a empresas privadas en la elaboración de los proyectos. Esta situación se habría visto favorecida por los mecanismos denunciados como poco democráticos que no permitían el control de la gestión dentro de las Confederaciones Hidrográficas. Concretamente el catedrático Pedro Arrojo denunciaba la falta de respuestas a muchos de los interrogantes que había planteado a las autoridades de la CHE. Como protesta pasaba una hora diaria sentado frente al despacho del Presidente de la CHE esperando que le respondiera (Revista Interviu 23 de noviembre de 1998).

En 1999 y ante la proximidad de la licitación se incrementa la oposición a la obra. Ante la posibilidad de que los técnicos entraran a realizar los estudios en el terreno los vecinos encabezados por el alcalde de Santa Liestra negaron el ingreso de los técnicos para que realizaran los sondeos⁴²³.

Los sectores que apoyaban la regulación de los ríos se movilizaron en una manifestación realizada en Zaragoza el día 2 de julio que congregó a más de 40.000 manifestantes que reclamaban un 'racional incremento' de la regulación y una 'decidida defensa' de los regadíos por parte del gobierno.

13.3.2 La regulación del Segre: De San Lorenzo a Rialb

"El pantano de Rialb está a la vuelta de la esquina". José Aparicio, Gobernador civil de Lérida, diario La Mañana 3 de noviembre de 1974.

El embalse de San Lorenzo

Si bien los regadíos de Urgel tardaron algunos años en alcanzar la superficie prevista en la concesión, la evolución del crecimiento de los caudales del canal fue todavía más lenta con lo que se deduce que las inversiones y expectativas sobre los terrenos a irrigar iban por delante del agua disponible. En el año 1927 se regaban un 85 % de las superficies previstas (61.800 has.) pero se recibía un 50% de los 33 m³ otorgados por la concesión. El tipo de cultivos permitidos por esta limitación de recursos hídricos no distaba demasiado del secano tradicional.

Ante esta situación no se hicieron esperar los reclamos y presiones del País de Regantes que disponía una cantidad de agua que sólo servía para "refrescar" los cultivos y que estaba sujeta a los vaivenes de la climatología. De allí que los objetivos de los regantes fueran alcanzar la regulación del río Segre y mejorar las redes de conducción de los canales.

La regulación del río no aparece ni en el Primer Plan de Obras Públicas (1902), ni el Plan de Reconstrucción Nacional de (1916), ni en la Ley de Fomento de la Riqueza Nacional. Las primeras propuestas de regulación vienen de la iniciativa privada para usos agrícolas e hidroeléctricos.

El primer embalse sobre el Segre con destino a la producción eléctrica y regadío fue el de San Lorenzo de Montgai construido por la empresa Riegos y Fuerzas del Ebro. Esta obra, ubicada a pocos kilómetros de la confluencia entre el Segre y el Noguera Pallaresa, permitió ampliar las dotaciones de riego en Urgel mejorando las condiciones para nuevos tipos de cultivos en la zona.

Otras propuestas de los particulares son asumidas por la CSHE que señalaba la necesidad de regulación integral del Segre en el Informe sobre Riegos de Urgel de 1927 (CSHE 1927) y en el

⁴²³En las memorias de la CGR de AyC (1999) se exponía que los vecinos "mal dirigidos" por su Alcalde y este "mal asesorado" habían actuado con "obcecación y sin razón" impidiendo las tareas de los técnicos que debían analizar la peligrosidad de la presa.

Plan de Obras de 1929. En este último se aprueba el proyecto de embalse de Oliana propuesto por iniciativa particular a ejecutar por la CSHE con cooperación económica de los interesados (CSHE 1929)⁴²⁴.

El proyecto del embalse de Oliana se redactó por primera vez en 1935 pero se revisa en 1940 y el proyecto definitivo se aprobó en el año 1942. En 1943 se lo incluye en el Plan Nacional de Obras Hidráulicas y en el año 1962 termina su construcción. El destino de esta regulación era la dotación de aguas para regadíos y para la producción de energía eléctrica.

Con una capacidad de 101 hm³ de los cuales son útiles 78 hm³ y una potencia de 42.000 KVA, no alcanzó a atender las demandas de agua de la zona en la que la explotación hidroeléctrica se subordina a los regadíos.

El resto de los proyectos para regular el Segre seguirían un camino más accidentado en el que se irían dando sucesivas modificaciones a los antecedentes descritos.

Este conjunto de antecedentes sirvieron de base al ingeniero leridense Victoriano Muñoz Oms para la redacción del *Plan de Aguas de Cataluña del año 1957* y posteriormente para la elaboración del 'Plan de Aprovechamiento Integral del Segre' aprobado en el año 1964 por el Ministerio de Obras Públicas en base al estudio realizado en 1959 por el ingeniero Antonio López Bustos ('Plan López Bustos').

Las expectativas despertadas en la población leridense ante la posibilidad cierta de realización de estos proyectos movilizaron a los diferentes sectores interesados que principalmente demandaban más agua para el riego de la Plana de Urgel. En 1963 el Consejo Económico Sindical de Lérida elaboró una serie de trabajos que fueron entregados a Franco y que apoyaban el denominado *Plan López Bustos* y mantenían la orientación 'agrarista' de la regulación del Segre que criticada por las compañías eléctricas⁴²⁵. Este año aparece el "Plan de aprovechamiento total del

⁴²⁴ El Presidente de la Sociedad Canal de Urgel Carlos Valmaña, exponía en el IV Congreso de Riegos de Barcelona de 1926 la necesidad de regular el Segre aguas arriba de la Lluenedera para mejorar las 56.400 has de Urgel y las 5.000 de Sio y crear las de las Comarcas de la Segarra y las Garrigas. Los embalses propuestos 'de los que más se ha hablado con motivo de la regulación del Segre Medio y de los únicos que conocemos anteproyectos' eran los de Clúa con una capacidad prevista de 140.000.000 m³ y Vansa de 50.000.000 m³. Estos embalses tendrían como destino preferente el riego mientras que el sobrante sería destinado a fuerza motriz. Los regadíos vigentes (61.800 has) ampliarían sus caudales con la aportación del Subcanal que permitiría ampliar la dotación de 10,5 a 19,9 m³/s. En esta propuesta ya se hablaba de un canal derivador con 3,05 m³/s que partiendo de Clúa y luego de recorrer 108 km permitiría regar 8.000 has ubicadas mayoritariamente en la Segarra. Una variante a este trazado era la de elevar aguas del Canal de Urgel para sustituir 70 km de recorrido del canal. La zona de las Garrigas se regaría a través de una acequia derivada del Urgel que luego de recorrer 45 km permitiría regar una superficie de 6.000 has con un volumen de 2,06 m³/s. Estos proyectos se incluyeron en el Plan Nacional de Regadíos de 1933 pero sólo Oliana fue ejecutado en el corto plazo

⁴²⁵ El Plan Sindical promovía la creación de cuatro embalses: Capçalera (33 Hm³), Tres Puentes (425 hm³), Vansa (44 hm³) y Clua (151 hm³) con una capacidad total de 730 Hm³ que permitirían la consolidación de 87.000 has de regadío (45.000 de mejora de Urgel; 1050 en la zona de Seu; 27.000 de la Segarra; 7.890 de ampliación en Urgel y 16.000 en las Garrigas), creación de 12.000 puestos de trabajo agrícola y 10.000 puestos de trabajo industrial y un aumento estimado de la población de 60.000 habitantes. En total el aprovechamiento eléctrico del río llegaba a 193.000 KW y un equivalente a

Río Segre para los riegos de la Segarra y Las Garrigas y su coordinación con los aprovechamientos existentes y concedidos” elaborado por el Centro de Estudio Hidrográficos del MOPU que proponía el aprovechamiento de los ríos Noguera-Pallaresa y Segre para el regadío y el trasvase de las aguas sobrantes a Tarragona⁴²⁶

A mediados de los años 60' cuando los agricultores asumen la administración del canal los dos objetivos que se propusieron fueron lograr nuevas obras de regulación del río Segre y el revestimiento del canal. El protagonismo ganado en este tiempo por la CGR hizo que pasaran a ser actores claves en este proceso con una participación activa en las diferentes comisiones que se crearon para la regulación del Segre.

Una vez aprobado el Plan se convocó a una Comisión Mixta en la que se incluyó a diferentes sectores y se aceptó la participación de las compañías eléctricas para que elaborasen un estudio donde se coordinaron los diferentes usos⁴²⁷.

En esa época se empiezan a hacer notar los intereses de las zonas a las que afectaría esta regulación. La zona de Alt Urgel plantea sus reservas ya que el pantano de Tres Ponts afectaría un área de proyección turística. La presencia de Joaquín Viola, un influyente político de Lérida en la Comisión Mixta, permite incorporar la posición de estos sectores planteando alternativas al proyecto original⁴²⁸

585 MW/año. Las obras necesarias eran: el Canal de Segarra que partiendo de la Clua recorrería 80 km, 19 m³/seg., el Canal de Garrigues de 50 km y 7 m³, revestimiento del Canal de Urgel y del Auxiliar y ampliación de la capacidad de conducción del primero en 45 m³/seg. Los beneficios directos a la zona y las previsiones de crecimiento del área de Barcelona eran los motivos por los que se justificaba esta obra. El estudio fue entregado a Franco quien autorizó que se adelantasen 3.290 Mill Ptas en el I Plan de Desarrollo para el desarrollo del mismo.

⁴²⁶ El Plan proponía la realización de tres embalses: Tres Puentes (500 hm³), Oliana (100 hm³) y La Clua (100 hm³) que abastecerían los riegos de La Segarra (300 hm³/año), Canal de Urgel con dotaciones del Segre (165 hm³/año), Canal de Urgel con dotaciones del N. Pallaresa (355 hm³/año), Canal Auxiliar de Urgel con dotaciones del N. Pallaresa (240 hm³/año) y -riegos elevados a Las Garrigas con aguas elevadas del Canal Hidroeléctrico de Serós. En total se regulaban 935 hm³/año con un sistema de embalses de 700 hm³ que permitiría regar 135.000 ha en Lérida con una dotación de 8.400 m³/ha/año.

⁴²⁷ El artículo 3º de la OM del 14 de febrero de 1964 establecía que estos estudios se llevarían a cabo por una comisión mixta dirigida por el Centro de Estudios Hidrográficos e integrada por representantes de las CH del Ebro y del Pirineo Oriental y las compañías eléctricas para realizar un *'Informe sobre el Plan de aprovechamiento del río Segre para los riegos de la Segarra y las Garrigas y su coordinación con los aprovechamientos hidroeléctricos existentes y concedidos'*. En 1968 (OM 30/11/68) se incorporarían seis miembros de la Provincia de Lérida.

En esta OM se descarta la posibilidad inmediata del trasvase del Segre a Tarragona y se establece que cualquier proyecto de embalse debería realizarse aguas arriba de Clua.

⁴²⁸ La influencia de Joaquín Viola en el nacimiento de la idea de Rialb ha sido resaltado por quienes desde los medios de comunicación se opusieron desde un comienzo a la realización de la obra (Riexac J. y García X. 1985). Su influencia en la zona de Lérida como hombre fuerte del régimen- el alcalde de Lérida- Sangenis- y el Presidente de la Diputación- Nadal Gaya- eran considerados hombres de Viola- y sus vinculaciones políticas con el alcalde de Barcelona José María Porcioles habrían marcado su posición para que la regulación del río no afectara a determinadas zonas que él representaba (Urgellet y baja Cerdaña) y posibilitara el trasvase de aguas a Barcelona. En 1969 el Consejo Económico y Sindical de Lérida emitiría un informe en el cual se rechazaba la construcción del embalse de Tres Ponts por no ser rentable ni política, ni social ni económicamente.

En 1970 se incluyó en la Comisión Mixta un nuevo proyecto firmado por las compañías eléctricas en el que se excluía el embalse de Clua (que en principio estaba destinado a los riegos de Segarra y Garrigues) y se creaba un macropantano aguas abajo de Oliana con una capacidad de 480 Hm³ orientado a la defensa de los intereses eléctricos.

Para esta época la posibilidad de los trasvases desde la Cuenca del Ebro a Barcelona y a Tarragona empieza a generar importantes debates públicos con posiciones antinómicas a favor o en contra de los mismos. A los antecedentes del trabajo de Victoriano Muñoz Oms y del Plan López Bustos, deben sumárseles nuevos estudios como el elaborado por el Servicio de Estudios del Banco Urquijo “*El agua un recurso natural escaso*” (Barcelona 1969) en el que se promovía el trasvase del Ebro al polo petroquímico de Tarragona y a Barcelona. Un año después aparecía el *Plan Bajo Ebro* que convocó un fuerte rechazo desde la CA de Aragón por el ‘agravio comparativo’ en favor de Barcelona (Riexac J. y García X. 1985).

La alternativa a Rialb

La alternativa al pantano de Rialb aparece recién en la década de los setenta. Su inclusión fue parte de un proceso donde se descartaron otras alternativas no sólo por su viabilidad técnica o económica, sino también por la capacidad de presión de los diferentes sectores en juego. El objetivo no explicitado que tuvo en un comienzo fue llevar agua a Barcelona, siendo este uno de los aspectos que más rechazo recibía y que ningún sector de Lérida apoyaba explícitamente.

En 1971 aparece el “Estudio previo de la Presa de Rialb y su contra embalse” y en 1972 la DGOH encarga la elaboración del Proyecto de Rialb a los ing. José María Sorigué, José Antonio Vicente y Honorio Jesús-Morlans. El mismo fue autorizado por la DGOH el 23 de julio de 1974 (publicado el 13 de agosto en el Boletín Oficial) y fue puesto a información pública. Preveía los embalses de Rialb (459 H m³) y Tres Ponts (550 Hm³) que junto con Oliana (78,4 H m³) tenían una regulación conjunta de 890 Hm³, creando 35.512 has de regadío y ampliando y consolidando un total de 75.000 has de Urgel.

El Proyecto original tendría posteriormente dos modificaciones hasta que ser aprobado definitivamente en 1977. Posteriormente, con la posibilidad de inclusión del canal Segarra-Garrigues, debería tener otra reforma. Pero el objetivo del mismo expresado en la Memoria decía que era ‘*para la mejora de los regadíos existentes y la ampliación a nuevas zonas (pero que) Las posibilidades de conducción de las aguas reguladas son las que permitan los Canales de Urgel*’. (Riexac y García 1985:86). Los riegos del Segarra-Garrigas eran económicamente viables si se aprovechaba la capacidad de conducción de los canales de Urgel.

Preveía la ampliación de Urgel hasta 75.000 has y un salto eléctrico con una producción media de 179,668 MW/h. “El proyecto considera beneficiarios a efectos de las tarifas a los regantes de Urgel, el concesionario del Salto y el concesionario del salto de Oliana (FECSA, Hidroeléctrica de Cataluña y Fuerzas Eléctricas del Segre)”. Será la segunda quien se hará cargo del salto). A su vez “si como consecuencia de que con una garantía superior al 90%, puedan sobrar aguas reguladas de los embalses de Oliana y Rialb, se considera necesario definir como beneficiarios indigestos todas las ampliaciones de zonas regables por Rialb, en especial los regadíos de Segarra-Garrigues”. En todo caso estos nuevos regadíos tendrían agua por elevación desde los canales de Urgel. (Riexac y García 1985:87). A diferencia del Plan López Bustos los nuevos regadíos sólo serían de 35.512 has (17.000 para Garrigues y 15.512 para Segarra). La ampliación de estos regadíos sólo sería posible luego de la construcción de Tres Ponts.

Tabla 82 Cantidad de agua requerida para riego

| Regadío | superficie ha | dotación m ³ /ha/año | Demanda Hm ³ /año |
|--------------|---------------|---------------------------------|------------------------------|
| Urgel | 75.000 | 9.000 | 675 |
| Garrigues | 17.000 | 9.121 | 155 |
| Segarra | 15.512 | 6.771 | 105 |
| Total | 107.513 | | 935 |

Fuente: Riexac y García 1985: 86

El orden de prioridades entre diferentes usos establecido en la memoria de 1974 era el siguiente: 1º- 33 m³/s para la Comunidad de Regantes de Urgel entre el 1 de Marzo y el 31 de octubre.

2º- Caudales mínimos regulados entre el 1 de noviembre y el 28 de febrero, que respetando los servicios existentes, han de permitir el suministro de aguas reguladas en el período establecido por la Administración del Estado.

3º- Se atenderán las necesidades del salto de pie de presa donde la comisión mixta (FECSA, H.E.C. y FES) construirá una central. Los máximos caudales del Segre se dan en primavera, la máxima demanda de riego se da en verano y el máximo consumo de electricidad se da en invierno.

Su construcción suscitó desde un comienzo un gran debate público en el que se conformaron dos grandes coaliciones opositoras sobre la conveniencia del canal. Por un lado, la CHE, las empresas eléctricas y la CGR de Urgel que suscribían este proyecto y, por otro lado, los pueblos afectados por la presa, la Unió de Pageses y algunos grupos ecologistas y profesionales que expresaron su rechazo a esta idea⁴²⁹.

⁴²⁹ La exclusión de los partidos políticos de las arenas de discusión en esta primera época no impidió que algunos dirigentes ya empezaran a opinar sobre este pantano. Con el advenimiento de la democracia en 1977 algunos de estos dirigentes asumirían responsabilidades directas en el ejercicio del poder y cambiarían sus posiciones particulares para adecuarlas a las de sus partidos. Sintéticamente podría decirse que PSUC, partidos pequeños de izquierda y los ecologistas se sumaron a la plataforma opositora. Mientras que UCD (que apoyó la obra desde un comienzo), PSC (que

En el año 1974 se dicta la Resolución de la DGOP del 23 de julio autorizando a la CHE a someter a información pública el proyecto de Rialb, las poblaciones afectadas ubicadas en el tramo del Míg Segre- Tiurana, Castellnou de Basella y Basella- expresan su oposición al proyecto presentando alegaciones y realizando manifestaciones públicas⁴³⁰.

Ubicada aguas abajo del embalse de Oliana a 2,5 Km. de la localidad de Ponts el embalse definitivo tendría una capacidad de 400 Hm³ en la cota 430 con una superficie superior a las 1.500 ha y casi 90 km. de costas lo que lo convertiría en el lago artificial más grande de Cataluña. La afectación de este embalse a zonas pobladas sería uno de los temas que generaba más oposición a la construcción del mismo.

Los argumentos en contra del pantano se centraban en la destrucción del patrimonio cultural de pueblos centenarios, el beneficio para pocos usuarios que se repartirían el agua- regantes y hidroeléctricas y la posibilidad de que este pantano terminara llevando aguas a Barcelona⁴³¹. Encabezados por los pueblos amenazados que se verían inundados se agrupan algunos especialistas

durante la gestión de Tarradellas buscó un acuerdo entre las diferentes partes pero después impulsaría la obra) y CIU apoyaron la realización de la misma.

Los municipios y poblaciones afectados eran: Baronia de Rialb: afectación parcial de la aldea de la Torre. Inundación de 426,8 has; Bassella: Inundación total de los núcleos de población de Bassella, Castellnou de Bassella, Aguilar y la Clua. 201 habitantes desahuciados. 3.286 has de terreno expropiadas; Oliana: afectación parcial. Desaparición de 133,2 has; Tiurana: desaparición de las localidades de Miralpeix y Tiurana. 53 familias desalojadas. 1.377 has expropiadas; Peramola: afectación parcial. 53,74 has a expropiar; En total: 5.277 has desaparecerían (1.285 de cultivos: 366,95 de huerta, 871,73 de secano) y 415 personas deberían marcharse de sus hogares. (la categorización de los individuos afectados por el proyecto levantó fuertes críticas: "Un individuo varón, mayor de edad y cabeza de familia; un individuo mujer, mayor de edad y esposa; 0,50 individuos, varón o mujer mayores de 70 años; 1 individuo, varón o mujer, mayor de 18 años; 0,50 individuos, menores de 14 años". También la diferencia en los montos a indemnizatorios según la profesión de los afectados (Reixac y García 1985:105). En total las indemnizaciones a pagar por el Estado eran de 511.671.168 ptas. En total los futuros beneficiarios deberían pagar el 100% del costo de la presa, el 50% de la carretera y el 100% de las expropiaciones, adelantando el 20% del gasto total durante la construcción y el resto por un crédito a veinte años a un interés mínimo por medio de un canon anual proporcional a cada usuario.

⁴³⁰Tiurana era una pequeña población de unos 250 habitantes, con 500 has afectadas, 250 has. de bosques y unas 100 casas. Un habitante de Tiurana manifestaba su decepción ante el anuncio de la pronta realización de la presa en el año 1974 "no nos pueden hacer esto, nosotros que siempre hemos sido de derechas, totalmente adictos al régimen". (diario de Lérida 17 de agosto de 1974).

⁴³¹El proyecto de Rialb estuvo asociado desde un comienzo con el anteproyecto de trasvase Ebro-Pirineo Oriental que fue sometido a la información pública por la CHE en el año 1974. Entre los argumentos en contra de este trasvase se alegaba que el Plan de aprovechamiento Integral del Río Segre de 1964 para los riegos de Segarra-Garrigues y mejoramiento de los riegos de Urgel ya habría descartado toda posibilidad de trasvase de aguas a Barcelona. La posición del Sindicato de Riego de Urgel fue de apoyo a esta obra siempre que no constituyera una limitación para la transformación y mejora de los regadíos.

que dudaban de la viabilidad económica de los nuevos regadíos de Segarra-Garrigues⁴³², asociaciones de agricultores⁴³³ y algunos grupos ecologistas que con los años irían tomando fuerza.

Aunque en un comienzo la obra se veía 'a la vuelta de la esquina' su aprobación se fue retrasando con los años por diversas causas. En 1975 el Régimen de Concierto del Sector Eléctrico para la construcción de Centrales Hidroeléctricas incluía a Rialb (Dec. 175/75) pero el IV Plan de Desarrollo del año 1976 no incluyó el embalse entre las obras a ejecutar lo que provocó la alarma entre los sectores que apoyaban la obra como la Cámara Oficial Sindical Agraria de Lérida y la propia CGR de Urgel.

El 17 de noviembre de 1975 la DGOH aprueba técnicamente el plan con algunas observaciones que deberían ser corregidas. Una segunda memoria presentada en febrero de 1976 introducía algunos cambios en el proyecto original. El 20 de abril de 1977 el MOP expone el proyecto a la opinión pública. El 4 de marzo de 1978 se aprueba el proyecto que fue recurrido mediante recursos contencioso-administrativos por los ayuntamientos de Basellas y Tiurana. Este contencioso fue desestimado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el año 1982⁴³⁴.

El proyecto recibió un total de 1.678 alegaciones de las cuales 1374 eran contrarias a la obra y 105 favorables. Los alcaldes de Tiurana y Bassella (del partido en el gobierno –UCD-) fueron los principales opositores apoyados por grupos ecologistas y partidos políticos de izquierda. La oposición jurídica terminó en el Tribunal Supremo que el 15 de febrero de 1984 falla desestimando los recursos presentados por los ayuntamientos de Tiurana y Bassella y por la particular María Tuca Mitjans. La CGR de Urgel actuó como parte solidaria de las decisiones de la administración.

Al igual que en el caso de la regulación del Ésera se planteó un corte que dividía a los pueblos de montaña, que asumían un discurso culturalista, de los regadíos en el Llano que asumían

⁴³²El Colegio de Ingenieros Técnicos Agrícolas y Peritos de Cataluña criticaba la falta de profundidad en los estudios como la forma en que se había tomado la decisión apelando a la 'dedocracia' (Hoja del Lunes 20/06/77). Otros especialistas manifestaban su oposición al proyecto entre los que destacaban Josep Miró i Ardevol que años después sería Conceller de Agricultura de la Generalitat de Cataluña para quien esta obra no era rentable económicamente (diario La Mañana 21/02/76).

⁴³³La Unió de Pageses se oponía al proyecto ya que el mismo sólo beneficiaba a “pocos regantes y era inviable económicamente para los nuevos regadíos expectantes en la zona” (diario de Lérida 4/08/77). En 1988 el Concell Nacional de la UP aprobó una resolución en la que prácticamente se rechazaba esta obra como la posibilidad de que se tuvieran que bombear el agua para la Segarra. Se manifestaba la preferencia de los que no riegan sobre los que riegan y por una moderada utilización del agua oponiéndose ‘al riego a manta que exigen los grandes embalses’ (Segre 29/03/88).

⁴³⁴Los municipios de Tiurana y Basellas apelarían al Tribunal Supremo que desestimarían este recurso de forma definitiva en el año 1984 mediante sentencia de 15 de febrero. Entre los argumentos de los opositores se incluía el de la peligrosidad del pantano por encontrarse en una zona de falla sísmica según lo había establecido un estudio realizado por el geólogo Luis Peña. Este informe sería mencionado por diferentes organizaciones opositoras al embalse en diferentes manifestaciones públicas que se sucederían en los años siguientes.

un discurso técnico-económico⁴³⁵. Pero a diferencia de los conflictos en el Ésera aquí no se dio el problema de las nacionalidades aunque se planteó el conflicto entre el interior y la zona urbano-industrial del litoral.

Con el advenimiento del gobierno autonómico el MOP, que estaba conducido por el Ministro Joaquín Garrigues Walker, decide que el proyecto se llevaría adelante siempre que la CA lo considerase bueno. Josep Tarradellas como Presidente de la Generalitat convoca a una comisión mixta que representaba a diferentes intereses y que el 9 de noviembre de 1979 emite un informe en el que todas las partes buscaban el consenso que no afectara los intereses de nadie. Se proponía que esta comisión se institucionalizara como el Consejo del Ebro.

La llegada al gobierno de Pujol y sus buenas relaciones con la CGR de Urgel aceleran la construcción del embalse. Su Consejero de Política Territorial, Josep Maria Culler, comentaba en 1981 que el trasvase de aguas del Ter a Barcelona dejaría de producirse con las aguas del Segre. Ese año se publica el *Marc per al Pla d'aigües de Catalunya* (realizado por la empresa Aqua Plan) que daba continuidad a los viejos proyectos de las Confederaciones Hidráulicas y fue realizado por los mismos técnicos pero no hacía referencia a la obra de Rialb (Reixac y García 1985:123).

Esta empresa presenta el *Estudi d'alternatives de regulació del Segre per a regadius* (DPYyOP Generalitat de Catalunya septiembre 1981) donde apoyaba la construcción de Rialp de entre otras 36 alternativas posibles que preveían seis embalses alternativos a realizar en diferentes zonas del Segre. Las fases de ejecución de este proyecto partían del embalse de Rialb en la cota 435, la construcción del Canal Garrigues-Bajas y del Canal Segarra-Garrigues y finalmente la ampliación de los caudales para el Canal Segarra-Garrigues⁴³⁶.

⁴³⁵ Al igual que en el caso de la regulación del Ésera los pueblos de montaña asumían un discurso 'culturalista' confrontado al discurso técnico-económico del llano (Mairal y Bergau 1998). Para Concepció Blanch i Ros, habitante rural afectada por la construcción del pantano de Rialp "Ser pagès és un estil de vida. T'ha d'agradar i s'ha de tenir vocació. A pagès t'has de saber adaptar a cada època: ampliar els cultius, canviar-los...". "A pagès la vida es viu d'una manera ben diferent que a ciutat, en tots els sentits. Nosaltres som uns peça més de la naturalesa. El fet de viure en contacte directe amb els que ens envolva en fa més sensibles a l'entorn" (Torabuela P. y Tort J. 1.999).

⁴³⁶ Esta propuesta incorporaba decididamente a los nuevos regadíos en el proyecto de Rialb. Dado que el agua disponible después de usar 438 Hm³ para regar 47.500 has de Urgel era de sólo 272 Hm³ para regar 65.000 has, se justificaba diciendo que si fuera necesaria más agua en el futuro *debería realizarse el embalse de Tres Ponts una vez que se consolidaran estos regadíos en un plazo de unos 15 años* (DPYyOP 1981:117). Esta propuesta fue lanzada por los alcaldes de la zona afectada y apoyada por el Conceller. Fue rechazada por los regantes de Urgel y por los aprovechamientos eléctricos. Este canal de 87 Km de longitud con un pequeño embalse de regulación en Albagés (67 Hm³) y 30 m³/s sería financiado en parte (10%) por la Generalitat que los regantes constituidos en comunidad expectante deberían abonar de acuerdo a las leyes sobre regadíos. El proyecto fue elaborado por la INTECSA a pedido de la CPTyOP. La CHE planteó diferentes interrogantes: dado que la cota prevista para extraer el agua era por sobre la cota 415 en caso de tener que bombearse el agua no se establecía el costo de este; tampoco se aclaraba el sistema de financiamiento integral de la misma y la Comunidad Expectante debería cubrir la parte proporcional de Rialb.

Dentro del primer Plan de Regadíos lanzado por la Generalitat en 1982 se incluyó la necesidad de las obras de regulación del Segre para los regadíos proyectados⁴³⁷. El Departamento de Política Territorial y de Obras Públicas de la Generalitat apoyaba expresamente la realización de las obras en beneficio exclusivo de las tierras leridenses (Memoria DPTyOP 1981-82)⁴³⁸.

En 1983 se realizan las primeras reuniones con las poblaciones afectadas tanto por la construcción del embalse como por la construcción de la variante C-1313 para iniciar a fines de ese año el proceso expropiador⁴³⁹.

En un informe dirigido por el presidente de la CHE se establecía en noviembre de 1984 que embalse de Rialb proveería de aguas a las Garrigas Bajas (80 Hm³) y al Canal Segarra-Garrigas (300 Hm³) para regar 42.500 has inferiores a las 65.000 has iniciales.

Otras dos obras que para la época se aprobaron fueron la del Canal Garrigues Baixes que regaría con las aguas sobrantes del Urgel (sin esperar que llegaran del canal Segarra-Garrigues) y la ampliación del Canal de Urgel para conducir los caudales necesarios hacia las Garrigas Bajas.

En 1986 el Ministro de Obras Públicas anunciaba la realización de la obra que podría dar comienzo en el año 1986, pero la obra recién se licitaría en el año 1988 con un presupuesto de 75.000 MPTAS y un plazo de ejecución de 42 meses.

En esta última etapa el debate se centró en el financiamiento de la obra del Canal Segarra-Garrigues y en la distribución del agua entre los diferentes usuarios. En cuanto al financiamiento de esta obra la discusión se dio entre la Generalitat y la Administración Central que no se ponían de acuerdo respecto de los montos que debía aportar cada administración⁴⁴⁰. Con el ingreso de España en la Unión Europea los partidos y grupos opositores se movilizaron buscando apoyos externos⁴⁴¹.

⁴³⁷ El consumo medio estimado para Urgel era de 6.400 m³/ha/año mientras que las necesidades de la Segarra y las Garrigues podrían cubrirse son 6.700 m³/ha/año. Estos datos contrastaban con el reparto de aguas propuesto en 1974 que preveía 9.000 m³/ha/año.

⁴³⁸ Entre las acciones impulsadas por el DOPyPT para el año 1981 estaba la regulación de río Segre. En el Marco para el Plan de Aguas se había optado por el embalse de Rialb apoyando las medidas anunciadas por el gobierno central "a pesar de los costos políticos" que pudieran acarrear estas obras. Esta solución se consideraba válida si iba acompañada de la construcción simultánea del canal Segarra-Garrigues.

⁴³⁹ El primer estudio sobre las expropiaciones data del año 1974 y fue realizado por la CHE bajo el título "Estudio de las Expropiaciones del Embalse de Rialb". El proceso de las expropiaciones se prolonga por años debido a los cuestionamientos de los habitantes de la zona. La primer expropiación se realiza en 1987.

⁴⁴⁰ El acuerdo definitivo se alcanzó en el año 1999 en el que la Administración Central se encargó del canal principal, de la conexión con el embalse de Rialb, del canal de enlace con el Canal de Urgel y de la presa de Albagés con una aportación total de 54.000 MPTAS. La Generalitat se encargó de la red de riego, las instalaciones de bombeo del Ebro y del Segre, la red de distribución de agua y la concentración parcelaria con un presupuesto total de 110.300 MPTAS. Asimismo, la Administración Autonómica redactaría los anteproyectos y proyectos.

⁴⁴¹ En una de las primeras acciones europeas aparece el reclamo planteado por los municipios afectados ante el Parlamento Europeo. Estos reclamos fueron apoyados por ADEMISE (Asociación de Defensa del Medio Segre) y el grupo ecologista Alternativa Verde. El día 21 de noviembre de 1986 la Comisión de Reglamentos del Parlamento Europeo emitió un informe recomendando que se realizaran los estudios de impacto ecológico que causa el pantano.

La oposición no se terminó con estas resoluciones judiciales: nuevos recursos serían presentados en los años siguientes ante las diferentes etapas de la obra y se plantearían estrategias directas de presión para frenar la obra⁴⁴².

Otro problema a destacar son los cambios en los proyectos que afectaban a las obras del embalse generando incertidumbre entre los que apoyaban la obra y los nuevos argumentos entre los que se oponían. En abril de 1988 la CHE anunciaba que se estudiaba un nuevo proyecto que tenía en cuenta la baja de la cota establecida y medidas de seguridad atendiendo a estudios realizados en 1984 que la definían como una presa de ‘alta sismicidad’⁴⁴³.

Pero quizás uno de los acontecimientos que estremeció el ambiente político de la época fue la sorpresiva declaración del influyente dirigente socialista Pere Ayguadé a principios de 1989. Para quien era a la sazón Presidente del PSC en Lérida y Presidente de la Comisión de Agricultura del Parlamento de Cataluña la realización de Rialb era simplemente una ‘barrabasada’ por el gran impacto ambiental y social que entrañaba (Segre 16/01/89).

Esta declaración marcaba una fuerte contradicción en un partido que desde el Ministerio de Obras Públicas venía apoyando la realización de la obra. La crisis se zanjó con la renuncia de toda la ejecutiva del partido y con la declaración de apoyo a la obra por parte del partido⁴⁴⁴.

Con respecto a la *distribución del agua* entre los diferentes usuarios el problema se centró en la cantidad que debían aportar los regadíos expectantes y los regadíos históricos⁴⁴⁵. Desde que se

(diario Segre 10 de febrero de 1987). Sobre los estudios de impacto ambiental que se terminarían en el año 1987 es de destacar la declaración del Director General de Obras Hidráulicas, Vilaró quien dijo que cualquiera que fuera el resultado de dicho estudio “no se cambiaría la decisión sobre Rialb” ya que “en este tipo de obras siempre hay aspectos positivos y negativos” (Segre 10/02/87)

⁴⁴² El problema de las expropiaciones de las tierras afectadas por el embalse o por la variante a la ruta C-1313 que debió desviarse de su recorrido motivaron distintos tipos de recursos que llegaron hasta las máximas instancias judiciales. A su vez los cambios en los proyectos como el planteado en 1987 por la DGOH para la variante C-1313 o la decisión de la CHE de rebajar la cota del embalse para que no se afectara la huerta y la piscifactoría de Oliana solucionaban algunos conflictos pero generaban otros nuevos. En este último caso los regantes de Segarra-Garrigues se movilizaron convocando a todos los municipios de la zona afectada, más de setenta alcaldes, para oponerse a que se rebajara esta cota (Segre 27/02/88). A principios de 1989 se recrudecen las acciones de los grupos de oposición con los cortes de rutas, atentados contra la maquinaria de la empresa constructora o el encadenamiento de los dirigentes a las puertas de la CHE.

⁴⁴³ Mientras la editorial del diario La Mañana de Lérida, que había apoyado la obra, mostraba cierta perplejidad ante la nueva noticia, los agricultores de Urgel decidían repetir la estrategia que usaron en los 60’ para la reversión del canal a los regantes y enviaban miles de telegramas a título personal a las autoridades instándolos a que se terminaran las obras. Por su parte, los opositores nucleados en la Comisión de Seguimiento y Estudio de la Regulación del Río Segre se reunían en Balaguer para estudiar las medidas a seguir y el grupo ecologista Alternativa Verde presentaba una nota firmada por 75 eurodiputados contrarios a la presa (Segre 11/05/88). A principios de 1989 técnicos sismógrafos convocados por solicitud del eurodiputado comunista Antoni Gutierrez Díaz se dirigían a Rialb para estudiar el grado de peligrosidad que la presa pudiera tener.

⁴⁴⁴ El PSC abrió un expediente al diputado Ayguadé, pero como únicas medidas sancionatorias se lo separaría de los cargos con responsabilidad política.

⁴⁴⁵ Los regadíos expectantes han asumido una concepción productivista del agua como lo expresa esta declaración de un dirigente del Canal Segarra-Garrigas: "Nosaltres opinem que res d'estalviar aigua. Qui la gaste qui la pague. A las sis

elaboraron los primeros proyectos del embalse de Rialb se plantearon problemas sobre la distribución de las aguas.

En 1972 la CGR de Urgel propuso una fórmula de colaboración de los riegos de Urgel y la ampliación del Segarra Garrigues. El objetivo de la CGR eran que se diera prioridad a los regadíos históricos lo que entraba en competencia con las demandas de los regadíos nuevos.

Estos argumentos se mantendrían a lo largo de los años y serían renovados cuando se colocó la piedra fundacional de Rialb por el Ministro de Obras Públicas Josep Borrel en 1992. Los 30 m³ por segundo que habían solicitado los regantes del canal de Segarra-Garrigues entraban en colisión con la ampliación de caudales solicitados por los regantes de Urgel. En 1994 se elevó una propuesta de distribución de los caudales que ampliaba las aportaciones al canal principal llevándolas a 45 m³ por segundo en punta mientras se presentaban alegaciones al proyecto de conexión entre la presa de Rialb y el canal Segarra-Garrigues. En 1995 se insistió en las alegaciones sobre la prioridad de los regadíos históricos ante el Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro (Memorias Canal Urgel 1994).

Ante la posibilidad de que el Gobierno de la Generalitat diera prioridad a los nuevos regadíos la GGR movilizó sus esfuerzos para que se les garantizara una reserva de caudales suficientes para atender las necesidades presentes y futuras. Entre los argumentos que la CGR exponía en 1993 para que se diera apoyo a los regadíos tradicionales se contaban 'las elevadas inversiones en infraestructura y tecnología que se habían desplegado en los últimos veinte años, las expectativas de desarrollo para la zona y la importancia de los regadíos para el mantenimiento de las explotaciones familiares agrarias como células básicas del tejido social de las comarcas del poniente' (CGR Urgel).

Este año la Generalitat de Cataluña lanza el 'Pla d'actuacions complementàries en l'àmbit social i territorial afectat per l'embalsament de Rialb' que se subdividía en diversos programas complementarios: planeamiento urbanístico y planificación territorial, conservación de recursos naturales y culturales, desarrollo económico y programas especiales⁴⁴⁶.

comarques lleidatanes afectades pel Canal Segarra-Garrigues al seu moment d'usar el regadiu, la transformació econòmica y social serà de somni, amb repercussions a tot el país" (Antoni Prats Sárries. Comissió de support al Canal Segarra-Garrigues. Diario Segre 9/08/99).

⁴⁴⁶ Es interesante notar que en este Plan se advertía que el impacto del pantano sobre la población y su territorio iba más allá de los problemas económicos o sociales. Se habla aquí de la ruptura con los signos de identidad que caracterizan a esta población asentada durante siglos en la zona y se ofrece como argumento del rechazo que sienten estos habitantes a que se les despoje de una forma de ser que los diferencia de sus vecinos. Estos municipios distribuidos en diferentes comarcas se identificaban como habitantes del Mig Segre. Esta perspectiva se entronca con las nuevas orientaciones de las políticas agrarias que no limitan el mundo rural a las actividades agrarias. El planteamiento básico de este enfoque es que no debe evaluarse sólo el aporte que puedan hacer estas regiones al crecimiento del PBI sino que desde la perspectiva del 'espacio rural' deben considerarse otros valores como la conservación del suelo, el mantenimiento o mejora de la calidad paisajística y la reserva de valores culturales.

El acuerdo definitivo entre la Administración Central y la Administración Autonómica se firmó en 1997 y estableció una reserva de caudal de 492 Hm³/año a los Canales de Urgel y en una fase definitiva 463 Hm³ /año al canal Principal y 207 Hm³/año al Canal Auxiliar⁴⁴⁷. El financiamiento de la obra de Segarra Garrigues se alcanzaría con un aporte de 54.000 MPTAS por el gobierno central y 110.300 por la administración autonómica más 64.000 MPTAS por parte de los regantes.

En el año 1999 entra en funcionamiento esta presa habiendo embalsado 58 Hm³ de los 401 Hm³ de capacidad total.

13.4 El Entorno Macrosocial

Los cambios en las condiciones económicas, en las instituciones políticas y administrativas, las nuevas tecnologías y los nuevos valores sociales, han afectado el funcionamiento de las instituciones del riego y sus interacciones con los demás actores.

A nivel económico la integración creciente de la agricultura con la agroindustria y la actividad económica general con un peso decisivo de las Empresas Transnacionales, las tendencias hacia la liberalización de los mercados acompañada con la retracción de la actividad estatal, la continua declinación del agro en los países desarrollados, son fenómenos que están presentes en las áreas de riego y afectan la constitución misma de los actores que usan las aguas de los canales.

Las ayudas al campo de las políticas europeas han cambiado su orientación y ya no buscan proteger la producción sino más bien el espacio rural y el medio ambiente. Cualquier discusión sobre inversiones en materia de riegos debe considerar las limitaciones y posibilidades que pueden tener los riegos en relación a los futuros escenarios económicos.

A nivel político, los cambios producidos con la instauración de la democracia, el establecimiento del Estado de las Autonomías, el ingreso de España en la UE y las coaliciones de gobierno en Cataluña y España, han posibilitado nuevos marcos institucionales y la incorporación de nuevos actores que han cambiado los modelos de interacción vigentes.

⁴⁴⁷La Generalitat reclamada 270 Hm³ para los nuevos regadíos mientras que la CHE había fijado 225 Hm³ anuales. En abril de 1998 se llegaba a un acuerdo entre la Administración central y el gobierno de la Generalitat por el que la CHE accedía a aumentar los caudales al canal Segarra-Garrigues pasando de 225 a 273 Hm³ anuales que podrían regar unas 51.000 has de la comarca de las Garigues y el sur de Segrià con una dotación media de 4.500 has/año, a las que habrá que sumar 40.000 has de soporte distribuidas de la siguiente forma: margen izquierda del Segarra-Garrigues 20.000 has con una dotación media de 1.500 m³/Ha/año; Segrià Sud 11.000 has que captarán el agua bombeándola del Ebroy las elevaciones pendientes del Baix Segre con 9.860 has que captarán 44,37 Hm³ anuales. Los 48 Hm³ excedentarios previstos en los años de bonanza pluviométrica que permitieron destrabar el acuerdo han dejado abierta la posibilidad de futuros conflictos ante la escasez de recursos en los años malos. Luego del acuerdo el alcalde de Tiurana abandonó el Partido Popular en desacuerdo con el pacto.

Las CCAA y la UE se han constituido en dos instancias de gobierno fundamentales en la orientación y ejecución de las políticas públicas y especialmente en las de aguas y agrarias.

Las leyes de aguas del Partido Socialista de 1985 y del Partido Popular de 1998 tienen la impronta ideológica de estas coaliciones mayoritarias.

El rol de Convergencia i Unió como partido de presión a nivel estatal y de gobierno en Cataluña es fundamental para entender la orientación que ha tenido la política de riegos en los últimos años. Las zonas rurales han sido un soporte electoral muy importante para este partido. A su vez, su rol de árbitro a nivel estatal permitió que se desbloquaran proyectos que afectaban a las zonas de riego.

Si bien los valores postmaterialistas en Cataluña no tienen la importancia de otros lugares de Europa, la problemática ecológica se ha incorporado en las agendas públicas en gran medida debido a la influencia de la UE. La importancia de estos problemas se refleja en los medios de comunicación de la zona de Lérida que han dado gran cobertura a los problemas ecológicos derivados de los desembalses, las purinas o los vertidos sobre los cauces. El papel de los grupos ecologistas ha sido muy activo en contra de los embalses de Rialb y Santa Liestra. Los pueblos de montaña han incorporado el discurso ambientalista para oponerse a la construcción de estas presas.

Los cambios en los hábitos alimentarios de la población y el impacto que producen situaciones excepcionales en una sociedad del riesgo, pueden afectar de forma imprevisible la economía local. Las epidemias de la fiebre porcina y de las vacas locas son un buen ejemplo del efecto devastador para la economía de estas zonas dedicadas al ganado bovino.

Los cambios tecnológicos que posibilitaron la revolución verde en la agricultura mundial, encontraron en Lérida a una de las zonas líderes en España en mecanización agrícola y agricultura intensiva. El perfeccionamiento de los sistemas de riego y la aplicación de tecnologías informáticas han permitido no sólo mejorar la eficiencia en la aplicación y distribución del agua, sino que han afectado los mecanismos tradicionales de control y gestión de los riegos.

13.5 Las pautas de interacción entre los regadíos de Lérida y las políticas públicas

13.5.1 Las políticas distribucionistas de fines del siglo XIX:

En el momento en que se proyectan los grandes regadíos de Urgel y AyC se concebían las leyes básicas del Estado en materia de aguas y se comenzaba una política de riegos activa en la que el Estado promovía a la actividad privada en la realización de las grandes obras. Esta primera etapa de la gestión se caracteriza por el predominio de un estilo de gestión privado en el que el Estado era el garante de los pactos entre particulares (Pacto de Madrid entre regantes y empresa concesionaria

de Urgel) ayudando con una política de subsidios a la concreción de las obras. La liberalidad con que se entregaban las concesiones desde los organismos centrales se basaba en una percepción benigna de la naturaleza que permitía intervenciones sin límites sobre esta. Esto se concreta en un régimen jurídico que crea reglas de juego inspiradas en principios individualistas y competitivo para las aguas subterráneas (propiedad privada) y más limitado para las aguas superficiales (cuasi propiedad con concesiones a perpetuidad pero con control del Estado y gestionadas por las comunidades de regantes).

Esta etapa coincide con la creación del Ministerio de Fomento (1847) que integraba las áreas de Obras Públicas y Agricultura y tenía como misión fundamental la modernización de la agricultura y de sus instituciones (Juan Pan-Montojo 1995). El espíritu centralizador que inspiraba a este ministerio tenía su contrapartida en organismos descentralizados en donde participaban los poderes locales y que tenían a su cargo, entre otras cosas, la autorización de los nuevos regadíos, el control de la denominada policía rural, la aprobación de las ordenanzas de los sindicatos de regantes además de un conjunto de competencias que fueron fundamentales para el desarrollo del mercado agrario de la época⁴⁴⁸.

El Estado asumía un rol promotor y prácticamente no interfería en la actividad de los riegos. Su interés fundamental era que se ampliaran los regadíos más que ejercer el poder de policía que le competía. Donde sí aparecen políticas de control bastante estrictas es en relación al cumplimiento de los términos a los que se obligaban las empresas para empezar las obras de riego. En Urgel queda patente esta premura que obligó a la empresa concesionaria a acelerar los trámites de ejecución de la obra sin que los proyectos estuvieran totalmente terminados. Esta razón unida al desconocimiento de obras de esta magnitud hicieron que no se previeran los enormes costos y lo importante que eran las obras complementarias de canales secundarios y la preparación de los terrenos. La ley de 1970 que otorgaba la perpetuidad de las obras a la empresa estaba inscrita en este espíritu donde se ponía en evidencia la importancia de la capacidad de lobby de los grupos de presión en un modelo de política hídrica distribucionista.

La legislación de aguas otorga un lugar importante a las Comunidades de Regantes sobre todo para las tareas de distribución y control. Si bien dentro del espíritu de la época los valores

⁴⁴⁸Los nuevos organismos respondían a un modelo más centralizador que desarrollaba las tareas ejecutivas ('administración activa') mientras que otros organismos descentralizados tenían a su cargo tareas de asesoramiento ('administración consultiva'). Estos últimos organismos eran las Juntas- posteriormente Consejos- de Agricultura, Industria y Comercio (AIC) y representaban, junto con las Diputaciones, al poder local de los propietarios de los diferentes municipios que los representaban. Estos Consejos dependían del Gobernador Civil y aunque tuvieron un carácter mixto con participación de los técnicos- el peso corporativo de los ingenieros agrónomos se incrementaría con la reforma 1879 que creaba el Servicio Agronómico en España- la preponderancia en los primeros tiempos la tenían los cargos representativos que estaban formados por los máximos contribuyentes de la rústica agraria (luego serían de libre elección por parte de los gobernadores civiles) y del comercio e industria (Juan Pan-Montojo 1995).

competitivos tenían preeminencia sobre los comunitarios (no olvidemos que la revolución liberal había desbloqueado los bienes comunales), el dar funciones tan importantes a las CR generó el primer foco de tensión grave entre agricultores y empresa privada en Urgel. El conflicto de los cánones (que aparecería con distinta intensidad durante todo el período de la concesión) puede ser visto como un conflicto de intereses económicos entre actores racionales que buscan maximizar sus beneficios. Pero en esta etapa se advierten la importancia que tendrían los factores territoriales que unían a los actores locales frente a los foráneos.

El régimen liberal reconoció las instituciones de los regadíos históricos y la Junta de Cequiaje mantuvo el gobierno del canal de Piñana. El carácter distribucionista de la política hídrica también afectó al Canal de Piñana que en pocos años vio como se incrementaban las concesiones para instalar empresas de fuerza motriz en sus cauces. Se han reseñado los graves conflictos que históricamente precedió las relaciones entre agricultores e industriales en el canal. La necesidad de los industriales de contar con una libre disposición del agua chocaba con las estrictas normas de los regantes que limitaban los consumos a pautas recíprocamente aceptadas. Sin embargo dada la abundancia de los recursos que permitían reglas de distribución bastante individualistas (cada uno podía usar el agua que necesitase siempre que no la derrochara) sumado a que los regantes tenían prioridad y un gobierno absoluto de sus recursos, permitieron la convivencia entre estos usuarios. La revolución liberal apartó por un tiempo a los representantes de la iglesia en el gobierno del canal y los industriales se incorporarían tiempo después al gobierno del canal demostrando una creciente influencia interna.

13.5.2 El intervencionismo estatal y el modelo corporativo

El Canal AyC fue el que inauguró el período intervencionista de la política hídrica en España. El fracaso de las iniciativas privadas para encarar las obras hidráulicas de regadío, donde fueron significativos los ejemplos de Urgel y del propio canal de AyC, sumado a la prédica regeneracionista liderada por un Joaquín Costa, quien a la sazón era vecino de la zona de AyC, llevó a aceptar la necesidad de que el Estado encare directamente las obras.

El crecimiento de las estructuras burocráticas del Estado con una creciente influencia de los profesionales en las áreas de obras públicas y de agricultura, la aparición de los primeros planes hidrológicos y de las delegaciones de cuenca, son los primeros indicios del fortalecimiento paulatino que iría ganando el estilo de gestión jerárquico.

El nacimiento de la Confederación Hidrográfica del Ebro consolida una concepción distribucionista de los recursos en la que la administración delega competencias en un organismo descentralizado - con gran influencia de los cuerpos técnicos- donde se concentran las demandas de

los usuarios. Si bien el cometido de la CHE coincidía en que el rol del Estado se debía limitar a promover la actividad privada- la Confederación se disolvería cuando hubiera alcanzado los objetivos que se proponía- la planificación hidrológica trasciende las fronteras del agua y asume un carácter integral desde la que se vertebraría el desarrollo de importantes zonas rurales. La máxima expresión de esta política intervencionista se plasmó en el Plan Nacional de Obras Públicas de 1935 que de hecho implica un cambio de orientación de la política distributiva hacia mecanismos regulativos y redistributivos⁴⁴⁹.

Se mantiene la política distribucionista pero las relaciones entre las partes estarían reguladas por un modelo de relación de tipo jerárquico-corporativo en donde se buscaba cooptar a los principales actores a nivel local en una estructura con preeminencia de los regantes⁴⁵⁰. Este espíritu expansivo queda reflejado en la demarcación de nuevos regadíos- ‘expectantes’- para las zonas de Balaguer y de las Garrigas.

La creciente influencia del estilo jerárquico en la gestión de los riegos queda patente en la obra del Canal Auxiliar de Urgel. La iniciativa de los regantes y de la empresa concesionaria para realizar por su cuenta esta obra fue desechada por la Confederación que decide encararla por sí misma. Las comunidades de intereses entre la empresa concesionaria del canal de Urgel y el Sindicato de Regantes fue criticada por los pequeños regantes en los que la Confederación encontró un aliado para encarar por sí misma esta obra⁴⁵¹.

Otro tanto sucedió en el Canal AyC en donde se refuerzan los instrumentos de autoridad para agilizar el pantano de Barasona- con nuevas normas sobre expropiaciones- y se crea la primera experiencia modelo de una finca- La Medusa- a colonizar administrada por el propio Estado. En esta época se empiezan a proyectar las obras de consolidación del canal y se plantea la necesidad de una intervención activa del Estado para colonizar estas tierras. Los técnicos de la CHE elaboran el censo de propietarios de AyC y un conjunto de informes en los que se traslucía el espíritu reformista de la República que advertía del problema de la existencia de grandes propietarios no-residentes en la zona.

⁴⁴⁹ Si bien la concepción del PNOH de 1935 partía de la necesidad de una máxima regulación de los recursos, la misma debía hacerse desde determinados parámetros que limitaban la libre intervención del hombre sobre los recursos naturales. La gran propuesta de trasvases intercuenas generaba expectativas redistributivas en donde se decidía desde presupuestos técnicos derivar agua de unos territorios a otros. Por último, este plan se realiza durante un régimen que proponía la redistribución de la propiedad que permitiría, entre otras cosas, una redistribución más eficiente de agua de riego.

⁴⁵⁰ Este modelo tendría poca vida ya que sería criticado durante la República por sus sesgos corporativos. Sus principales órganos de decisión se irían estatizando con lo que se perdería este ‘espíritu de colaboración horizontal’ que animó a las confederaciones en las primeras épocas. El Director del Canal de Urgel, Carlos Valmaña, ocuparía la Vicepresidencia de la CSHE.

⁴⁵¹ Pocos años después promovería, con el auspicio del gobierno de turno, la modificación del régimen de gobierno del canal por uno más participativo con mecanismos menos restrictivos para acceder a los cargos.

13.5.3 El fortalecimiento del estilo jerárquico

Durante la época del franquismo se fortalece el estilo jerárquico a la vez que el régimen fomenta la iniciativa privada. Las grandes obras de regulación que se concretan en la zona (Santa Ana y Oliana) otorgan a los organismos dependientes de la CHE una injerencia más directa en la gestión de los canales ‘particulares’ de Urgel y Piñana⁴⁵². En estas obras se incorpora activamente un nuevo actor, las empresas hidroeléctricas, que por un lado serían un socio que aportaba capital financiero a las mismas pero, por otro, era un serio competidor por tener diferentes requerimientos de uso.

La proliferación de los planes ‘integrales’ que afectaban a los ríos aprovechados para el riego (Noguera-Ribagorzana, Noguera-Pallaresa, Ésera y Segre) responden a las necesidades de un tercer actor- las grandes áreas urbano-industriales- que empiezan a presionar para que se les trasvasen recursos.

A diferencia de otros lugares de España en donde los regadíos crecieron vertiginosamente en las décadas del 50’ y 60’, en Cataluña se mantuvieron estancados. Es que las grandes obras de regulación e infraestructuras hidráulicas realizadas en esta época en la zona Lérida estuvieron destinadas a reforzar la provisión de agua y mejorar las infraestructuras de los regadíos existentes (especialmente de AyC y Ugel), como a destinos hidroeléctricos y de abastecimiento. En el caso de los abastecimientos que se concretaron para la ciudad de Lérida el gran debate que se inicia desde el plan de Muñoz Oms- y que se mantendría en los sucesivos planes- es el del trasvase de aguas desde la cuenca del Ebro a Barcelona.

La primera etapa en la política de riegos del franquismo, marcada por los objetivos políticos iniciales del régimen (autarquía, defensa de la propiedad privada, prioridad de la agricultura), se canalizó por medio del INC. El Canal de AyC estuvo entre las primeras zonas declaradas de interés nacional por el Instituto y constituyó un primer ensayo de intervención que pocos años después se modificaría.

El efecto inmediato del nuevo régimen en Piñana fue el no-reconocimiento de los derechos sobre las aguas que ostentaba el canal desde hacía siglos. La intervención del Estado tratando de cambiar un régimen considerado feudal y arcaico se enfrentó a la resistencia de los regantes que no aceptaban las reglas de juego generales para su canal.

⁴⁵² El conflicto de los cánones y de la reversión del canal de Urgel se inicia cuando el Estado decide cobrar las obras de Santa Ana y del Canal Auxiliar. La regulación también obliga a los regantes a revestir los canales: la intervención del Estado está presente en las condiciones por las que se obligaba a los regantes de Urgel a realizar el revestimiento de sus canales, mientras que en Piñana el revestimiento propuesto por la intervención ayudaría a normalizar las conflictivas relaciones internas del canal.

Desde el Plan de Estabilización a los sucesivos Planes de Desarrollo van ganando influencia los parámetros técnicos que incorporan fórmulas de evaluación económica en la definición de los proyectos. El marcado acento político que definía a los primeros proyectos de regadío y que terminó en las ruinosas experiencias de Urgel y el lento progreso de AyC, contrastaba con la proliferación de estudios y proyectos realizados para culminar las obras de colonización en AyC o definir los proyectos de colonización de Balaguer y Tárrega⁴⁵³.

Estas nuevas estrategias de intervención se concretaron en la creación de nuevas estructuras administrativas (IRyDA) que priorizaron la modernización de los sistemas de riego y la concentración parcelaria por sobre los nuevos regadíos. A su vez, dentro de la política hídrica, el carácter fuertemente centralizado de la DGOH en las primeras épocas daría lugar a una estructura más descentralizada que retomaría el espíritu de las confederaciones dando participación a los usuarios en las Juntas de Explotación y Desembalse. La policía de aguas pasa a depender de las Comisarías de Agua con lo que las confederaciones también pierden centralidad en las cuencas.

Este Estado que va desmembrando sus competencias en diferentes organismos debió enfrentar la resistencia de las CR a ser cooptadas en las estructuras corporativas de las Hermandades Sindicales. Esta experiencia de acción colectiva de los regantes reavivaría el espíritu de los Congresos de Riego y de la acción unificada ante el Estado que se concretaría por medio de la Federación Nacional de CR. Las acciones de los regantes de Lérida reforzarían esta tendencia. En Urgel los regantes lograban la reversión de los canales y posteriormente el reconocimiento de la utilización de la vía de apremio. En Piñana la larga resistencia de algunas CR a la constitución de una CGR finalizaba con la aprobación de normas provisionales que rescataban parte de las tradiciones locales. En AyC el sindicato se reorganiza con un fuerte liderazgo y se pueden concretar las obras de consolidación y revestimiento del canal.

13.5.4 La planificación democrática y la gestión multinivel

Las transformaciones de tendencias culturales y estructuras de relación de las políticas públicas han afectado el estilo de gestión de las CGR. Un estilo mixto de gestión con predominio de rasgos individualistas fue dando paso a fórmulas jerárquicas que se consolidaron con la Lag de los ochenta donde se reafirman la especialización de roles y la subordinación, la información precisa, el virtuosismo ingenieril, la dependencia de recursos financieros del Estado para las tareas de

⁴⁵³ Si bien el desarrollo científico es un elemento a tener en cuenta para contrastar diferentes períodos (por ejemplo la revolución tecnológica de la agronomía es decisiva en los años cincuenta y sesenta) la poca importancia de la opinión de los especialistas queda reflejada en las memorias de la construcción de los canales de Urgel y AyC en el que coincidentemente sus encargados se quejaban de que prácticamente no habían tenido tiempo ni recursos para planificar adecuadamente estas obras. Esta situación contrasta los cada vez más extensos y exhaustivos requerimientos técnicos para informar sobre la conveniencia de las obras de riegos de épocas más actuales.

mantenimiento y modernización, mayor control sobre los consumos, limitación de los derechos de concesión, la integración centralizada de planificación.

El proceso de transición de las políticas de Estado que afectaban a los regadíos iniciado en la década del 70' se profundiza durante la transición democrática. Los legados históricos de instituciones y proyectos que se reclamaban en la democracia, son asumidos por las propias CCAA a quienes se les traspasarían paulatinamente las competencias de riego y la política hídrica. La gran asignatura pendiente inscrita en los primeros planes de la Generalitat era la de más agua para los regadíos actuales (Urgel y AyC) y concreción de los regadíos expectantes que eran competitivos con los existentes (Algerri-Balaguer y Segarra-Garrigues).

Las demandas de las zonas urbano-industriales se concretarían en Tarragona por el minitrasvase del Ebro mientras que para Barcelona se insistía en el embalse de Rialb. En el primer caso se advierten las limitaciones que ya ofrecía la política distribucionista que obligaba a una redistribución por medio de acuerdos con los regantes de las aguas del Ebro. En el segundo caso la obra de Rialb no sólo ofrecía recursos limitados para las necesidades reclamadas por los diferentes usuarios sino que era cuestionado en sí mismo por el impacto negativo sobre la naturaleza y las zonas que afectaba. Algo similar sucedía con los diferentes proyectos sobre el río Ésera reclamado por los regantes de AyC.

Por su parte la redistribución de las aguas del embalse de Santa Ana exigía fórmulas redistributivas en donde chocaban los intereses de los regantes existentes (Piñana y AyC), los expectantes (Algerri-Balaguer) y los industriales.

El nuevo régimen jurídico de aguas instaurado en 1986 planteaba una nueva situación de la política de aguas que afectaba a los regadíos. Por un lado, la planificación hidrológica no era considerada sólo como un instrumento técnico para asignar los recursos más eficientemente sino que también asumía el rango de norma que garantizaba los derechos de los particulares. Como tal, el Congreso pasaba a desempeñar un rol central como instancia final y decisiva en el proceso de elaboración del Plan hidrológico Nacional (PHN). El carácter eminentemente político de esta instancia, en donde prevalecen las lógicas de decisión de una democracia mayoritaria, confronta con el espíritu tradicional de la política hídrica donde las decisiones se toman basándose en los parámetros técnicos. Al 'politizar' la planificación hidrológica cambiaron los escenarios y expectativas de los actores intervinientes.

Si bien el proceso de elaboración del PHN exigía seguir una secuencia progresiva de pasos de menor a mayor (de los planes de cuenca al PHN) con la participación de los usuarios en cada nivel, lo cierto es que la condición necesaria de este proceso era que la coalición gobernante contara con los votos mayoritarios al momento en que el Plan se tratara en el Congreso. Estas condiciones

estaban dadas durante la gestión del gobierno socialista pero el primer Proyecto de PNH recién se presentó ocho años después que se aprobara la ley. Y cuando se hizo público generó resistencias de tantos actores que quedó en una situación de ‘bloqueo’ que impidió su tratamiento.

Otro de los factores que modificaron los mecanismos de interacción de los actores participantes en la política sobre riegos fue que los órganos de decisión dejan de ser centralizados (DGOH, CH, IRyDA) con redes estrechas de actores en torno a ellos, para descomponerse en diferentes administraciones con multiniveles de gobierno (Estado Central, CCAA, Unión Europea).

Las obras de regulación de los años '90

Sin embargo, la política hídrica y los planes de riego no se mantuvieron ‘congelados’ en espera de que el Congreso resolviera qué hacer con el agua en España. En Cataluña se mantuvieron y dinamizaron las viejas reivindicaciones de proyectos de regulación atados a la ampliación de regadíos y al abastecimiento de las poblaciones. Para esta época las compañías hidroeléctricas dejan de ser un actor clave en la promoción de las grandes obras debido al cambio en las prioridades sobre la políticas energéticas.

Los principales promotores de estas iniciativas son el gobierno autonómico, los regantes y de una manera más indirecta los grandes usuarios urbano-industriales. Las estructuras técnico-burocráticas de la administración catalana en temas de agua y de riegos, asimilaron el personal y las políticas de los organismos que históricamente se encargaban de la gestión del agua en Cataluña. Esta adaptación de funcionarios y políticas a la nueva administración mantuvo la continuidad de las políticas a la vez que le dio la legitimidad que aportaban los gobiernos autonómicos.

En la Junta de Aguas (heredera de la Confederación del Pirineo Oriental) se dio una ruptura de la continuidad de las estructuras tradicionales cuando este organismo se asimila a la Junta de Saneamiento y se crea la Agencia Catalana del Agua. Pero esto no quiere decir que la política de aguas de la Generalitat se haya asimilado a un nuevo paradigma ambientalista o que hayan sido derrotados los que propugnaban las políticas de las obras. Parte de estos funcionarios consolidaron su situación en la influyente empresa Aigües Ter Llobregat que se transformó en la más firme impulsora de los trasvases (del Ebro o del Ródano) al área metropolitana de Barcelona.

En el sector agrícola el primer plan de Regadíos de la Generalitat prácticamente duplicaba los regadíos existentes y demandaba amplias obras de regulación. Sus redactores eran funcionarios del IRyDA traspasados a la Administración Catalana y que propugnaban una acción vigorosa que recuperara el tiempo perdido en que Cataluña se había quedado estancada en materia de riegos con relación al resto de España.

La necesidad de un ‘equilibrio territorial’ hacia el interior de Cataluña integrando territorios más deprimidos en términos económicos y poblacionales y las propias demandas de los sectores

urbano-industriales y del regadío fueron las piezas fundamentales que justificaron una actitud enérgica por emprender las obras pendientes de Rialb y las nuevas infraestructuras y zonas de riego de Segarra-Garrigues y Algerri-Balaguer. El nacionalismo catalán (y la mayoría de partidos con participación parlamentaria) apoyaron estas banderas y presionaron a nivel estatal para que se llevaran adelante.

Fue precisamente un hombre nacido en Lérida, José Borrell, quien como Ministro de Obras Públicas anuncia el fin de la política de las grandes obras al tiempo que declaraba de interés nacional a Rialb y Santa Liestra como las últimas grandes de obras de regulación. La decisión fue apoyada por un partido de diferente signo político -CiU- y que en ese momento gobernaba Cataluña. La Generalitat encaraba mientras tanto las obras de Algerri-Balaguer mientras se discutía sobre los destinos que definitivamente tendrían las aguas de Rialb. El PHN estaba congelado, o mejor dicho cubierto por una gruesa capa de hielo ya que por debajo de esta las aguas se seguían distribuyendo hacia los nuevos destinos.

Estos proyectos de regulación fueron resistidos por los municipios afectados por las obras y los grupos ambientalistas locales. Estas coaliciones opositoras han encontrado argumentos en su favor en las políticas agrarias y de aguas impulsadas por la UE que reclaman a sus estados miembros un mayor acento en la gestión de la calidad del agua y una contención en la producción agraria. Pero las expectativas de que en el futuro aumenten las restricciones sobre los regadíos y las obras de regulación incentivaron a las coaliciones promotoras a ejecutar estas obras lo más pronto posible.

La distribución de las aguas de Santa Ana que amenazaba con convertirse en un prolongado litigio entre usuarios y administración, se terminó decidiendo con la intervención activa de la CHE y la administración Catalana quienes asumieron los costos de la redistribución del Pacto de Piñana ‘indemnizando’ o ‘compensando’ a los perdedores, al igual que años antes lo habían hecho con el minitransvase del Ebro.

En los años noventa el cuestionamiento al modelo jerárquico y la reivindicación de pautas individualistas desde los diferentes niveles de gobierno reivindican una vuelta a los orígenes liberales de la Lag. Estos procesos de transformación han repercutido en los Planes Hidrológicos de Cuenca, en la nueva legislación de aguas y en nuevas estructuras político administrativas como la ACA, REGSA y Cuenca del Ebro SA.

Las tendencias hacia la localización, descentralización, participación de los actores locales, que han sido constantes en las políticas agrarias e hídricas y que se han reafirmado en los últimos años por la Unión Europea, refuerzan el rol de las organizaciones participativas en la gestión de los recursos. Los sistemas de riego de las tres CGR se beneficiarán también con las políticas de riego

impulsadas desde el Plan Nacional de Regadíos que prioriza la modernización de los regadíos existentes y prevé importantes recursos para los próximos años.

13.5.5 Las interacciones entre las CGR y los organismos descentralizados

El ámbito de interacción más intenso de las CGR ha sido con las políticas hídricas, no sólo porque los regantes están incorporados como administración pública en los organismos de cuenca-CHE- sino porque sus demandas sobre el riego se han centrado en incrementar la oferta de recursos a través de las grandes obras de regulación y en mejorar sus principales infraestructuras hidráulicas.

Las relaciones de los regantes con las estructuras político-administrativas se han centrado sobre todo en los organismos de la Administración encargados de las obras hidráulicas y de las políticas de riego a nivel regional. Hasta los años ochenta los organismos con los que los regantes mantenían contactos más fluidos eran la CHE y el IRyDA. La orientación agrarista que desde sus orígenes tuvo la CHE ha otorgado un rol preferente a los regantes en sus órganos de administración.

En el Canal AyC ha sido destacado el papel de la administración agraria (del INC y posteriormente del IRyDA) en la puesta en riego de un amplio sector aunque este canal es a su vez el que está más integrado a la política hídrica por estar administrado por la CHE.

Sin embargo, los regantes mantienen los lazos históricos con la CHE que es el organismo al que se encuentran adscriptos y con el que tienen una vinculación formal a través de los organismos de participación: Asamblea, Junta de Gobierno, Juntas de Explotación y Desembalse. Las vinculaciones con otros organismos estatales como el Cedex se canalizan generalmente a través de este organismo. En el caso del Canal AyC la vinculación es más directa ya que el canal está gestionado por la CHE y el Ingeniero encargado del Canal es a su vez la máxima autoridad de las Juntas de Explotación número 12 y 13 que son las que tienen a su cargo las cuencas de los ríos que riegan estas tierras.

La política de gestión descentralizada con participación de los actores interesados promovida por las Confederaciones es un factor clave en este proceso de integración. La integración de los dirigentes de las CR en los órganos de gobierno de la CHE responde a una estrategia de cooptación formal iniciada en los años treinta en las Confederaciones y revalidada en los ochenta por la Lag. Como argumentos que justificaban la gestión compartida se destacaba el espíritu democrático que propiciaba la participación, involucrando a los propios regantes con sus recursos en la administración del agua. Pero esta doctrina legitimadora requería de mecanismos de adaptación al medio que le permitieran como organización subsistir y mantener su continuidad.

De allí que en este proceso de ajuste entre las propias necesidades de la organización - seguridad, estabilidad de líneas de autoridad, continuidad de la política, homogeneidad de

pensamiento- y las necesidades del medio (Selznick P. 1949), la cooptación de los regantes obligó a adaptar las orientaciones de la propia organización a los valores e intereses de los cooptados.

Estas vinculaciones con los organismos estatales se ven favorecidas por la presencia y continuidad de las élites que gobiernan los canales y de las estructuras técnico-burocráticas del Estado. Los responsables de las áreas de Explotación de la CHE han tenido gran continuidad en sus cargos y muchos de ellos proceden de la misma zona. La Facultad de Agronomía de la Universidad de Lérida y de Zaragoza constituyen un centro de formación del cual surgen la mayor parte de los profesionales dedicados a temas agrarios. La Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza es uno de los centros de estudio más prestigiosos en temas de Derecho de agua con gran influencia en los profesionales del sector.

La presencia de dirigentes vinculados con la región en órganos de máxima responsabilidad es percibida de forma auspiciosa por los dirigentes locales. En 1972 el Canal AyC participaba en el homenaje a Alberto Ballarín como flamante Presidente del IRyDA, los Ingenieros Encargados del Canal Rafael Romeo y Fernando Hué han pasado a desempeñar máximas responsabilidades en la administración de la CHE. El Ex-presidente de la CHE, E. Nadal, era presentado por la Canal AyC como un hombre directamente vinculado a estas tierras; En Urgel se destaca la vinculación directa del canal con Marcial Arqué quien fuera por años Delegado de Agricultura en Lérida. Actualmente la presencia de Graus en el DARP garantiza un conocimiento directo de los problemas del canal.

La confluencia en un mismo territorio de actores que han estudiado en un mismo sitio, tienen su residencia en el lugar, han mantenido relaciones fluidas durante largo tiempo y, en general, comparten la misma visión sobre el problema del agua, ha generado verdaderas comunidades de política hídrica a nivel regional consolidadas desde el conocimiento y la confianza mutua.

Con el traspaso de las competencias a la Generalitat en materia agrícola en 1980 aparece en escena DARP y el DOPyT de la Generalitat. Con el traspaso de competencias de agua en 1986 el organismo que centraliza las relaciones del Departamento de Obras Públicas sería la Junta de Aguas. Con la creación de la Junta de Saneamiento y de la empresa REGS de Cataluña las relaciones con la Generalitat se diversifican. La creación de la Agencia Catalana del Agua ha concentrado los competencias de la gestión de la calidad y la cantidad en una sola ventana con la que se relacionan los regantes.

El gobierno autonómico ha tenido un papel activo en la vida de los canales ya sea colaborando en el funcionamiento de los mismos a través de ayudas directas o con una intervención decisiva en asuntos claves para el funcionamiento de los mismos, como fueron la construcción de la presa de Rialb y la promoción de las obras de Santa Liestra.

Las tendencias descentralizadoras en la política hídrica y agraria han fortalecido el rol de la CA de Cataluña en la zona. El despliegue territorial del DARP y la importancia creciente del Modelo Administrativo de gestión favorecen las vinculaciones entre los actores locales y el nivel de gobierno autonómico.

Pero a la vez que este nuevo nivel de gobierno genera nuevas oportunidades para que los regantes logren sus expectativas, las relaciones se complejizan y aparecen nuevos conflictos. Las políticas de promoción de nuevos regadíos en los sistemas Segarra-Garrigas y Algerri-Balaguer impulsadas por la Generalitat han chocado con las expectativas de los riegos existentes que reclaman todas las aguas de las obras de regulación. Parte de las aguas que se liberan en el Pacto de Piñana tienen como destino los regadíos expectantes de Litera Alta y Algerri-Balaguer impulsados por la Diputación General de Aragón (DGA) y la Generalitat. El papel de la DGA fue decisivo en los años ochenta en el rechazo del proyecto del embalse de Campo. Las políticas tarifarias extensivas hacia los riegos propuestas por la Generalitat generó un fuerte rechazo por parte de las tres CGR.

13.5.6 El poder de los regantes en las políticas públicas

La capacidad de influencia de los regantes en la política hídrica no se circunscribe a los recursos concretos con que cuentan, sino sobre todo a una dimensión estructural y crítica del poder en donde tienen una incidencia fundamental las redes difusas de articulación con los poderes locales y regionales en el que la dimensión simbólica tiene un papel fundamental como legitimadora de un paradigma de gestión en el que intervienen diferentes actores.

1. Desde una **perspectiva pluralista** del poder, las CGR cuentan con diferentes recursos que se pueden clasificar en: jurídicos, económicos, políticos y organizativos. La importancia de estos recursos aumenta a medida que se desciende a las circunscripciones locales y se distancia de los núcleos más poblados.

Jurídicos: Los **derechos de concesión** constituyen un recurso fundamental que se ha buscado limitar y flexibilizar en las últimas leyes de agua. Pero, como se ha visto, la titularidad del agua es un recurso muy importante pero relativo cuando no se puede garantizar su suministro o los regantes no pueden contar con el agua en el momento que la necesitan.

Para los regantes el derecho sobre las aguas tiene un componente socio-cultural que está más allá de los actos administrativos y se define por la adscripción del agua a un territorio. De allí que la titularidad formal de las concesiones no haya sido el problema prioritario para los regantes: Piñana estuvo cerca de cuarenta años sin iniciar los trámites de inscripción de las aguas; la concesión de aguas a la CGR de Urgel se formalizó treinta años después de haberse revertido los

canales y en el caso de AyC la CGR sólo tiene una reserva de concesión o autorización. La batalla por el agua es práctica: primero lograr que llegue a las tierras y luego formalizar esta situación. La legitimidad se basa en la ocupación más que en los papeles.

Económicos: Las CGR están controladas por los regantes que forman parte del cada vez más debilitado sector primario de la economía. Aunque la agricultura tiene más peso que en otras regiones, en la zona de Lérida tiene mucho menos peso económico que otros sectores como la ganadería, la agro-industria y los abastecimientos. Es en el ámbito de los municipios con menos urbanización e industrialización donde los regantes tienen un peso económico decisivo.

Por otro lado las CGR cuentan con recursos económicos propios destinados a la defensa de sus intereses. Las CGR de AyC y Urgel cuentan con presupuestos superiores a muchos de los municipios de su área de influencia.

Políticos: La capacidad electoral de las áreas de regadío se ve favorecida a escala autonómica por un sistema electoral que redistribuye escaños a las zonas menos pobladas. La mayor influencia del electorado agrario se ve en el nivel local ya que a escala regional es cada vez mayor el peso de los centros urbano-industriales cuyos intereses son diferentes a los del regadío. Esto se ve reflejado en la profesión de los representantes por Lérida en el Parlamento de Cataluña en el que los agricultores son minoría. En los órganos de dirección de las CGR la presencia de dirigentes políticos también es minoritaria aunque se destacan algunos casos de líderes comunitarios con fuerte ascendiente político en sus zonas.

Factores organizativos: Las CGR y las Comunidades de Base (CR) cuentan con una gran capacidad de articulación de la acción colectiva de los regantes. A su vez, las CGR tienen instancias superiores de organización (Federación de CR del Ebro y Federación Nacional de Comunidades de Regantes) que permiten desplegar estrategias a nivel local, regional y nacional. Frente a una creciente fragmentación de las políticas públicas- tanto las agrarias como las hídricas- con la intervención de múltiples niveles de gobierno, las CGR han mantenido de forma unificada la representación de los intereses diversos sobre el agua que existen en este ámbito territorial - donde predominan los regadíos- lo que favorece la acción colectiva de los agricultores. La experiencia y continuidad de los dirigentes comunitarios es una ventaja comparativa frente a funcionarios inexpertos o que desconocen los temas del mundo hídrico. La adaptabilidad de las CR a las diferentes épocas es un recurso que les ha permitido permanecer en el tiempo.

2. Desde la **perspectiva estructural** del poder, las CGR cuentan con el monopolio de la representación de los asuntos del agua en sus territorios y hegemonía de los regantes en estas organizaciones. Si bien las comunidades de política hídrica han tenido que ampliarse posibilitando la entrada de nuevos actores y generando nuevas arenas de discusión, al nivel de la CHE se han

mantenido las estructuras de relación con hegemonía entre los usuarios de los regantes y una participación mínima de nuevos actores como los grupos ecologistas. En la política agraria las estructuras de relación también son cerradas pero en este caso se incorporan los sindicatos agrarios, que en algunos casos compiten con las CR.

Estas ventajas estructurales permiten a los regantes filtrar los problemas de toda una región e influir en la formación de las agendas políticas. Las estructuras de relaciones a nivel local son fluidas e intensas lo que prolonga las fronteras de las instituciones del riego y se diversifican los objetivos que persiguen las CGR.

3. La **perspectiva crítica** del poder es la más difícil de definir en términos operativos ya que las estructuras de significados o fórmulas de legitimación tienen un origen difuso que no siempre puede ser atribuible a la capacidad manipuladora de las elites. Pero la importancia de lo simbólico en los temas del agua como factor de poder que aglutina, moviliza y potencia recursos, es una dimensión reconocible y asumida por los actores que participan en el mundo del agua. .

Las estructuras de relaciones a nivel local son fluidas e intensas lo que prolonga las fronteras de las instituciones del riego y diversifica los objetivos que persiguen las CGR. Existe una **infusión** recíproca de valores entre las CGR y su contexto social.

La confluencia de los límites de las organizaciones de regantes con un territorio político-administrativo que tiene su centro en Lérida incorpora la variable territorial como elemento fundamental de la defensa del interés de las CGR. El contraste con otros ámbitos territoriales, especialmente con las zonas urbano -industriales de Barcelona, es un elemento que afecta profundamente la sensibilidad local y con gran potencial movilizador en tanto que alude a agravios comparativos o a desequilibrios en el desarrollo.

Esto no significa que las CGR tengan la representación exclusiva de un territorio o sean entidades sin contestación a nivel local. Pero la importancia del agua para la región permite que las CGR expresen de forma unificada un problema central, el del agua, que afecta al conjunto de actividades dentro de un territorio. De allí que los discursos y estrategias de los regantes estén asociados a una reivindicación más global que afecta a su ámbito territorial.

La importancia económica de este perímetro de riegos concentra la atención de las políticas agrarias que como se ha visto tienden a favorecer los regadíos. Pero la vinculación entre los actores estatales y esta región debe entenderse también desde una perspectiva territorial. La homogeneidad económica de este territorio en torno a la ciudad de Lérida conforma un núcleo claramente diferenciado de otros territorios como la ciudad de Barcelona que tiene características sociales y económicas muy diferentes. Esta región exige un tratamiento diferenciado en tanto región agrícola y en tanto territorio perjudicado por agravios comparativos con los núcleos urbano-industriales. El

discurso de los regantes asimila las reivindicaciones agrarias y las territoriales que en ambos casos tienen un fuerte contenido simbólico y movilizador.

A su vez, los discursos de los dirigentes de las CGR dan cuenta de la gran extensión territorial de los regadíos que incluyen un buen número de municipios, industrias y familias que se abastecen con aguas de los canales. De este modo amplían la representatividad e importancia de sus reclamos que no se circunscriben a un sector determinado sino que abarcan diferentes demandas.

La preocupación por la integración y el equilibrio territorial ha sido una de las banderas del gobierno de la Generalitat que se ha visto plasmada en sus políticas de aguas y de regadíos. Las Comunidades de Regantes constituyen formas articuladas de participación con gran influencia territorial en los asuntos que se refieren al agua y al regadío. Esta situación los ha convertido en interlocutores directos que facilitan la comunicación con el territorio. Si bien la ampliación de los perímetros de riegos impulsadas por la Generalitat ha chocado con los intereses de los regadíos existentes, ambos actores han coincidido en una mayor regulación de los cauces.

El regadío deja de ser un problema que afecta a determinadas actividades económicas para ser un problema que involucra a toda una región. Las demandas territoriales planteadas desde abajo tienen su correspondencia desde arriba en las concepciones predominantes de las políticas hídricas y agrarias. Tanto el Modelo Hidrológico (de fuerte ascendente agrarista en la CHE) y los factores endógenos y exógenos que propician el apoyo estatal hacia el agro, son contextos favorables a las demandas de los regantes. El gobierno autonómico ha asumido estos legados impulsando la ampliación de las zonas de riego.

La capacidad de influencia de los regantes o de los poderes locales no ha sido el único ni principal motor para la ejecución de las grandes obras de regulación sobre los ríos de Lérida. Las obras más grandes en estos ríos se construyeron por empresas hidroeléctricas que no eran del lugar en un contexto histórico en el que la energía hidroeléctrica era una pieza clave de la política energética del Estado. Los embalses que utilizan los regadíos- Barasona, Oliana y San Lorenzo- son relativamente pequeños y de objetivos múltiples mientras que Santa Ana tenía entre sus cometidos fundamentales el suministro de aguas a la ciudad de Lérida.

Pero los regantes han apoyado y promovido estas obras sin que deba pensarse que hayan sido instrumentos de actores más poderosos que los usaron para legitimarlas o de factores externos que impusieron estas tendencias. El impulso de la intervención del Estado en las obras hidráulicas provino de los propios regantes a principios del siglo XX. En los casos estudiados de Rialb y Santa Liestra la energía hidroeléctrica no estaba entre las prioridades de las políticas del Estado. Aquí se combinan y potencian sinérgicamente recursos tangibles e intangibles, factores estructurales y

simbólicos y estilos de gestión diferentes pero que han tenido un paradigma común en el que confluyen tendencias culturales del agro, la política de aguas y la gestión de los regadíos.

13.5.7 La funcionalidad del sistema de interacción

Existe una complementación entre los principales objetivos de la política hídrica y la política agraria: la expansión de los regadíos se corresponde con el incremento de la gestión de la oferta de agua. La convivencia de ambas políticas se ha basado en una diferenciación de roles para la gestión en alta y la gestión en baja. Las grandes infraestructuras hidráulicas están a cargo de la política hídrica mientras que las obras menores y la distribución en baja dependen de las políticas de riego. Como se ha visto en el análisis de ambas políticas estas separaciones no son taxativas.

El organismo competente de la política hídrica para la gestión cuantitativa dentro del área irrigada por los canales estudiados es la CHE dependiente de la AGE, mientras que las políticas de riego y la gestión de la calidad (saneamiento) dependen de la Generalitat de Cataluña. Las competencias de las políticas agrarias son de la Generalitat excepto en el caso de los regadíos declarados de interés nacional que son de la AGE o con competencias compartidas en el caso de convenio entre partes.

Los estilos de gestión de las políticas hídricas y agrarias son mixtos con predominio del estilo jerárquico (con diferentes características para cada uno) y una visión permisiva sobre la naturaleza. En los últimos años se observan tendencias conjuntas hacia una administración multinivel, con pautas liberalizadoras y apertura de redes de gestión y con una importancia creciente de los aspectos medioambientales.

El Régimen Jurídico incorpora formalmente la participación de los regantes en las estructuras de administración de los organismos de cuenca y en el proceso de elaboración de los planes de cuenca y del PHN. En la gestión en alta las comunidades de regantes participan en la Junta de Gobierno de la CHE y con mayor representación en las juntas de explotación y comisiones de desembalse. Para la gestión en baja la Administración ha delegado sus competencias en estas corporaciones de derecho público que tienen un régimen especial aunque forman parte de la administración pública.

De este modo las interacciones más intensas se dan entre los CGR y los organismos que están en la órbita de las políticas hídricas.

Las interacciones con los demás actores de las políticas hídricas conforman un orden que se ubica en un punto intermedio entre los intereses jerárquicos y los privados y que se asemeja al gobierno de interés privado ya que bajo licencia y asistencia estatal las asociaciones privadas asumen responsabilidades públicas (Streek y Schmitter 1991). Estos intereses están representados

según los usos del agua por asociaciones que tienen un estatus monopólico en su sector, capacidad para el control mutuo, acceso garantizado, membresía y contribución compulsoria, jurisdicción y control sobre el comportamiento de sus miembros, confianza interorganizacional..

Las CGR constituyen estilos de gestión mixtos con predominio de tendencias individualistas que subordinan a los órdenes comunitarios y jerárquicos y condicionan sus objetivos. En la gestión de los recursos predomina la adecuación de estos a las necesidades de los actores individuales lo que se corresponde con el espíritu del régimen de aguas. Pero al reclamar la intervención del Estado en la realización de grandes obras de infraestructura los regantes aceptan convivir con un estilo jerárquico al que deben subordinarse. Esto implica una separación de roles entre la gestión interna de los recursos donde prima la lógica individualista y la participación en los organismos de cuenca donde priman las tendencias jerárquicas.

Este rol de mediadores entre estilos de gestión diversos es el que realizan los representantes de los regantes y de los demás actores que participan en los organismos de cuenca. En estos ámbitos es donde se amortiguan las tensiones por las diferencias entre los estilos de gestión: el conocimiento y confianza mutuas permitidas por la continuidad de los dirigentes acerca a actores con intereses contrapuestos y permiten el diálogo para dirimir diferencias.

A su vez las pautas comunitarias de las CGR son compatibles con este modelo de interacción ya que la autonomía de la gestión de los riegos favorece la diferenciación de roles. El celo comunitario por la defensa de las fronteras constituye una barrera difícil de franquear para los intentos centralizadores y estandarizadores promovidos desde el estilo jerárquico. El igualitarismo que practican para la elección de sus autoridades y para la distribución del agua y de las cargas es de tipo proporcional lo que genera asimetrías entre los partícipes y permite la formación de elites. El carácter asociacional de estas mancomunidades de intereses permite mantener a los individuos con su propia personalidad y el dominio de sus tierras por lo que en las interacciones entre regantes priman las tendencias pragmáticas y materialistas.

La coincidencia básica para la concertación organizacional es que en un ambiente de escasez con demandas crecientes de agua la salida es incrementar la oferta de recursos. Las tomas de decisiones siguen un procedimiento establecido en la planificación hidrológica que de forma ascendente incorporan la participación organizada de los diferentes usuarios para culminar en un ámbito eminentemente político- el Parlamento - en donde se culmina el proceso con la aprobación del PHN que busca integrar los planes de cuenca.

Pero en los últimos años las decisiones más importantes que han afectado a los regadíos de la zona de Lérida se han apartado de esta línea procedimental. Las grandes obras de infraestructura y nuevos embalses en ejecución iniciados en la década de los noventa no tuvieron que esperar que

se aprobaran los planes de cuenca ni el PHN para ser ejecutados. Su resolución respondió más a las pautas de una política distribucionista con reglas de juego pluralistas que a una política planificadora con procedimientos jerárquico-asociativos. El Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro ha tenido que asumir los hechos consumados de obras y distribución de aguas aprobados previamente y que condicionan las previsiones futuras.

La explicación sobre esta desarticulación entre una política distribucionista (de corte individualista) y la política planificadora del Estado (de corte jerárquico) se debe en primer lugar a que el modelo hidrológico reafirmado por la Lag. de 1985 no sustituyó el modelo distribucionista ideado a fines del Siglo XIX sino que fue su soporte o complemento. La gestión de la oferta está subordinada a las demandas previstas y en este caso el Estado interviene para adecuar los recursos a las necesidades. El intervencionismo benevolente refuerza el carácter tolerante por sobre el perverso acerca de la naturaleza lo que lo acerca al mito del 'cuerno de la abundancia' del estilo individualista.

En segundo lugar, la importancia de lo local tanto de la política agraria como de la política hídrica y la necesidad de los organismos públicos de adaptarse a las demandas de su entorno, ha determinado que los organismos públicos enfatizen la resolución de los problemas locales desarticulando la planificación multipropósitos⁴⁵⁴.

Las tendencias individualistas que predominan en las CGR fortalecen las presiones desarrollistas que se generan a nivel local y que determinan que las "autoridades municipales terminen defendiendo los intereses particulares de los grupos que enarbolan la bandera del progreso social y magnifican la existencia de determinados agravios comparativos inter territoriales (Aguilar S. 1999:271)⁴⁵⁵.

Los mecanismos de articulación con el Estado varían de acuerdo a las características de cada CGR. En la CGR de AyC existe una vinculación más estrecha entre las élites y las autoridades estatales. La separación de roles es marcada en la gestión del canal ya que el Estado controla la

⁴⁵⁴A. Maass (1950) encontró como causa de la política de aguas desarticulada contraria a la planificación de múltiples propósitos, al énfasis en resolver los problemas locales tanto por la Comisión de Obras Públicas como por el Cuerpo de Ingenieros de los Estados Unidos.

⁴⁵⁵ El principio de subsidiariedad ha sido incorporado en los textos básicos de la Unión Europea como el Acta Unica Europea, el Tratado de Maastrich, el Tratado de Amsterdam y en la recientemente aprobada Directiva Marco del Agua. En general se postula que las decisiones políticas deben ser tomadas en el nivel político-administrativo más cercano al ciudadano. El estudio de la aplicación de este principio sobre la sostenibilidad de los recursos naturales en España demostraría en cambio que si bien los actores locales tienden a proteger los recursos la tendencia observada en diferentes experiencias es que las "presiones desarrollistas" son las que prevalecen a nivel local. De allí que se concluya que las claves para entender las mejoras en las políticas ambientales residan en las experiencias de multiniveles de gobierno y no en las prácticas descentralizadoras (Aguilar S. 1999).

gestión en alta y los canales principales. Las estrategias predominantes han sido de aquiescencia y manipulación (Scott R 1995) con las autoridades estatales para alcanzar los objetivos de un mayor suministro de agua y mejorar las redes de distribución. A su vez las pautas de funcionamiento del canal- sobre todo en el régimen de distribución del agua (volumétrica) y el sistema tarifario (tarifas binómicas) se corresponde con pautas estandarizadas que se dan en otros regadíos estatales.

En Urgel y Piñana las élites han mantenido una relación más independiente de la autoridad estatal. Cuando el modelo de gestión se volvió más jerárquico asumieron estrategias confrontativas - elusión y desafío- . Estas diferencias se deben a que las interacciones de los regantes en estos canales son más intensas, las fronteras más impermeables y -sobre todo en Piñana- los sesgos culturales se basan en la tradición y las costumbres.

La fórmula de gobierno del canal de Piñana, 'consenso vigilado'- en las que la intervención del canal tiene un carácter simbólico- y las pautas de funcionamiento- 'normas provisionales' mantienen las pautas tradicionales de gestión, son el resultado de una situación de compromiso entre los regantes y el Estado.

CONCLUSIONES

1. Consideraciones sobre el marco analítico:

En el desarrollo de la investigación se ha constatado la pertinencia de la Teoría de la Cultura para el estudio de las políticas hídricas. La cultura del agua pierde el carácter relativo y difuso para transformarse en una variable operativa estrechamente vinculada a los mecanismos de interacción social. La visión dual Estado versus mercado se complementa con otros estilos de gestión aportados por el análisis de la matriz *grid-group* y de los sesgos culturales. Las pautas igualitarias y el fatalismo, que forman parte de la cultura del agua, están contenidas dentro de este marco teórico.

A diferencia del modelo de las 'coaliciones promotoras' (Jenkins-Smith H. y P.Sabatier 1994) que establece que las políticas públicas son sistemas de ideas con un núcleo de valores que dan estabilidad al sistema, los estilos de gestión son sistemas de valores y de estructuras de interacción que mantienen interdependencia. De allí que se deba prestar especial atención a los cambios en las ideas y en las estructuras de interacción. La 'batalla por las ideas' es un tema tan importante como las transformaciones en las estructuras económicas o políticas. Los discursos 'economicistas' o ambientales, que poco a poco han ido ganando terreno dentro de la política hídrica, se han visto reflejados luego en las estructuras organizativas de los organismos públicos y en las pautas generales del régimen jurídico.

A su vez los cambios en las estructuras de interacción, con nuevos niveles de gobierno, estructuras más participativas y nuevos actores sociales, han incorporado nuevas concepciones que han puesto en cuestión el paradigma de la oferta que es funcional a la gobernabilidad del sistema.

El carácter cambiante de la política hídrica se explica, en parte, por la diversidad de estilos competitivos que conviven dentro del sistema. Las diferentes 'racionalidades' que conviven en la política hídrica explican las preferencias que asumen los actores y permiten prever su comportamiento futuro.

Pero existen otros factores determinados por los cortes que dividen a los niveles de gobierno, usos, modelos de administración de cuenca y estructuras administrativas- que reagrupan estilos de gestión competitivos formando verdaderas 'coaliciones promotoras' que compiten ante determinados asuntos. En el caso de los proyectos de trasvases de agua el factor integrador más destacado son las identidades territoriales. Estas coaliciones tienen la virtud de congregarse a estilos de gestión que pueden ser abiertamente antagónicos. En este sentido lo que se destaca en el debate

sobre las obras de Santa Liestra y Rialb son las diferencias entre los "intereses regionales" más que la competencia entre estilos de gestión diferentes (Fox I.1976)⁴⁵⁶.

Pero el hecho de que exista un objetivo superior que integra intereses antagónicos no quiere decir que no subsistan las diferencias dentro de ellos. Existe una lucha soterrada entre los diferentes colectivos antitrasvase por imponer sus eslóganes y discursos. En este caso también es de utilidad el análisis de los estilos de gestión. No es lo mismo el 'no al trasvase del Ebro a Barcelona' de los agricultores que sostienen que esas aguas deben destinarse a los usos agrarios, que el 'no' de las organizaciones ecologistas (como COAGRET o DEPARNA) que se oponen a cualquier expansión productivista de la política hídrica

Pero los valores y preferencias compartidos no son elementos aislados o instrumentales de las estructuras de interacción, sean estas económicas o políticas. Valores y estructuras constituyen las dos caras de una misma moneda y el cambio en uno de ellos supone la modificación del otro. La ingeniería institucional se vuelve impracticable si se parte del supuesto que los instrumentos de políticas públicas ('tools of policies') son neutrales y afectan parcialmente el funcionamiento de los estilos de gestión. Esto explica la notable capacidad de resistencia de las organizaciones de regantes a los intentos de cooptación del Estado. Esta resistencia se explica porque los estilos de gestión son excluyentes y la sumisión a una estructura jerárquica implicaría la desaparición del estilo de gestión de las CR.

Las diferencias que existen entre las CGR en los cánones, en las pautas de distribución del agua, en los órganos de gobierno, etc. están aceptadas en el estilo de gestión del estilo de gestión de las comunidades de regantes que son redes centradas en los individuos pero con fuertes fronteras que las diferencian entre sí. Pretender que las CR apliquen pautas homogéneas en la gestión de sus riegos ya sea con criterios igualitarios o individualistas, implicaría romper con el principio de autonomía en la gestión de los recursos.

Se destaca también la importancia que tienen los recursos y estrategias de los actores para defender o imponer sus intereses. El estudio de la percepción social de la realidad está inseparablemente ligado a la percepción del poder (Bourdieu P. 1991). Es por esto que ha sido provechoso para el análisis combinar la visión cognitiva de los intereses con una perspectiva pluralista fundamentada en el intercambio de recursos entre los actores participantes. Existen numerosos ejemplos que demuestran la importancia que tienen las capacidades y estrategias de los actores como es el caso de:

⁴⁵⁶Para Irvin Fox (1976) los intereses que giran alrededor de los asuntos del agua pueden clasificarse en sectoriales (usos competitivos); organizativos (de los organismos encargados de la administración) y regionales (entre territorios con diferente desarrollo y pueden incluir los otros dos tipos de intereses).

- El control político de determinadas instancias de decisión o ámbitos territoriales explican las orientaciones que asume la política pública como también las limitaciones para el cambio. Cada uno de los partidos mayoritarios a nivel estatal ha aprobado 'su ley de aguas' en el período en que contaron con mayoría parlamentaria.
- La declaración de interés nacional de los regadíos de Segarra-Garrigas fue producto de una alianza circunstancial entre los partidos de la oposición durante el gobierno socialista.
- Las pujas entre la Generalitat y los ayuntamientos del Área Metropolitana de Barcelona por el control del agua se inscriben dentro de la competencia entre los partidos PSC y CiU.
- En el caso de las obras de Rialb y Santa Liestra los actores implicados utilizan diferentes recursos (movilizaciones populares, campañas de difusión y hasta acciones directas como los sabotajes a Rialb) para imponer sus objetivos.

En relación a las conclusiones sobre el estudio de la política hídrica catalana la estrategia de investigación se ha desarrollado en tres etapas. En cada etapa se han verificado las hipótesis básicas planteadas en el modelo de investigación.

El desarrollo de las conclusiones sigue el orden de la investigación planteado en la primera parte. Al inicio de cada parte se sintetizan las conclusiones que posteriormente se desarrollan de manera resumida.

2. El Estilo de Gestión de la Política Hídrica Catalana:

Hipótesis 1:

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.

La investigación se ha realizado a partir de un análisis longitudinal del período 1980-2000 focalizando el análisis en la administración catalana, y en especial en los organismos encargados de la gestión del agua, en el régimen jurídico, y en los valores y creencias compartidos por los actores relevantes. La conclusión a la que se arriba en el desarrollo de la segunda parte de la investigación permite realizar algunas precisiones sobre esta hipótesis.

1º- La política hídrica catalana asumió los legados históricos de la política hídrica estatal cuyo paradigma de gestión- 'gestión de la oferta'- es funcional al gobierno del sistema. El estilo de gestión de la política hídrica no es jerárquico puro o de dirección jerárquica (Scharpf F. 1997:197) sino 'jerárquico-asociacional' o 'asociativo', con una separación de roles en la gestión en alta y en

baja, y redes horizontales de relación entre los actores públicos y privados que participan en los procesos de elaboración y decisión de las mismas.

3º- En el período 1980-2000 se acentuaron las diferencias territoriales en la gestión de las Cuencas del Ebro y las Cuencas Internas de Cataluña debido al impulso del ‘Modelo Administrativo’ de la gestión de cuencas por parte de la Generalitat.

2º- Dentro la administración hídrica catalana se dieron diferencias funcionales entre dos estilos de administración. La JA reprodujo los sesgos culturales y estructuras de interacción del Modelo Hidrológico, mientras que en la JS se acentuaron más los sesgos jerárquicos con relaciones débiles entre el Estado y los actores privados.

3º- Las políticas hídricas catalanas se encuentran en una fase de transición en la que se advierte que:

- a- Las propuestas de cambio tienen un origen incierto atribuible a factores internos y externos del sistema de política hídrica que asemeja a este proceso a un modelo de ‘garbage can’.
- b- La consolidación de un ‘modelo coordinado’ de gestión debido a la importancia creciente de las CCAA en la gestión de las cuencas.
- c- El impulso de tendencias individuales e igualitarias han debilitado el estilo de gestión predominante al poner en cuestión los principios del Modelo Hidrológico y han dificultado la gobernabilidad de la política hídrica.

2.1 Los antecedentes históricos

En los antecedentes históricos de la política hídrica en Cataluña se ha constatado el supuesto teórico planteado desde la Teoría de la Cultura: El estilo de gestión de la política hídrica se ha caracterizado históricamente por su carácter mixto en el que conviven diferentes sesgos y mecanismos de interacción. La combinación de estilos ha generado estructuras y creencias especiales que resulta difícil de encuadrar entre los cuatro estilos de gestión propuestos por la Teoría de la Cultura. La definición del orden asociacional o gobiernos de interés privado definido por Streek y Schmitter (1991) responde a las características de las estructuras y creencias compartidas en la política hídrica española.

En la evolución histórica previa a 1980, se advierten tres tendencias que han predominado en distintas etapas. Una primer etapa (1979-1926) de predominio individualista con políticas eminentemente distribucionistas; una segunda etapa (de transición) donde acentúa la intervención del Estado y se promueven mecanismos de interacción corporativos (1900-1932) y una tercera etapa que reconoce dos momentos: el primer franquismo con una fuerte jerarquización de las relaciones

(1939-1960) y una segunda etapa con una participación limitada a las organizaciones de intereses (1960-1979).

Los valores predominantes han acompañado la evolución de las estructuras de interacción. Se ha pasado de una política meramente distribucionista, en el primer período, a una política de la oferta que ha mantenido las pautas distributivas por la intervención activa del Estado para aumentar las disponibilidades de recursos. De este modo se ha formado un estilo de gestión que combina una mayor intervención del Estado para la gestión en alta, con una intervención más activa de los actores privados para la gestión en baja, con redes de interacción entre ambos de tipo corporativas. Aunque el diseño de la planificación responde a las necesidades de la demanda, esto no quiere decir que los actores privados sean el factor determinante en las decisiones: el período de mayor intervención estatal fue cuando tuvieron más auge las obras hidráulicas. De allí la importancia de las concepciones que prevalecen en las estructuras técnico burocráticas como también los modelos de desarrollo auspiciados a nivel político.

Otro factor que destaca en la evolución de las políticas hídricas lo constituyen los grandes cambios de regímenes políticos que han venido acompañados de fórmulas económicas diferentes. Los períodos o fases de la política hídrica coinciden con los cambios de regímenes de la historia de España. La etapa de Primo de Rivera incorporó sesgos corporativos, el período franquista se caracterizó por la jerarquización de las relaciones, la etapa democrática incorporó la representación política.

El estilo de gestión de la política hídrica se ha ido moldeando con estos cambios y a su vez ha ido manteniendo ciertas continuidades en sus estructuras y sistemas de creencias.

Los actores participantes comparten un conjunto de creencias como la autoridad única de cuenca, la gestión de la oferta, la planificación, la participación de los usuarios, que en su conjunto forman el Modelo Hidrográfico. Estas creencias son funcionales a estructuras de interacción cerradas en las que participan actores públicos y privados.

2.2 El Régimen Jurídico.

La convivencia del estilo de gestión asociativo con un régimen jurídico basado en las leyes liberales de 1866 y 1879 fue posible por diferentes causas. En primer lugar esta legislación tuvo la virtud de ser no reglamentista lo que permitió que sus principios se amoldaran a las interpretaciones de cada época. La Lag. Básica se fue modificando en los hechos por una intervención cada vez más decidida del Estado y por pautas normativas que complementaron el Régimen Jurídico básico.

En segundo lugar en la etapa de mayor intervención del Estado en la política hídrica (franquismo), nunca se planteó la sustitución de la actividad privada por el Estado. La división de

roles de los actores privados y públicos que participan en el estilo asociativo ha permitido que los principios liberales se mantengan en la gestión en baja y en las aguas subterráneas (donde la intervención del Estado fue mínima).

2.3 Las fases de la política hídrica catalana

El análisis longitudinal de la Administración Hídrica Catalana para el período 1980-2000, distingue diferentes fases que se corresponden con la evolución de las instituciones autónomas. Estas fases han estado cargadas de conflictividad debido a la convivencia de distintos estilos de gestión en donde intervienen actores públicos y privados que generan redes de interacción con sesgos culturales propios que se influyen recíprocamente.

Los aspectos estructurales y simbólicos se organizan en función de diferentes cortes en la gestión de los recursos.

Un *primer corte* está determinado por cuatro niveles de gobierno con competencias sobre las aguas dentro del territorio catalán: el europeo, el estatal, el autonómico y el municipal. Esta concurrencia de diferentes niveles de gobierno en un mismo territorio conforman un **sistema de gobierno multinivel** que se diferencia del modelo tradicional de gestión controlado jerárquicamente por la AGE. La conflictividad entre estos niveles de gobierno se ha reflejado en el traspaso de competencias de la AGE y la CA, en los conflictos territoriales entre la Generalitat y los grandes municipios urbanos y entre el Gobierno Español y la UE en el tratamiento de la Directiva Marco sobre el agua.

El *segundo corte* es de tipo territorial y diferencia a la administración de las aguas en la Cuenca del Ebro- administrado por la Confederación Hidrográfica del Ebro- y las Cuencas Internas de Cataluña- administrado por la CA de Cataluña. Las necesidades de agua de las CIC, sumado a la vocación 'integradora' del territorio por parte del gobierno autonómico, han confrontado a dos concepciones sobre la gestión de los recursos: la física delimitada por la cuenca hidrográfica y la político-administrativa delimitada por el territorio de la CA.

Un *tercer corte* es de tipo funcional y distingue a las áreas del gobierno catalán especializadas con competencias sobre el agua. Dentro de la administración hídrica se distingue una Administración Especializada encargada del saneamiento y la Administración Hídrica General (Fanlo Loras A. 1996: 320).

La **Junta de Saneamiento** fue creada en 1980 como una 'Administración Hidráulica Sectorial' dedicada a la construcción y gestión de estructuras de saneamiento con competencias sobre todo el territorio de Cataluña. La competencia en temas ambientales de la CA de Cataluña ha

puesto en cuestión el principio de Administración Única de Cuenca en la Cuenca del Ebro donde conviven la Administración Catalana y la CHE. La JS incorporó aspectos innovadores como el canon de saneamiento y un ambicioso plan de construcción de depuradoras.

Su gestión se orientó a los aspectos cualitativos del agua con especial dedicación al tratamiento de las aguas sucias. Pero sus acciones se inscribieron dentro del paradigma de la oferta con un impulso predominante a la obra pública materializada en la construcción de depuradoras. Las medidas fiscales y de control se han subordinado ante las pautas productivistas que plantean que el agua no puede ser una limitación para el desarrollo económico.

El saneamiento dio prioridad en una primera etapa al abastecimiento doméstico donde se localizaron la mayor parte de los recursos destinados a la construcción de depuradoras. En una segunda etapa se incluyó al sector industrial y por último al sector agrario.

La relación con los usuarios es por consiguiente más estrecha en los ámbitos urbano-industriales que en los rurales. Los actores sobre los que se han centrado las redes son el Gobierno de la Generalitat y los municipios. Esto ha determinado que prevalezca un diseño institucional de tipo jerárquico con una participación limitada de los actores privados.

La evolución de este organismo ha sido un reflejo de la lucha territorial entre la Generalitat y los entes locales. La competitividad en estos ámbitos se ha potenciado por la distribución política del poder entre CiU que controla el gobierno de la Generalitat y los municipios pequeños, mientras que el PSC que controla los municipios grandes. En las primeras etapas se dio una política descentralizada en los municipios pero a partir de 1990 se concentran sus acciones.

En 1990 se potencia la construcción de depuradoras a raíz de la nueva Directiva Marco de la UE. El retraso en las obras previstas y la necesidad de adecuarse a las directivas europeas se tradujo en la concentración de funciones y en la 'empresarialización' de la JS.

La **Junta de Aguas** fue creada en 1987 luego de que la AGE transfiriera sus competencias a la CA para la administración de las cuencas intracomunitarias. Este nuevo organismo reprodujo la estructura orgánica prevista en la Lag. de 1985 que unificaba en los organismos de cuenca a las antiguas CH y Comisarías de Aguas.

Esto permitió una continuidad en las redes de actores que son corporativas, elitistas, cerradas y estables. En el ámbito de su competencia hay un predominio de los usos urbanos e industriales que la diferencia de la CHE donde predominan los usos agrarios. El estilo de conocimiento es anticipado y en sus estructuras de gobierno predominan los profesionales especialistas.

La Administración Catalana también asumió las creencias y valores de la CHPO en materia de aguas. Los diferentes planes y proyectos fueron consecuentes con el paradigma de la oferta:

incrementar las disponibilidades de recursos mediante grandes obras de infraestructura. Los planes de cuenca elaborados por la Administración Catalana desde el "Marc Per al Pla d'aigües" de 1981 en adelante han mantenido la tendencia expansiva de la oferta que marcaban una continuidad con las políticas anteriores a 1980.

La solución del déficit hídrico de la zona metropolitana de Barcelona ha sido el gran tema pendiente que marca todo el período de gestión de la Administración Catalana. Las alternativas a las que se ha dado prioridad la Administración Catalana son las de incrementar los recursos a través del trasvase de aguas desde otras cuencas. La distribución de aguas de la presa de Rialb cerró una de las vías alternativas de trasvase que fue planteada por el Ayuntamiento de Barcelona en 1957. Otra alternativa es el trasvase de la Cuenca del Ebro previsto en diferentes planes desde la década del 70' pero que ha recibido una fuerte contestación social y política especialmente por actores que forman parte de la cuenca que cede recursos. Como alternativa la Administración Catalana propuso el trasvase de aguas del Río Ródano desde Francia.

El *cuarto corte* es el de los usos del agua en el que se distinguen los cuatro usos tradicionales: urbano, industrial, agrario y energético. El estilo asociativo establece mecanismos de participación organizada de los actores por usos en el gobierno los organismos de cuenca. Cada uso tiene sus propias pautas de interacción y mecanismos específicos de gestión que los diferencian entre sí. Las relaciones entre usos diferentes no implican necesariamente relaciones competitivas. De hecho el Modelo Hidrológico se presenta como un juego de suma positiva donde todos ganan ya que la puja distributiva disminuye cuando se aumenta la oferta de agua (Pérez Díaz V. et al 1997). La coordinación entre diferentes usos está prevista en los acuerdos que se puedan establecer en los organismos de cuenca. En el caso de que no se lleguen a acuerdos el Régimen Jurídico establece prioridades entre los usos y una instancia superior que toma las decisiones. Las Juntas de Explotación de los embalses son instancias de interacción donde participan directamente los actores afectados. La conflictividad entre usos diferentes depende de otros factores como la ubicación de los usuarios (aguas arriba vs. aguas abajo), la identidades regionales (Cataluña litoral vs. Cataluña interior), o las diferencias en los estilos de gestión (estado vs. mercado).

2.4 La crisis del Modelo Hidrológico:

Los principios del Modelo Hidrológico - Unidad del Ciclo Hidrológico, Autoridad Única de Cuenca, Planificación Hidrológica y Participación de los Usuarios en la gestión- han sido reconocidos desde diferentes niveles de gobierno. Pero este reconocimiento formal a través de los regímenes jurídicos se ha debilitado por nuevas tendencias.

La **participación corporativa** ha sido puesta en cuestión durante este período. En primer lugar el sistema democrático ha generado mecanismos de decisión donde se privilegia la representación política frente a la representación corporativa. Pero a su vez la democracia representativa se ha visto desbordada por los reclamos organizados desde la sociedad. El canon de infraestructuras se aprobó en 1990 con el consenso de las principales fuerzas políticas de Cataluña. Pero la legitimidad democrática no fue suficiente para lograr que un importante sector de los consumidores aceptara las nuevas reglas de juego.

El conflicto de los cánones se extendió durante nueve años y su resolución no se dio en el ámbito parlamentario sino mediante la negociación directa entre los vecinos y la administración. La prolongada duración de este conflicto y la consolidación de un nuevo interlocutor frente a la administración debilitaron el esquema tradicional de representación corporativa por usos o el modelo de representación política previsto en la legislación moderna.

La participación en la gestión, organizada a través de los usos, ha debido reconocer a otros actores que tienen una indiscutible influencia en la gestión como son las empresas de abastecimiento de agua, las nuevas organizaciones sociales, especialistas externos o grupos ecologistas. Otros actores, como las empresas constructoras, no participan directamente pero se les reconoce una influencia decisiva en el funcionamiento del sistema como son las empresas constructoras ('lobby del cemento').

A pesar de la 'consagración normativa' de la **planificación hidrológica** en 1979, reafirmada en este período por la Lag. de 1985, las actuaciones más importantes en la gestión de la oferta- minitrasvase a Tarragona, Pacto de Piñana y embalse de Rialb y Santa Liestra- se han aprobado al margen de los mecanismos previstos por la planificación. Los Planes de Cuenca incluyeron posteriormente estas actuaciones ratificando una política de hechos consumados.

La **Autoridad Única de Cuenca** coordinada de manera centralizada por la AGE fue ratificada en la Lag. de 1985- 'nacionalización de la política hídrica-. Pero la intervención de diferentes niveles de gobierno, con una importancia creciente de la UE y de la CA de Cataluña, han debilitado estos mecanismos de interacción. La competencia del gobierno autonómico en todo su territorio en temas de saneamiento, agro, ordenación del territorio, unido a una concepción administrativa en la gestión del agua, han debilitado el concepto de autoridad única en el territorio de la cuenca del Ebro. A su vez las prerrogativas que mantiene la AGE- regadíos de interés nacional, fuentes de financiamiento, normativa básica, representación ante la UE, etc.-, obliga a la administración catalana a negociar con las autoridades nacionales las medidas que afectan al territorio de las CIC que son de competencia autónoma.

Esta tensión entre el modelo hidrológico y el administrativo ha llevado a que la gestión del agua funcione en los hechos como **un modelo coordinado**. Los acuerdos entre la administración estatal o autónoma y los organismos de cuenca utilizando fórmulas de negociación y compensación que han resuelto diferentes actuaciones como la depuradora del Prat de Llobregat, el minitransvase del Ebro, la presa de Rialb, los regadíos Segarra-Garrigas, el Pacto de Piñana.

2.5 Las tendencias de Cambio: las Reformas de fin de siglo

La simultaneidad en las reformas de los regímenes jurídicos de los niveles europeo, estatal y autonómico, se ha producido con una influencia recíproca entre estos. En la exposición de motivos de las leyes estatal y autónoma se destaca la necesidad de adaptar las normativas a las nuevas orientaciones dictadas por la UE. En todos los casos se coincide en reafirmar una orientación ambientalista para la gestión del agua. Pero cada reforma ha tenido un sesgo específico producto de la propia evolución de sus instituciones.

En la **Unión Europea** se asiste a la tercera ola de directivas sobre el agua. Luego de dos años de discusión se aprobó una DM que unifica la legislación en materia de aguas y avanza hacia una gestión integral de los recursos. No se trata sólo de establecer parámetros de calidad de las aguas sino también de establecer mecanismos de gestión que afectan los aspectos cuantitativos, económicos y de participación de la sociedad en la toma de decisiones. La Directiva asume a la cuenca hidrográfica como el ámbito de gestión de la administración hídrica y obliga a los estados miembros a elaborar planes de actuación que deben cumplir un cronograma ya fijado.

Se propicia la participación ciudadana y la creación de redes de especialistas que incorporen perspectivas interdisciplinarias. La orientación ambientalista está acompañada por estructuras de interacción que buscan la apertura y horizontalidad de las redes de gestión. Uno de los temas más polémicos de su tratamiento fue el sistema económico-financiero que en el anteproyecto propiciaba el traslado total de los costos a los usuarios. Finalmente se llegó a una fórmula de compromiso con un texto que no obliga a los estados miembros a recuperar los costos íntegros de la gestión.

En la **Administración General del Estado** la reforma de la Ley de aguas de 1998 reafirmó las orientaciones ambientales y participativas en la gestión del agua. La diferencia fundamental con la legislación anterior se basó en que la nueva ley busca promover la iniciativa de los actores privados que participan en la gestión. La incorporación de la figura de contratos de cesión de derechos de uso privativos del agua fue el tema más conflictivo de esta reforma que se aprobó con el rechazo de los principales partidos de la oposición.

A nivel de la **Administración Catalana**, en la nueva Ley de aguas aprobada en 1999 se destacan los aspectos organizativos y de gestión destinados a simplificar las estructuras

administrativas y los procedimientos. Las reformas más destacadas fueron la creación de la ACA y las ELAS y la unificación de los cánones de infraestructura y de saneamiento. La ACA unifica a la JA y JS, que han sido los organismos más importantes de la Administración Hídrica durante todo el período y descentraliza la gestión en los entes locales (ELAS). Con respecto al régimen económico financiero se ha creado un canon único de naturaleza impositivo. Tanto la creación de las ELAS, como la aprobación del canon único, se lograron por el consenso con los partidos de la oposición y los consumidores.

Estos nuevos marcos normativos reflejan dos tendencias que cuestionan el estilo jerárquico corporativo de la gestión del agua y el paradigma de la oferta. Por un lado, se reivindica la democratización de la gestión lo que conlleva uno de los principios clásicos de la democracia liberal: **la igualdad**. Las diferencias e iniquidades en los precios y en el consumo de agua ha sido un tema que ha aparecido de forma recurrente en los últimos años. La participación corporativa de los usos es cuestionada porque crea cotos de privilegio que acentúan las diferencias entre las partes.

Los diseños institucionales igualitarios propician mecanismos representativos y de participación directa en la gestión. En estos diseños el ciudadano no debe tener trabas para informarse, opinar, controlar y, en la medida de las posibilidades, participar en la gestión de los recursos. De allí que se promuevan organismos de gestión que sean accesibles a los ciudadanos. Las comunidades de usuarios y los entes locales constituyen la escala ideal promovida desde diferentes niveles de gobierno.

Los principios de descentralización, subsidiariedad y la participación de nuevos actores han ido moldeando las estructuras de la administración del agua. Estos modelos son promovidos ya que facilitan la movilización de los afectados ante acciones que perjudican el entorno (Aguilar el al 1997: 271).

La creación de las ELAS y el fortalecimiento de las comunidades de usuarios son el producto de una tendencia creciente para fortalecer la participación directa de los usuarios y ciudadanos en la gestión del agua. En la medida que las decisiones se alejan de los ciudadanos estos tienen menos capacidad de control y se aumentan las posibilidades de los poderosos para influir en las decisiones. La planificación centralizada debe tener el visto bueno del Parlamento que es el ámbito donde el pueblo se expresa soberanamente.

Por otro lado las tendencias individualistas también se vinculan con la democracia liberal, sólo que aquí se reivindica el otro gran principio que la fundamenta: **la libertad**. Los retos económicos planteados por una economía abierta y competitiva han fortalecido estas tendencias individualistas.

Los cambios tienden a destrabar las rigideces institucionales que impiden a los individuos desarrollar libremente sus iniciativas. Los mercados del agua, la flexibilización de las concesiones, la privatización de la gestión pública, el financiamiento con costos reales, son fórmulas alternativas al estilo jerárquico–corporativo. Se reconoce a la planificación más como una norma, destinada a garantizar los derechos sobre el agua, que como el mecanismo más apropiado para asignar recursos.

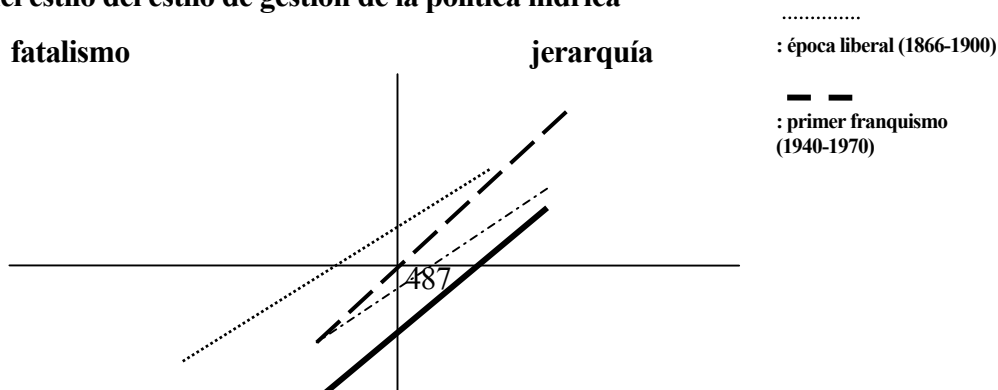
Estas tendencias de cambio también se observan en la evolución de los organismos de gestión. Las orientaciones individualistas se reflejan en fórmulas empresariales y de privatización en la estructuras organizativas. La creación de empresas para la construcción y explotación de obras (REGSA, ACESA y SEGARRA–GARRIGAS), o para la gestión de las cuencas (JS, ACA), permite a estos organismos una mayor libertad de acción a la vez que se sustituyen los controles jerárquicos por los controles de la competencia.

Estas tendencias de cambio son asumidas por diferentes coaliciones que reivindican los sesgos individualistas o igualitarios. En los debates por las reformas de las leyes de agua se observa la competitividad entre estas coaliciones por imponer sus valores y creencias compartidas. Los partidos de centro–derecha y los grupos empresariales promueven un estilo individualista, mientras que los partidos de centro–izquierda, los grupos ecologistas y organizaciones ciudadanas promueven tendencias igualitarias.

Pero estas tendencias de cambio no significan la desaparición del estilo jerárquico corporativo. Los organismos de cuenca, la participación corporativa, la planificación, la coordinación centralizada aun se mantienen vigentes. Los nuevos diseños institucionales son fórmulas de compromiso entre estilos competitivos en donde no se observa un nuevo modelo que contraste con el anterior. Esta situación de debilidad creciente del estilo jerárquico–corporativo y el avance paulatino de las reformas individualistas e igualitarias, afectan la gobernabilidad del sistema.

El bloqueo del PHN y la rebelión fiscal de Cataluña advierten de las dificultades de convivencia de estilos mixtos cuando no existe un claro predominio de uno de ellos. Pero si en el futuro se reafirmaran las tendencias de cambio (por ejemplo el individualismo), los nuevos diseños institucionales deberán convivir con legados históricos representados por organismos y actuaciones que fueron concebidos desde otro estilo de gestión. El caso más evidente es el de los planes hidrológicos y el de las obras en ejecución que son verdaderas hipotecas que condicionarán las actuaciones futuras de la política hídrica.

Gráfico 5 Fases del estilo de gestión de la política hídrica



: período democrático
(1979-1996)

individualismo

comunitarismo

—————
: tendencias de cambio
(1996-2000)

3. El mundo agrario y la política de riegos

Hipótesis 2:

La hipótesis de la investigación sobre el papel de los regadíos en la política hídrica es que la *política de riegos está condicionada por los procesos de decisión y paradigmas dominantes de la política hídrica.*

La conclusión a la que se arriba en los capítulos desarrollados en la tercera parte de la investigación es que:

1º- La política de riego ha sido tradicionalmente producto de las relaciones de complementariedad entre la política hídrica, ocupada de la gestión en alta, y la política agraria a cargo de la gestión en baja. Esta complementariedad ha sido posible por concepciones compartidas y una separación de roles para la gestión de los recursos.

2º- Las diferencias en los estilos de gestión de la política agraria- modelo jerárquico- y de la política hídrica- modelo jerárquico-corporativo- han dificultado los mecanismos de coordinación sobre todo luego del ingreso de España en la Unión Europea.

3º- Las políticas hídrica y de riegos han seguido una evolución dispar en el territorio de Cataluña desde mediados del siglo XX. El lento crecimiento de los regadíos catalanes se debió a una de situación de 'bloqueo' de la política de riegos motivada por la competencia en la distribución de las aguas entre las áreas urbano-industriales del litoral y los territorios agrícolas de Lérida.

4º- La política de riegos de la Generalitat asumió los legados históricos de ampliación de regadíos que han sido apoyados por todos los partidos con representación parlamentaria.

3.1 Los regadíos en la encrucijada entre la política hídrica y agraria: las diferencias en los estilos de gestión

Los regadíos se encuentran en la encrucijada de estas políticas ya que los usos agrarios del agua son un problema prioritario para ambas. Los mecanismos de coordinación entre la política agraria y la política hídrica han sido previstos dentro del modelo asociativo que establece una división de roles en la gestión del agua. La división de roles ha permitido una complementariedad entre la política hídrica y la política agraria en el uso del agua para la agricultura. La política agraria se ha ocupado de la gestión en baja mientras que la gestión en alta ha estado a cargo de la política

hídrica. Ambas políticas comparten la necesidad de incrementar los regadíos. Pero la coordinación siempre ha sido problemática por lo que a lo largo de la historia se han ensayado diferentes mecanismos de coordinación entre ambas políticas.

Si bien la política agraria es la que define las prioridades sobre los riegos, el impulso de los regadíos ha estado estrechamente vinculado a las obras de regulación encaradas por la política hídrica. Por otra parte las estructuras administrativas y los procesos de decisión que afectan a las aguas de usos agrarios se encuentran en la órbita de las jurisdicciones responsables de la política hídrica (MOPU o MIMAM).

A su vez, las comunidades de regantes, que son los actores privados que gestionan las aguas de riego, están adscriptas a los organismos de cuenca. Por último, el despliegue territorial y las inercias institucionales de los organismos de cuenca han determinado que estos intervengan directamente en la gestión en alta y en baja de los riegos. Este es el caso de la CHE que con una tradición agrarista se ha destacado por elaborar y gestionar planes de riego, administrar canales, impulsar la modernización de los riegos, gestionar fincas modelo, etc.

La Lag. de 1985 establece la supremacía normativa de la planificación hidrológica con procedimientos de coordinación con los planes sectoriales. Sin embargo los mecanismos de coordinación fueron puestos en cuestión por el propio Parlamento que demandó un Plan Nacional de Regadíos como condición previa al tratamiento del Plan Hidrológico Nacional. La discusión del PHN en el Consejo del Agua expuso las diferencias entre las previsiones del MIMAM (a cargo de la política hídrica) y el MAPA (a cargo de la política agraria).

Estas diferencias se explican porque los intereses de los actores implicados están definidos por sus propios estilos de gestión. La gestión de la oferta es un paradigma funcional al estilo de gestión asociativo del MIMAM. Para la gobernabilidad del sistema las estructuras de gobierno competentes (MIMAM) deben cumplir su rol de garantizar la oferta de recursos ante las demandas crecientes. Sus propuestas han estado respaldadas por las Comunidades de Regantes integradas de forma corporativa a los organismos de cuenca.

El MAPA forma parte del legado histórico de la política agraria caracterizada por un estilo jerárquico con relaciones débiles con los actores privados. La gobernabilidad del sistema no depende de los compromisos con los actores privados sino del respeto de las reglas de autoridad. Sus propuestas se adaptan a las disposiciones de la Unión Europea que es la instancia jerárquica superior.

El estilo de gestión de la política agraria catalana ha mantenido el sesgo jerárquico de la política agraria española (seudocorporatismo inducido) con un mayor despliegue territorial de sus

estructuras administrativas. Las estructuras administrativas son más cerradas que en el resto de la Administración Catalana, pero la integración creciente de la agricultura a la economía capitalista y la influencia de las políticas europeas, determinan que los factores externos sean decisivos en las orientaciones que ha asumido la política agraria catalana.

A pesar del despliegue territorial de las estructuras administrativas las relaciones entre el sector público y privado son débiles. La intención del gobierno de aprobar en el corto plazo una nueva ley marco de Orientación de la Política Agraria consensuada con las organizaciones agrarias, supone un cambio en el estilo de gestión hacia un modelo con sesgos corporativos.

En relación a los riegos, las redes de actores son diferentes entre los regadíos declarados de interés nacional y los autonómicos, como también entre las CIC y de la CE. En ambos casos la diferencia está dada por una mayor intervención de la AGE– regadíos de interés nacional y dentro de la CE– o por la intervención predominante de la Administración Autónoma– para el resto de los regadíos y aquellos que se encuentran dentro de las cuencas intracomunitarias.

Los regadíos más importantes– actuales y previstos– se encuentran dentro del territorio de la CE. En esta cuenca las tramas administrativas son más complejas ya que intervienen diferentes administraciones con competencias concurrentes y, en ocasiones, objetivos distintos. La administración de los recursos hídricos corresponde a la CHE que es un organismo dependiente de la AGE en el que participan diferentes CCAA y usuarios que se ven afectados por cualquier intervención dentro de la cuenca. Pero las competencias son de hecho compartidas con la CA de Cataluña ya que esta tiene a su cargo la gestión del saneamiento, la política de riegos y una intervención activa en la decisión de las obras hidráulicas.

Las concepciones predominantes de la política de riegos española promueven el regadío para favorecer la riqueza, fijar la población al territorio y alcanzar el equilibrio entre las regiones. La política de riegos de la Generalitat asumió estos legados históricos desde el primer Plan de riegos de 1982. Los proyectos más importantes de nuevos regadíos y ampliación de los existentes estaban condicionados a la posibilidad de trasvases de aguas hacia la Región Metropolitana de Barcelona. Trasvases versus regadíos ha sido uno de los principales conflictos que ha condicionado la historia de la política de riegos en Cataluña. Al tratarse de aguas que pertenecen a una cuenca intercomunitaria las estructuras de relación se vuelven más complejas. La incorporación de otros actores a la puja distributiva, donde destaca la CA de Aragón, ha sido otro condicionante a los riegos catalanes.

La influencia europea ha sido muy marcada en los últimos años no sólo por el impacto de los fondos de financiamiento sino también por las orientaciones de las políticas. El modelo aperturista y competitivo de la PAC, con apoyos directos a los agricultores y protección al medio

ambiente, son los temas prioritarios en las agendas locales. El contenido ambientalista de las políticas europeas y las restricciones presupuestarias son limitaciones a la ampliación de los regadíos.

A pesar de las limitaciones a la expansión en los usos agrarios del agua determinadas por el bloqueo de la planificación hidrológica y los retos económicos y ambientales que afectan a la política agraria y a la política hídrica, en la década del noventa se aprobaron actuaciones que han incrementado notablemente los consumos de los riegos catalanes.

Las expectativas de que en el futuro se incrementen las restricciones a los riegos y aumenten los costos de las obras han acelerado la aprobación de estos planes. Otros factores que han incidido son las inercias institucionales que han tenido continuidad en la administración catalana. Los grandes regadíos de los sistemas Segarra-Garrigas y Algerri-Balaguer, o la ampliación de las dotaciones para Urgel y AyC, son proyectos anteriores a la instauración de las CCAA. A esto se debe sumar el amplio consenso interno de las fuerzas políticas locales para apoyar estas políticas de riego.

4. El estilo de Gestión de las Comunidades Generales de Regantes:

La investigación se centró en tres CGR de la provincia de Lérida- Piñana, AyC y Urgel- realizando un estudio longitudinal que se profundizó en el período 1980-1999.

Para el estudio de las tramas se han considerado los objetivos, las reglas formales y operativas y las actividades que desempeñan los regantes con relación a sus comunidades. En una primera parte se analizan el Régimen Jurídico formal al que deben ajustarse las CGR y los valores y creencias sostenidos en los Congresos de Riegos a nivel nacional.

Respecto de sus valores y creencias de cada CGR se han considerado especialmente la documentación de cada CGR (memorias, escritos, publicaciones periodísticas, estudios, etc.) y entrevistas en profundidad a sus dirigentes. Ambas dimensiones, estructural y simbólica, son estudiadas en una perspectiva histórica que considera los antecedentes previos— sobre todo desde el nacimiento de la política hídrica en España— y el período de 1980 a 1999.

Finalmente se analizan los mecanismos de interacción de las CGR con el medio y con las políticas agraria e hídrica.

Hipótesis 3:

El estilo de gestión de las comunidades de regantes es de tipo comunitario. Las estrategias de los regantes ante propuestas de cambio de tipo individualistas o jerárquicas son de rechazo o manipulación.

Las conclusiones generales del estudio del estilo de gestión de las CGR de Piñana, Urgel y AyC son:

1º- Las tres CGR tienen estilos de gestión mixtos con predominio de sesgos individualistas aunque con diferentes combinaciones en cada canal: En Piñana y Urgel son más importantes los sesgos comunitarios, mientras que en AyC se destacan más las pautas jerárquicas.

2º- Las CGR apoyan un estilo de gestión de tipo jerárquico-corporativo, en donde asumen la gestión en baja de los recursos hídricos reproduciendo la división de roles entre la política hídrica y la política agraria. La articulación de las relaciones entre las CGR y los organismos de gobierno está mediada por elites de gobierno estables con fuertes liderazgos.

3º- Los mecanismos de interacción con los organismos públicos y las estrategias de las CGR dependen de cada estilo de gestión: AyC tienen élites asociadas a los organismos públicos y sus estrategias predominantes son de aquiescencia y manipulación; Piñana y Urgel están articuladas por elites más independientes que mantienen estrategias de resistencia, negociación y desafío.

4.1 El Régimen Jurídico de las Comunidades de Regantes

Las leyes de 1866 y 1879 establecieron un marco jurídico formal al que debían ajustarse las CR. El espíritu liberal de estas leyes fomentaba la participación de los particulares a la vez que limitaba la acción del Estado. El reconocimiento de la capacidad de los particulares se correspondía con el respeto a las pautas de funcionamiento que los mismos particulares habían fijado para administrar el agua. Un sistema de concesiones fijas y a perpetuidad para las aguas superficiales, creaba figuras de cuasi-propiedad que daban una gran libertad a los concesionarios. Las aguas subterráneas eran consideradas como propiedad particular, quedando excluidas de la tutela estatal.

El Estado tenía un rol pasivo ya que eran los particulares quienes iniciaban los trámites de concesión a través de una solicitud a la administración. Los requisitos exigidos a las CR eran mínimos y el Estado desarrollaba un control benévolo sobre estas organizaciones acorde con la orientación distribucionista de las políticas hídricas.

El concepto de comunidad, asumido por la legislación, se toma del derecho privado y se refiere a los derechos indivisibles sobre el aprovechamiento de los recursos. Pero estos derechos indivisibles, al estar adscriptos a la tierra, reconocen que es el individuo– y no la comunidad– quien en el fondo ostenta estos derechos. La condición básica de los partícipes es que sean propietarios. De allí que la legislación compatibilice el derecho de propiedad sobre la tierra con un derecho cuasi propiedad del agua –derechos de concesión– para garantizar su ejercicio.

Las CR son redes centradas en los individuos a quienes la legislación establece condiciones mínimas de funcionamiento para una gestión equitativa de los recursos. Como tales son entidades de derecho privado ya que los intereses que deben custodiar son eminentemente privados.

La estructura de las CR dependerá de la distribución de la propiedad dentro de cada perímetro de riego. El ingreso y la exclusión de los partícipes estarán determinados por la libre adquisición de tierras.

Por lo tanto, los controles horizontales (grid) que pueden ejercer las CR son mínimos aunque los límites del perímetro de riegos sean fijos. Los controles verticales están a cargo del Estado que se reserva el poder de policía sobre las aguas. Las condiciones de funcionamiento de las CR establecidas por la Lag. eran orientativas y no forzosas.

Aunque la legislación básica del agua (Lag. de 1879) se mantuvo hasta 1985 la concepción jurídica de las CR fue cambiando en el tiempo. Estos cambios fueron graduales y se dieron a medida que el Estado iba profundizando su intervención en la política hídrica. Las condiciones para la creación de nuevas CR se amplían y los controles ejercidos por el Estado sobre las existentes se intensifican. Este progresivo fortalecimiento de las tendencias jerárquicas tendrá su consagración jurídica en la Lag. de 1985 que las reconoce como corporaciones de derecho público que forman parte de la administración pública.

La evolución de los principios de legalidad, constitución forzosa y disciplina interna y la limitación a las concesiones por un tiempo demuestra como se han consolidado las tramas jerárquicas. Pero esta tendencia, que se inscribe dentro de la concepción planificadora para la gestión de los recursos, también estuvo acompañada de pautas democratizadoras hacia las estructuras de las CR como también de una gran capacidad de resistencia de los regantes a l intervencionismo estatal.

4.2 Los sesgos culturales de las CR

El análisis de las conclusiones de los Congresos Nacionales de Riegos y las actuaciones de la Federación Nacional de Regantes permite establecer un paralelismo entre la evolución de las políticas hídricas y de riegos con los valores y creencias compartidas por los regantes.

Pese a la heterogeneidad de los participantes las conclusiones de los Congresos han logrado un marco de creencias comunes que les ha permitido articular la acción colectiva de los regantes en toda España.

Los valores reivindicados por los regantes no pueden ceñirse a un solo cuadrante de la matriz que define los estilos de gestión. En todo caso puede hablarse de la preeminencia de algunos sesgos sobre otros. Estas creencias han ido cambiando con el tiempo para adaptarse a la evolución

de las políticas. En los primeros congresos tienen preeminencia las concepciones individualistas para la gestión de los riegos. Con el tiempo las orientaciones se volvieron cada vez más jerárquicas y en los últimos años se ha retomado el discurso empresarial. Pero este amplio espectro de preferencias compartidas es excluyente respecto de los sesgos fatalistas. Los riegos aparecen siempre contrapuestos a los cultivos de secano que dependen de condiciones que el hombre no puede manejar.

Los regantes han ido consolidando un conjunto de preferencias comunes que son compatibles con el estilo jerárquico–corporativo predominante de la política hídrica. Estas creencias compartidas reafirman:

1. La autonomía y participación de los regantes en la gestión del agua.
2. Una concepción productivista y antropocéntrica de la naturaleza– adaptar los recursos a las necesidades del hombre.
3. Una intervención benévola del Estado– gestión de la oferta, fomento de riegos y obras hidráulicas, máxima regulación, controles mínimos a la gestión, planificación.
4. Concepción del agua como un bien productivo adscripto a un territorio.

4.3 El estilo de gestión de las CR

4.3.1 Los objetivos y diseños originales

La creación de los regadíos de Piñana, Urgel y AyC respondió a objetivos diferentes. Sus diseños institucionales originales fueron creados bajo distintos Regímenes Jurídicos.

El **canal de Piñana** nace con un imperativo político que era lograr el asentamiento de la población durante el período de la Reconquista. La liberalidad del régimen jurídico de aguas respondió a este objetivo. La inercia del diseño original de sus instituciones se advierte en el conflicto que durante siglos dividió a los regantes de aguas arriba y aguas abajo. Sus normas ancestrales se mantuvieron con pocos cambios durante las reformas liberales del siglo XIX. La adaptación de sus reglas operativas a los sucesivos cambios fue lenta y traumática. La capacidad de resistencia de los regantes a los cambios quedó de manifiesto durante el Régimen Franquista. Desde 1967 el canal se rige por unas normas provisionales que son una solución de compromiso entre las tradiciones y las exigencias de las autoridades públicas.

El **Canal de Urgel** nace a fines del siglo XIX por iniciativa de empresarios barceloneses que invierten capitales con la expectativa de obtener beneficios económicos. Sus instituciones se crearon en el marco de un Régimen Jurídico que promovía la iniciativa privada. Su funcionamiento se rigió por el acuerdo entre particulares –la empresa concesionaria y los regantes– bajo la tutela del Estado. La reversión del canal a los regantes en la década del sesenta se dio en un momento en el

que el régimen jurídico del agua asumía un carácter eminentemente jerárquico. Los regantes demostraron aquí también una gran capacidad de resistencia frente a las tendencias de cooptación por parte del Estado.

El Canal AyC fue impulsado por el Estado a principios del siglo XX cuando se iniciaba una política intervencionista en la gestión de las aguas. Los objetivos de su creación coincidieron con los postulados del 'regeneracionismo costista' que propiciaba la intervención del Estado a través de obras que promoverían la riqueza en la zona. Sus pautas de funcionamiento fueron estipuladas por el Estado en 1910 y se mantuvieron sin grandes modificaciones hasta 1975 en que se crea la CGR.

4.3.2 El dominio y el uso del agua y sus cauces

Una de las causas fundamentales de la conflictividad en los canales ha estado determinada por los derechos dominiales de las aguas y las obras que no siempre han estado unificados en un mismo titular. El estudio de estos derechos tiene importancia por sus efectos en el gobierno de los canales entendiendo que la capacidad de disponer sobre un bien estará limitada al alcance de los derechos sobre este.

Respecto de las aguas, los derechos se han dividido en dos grandes tipos según sea el origen de las mismas. Las aguas de origen subterráneo han sido consideradas hasta 1985 de dominio privado, mientras que las superficiales han sido tradicionalmente consideradas aguas de dominio público. La conflictividad se ha centrado en estas últimas ya que les mínimo el uso de las aguas subterráneas para el riego.

Con relación a los canales y demás infraestructuras la situación es diferente ya que la complejidad de los derechos es mayor. En un mismo perímetro de riegos y en su caso en un mismo canal, pueden convivir diferentes titulares que a su vez ostentan distintos derechos. Las obras pueden ser estatales, privadas, en concesión de uso, en servidumbres de paso, etc.

La obligación de registrar los derechos de concesión de las aguas en un Registro Público a nombre de la CGR reavivó el viejo conflicto en **Piñana** entre los pueblos de aguas arriba y los de aguas abajo. La nueva situación rompió un status jurídico con siglos de vigencia de una concesión que de hecho era compartida entre diferentes pueblos.

Respecto de los canales la CGR tiene una servidumbre de uso sobre los canales principales. Los derechos dominiales de los canales y de las obras que sobre ellos se han realizado varían en cada tramo.

En **Urgel** el primer titular de los derechos de concesión fue una empresa privada. El primer gran conflicto se dio entre la empresa concesionaria y los regantes por la duración de la concesión.

Posteriormente el conflicto fue entre los regantes y el Estado por el destino de la reversión de los canales. En la actualidad el canal de Urgel y sus acequias principales se encuentran en régimen de concesión por 75 años en que revertirán al Estado. En cambio, el Canal Auxiliar construido bajo el régimen de la ley de 1911, tiene propiedad compartida entre el Estado y la CGR. El resto de los canales de distribución y desagües tienen servidumbre de paso a favor de la CGR (a diferencia de las otras CGR donde las servidumbres de paso dependen de las colectividades de base).

Los regadíos del **Canal AyC** no tienen una concesión a nombre de la CGR ya que son de los denominados regadíos estatales. La aprobación del Plan de la Cuenca de la Cuenca del Ebro ha aclarado la situación dominial de los usos de estas aguas adscribiendo un caudal determinado a este perímetro de riegos. Las redes principales de distribución del Canal AyC fueron construidas por el Estado y son propiedad de este. Aunque el Estado administra directamente estos bienes, su plan de obras y presupuestos deben ser aprobados por la CGR. Los problemas de la titularidad de las aguas y las obras no han tenido la relevancia que presentaban en los otros canales.

4.3.3 Los usos y distribución del agua

La distribución del agua es la función principal que tienen asignadas las CGR. La Lag. establece como pautas generales la distribución proporcional y equitativa bajo el principio general de que los usos no perjudiquen a terceros. Si bien puede aceptarse el principio de que a mayor escasez se incrementa la intervención de los organismos comunitarios (y en su caso del mismo Estado), las modalidades de distribución son diferentes en cada caso.

En *primer lugar* la distribución está condicionada por distintos factores: estado de las obras, condiciones climáticas, tipos de suelos, tipos de cultivos, extensión y capacidad de las redes, etc. A estos factores físicos y tecnológicos deben agregarse otros condicionantes que tienen que ver con las costumbres y valores aceptados por los propios regantes. El principio básico de distribución proporcional es entendido de manera diferente en los canales principales:

En Piñana cada regante dispone del agua que considera necesaria lo que beneficia a los de aguas arriba. En algunos tramos del canal los regantes operan directamente las palas para extraer el agua. En Urgel la distribución es proporcional y por turnos. Las palas son operadas por los empleados del canal. En AyC es proporcional y volumétrica. Las palas son operadas por los empleados de la CHE.

En *segundo lugar* el tipo de consumo difiere en cada canal. Piñana se distingue por la importancia de los usos domésticos y de las empresas hidroeléctricas asentadas en su recorrido. En los otros dos canales el uso agrario es hegemónico.

La distribución del agua se ha ido ajustando a las necesidades de los particulares que han tenido un incremento creciente. La respuesta ante este crecimiento ha sido la de aumentar la oferta de recursos a través de grandes obras de regulación. Este ha sido el principal objetivo de las CGR de Urgel y AyC.

Las pautas de distribución se han mantenido con pocas variaciones. Esto indica que los esfuerzos de las CGR para fomentar la eficiencia y modernización de los regadíos han sido mínimos. Con la excepción de los subsidios de Urgel para la modernización de las redes de las Comunidades de Base y la aplicación de la tasa binómica en AyC, no existen otras reglas que tiendan a mejorar los consumos.

De allí que pueda concluirse que si bien la distribución de las aguas en las CGR tiene un carácter mixto ya que incorpora pautas jerárquicas, comunitarias e individualistas, estas últimas son las que prevalecen. Las funciones de las CGR y del Estado están destinadas a garantizar la provisión de agua a particulares que buscan una mayor rentabilidad en sus explotaciones.

4.3.4 Composición y Gobierno

La estructura de los gobiernos también es diferente en cada canal. Los factores que inciden son la composición en los usos y la forma en que está distribuida la propiedad. En Urgel y AyC el uso predominante que se manifiesta en los órganos de gobierno es el uso agrario, mientras que en Piñana los usos industriales y domésticos tienen una mayor participación en el gobierno.

Respecto de la propiedad, el territorio de Piñana está compuesto de pequeños propietarios, Urgel tiene una combinación de pequeños y medianos propietarios, mientras que AyC presenta la estructura más desigual con grandes y pequeños propietarios.

La composición y el número de representantes en los órganos de gobierno y de las Comunidades de Base de cada CGR también varían significativamente. Pero en todos ellos destacan los órganos ejecutivos (Juntas de Gobierno) en las acciones de gobierno. Dentro de estas el peso de las decisiones la tiene un reducido núcleo de integrantes (comisiones permanentes) que acompañan al Presidente de las mismas.

Este proceso de intermediación que aleja de la participación directa a los regantes es más acentuada en las CGR que en las Comunidades de Base. Los sistemas electorales inciden en la selección de los representantes con cláusulas de exclusión que limitan el acceso para participar o representar a los partícipes. Esto se da en Piñana y AyC donde las condiciones son más restrictivas. En Urgel en cambio el sistema electoral favorece a los regantes más pequeños y las condiciones para ser representante son menores.

Pero la escasa participación de la mayoría de los regantes se explica también por la aceptación de las pautas de funcionamiento de las CGR. Los conflictos fundamentales motivados por la distribución desigual del agua entre las diferentes zonas se han ido corrigiendo con el tiempo. Esta aceptación y confianza en las reglas de juego se deriva en una delegación de funciones en los órganos de gobierno. La profesionalización en las tareas de distribución del agua y mantenimiento de los cauces también alejan a los regantes de tareas que antiguamente realizaban directamente.

Estas elites de gobierno se caracterizan por tener fuertes liderazgos con vocación de continuidad. Los grandes propietarios que antiguamente controlaban los cargos de gobierno han dado paso a una representación donde predominan los propietarios medianos.

Esta continuidad les permite concentrar recursos intangibles -experiencia, relaciones, información- de gran valor ya que la representación de los intereses es una actividad fundamental de las CGR ya sea para defender los derechos adquiridos como para competir con otros usos por la distribución de nuevos recursos.

4.3.5 La construcción, el mantenimiento y la limpieza

El diseño y la construcción de las grandes infraestructuras de Urgel y AyC se hicieron de manera centralizada por actores diferentes a los propios regantes. Las dificultades de la empresa privada que construyó el Canal de Urgel sirvieron de experiencia para que el Estado interviniera directamente en el Canal de AyC. Estos problemas no se reducían sólo a las dificultades económicas de la empresa constructora. La conflictiva coordinación de intereses entre el País de Regantes y la empresa llevó a la conclusión de que era necesaria la intervención de un actor con suficiente autoridad para imponer sus decisiones.

Los problemas que acarreaban los diseños defectuosos y la precariedad de los materiales de construcción de estas obras se acentuaron con las grandes transformaciones que ha vivido la agricultura leridana desde mediados del Siglo XX. Estas infraestructuras, antiguas y precarias, se volvieron un corsé que limitaba la expansión de la ‘revolución verde’ en esta zona.

La construcción de las obras de regulación (embalses de San Lorenzo, Oliana y Santa Ana) obligaban a la adaptación de las infraestructuras de riego para las nuevas condiciones de suministro.

La consolidación, revestimiento y ampliación de los canales fue impulsada por el Estado a partir de los años cuarenta. En los casos de Piñana y Urgel las tareas de revestimiento estuvieron ligadas al proceso de transformación organizativa de los regadíos.

La complejidad de estas obras ha requerido de un conocimiento profundo para ejecutarlas. Este ‘virtuosismo ingenieril’ ha estado combinado con un conocimiento incremental – de ensayo–error– propio del estilo de gestión individualista. La tensión entre obras apropiadas y obras de

máxima virtuosidad ha caracterizado a la relación entre los especialistas del Estado (vinculados en muchas ocasiones al Estado) y los regantes.

Las tareas de mantenimiento y limpieza también se han ido especializando cada vez más en el tiempo. Estas actividades que antiguamente realizaban los propios regantes hoy en día son ejecutadas por empresas contratadas.

4.3.6 El sistema de financiamiento

Las instituciones para el autofinanciamiento de las obras y la gestión de los regadíos tienen antecedentes en la zona que son anteriores a las primeras leyes de agua.

En la historia de Piñana y Urgel uno de los problemas más conflictivos en la gestión de los canales han sido la fijación de los cánones.

El sistema de financiamiento se basa en tres creencias fundamentales compartidas por los regantes:

La *primera* es que el agua es gratuita y su gestión debe estar respaldada por el financiamiento estatal. La gratuidad no se deriva del presupuesto normativo establecido por la legislación. La tradición de la gratuidad es anterior a las primeras leyes de aguas. A principios del Siglo XX la abundancia de agua en los caudales de los ríos en relación con las demandas para uso privado favoreció una concepción benigna de la naturaleza. Las Comunidades de Regantes, concebidas como redes centradas en los individuos que buscan el máximo provecho económico, se correspondía con la creencia de que debía extraerse toda el agua que se quisiera.

La gratuidad en la gestión se vio favorecida por la influencia creciente de la política intervencionista del Estado. La inversión pública se justifica porque los beneficios que aportan los canales exceden el interés exclusivo de los regantes. La analogía más utilizada es la de equiparar los canales con las vías de transporte. La inversión pública se justifica por los beneficios generales que aporta.

La *segunda* creencia compartida es que es aceptable que existan diferencias en los cánones entre los regantes de distintos canales. Pero del mismo modo en que aceptan grandes diferencias en los cánones de riego, rechazan cualquier injerencia externa para aplicar criterios homogéneos en relación con otros usos. Esto se debe a que se combina la impermeabilidad de las fronteras de las CR con una concepción individualista que acepta la desigualdad inherente del sistema. Los cánones son los apropiados para cada caso y son el producto de delicados acuerdos donde se han debido conjugar factores específicos para cada caso. Imponer criterios homogeneizados implica romper estos acuerdos que han hecho posible la gobernabilidad de cada riego.

Al igual que con la distribución los regantes aceptan las diferencias de fronteras hacia afuera pero no de fronteras hacia adentro. Esto se vio con claridad en el intento de la Generalitat de aplicar el canon ecológico a los regantes y en la rápida reacción de estos oponiéndose al mismo. En el caso de Piñana las diferencias internas en los cánones se deben a que la creación de la CGR no derribó las fronteras internas existentes en esta comunidad.

El *tercer* principio aceptado es que los regadíos deben contribuir menos que los otros usos al sostenimiento de los canales. Este hecho es también anterior a los criterios que ha estandarizado el Régimen Jurídico. Estas ventajas no surgen de un análisis racional de la contribución de cada usuario según los beneficios que reporta el uso del agua. Este razonamiento sería válido para los usos industriales pero no para los usos domésticos. El origen de las diferencias se debe al control que han tenido tradicionalmente los regantes sobre las CGR y por consiguiente sobre el agua.

Las diferencias en los cánones de los canales responden a las estructuras y tendencias culturales de cada canal. La aplicación de las tarifas binómicas en AyC es una fórmula extendida para los regadíos administrados por el Estado. Sus antecedentes son las políticas de tarifas diferenciadas para promover los riegos. En Piñana las diferencias en los cánones entre los regantes se deben a una estructura de administración segmentada que reconoce fronteras interiores en el gobierno de este canal. En Urgel uno de los imperativos que se trazó la CGR fue la de diferenciar su gestión con la política de tarifas de la Sociedad Canal que fue una fuente constante de conflictos. Se ha buscado que las tarifas de riego tengan el menor impacto posible en el presupuesto de los agricultores.

El problema de los cánones en la actualidad excede el ámbito de las reglas operativas de las CR. Los costos de construcción y mantenimiento de los canales han ido aumentando más rápidamente que el valor de las producciones agrarias. La expectativa de que estas tendencias se acentúen ha sido una de las razones esgrimidas por los regantes para acelerar las obras pendientes como los embalses o mejoras de las infraestructuras. Por otra parte las tarifas volumétricas de AyC han mejorado el aprovechamiento de los recursos pero no el financiamiento de la gestión. Las obras de modernización de estos canales se realizan con importantes subsidios estatales.

Las dificultades en la aplicación de la cesión temporal de derechos limitan a su vez las alternativas de financiamiento de los canales.

Si sumamos estos factores a las creencias compartidas por los regantes, no se prevé como una posibilidad cierta, en el corto y mediano plazo, el traslado de los costos totales a los regantes para la gestión y modernización de los canales .

4.3.7 La justicia en los canales

Los procesos y procedimientos tienden a formalizarse debido a la obligación establecida desde Régimen Jurídico General de que se respete el debido proceso y el derecho de defensa de las partes. La presencia de especialistas en derecho resulta imprescindible para el funcionamiento de las CGR. Su función se destaca en todas aquellas actividades referidas a la defensa de los intereses de los regantes.

El principio que rige el funcionamiento de la justicia en los riegos es que las acciones de los regantes no dañen a terceros. Este principio, de sesgo individualista establecido por la legislación, se basa en una concepción antropocéntrica que subordina la naturaleza a las necesidades del hombre. Las Ordenanzas están concebidas para garantizar la convivencia entre los usuarios pero no regulan las afecciones a la naturaleza. El control de vertidos, los caudales ecológicos, la calidad de los acuíferos son medidas incorporadas por el Régimen Jurídico General a partir de los años ochenta y que se han intensificado en los noventa con sanciones más rigurosas.

Pero debe decirse también que los usos domésticos del agua han obligado a controlar la calidad de las aguas y a evitar los vertidos contaminantes en los cauces de riego. Esto se debe a que los canales principales trasladan el agua para consumo doméstico de las poblaciones ubicadas en los perímetros de riegos.

Los órganos encargados de la justicia de los canales intervienen en pocos casos y con sanciones leves. Las autoridades procuran mediar en los conflictos o intimar de forma precautoria a los que infringen las normas.

Esta justicia blanda se debe a que las contravenciones son mínimas debido a la aceptación de las pautas de funcionamiento por parte de los regantes, la utilización de técnicas de control cada vez más fiables y la profesionalización de las autoridades encargadas del control. Por otra parte los controles mutuos entre los propios partícipes dificultan las acciones de los 'free riders'.

El conocimiento y la confianza mutua entre regantes que han convivido en relaciones de vecindad durante generaciones constituyen un capital social que disminuye los costos de transacción en la gestión de los riegos. Pero el conocimiento mutuo es también una limitación a la acción de los jurados de riego ya que los pleitos pueden alterar la convivencia de comunidades pequeñas. Por este motivo muchas Comunidades de Base de Urgel trasladan sus propios conflictos internos a una instancia superior y neutral como el Jurado de Riegos de la CGR.

4.3.8 El estilo de gestión de las CGR

Las estructuras de interacción de las CGR son mixtas ya que combinan características propias de los estilos jerárquico, individualista y comunitario. La capacidad de resistencia a los

intentos estatales de cooptación demuestra que no pueden ser consideradas estrictamente como correas de transmisión del Estado o redes articuladas jerárquicamente. Tampoco pueden ser consideradas redes igualitarias ya que en principio se aceptan las asimetrías internas en la composición, gobierno y distribución de cargas. Por último las limitaciones a las acciones individuales, los mecanismos formales de exclusión e inclusión y la disciplina interna son pautas diferentes a las de los estilos individualistas.

Pero en los tres canales aparecen rasgos comunes que reproducen la división de roles que se da en las políticas de riegos y que están contempladas en el Régimen Jurídico del agua. Si se analiza la influencia de los estilos de gestión por cada tramo de las redes de riego se advierte que el estilo jerárquico se acentúa en las obras de regulación y redes principales (sobre todo en AyC); el estilo comunitario en las redes secundarias y terciarias y el estilo individualista en la aplicación en parcela.

Si bien las demandas individuales están condicionadas por las garantías en boca y las limitaciones que establecen las CGR, estas (y las comunidades de base) tienen poca incidencia en las tareas de aplicación del agua y sobre todo en la definición de las preferencias de cada usuario. Las funciones de las CGR se deben adaptar a las pautas individuales que predominan sobre las jerárquicas o comunitarias.

Los regantes son ante todo agricultores que orientan su producción de acuerdo con las leyes del mercado. El agua es considerada un factor de producción más. Tienen una concepción benévola sobre la naturaleza. Para los regantes el rol del Estado es de garantizar la provisión de recursos ampliando su oferta. Esta fórmula ha sido funcional a la gobernabilidad de los canales.

Una de las funciones fundamentales de las CGR es representar los intereses de los partícipes ante el Estado y otros usuarios que compiten por los mismos recursos.

El estilo de gestión predominante en los tres canales es el individualista aunque en cada canal se encuentra combinado de manera diferente con otros estilos: la combinación en Piñana es con pautas comunitarias; en Urgel con un comunitarismo que se ha ido volviendo cada vez más jerárquico; mientras que en AyC se combina con pautas jerárquicas.

En el **Canal de Piñana** se dan tramas comunitarias más intensas con un control descentralizado en las Comunidades de Base. Estas estructuras comunitarias se corresponden con la aceptación de pautas de funcionamiento ancestral que permiten equilibrios internos a través de la participación en los órganos de gobierno, en el sistema de financiamiento y en la distribución del agua.

Esto se combina con reglas de distribución individualista en las que cada regante puede extraer el agua directamente (en algunos tramos) y en la cantidad que considere necesaria. La

fragmentación de la propiedad y la influencia creciente de los usos urbanos e industriales han debilitado las fronteras permitiendo la inclusión de nuevos partícipes.

La relación con el Estado se ha intensificado en los últimos años con una intervención aceptada en los órganos de gobierno- 'consenso vigilado'- y la sesión de derechos a cambio de compensaciones en obras de modernización.

En el **Canal de Urgel** se observan dos tendencias. Por un lado la cultura organizativa de esta organización ha reivindicado los sesgos comunitarios, pero por otro lado las estructuras de la organización se han vuelto cada vez más jerárquicas. Con la creación de la CGR se pasó de una cultura organizativa que reivindicaba los riesgos empresariales (Sociedad Canal) a una reivindicación de las pautas igualitarias (País de Regantes). Este cambio se ha visto favorecido por una redistribución de la propiedad que ha nivelado las relaciones entre grandes y pequeños propietarios.

A su vez, el control centralizado de la CGR es mayor que en los otros canales. La amplitud de territorio y las funciones desempeñadas han generado una estructura de gobierno con mayor especialización y diferenciación de roles. La distribución indirecta del agua, una precisa información catastral y una concentración de funciones en la Comisión de Gobierno han ido acentuando los rasgos jerárquicos de esta organización.

La CGR de AyC es la que tiene menos competencias en la gestión de las aguas. Sus órganos de gobierno desempeñan funciones gerenciales y de representación de los intereses de los regantes ante la administración estatal. La composición de sus Comunidades de Base y la distribución de la propiedad es desigual. El discurso predominante reivindica pautas empresariales con un intervencionismo benévolo del Estado ('Regeneracionismo Costista'). A diferencia de los otros canales que siempre han reivindicado una gestión autónoma de los riegos, los regantes de AyC aceptan una gestión complementaria con el Estado.

Las estrategias de los regantes varían de acuerdo con los estilos de gestión predominantes en cada CGR. Frente a las tendencias jerárquicas de la política hídrica- acentuadas durante el franquismo- las estrategias predominantes de la CGR de AyC han sido de aquiescencia y manipulación. En cambio en Urgel y Piñana los intentos de cooptación del Estado encontraron la resistencia y el desafío de las CGR.

Respecto de las tendencias individualistas que se observan en la política hídrica, la tímida introducción de los mecanismos de mercado introducida en la Lag., como la flexibilización de los

derechos de concesión, ha tenido una débil repercusión en esta zona de riegos. En primer lugar debe decirse que en el ideario de los regantes -sobre todo en Urgel y AyC- se mantienen muy frescas las malas experiencias de la gestión de las empresas privadas en los canales. Si bien el estilo de gestión de las CGR es predominantemente individualista los regantes aceptan una intervención jerárquica en la gestión en alta. Es decir que apoyan el modelo asociativo en el gobierno del agua con una división de roles para la gestión en alta y en baja.

En segundo lugar las expectativas de que a partir de la aplicación de esta ley se liberen caudales o se mejore la distribución del agua están limitadas por la situación específica de estos regadíos. El único canal con disponibilidades suficientes para una cesión temporaria de derechos es el de Piñana. Pero con el Pacto de Piñana se ha reducido la disponibilidad de agua de este canal.

Por último las obras de regulación aprobadas en la década del noventa, que siguen las tendencias incrementalistas en la gestión de los recursos, son contradictorias con las políticas liberalizadoras y de modernización de los riegos que buscan destrabar los derechos de concesión e incentivar el ahorro del agua.

Respecto de las tendencias igualitarias observadas en la política hídrica en los últimos años, las repercusiones han sido mínimas en el funcionamiento de las CGR. Las pautas que regulan las estructuras de gobierno, los sistemas de distribución del agua y de las cargas, y las tareas de construcción y mantenimiento se han mantenido con pocas variaciones en estos años.

5. La interacción de las CGR con el mundo externo

A diferencia del modelo de E. Ostrom (1990:211) que analiza casos en donde se da una 'condición cero' para el gobierno de los bienes comunes en las que las influencias externas a nivel político o económico son mínimas, aquí se ha constatado una interacción estrecha entre las CGR con un entorno más cercano y con el sistema de política hídrica. Por lo tanto las interacciones de las CGR con el mundo externo y en especial con el sistema de la política hídrica es relevante no sólo para el gobierno de los canales sino también para determinar la capacidad de influencia de estos en el conjunto de la política hídrica.

Las obras de regulación constituyen casos relevantes para el análisis de las interacciones entre las CGR y su Mundo Externo. En las diferentes fases del proceso de decisión de estas obras, desde el planteamiento del problema hasta la implementación de las soluciones, intervienen actores que compiten con las CGR por la distribución de los recursos. De este modo estas instancias se constituyen en arenas de políticas públicas en donde intervienen actores con preferencias en

conflicto y con diferentes capacidades de influencia. En particular se analizan las presas de Rialb y Santa Liestra que afectan a estos perímetros riego.

Hipótesis 4

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.

Las conclusiones a las que se ha arribado en la investigación son:

1º- La decisión de realizar las obras de Rialb y Santa Liestra con un destino preferente para riegos se debe a la confluencia de factores entre los que destacan las inercias institucionales de la políticas hídrica y de riegos que permiten la gobernabilidad del modelo jerárquico-corporativo, la capacidad de los regantes para articular los intereses regionales y las necesidades electorales de las coaliciones gobernantes.

2º- La capacidad de articulación territorial de los intereses regionales es un recurso de las CGR potenciado por las políticas de distintos niveles de gobierno que fomentan la participación y la descentralización, y por las características del sistema electoral.

5.1 El Mundo Exterior de los regantes

Entre las tesis que enfatizan el papel de las estructuras de poder jerárquicas (Wittfogel 1966) y las que destacan la capacidad de resistencia de los sistemas de riegos locales (Glick, Ostrom), W. Kelly (1983) observa que pueden darse diferentes fórmulas de interacción entre los regantes y las autoridades públicas⁴⁵⁷. Estas diferencias en los mecanismos de interacción se observan en la historia de los sistemas de riego estudiados. En estos casos no se puede hablar de sistemas totalmente autónomos ya que siempre han existido vinculaciones entre los poderes políticos y las organizaciones de regantes. Pero estas vinculaciones pueden ser de una élite articulada con el Estado -como sucede en AyC- o de élites que mantienen una mayor independencia y en algunos momentos pueden confrontar con el Estado- como es el caso de Urgel y Piñana-.

Pero las interacciones de los regantes no se limitan a los organismos estatales pudiéndose distinguir dos entornos de relaciones: Uno que comprende el mundo interno de cada CGR y las relaciones de estas con otros actores situados en ámbitos territoriales cercanos y con los organismos descentralizados de la administración. El segundo ámbito de interacción es donde se dan relaciones con actores más alejados y que afectan especialmente a otros ámbitos territoriales.

⁴⁵⁷ W. Kelly (1983) distingue cuatro formas de interacción de los sistemas de riego: los descentralizados, los autónomos y los sistemas controlados por elites que pueden estar articuladas con la autoridad estatal o mantener una relación independiente o competitiva con estas.

Dentro del primer entorno las CGR están estrechamente vinculadas con las redes políticas y sociales a nivel local y con las estructuras organizativas de la Confederación Hidrográfica del Ebro. Estos sistemas de riego siempre estuvieron vinculados con los poderes públicos pero se han dado diferentes mecanismos de interacción entre las élites de gobierno de cada canal con las autoridades públicas. Mientras que en el Canal AyC las élites han estado articuladas con el Estado, en los canales de Urgel y Piñana han mantenido una mayor independencia y en determinados momentos relaciones competitivas.

Las relaciones de vecindad entre estas CGR han facilitado el conocimiento mutuo y la influencia recíproca entre ellas. Pero la aceptación del principio de autonomía y la organización jerárquica de política hídrica no favorecen las relaciones horizontales ni la cooperación mutua entre las CGR.

Las CGR no son impermeables a los cambios de su entorno. Sus élites de gobierno se han ido adaptando a los cambios políticos y económicos de su entorno aunque han mantenido el control en la gestión de los canales.

La importancia creciente que han tenido los usos para las poblaciones, industrias y granjas en el ámbito de las CGR no se ha visto reflejada en sus órganos de gobierno. Los regantes siguen manteniendo la hegemonía del gobierno de los canales. La ecuación agua usada-votos no refleja el impacto económico y social que tiene el agua en esta zona.

Esto se debe en primer lugar a las inercias institucionales de estructuras que fueron concebidas en otro momento histórico y que son difíciles de modificar. Pero la aceptación de estas estructuras de gobierno por los demás actores sociales se deben a que las CGR han sido factores de articulación territorial que precedieron la instalación de poblaciones e industrias. La estrecha vinculación de las CGR con la población y los principales actores políticos y económicos ha producido una integración de valores y objetivos dentro de sus zonas de influencia. El regadío forma parte de los valores profundos que definen la identidad de la región como se ha visto en la defensa común que han realizado los principales actores políticos y económicos locales a los regadíos. Esta identificación de los regadíos con la región legitima el control del agua por parte de los regantes.

Este es un factor que implica un cambio cualitativo en la naturaleza de la representación de las CGR en la política hídrica. Las CGR no son sólo grupos de presión que defienden intereses particulares (especialmente de los regantes) sino que son organizaciones que expresan los valores profundos de una región. La defensa de los riegos implica la defensa de la identidad de la región.

La integración de las CGR en la política hídrica se canaliza especialmente a través de la CHE. La integración con los ámbitos locales ha sido funcional a la supervivencia de la CHE. Los

principios de descentralización y participación en la gestión han obligado a este organismo a compatibilizar sus objetivos con los de los ámbitos locales -orientación agrarista de la CHE-. La continuidad de las élites de los regantes y de los funcionarios-técnicos ha actuado como un puente que ha permitido relacionar a estilos de gestión diferentes. La separación de roles con el Estado para la gestión en alta y en baja del agua es otro factor que ha posibilitado la integración.

Esta capacidad de articulación es un recurso intangible pero muy valioso en el modelo de participación corporativa de la política hídrica. Los principios reivindicados por la política hídrica -solidaridad territorial, equilibrio regional, participación y descentralización-, implican que las relaciones entre los actores no pueden estar basadas en una concepción pluralista o estructural del poder. El contar con más recursos económicos, políticos o jurídicos no garantiza mayor influencia en una política cuyos fines tienden a la integración y al desarrollo equilibrado entre regiones.

La defensa de la identidad es lo que sintetiza y unifica los intereses de los actores regionales en su confrontación por el agua con los conglomerados urbano-industriales del litoral. La identidad regional no es la suma de intereses particulares sino una categoría diferente.

La capacidad de articular un territorio es un recurso que se potencia por las políticas de los niveles europeo, estatal y autonómico que fomentan la descentralización y participación desde abajo.

Los objetivos de la agricultura no son sólo la producción de alimentos y materias primas sino también la ocupación territorial (reserva ambiental) y la preservación de una forma de vida (reserva de identidad). La política de riego de la Generalitat se enmarca dentro de un objetivo estratégico de integración territorial de la CA de Cataluña.

En la política de aguas las tendencias descentralizadoras se han acentuado con la presencia de las CCAA y la democratización de las instituciones. La importancia creciente del Modelo Administrativo de Gestión favorece la representación territorial frente a la representación de usos particulares.

5.2 Rialb y Santa Liestra

Se ha realizado un estudio longitudinal donde se consideran no sólo la historia de Rialb y Santa Liestra sino también de otras grandes obras de regulación que afectan a la zona (Oliana, Santa Ana, Joaquín Costa, San Lorenzo). La importancia de estos casos permite determinar, desde una perspectiva pluralista, la capacidad de influencia de los regantes en el funcionamiento de la política hídrica catalana.

Las obras de regulación constituyen arenas de políticas públicas que permiten analizar las interacciones entre los regantes y sus entornos. En la historia de estas obras se advierte que la

conflictividad por el agua es menor entre los regadíos históricos y se va acentuado gradualmente cuando la competencia es con los regadíos expectantes, otros usos (especialmente hidroeléctricas) y otras regiones (zonas urbano-industriales y de montaña).

El máximo nivel de conflictividad se da cuando la competencia es con otras regiones. Esto ha potenciado las acciones coordinadas entre las tres CGR. La diferencia entre las áreas urbano-industriales de Barcelona o Tarragona y las zonas de montaña reside en que estas últimas también han logrado articular un discurso identitario de sus territorios en torno del agua. Las primeras cuentan con mayores recursos económicos y políticos, mientras que las zonas de montaña compiten con los regantes en la dimensión más profunda del poder.

Los casos de Rialb y Santa Liestra muestran la importancia que tienen los recursos simbólicos en la competencia entre regiones. La resistencia de los pueblos de montaña ha sido la causa fundamental que determinó que se redujeran y retrasaran estos proyectos de regulación. La capacidad de los regantes para articular la defensa de la región abortó los proyectos de trasvases hacia las zonas urbano-industriales. En ambos casos el discurso central de regantes y montañeses fue defender la supervivencia de sus respectivas regiones.

La decisión de encarar estas obras se ha debido a una confluencia de las capacidades de los regantes, las inercias institucionales de la política de riego que asumió la Generalitat y la importancia electoral de las zonas rurales en el conjunto de Cataluña.

Con la creación de nuevos escenarios de debate y marcos jurídicos sobre la política de aguas creados a partir de la nueva Ley de Aguas y el ingreso de España en la UE, a diferencia del bloqueo que sufrió la Planificación Hidrológica, en el área Catalana se produce el desbloqueo del viejo proyecto de regulación de río Segre con la construcción del embalse de Rialb y la puesta en marcha de un extenso programa de nuevos regadíos conocidos como Sistema Segarra-Garrigues y los riego en el perímetro de Algerri-Balaguer. En los nuevos regadíos se debieron enfrentar las resistencias de los regadíos tradicionales de AyC, Urgel y Piñana como también las reticencias de la CHE y del MOPTyMA.

El impulso a las obras de regulación de Rialp y Santa Liestra con destino preferente a los riego no se debe a las necesidades de 'autopreservación' en el sentido que le da F. Selznick P. (1949:259) en la que las organizaciones absorben elementos del entorno como un medio para evitar los peligros a su estabilidad o supervivencia. En el caso de estas obras el promotor más decidido para que las mismas tuvieran un destino preferente hacia los riego no fue las CHE- que es el organismo que ha mantenido una estrecha interacción con los regantes- sino la Generalitat de Cataluña.

Las inercias institucionales explican en gran medida la decisión de la Generalitat de encarar estas obras. En primer lugar se trataba de proyectos que tuvieron un largo período de debate y maduración y que ya antes de la aprobación de la Ley de Aguas de 1985 o del ingreso de España a la UE habían alcanzado un elevado consenso político tanto desde la Administración Catalana como la Central. Las expectativas de que en el futuro se acentuaran las dificultades para realizar obras de regulación y ampliación de regadíos- sobre todo por las restricciones de la UE- aceleraron la aprobación de estas obras.

Al igual que con las políticas hídricas la inercia histórica de las políticas agrarias y de riego fue favorecida por la continuidad de funcionarios y técnicos que fueron traspasados de la administración central a la catalana.

La ampliación de regadíos es un objetivo de la Generalitat que logró el consenso de las principales fuerzas políticas locales. Pero es un objetivo que compite con el objetivo de dar solución definitiva a la provisión de aguas a Barcelona. Dado que ambas respuestas son incompatibles la Generalitat ha potenciado, como vía alternativa, el trasvase de aguas del Río Ródano.

Esta alternativa evita la conflictividad entre territorios y el desgaste electoral en regiones claves para el gobierno catalán. Pero en el fondo sigue siendo la misma respuesta practicada tradicionalmente por la gestión de la oferta. Se siguen incrementando los recursos para posibilitar una política distribucionista en la que los recursos deben ajustarse a las necesidades de los particulares.

ENTREVISTAS REALIZADAS:

Josep Miró i Ardévol (ex-conceller DARP)
Joan Vallbé (ex conceller DARP)
Víctor Bretón (Antropólogo. Universidad de Lérida.)
Jordi Matas (Polítólogo. Universidad de Barcelona.)
Pedro Arrojo (Catedrático Universidad de Zaragoza)
Marta Lacambra (Directora Agencia Catalana del Agua)
Esteve Barber. (Presidente Junta de Gobierno CGR Piñana)
Gregorio Galvez. (Ex delegado IRyDA en Lérida. Integrante Junta de Gobierno y regante CGR AyC)
José Luis Pérez. (Presidente Junta de Gobierno CGR AyC).
Julio Terrazas. (Ing. CGR AyC).
Adrián Benedito Pallars (asesor jurídico CGR AyC)
Antonio Enjuanes (Dirección General de Estructuras Agrarias. DARP)
J.J. Segarra (Delegación Barcelona DARP. Responsable Primer Plan de Regatges).
Gabriel Vacells (Delegado de Agricultura en Lérida)
Isabel Ligrós (Asesora jurídica CGR Piñana y CGR Urgel)
José Antonio Berrogaín. (Comunidades de Usuarios CHE)
Manuel Omedas (Oficina Planificación Hidrológica CHE)
Rafael Romeo (Jefe de Explotación CHE. Ex ingeniero encargado Canal AyC)
Ramón Carne (Presidente CGR Urgel)
Antoni Llord (Secretario Junta de Gobierno CGR Urgel)
Montse Font (Sec. Jurado de Riegos CGR Urgel).
Gaspar Buil (antropólogo. Profesor Universidad de Zaragoza).
Ramón Egea (Secretario Junta de Cequiaje. Regante CGR Piñana)
Carmen Zapater Pérez Secretaria CGR Piñana
Fernando Soler Roper Ing. Agrónomo CGR Piñana
Juan Vich (Ingeniero REGSA)
Pilar Mola (Secretaria CGR Urgel)
Miguel Angel Gonzalo (Ing. oficina Monzón. CHE)
Narcis Prat (Biólogo (Universidad de Barcelona)
Josep María Ramón (Historiador. Doctorando: Tesis Doctoral sobre el Canal de Urgel)
José María Masana (Ing. técnico CGR Urgel)

Bernat Ferre (Ing. Téc.encargado del Catastro y Regante CGR Urgel)

Josep Ma. Callís Sol (ex. Ingeniero encargado de CGR Urgel)

Luis Berga (Ing. Prof. Escola Superior d'Ingenyers de Camins, Canals i Ports de Barcelona, ex Director Junta de Aguas).

Xavier Latorre (Ing. Técnico de Obras Públicas.Ex diputado en el Parlamento de Cataluña CDS).

Pau Erraez (Abogado. Junta de Aguas).

Josep Joan Mateu (Antropólogo. Lérida. Doctorando: Tesis Doctoral sobre Canal de AyC).

ANEXOS

Cuadro 26 Evolución de los principales planes, Estudios y Obras Ejecutadas en el Sistema de Explotación 25 de la Confederación Hidrográfica del Ebro (Ríos Segre-Noguera Pallaresa)

| Plan/Proyecto/Estudio/Año ¹ | Obras Ejecutadas | Convenio/reparto caudales | Superficie de riego afectada (ha) ² | Embalses proyectados (hm ³) | Otras obras de riego |
|---|---|---|--|---|--|
| E. Regulación del Segre (Soc. Canal Urgel) 1929 | | | Urgel: 61.000 Segarra: 8.000 Garrigas: 6.000 | Clua:140 Vansa: 50 | Subcanal urgel. Canal Segarra Canal Garrigas |
| P. Obras Públicas (CSHE) 1929 | Embalse de San Lorenzo. Canal auxiliar urgel | Regantes hidroeléctrica e | (n) Seg.-Garr.:14.000. (ex) Urgel:61.000 | Clua.Oliana.Vansa | Subcanal. Supercanal. Canal Garrigas |
| E. Aprovechamiento combinado de ríos Èsera y Noguera Rib. (CSHE) 1930 | | Regantes de Piñana, AyC y Balaguer, abastecimiento Lérida, hidroeléctrica | (ex) regadíos antiguos:18.000 AyC: 34.740 (n) Balaguer: 12.833 | Embalse de Santa Ana | Canal de Enlace |
| P. Obras Públicas 1933. (MOP) | | | (ex) AyC:65.000 (n) AyC:18.000 Garrigas: 8.000 | Clua.Oliana.Vansa.Santa Ana | Canal de Enlace (Santa Ana) Canal de Garrigas |
| P. Nacional de Obras Públicas (MOP) 1943 | Oliana (78 hm ³) | Regantes hidroeléctrica e | (ex) Urgel | | |
| P. Aguas de Cataluña (Ayuntamiento de Barcelona) 1957 | | | (ex) Urgel Segarra-Garrigas: 43.000 | Tres ponts. Oliana. Clua | (t) Noguera Ribagorzana al Segre (t) Tarragona por canal de 85 km |
| P. Integral Segre (DGOH) | | | (ex) Urgel (a) Urgel: 5.000 Segarra-Garrigas: 43.000 | Clua Tres Ponts (600) | |
| P. Sindical Lérida 1963. 1º P. De Desarrollo 1963 | | | (ex) Urgel:45.000 (a) Urgel: 7.890 Segarra-Garrigas: 43.000 | Bellver. Vansa. Tres Ponts. Clua (730) | Canal Segarra-Garrigas |
| P. Ebro (CHE) 1974 | | | (n) Segarra-Garrigas: 81.000 | | |
| Proy. Rialb (CHE) 1974 | | | (ex) Urgel: 75.000 (n) Segarra-Garrigas: 35.512 | Tres Ponts. Rialb (1.078) | |
| E. Alto Segre (Gen. Cat.) 1981 | | | (ex) Urgel: 47.500 (n) Segarra-Garrigas: 65.000 | Rialb | |
| Obra de Rialb | Rialb | Acuerdo de caudales (año 1997) | | | P. Actuaciones Compl. Rialb (1993) |
| P. Nacional de Regadíos horizonte 2008 | | | (ex) Urgel: 75.000 (n) Segarra-Garrigas: 58.681 | | |

| | | | | | |
|----------------------------|--|--|--|--|--|
| P. Hidrol. Cuenca del Ebro | | | (ex) Urgel: 75.000 (n) Segarra-Garrigas: 48.000 | | |
|----------------------------|--|--|--|--|--|

Fuente: elaboración propia. ¹P: Plan; Pr: proyecto; E: estudio. ²(ex):existentes; (n): nuevos.

Cuadro 27 Evolución de los principales planes, Estudios y Obras Ejecutadas en el Sistema de Explotación 24 de la Confederación Hidrográfica del Ebro (Ríos Ésera y Noguera Ribagorzana)

| Plan/Proyecto/Estudio/Año ¹ | Obras Ejecutadas | Convenio/reparto caudales | Superficie de riego afectada (ha) | Embalses proyectados (hm ³) | Otras obras de riego |
|--|--|---|-----------------------------------|---|---|
| P. Nacional de Obras Públicas (Ministerio de Fomento) 1902 | | | AyC: 70.000 | | Mejora de los riegos en ocho años |
| Pr. Barasona 1919 | Barasona (1932) | Regantes AyC e hidroeléctrica | 73.356 | | |
| P. Nacional de Obras Públicas (MOP) 1939 | Santa Ana (1962) Canal de Enlace (1972) | Preferencias: 1º Abast. Lérida 2º Canal de Piñana 3º AyC 4º Canal Balaguer 5º Hidroeléctricas | 60.000 | | C. Balaguer C. de Enlace |
| P. Colonización AyC (INC) 1940 | Realización por etapas | | 16.000 | | |
| Pr. Canal Balaguer. 1960 (CHE) | (aprobado en 1990 por la Gen. De Cat.) | | 8.000 ha | | |
| 1º P. De Desarrollo 1963 | (desechado) | | (ex) 91.659 (n) 8.000 | Embalse de Campo 300 sobre el Ésera | |
| 4º P. De Desarrollo 1976 | (desechado) | | | Embalse de Campo 600 sobre el Ésera | |
| Pr. Comunet 1986 (CHE) | (desechado por Santa Liestra) | | | | |
| Pr. Santa Liestra 1991 (CHE) | Para licitación Pública | | | Embalse Santa Liestra 80,3 | Plan de Desarrollo Valle Ésera (1996) |
| Pr. Algerri-Balaguer (Gen. Cat.) | Canal Algerri-Balaguer | Pacto de Piñana 1992 | (n) Algerri-Balaguer: 8.000 | | Revestimiento Canales de Piñana Embalses de Piñana |

Fuente: elaboración propia.

¹P: Plan; Pr: proyecto; E: estudio. ²(ex):existentes; (n): nuevos

Cuadro 28 Distribución de Cargas y Gastos de la Comunidad General de Regantes de Piñana

(art. 22) Para el reparto de los gastos de la CG entre sus partícipes se seguirán las siguientes normas:

A) Gastos de administración, representación y oficina: Entre todos los partícipes en la proporción indicada en el art. 11

B) Gastos de Guardería:

1º Los correspondientes a los cauces del epígrafe a) del art. 2º, entre todos los partícipes en la proporción establecida en el art. 11. que establece:

a) Los regantes en proporción a la superficie regable que posean;

b) Industriales que consuman agua en proporción de una Ha por C.V. instalado con la excepción de Explotaciones Hidroeléctricas S.A.

c) Los abastecimientos e industriales que consuman agua en la proporción que resulte de equiparar sus caudales a has.

2º Los correspondientes a los cauces del epígrafe b) del art. 2º, de la siguiente forma:

a- El Ull de Ratera carece de guardería específica que dependa de la CG,

b- La de la Acequia del Cap se prorrateará entre los usuarios regantes que reciben agua a través de dicha acequia y los usuarios industriales situados aguas arriba de los ángulos de Roselló. Los regantes en proporción a su superficie y los usuarios industriales por el 35% de sus CV instalados;

c- La de la Acequia Mayor se prorrateará entre los usuarios regantes que reciben agua a través de dicha acequia y los usuarios industriales situados aguas arriba de los ángulos de Roselló y los usuarios industriales situados aguas abajo de dicho punto. Los primeros en proporción a sus has., los segundos por el 65% de sus CV instalados. No se computarán a estos efectos las has de la Acequia Segunda o del Medio.

C) Gastos de Conservación de Cauces:

1º.- Los relativos al primer tramo del canal, desde la presa excluida esta, hasta el desagüe de Explotaciones Hidroeléctricas SA y los de este desagüe serán abonados en su totalidad por dicha sociedad en razón al convenio suscrito el 6 de septiembre de 1932, entre la junta de Cequiage de Lérida y el Primitivo titular del Salto de Castillonroy.

2º.- Los relativos a la Cequiota de Alfarrás, incluida su toma, se satisfarán por los usuarios industriales comprendido entre el desagüe de Explotaciones Hidroeléctricas SA y este de la Cequiota. De llevarse a efecto las obras de consolidación y revestimiento del tramo del Canal de Piñana desde este desagüe hasta los ángulos de Roselló, esta obligación relativa a la Cequiota no pesará exclusivamente sobre estos usuarios industriales sino que se regirá por las normas del apartado siguiente.

3º.- Los relativos a la Presa de Castillonroy o Piñana y del Canal de Piñana desde el desagüe de Explotaciones Hidroeléctricas Sahasta el desagüe de Ull-Roig y los de este mismo desagüe, se sufragarán entre todos los partícipes de la CG en la proporción establecida en el art. 11 de estas Ordenanzas.

4º.- Los gastos que se ocasionen en los cauces del epígrafe B) del art. 2º de estas Ordenanzas, serán sufragados del siguiente modo:

a).- Los de Ull de Ratera, en su forma tradicional.

b).- Los de las Acequias Mayor y del Cap, en la misma forma prevista para los gastos de guardería de dicho cauce.

5º.- En los trabajos de conservación, reparación o modificación de las obras de toma existente en los cauces de los epígrafes A) y B) del art. 2º de estas Ordenanzas, excepto las de estos mismos cauces, su pago corresponderá a los partícipes que utilicen dicha toma.

D) Gastos de revestimiento.

Dada la distinta repercusión que pueda tener para los distintos usuarios la solución técnica que pueda adoptarse para el revestimiento, el reparto de las cargas correspondientes será establecido en el momento en que se apruebe el proyecto definitivo. (El Pacto de Piñana de 1992 exceptúa a los usuarios de Piñana de los gastos que demandan estas obras.

Distribución de la Propiedad

Cuadro 29 Distribución de la propiedad Canal de Piñana

| Nombre | Residencia Comunidad | Términos municipales del regadío | Sup. total del regadío | Nº de comuneros | Nº de parcelas | Distribución de la Propiedad (Nº de propietarios según superficie en has.) | | | | | | |
|-----------------------------|----------------------|----------------------------------|------------------------|-----------------|----------------|--|------------|------------|-----------|-----------|------------|-----------|
| | | | | | | 0-1 | 1-2-5 | 2.5-5 | 5-10 | 10-20 | 20-50 | más 50 |
| Alcarraz | Alcarraz | Alcarraz | 810 | 495 | 1228 | 308 62% | 98 20% | 64 13% | 14 3% | 10 2% | 1 0,02% | |
| Junta de Cequiaje de Lérida | Lérida | Lérida | | | | | | | | | | |
| Almenar | Almenar | Almenar | 780 | 579 | 1.282 | 343 60% | 163 28% | 55 9% | 12 2% | 5 0,5% | 1 0,1% | |
| Alguaire | Alguaire | Alguaire | 849 | 672 | 2.016 | 251 37% | 292 44% | 87 13% | 34 5% | 8 1% | | |
| Portella | Portella | Portella | 127,80 | 150 | 325 | 55 37% | 44 29% | 35 23% | 10 7% | 5 3% | 1 1% | |
| Roselló | Roselló | Roselló | 334,24 | 221 | 574 | 121 54% | 72 33% | 21 10% | 5 2% | | 2 0,8% | |
| Gial de Benavent | Benavent de Lérida | Benavent_ Villan. Segriá | 1.500 | 266 | | 67 25% | 105 39% | 53 20% | 32 14% | 7 3% | 2 0,8% | |
| Rec Nou | Alpicat | Alpicat | 190 | 86 | | 55 65% | 18 21% | 6 7% | 3 3% | 3 3% | 1 1% | |
| Torrefarrera | Torrefarrera | Torrefarrera | 536 | 256 | 697 | 48 19% | 108 42% | 88 34% | 9 4% | 2 1% | 1 0,7% | |
| Torreserona | Torreserona | Torreserona y Benavent de Lérida | 250 | 120 | 180 | 46 37% | 29 64% | 31 26% | 6 5% | 7 6% | 2 2% | |
| Alfarrás | Alfarrás | Alfarrás | 300 | 271 | 550 | 203 76% | 54 20% | 11 4% | 1 0,1% | | | 1 0,1% |
| Total | | | 5.677,04 | 3.116 | 6.852 | 1497 48% | 983 32% | 451 14% | 126 4% | 47 2% | 11 0,11 | 1 0,08 |

Fuente: Junta de Aguas 1987

Cuadro 30 Distribución de la propiedad en el Canal de Urgel

| Nombre | Cauce del que toma las aguas | Residencia Comunidad | Términos municipales del regadío | Sup. total del regadío | Nº de comuneros | Nº de parcelas | Distribución de la Propiedad (Nº de propietarios según superficie en has.)* | | | | | | |
|--------|------------------------------|----------------------|---|------------------------|-----------------|----------------|---|------------|------------|------------|----------|----------|----------|
| | | | | | | | 0-1 | 1-2-5 | 2.5-5 | 5-10 | 10-20 | 20-50 | más 50 |
| Nº 1 | Urgel | Mongay | Mongay, Peixens, Cubell, Monsonís, Camarasa, Bellcaire y Agramunt | 5.029 | 1.408 | 4.169 | 549 39% | 337 24% | 238 17% | 183 13% | 72 5% | 25 2% | 40 0% |
| Nº 2 | Urgel y Auxiliar | Fuliola | Fuliola, Agramunt, Castellserá, Penellas, Tornabous, Clavaralls, Ibars de Urgel, Barbens, Algesola | 6887 | 1.678 | 4.471 | 500 30% | 492 29% | 340 20% | 205 12% | 92 5% | 39 2% | 8 1% |
| Nº 3 | Urgel y Auxiliar | Bellcaire | Bellcaire, Castellserá, Bellmunt, Penellas, Liñola, Termens, Asentiu, Bellvis, Balaguer, Vallfogona de Balaguer, Villanueva de la Barca | 6.190 | 1.678 | 4.471 | 419 30% | 379 27% | 284 20% | 174 12% | 91 7% | 44 3% | 8 1% |
| Nº 5 | Urgel y Auxiliar | Liñola | Liñola, Penellas, Ibars de Urgel, Anglesola, Bellvis, Vallfogona de Ballaguer, Termens, Vilasana, Poal, Vilagrassa | 3.598 | 890 | 2.307 | 264 30% | 249 28% | 169 19% | 134 15% | 47 5% | 24 3% | 3 0% |
| Nº 20 | Urgel | Liñola | Liñola, Vallfogona, Termens, Bellvis | 852 | 293 | 458 | 110 38% | 84 29% | 49 17% | 33 11% | 15 5% | 2 1% | 0 0% |
| Nº 4 | Urgel | Ibars de Urgel | Ibars de Urgel, Tornabous, Vilasana, Anglesola, Barbens, Bellpuig, Liñola, Penellas, Vallfogona de Balaguer, Castellnou de Seana, Puigvert de Agrm. | 4.260 | 1078 | 2527 | 369 34% | 305 28% | 194 18% | 133 12% | 48 4% | 24 2% | 5 0% |
| Nº 6 | Urgel y Auxiliar | Termens | Termens, Liñola, Bellvis, Vallfogona de Balaguer | 3.028 | 917 | 1.980 | 333 36% | 277 30% | 154 17% | 97 11% | 41 4% | 12 1% | 3 0% |
| Nº 21 | Urgel | | | 550 | 479 | 883 | 361 75% | 72 15% | 27 6% | 15 3% | 2 0% | 1 0% | 1 0% |
| Nº 8 | Urgel | Bellpuig | Bellpuig, Anglesola, Vilagrassa, Preixana, Castellnou. | 2.271 | 1.054 | 1971 | 425 40% | 361 34% | 180 17% | 65 6% | 18 2% | 3 0% | 2 0% |
| Nº 7 | Urgel | Castellnou | Castellnou de Seana | 768 | 341 | 729 | 139 41% | 95 28% | 69 20% | 34 10% | 3 1% | 1 0% | 0 0% |

| | | | | | | | | | | | | | |
|--------------|-------------------------|------------------|--|---------------|---------------|---------------|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------|-------------------|-------------------|------------------|
| Nº 9 | Urgel | Golmes | Golmes, Palau, Bellpuig, Castellnou, Vilasana, Preixana | 2498 | 905 | 1806 | 367 41% | 274 30% | 146 16% | 74 8% | 29 3% | 13% 1% | 2 0% |
| Nº 11 | Urgel y Auxiar de Urgel | Mollerusa | Palau, Mollerusa, Poal, Fondarella, Golmés, Sidamunt, Miralcamp, Belvis | 2.020 | 1131 | 2227 | 616 54% | 282 25% | 141 12% | 69 6% | 18 2% | 4 0% | 1 0% |
| Nº 10 | Urgel | Miralcamp | Miralcamp, Castellnou, Bellpuig, Golmés, Mollerusa, Vilanova de Bellpuig | 3.153 | 1289 | 3274 | 499 39% | 398 31% | 247 19% | 99 8% | 42 3% | 4 0% | 0 0% |
| Nº 13 | Urgel y Auxiar de Urgel | Miralcamp | Miralcamp, Arbeca, Juneda, puiggros, Torregrosa, alamus, Mollerusa, Fondarella, sidamunt, Bell-Lloch | 4.803 | 2067 | 4383 | 371 35% | 774 37% | 362 18% | 148 7% | 39 2% | 11 1% | 2 0% |
| Nº 12 | Urgel y Auxiar de Urgel | Bellvis | Bellvis, Poal, Villanueva de la Barca, Termens, Bell-Lloch, Liñola, Palau | 4.064 | 1415 | 3105 | 462 33% | 457 32% | 274 19% | 166 12% | 45 3% | 10 1% | 1 0% |
| Nº 16 | Urgel y Auxiar de Urgel | Bell-Lloch | Alcoletge, Villanueva de la Barca, Bell-Lloch, Alamús, Lérida, Torregrosa | 4.253 | 1249 | 2704 | 522 42% | 267 21% | 223 18% | 147 12% | 64 5% | 23 2% | 3 0% |
| Nº 15 | Urgel y Auxiar de Urgel | Alamús | Alamús, Lérida, Torregrosa, alcoletge | 2.169 | 419 | 1080 | 146 35% | 94 22% | 87 21% | 49 12% | 32 8% | 7 2% | 4 1% |
| Nº 19 | Urgel | Borjas Blancas | Borjas Blancas, Arbeca, Floresta, Juneda | 681 | 546 | 810 | 367 67% | 120 22% | 38 7% | 13 2% | 6 1% | 2 0% | 0 0% |
| Nº 17 | Urgel y Auxiar de Urgel | Juneda | Juneda, Torregrosa, Borjas, Castelldans, Puigvert de Lérida | 4.132 | 1.932 | 3886 | 990 51% | 537 28% | 265 14% | 97 5% | 22 1% | 15 1% | 6 0% |
| Nº 14 | Urgel y Auxiar de Urgel | Torregrosa | Torregrosa, Juneda, Borjas Blancas, Puiggros, alamus | 3.458 | 1347 | 2862 | 506 38% | 466 35% | 238 18% | 107 8% | 17 1% | 10 1% | 3 0% |
| Nº 18 | Urgel y Auxiar de Urgel | Artesa de Lérida | Artesa de Lérida, Albaterrec, Castelldans, Lérida, Torregrosa, Juneda, montoliu | 5.588 | 2.031 | 4426 | 928 26% | 486 24% | 342 17% | 201 10% | 53 3% | 13 1% | 8 0% |
| Total | | | | 70.252 | 23.868 | 53.594 | 9.603 40% | 6.806 29% | 4.067 17% | 2.243 9% | 796 3% | 287 1% | 66 0% |

Fuente: CGR del Canal de Urgel/ DARP.

*Los porcentajes van en negrita

Cuadro 31 Distribución de la propiedad en el Canal de Aragón y Cataluña (ámbito de Lérida)

| Nombre | Residencia Comunidad | Términos municipales del regadío | Sup. total del regadío | Nº de comuneros | Distribución de los Propietarios (Nº de propietarios según superficie en has.) | | | | | | |
|---|----------------------|----------------------------------|------------------------|-----------------|---|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|-----------|
| | | | | | 0-1 | 1-2-5 | 2.5-5 | 5-10 | 10-20 | 20-50 | más 50 |
| De la Plana de Andaní (76) | Andaní | Alfarrás-Andaní | 44,88 | 38 | 13 (72%) | 2 (11%) | 3 (1%) | | | | |
| Coll de foix Plana de Afarrás (78) | Afarrás | Afarrás | 200 | 120 | 77 (65%) | 29 (24%) | 10 (8%) | 4 (3%) | | | |
| Tomas c-75'7,c-73'9 (82) Toma Alg. 2-2 (111) | Almenar.Alcampel | Almenar.Alcampel | 928 | 127 | | | | | | | |
| | Almenar | Almenar | 111 | 163 | 138 | 15 | 7 | 2 | 1 | | |
| Toma 3,9 Acequia Alguaire (116) | Almenar | Almenar | 100 | 50 | 29 (60%) | 12 (24%) | 7 (8%) | 1 (1%) | | 1 | |
| Toma 1,5 (114) | Almenar | Almenar | 140 | 105 | 67 (64%) | 20 (19%) | 13 (12%) | 4 (4%) | | 1 (1%) | |
| Toma c-72-0 Aubarrells (80) | Almenar | Almenar | 453 | 72 | 2 (3%) | 29 (39%) | 17 (24%) | 12 (17%) | 8 (11%) | 4 (6%) | |
| Toma 69,5 y 70,6 Partida Comaestreta (79) | Partida Comaestreta | Almenar | 500 | 38 | | 6 (16%) | 12 (31%) | 8 (21%) | 7 (18%) | 4 (11%) | 1 (3%) |
| Fenollet (83) | Almenar | Almenar, Alguaire, alcampel | 481 | 65 | 2 (2%) | 9 (14%) | 16 (25%) | 23 (35%) | 13 (30%) | 2 (3%) | |
| C-73-6 y Alg. 0-2 "Bolos" (81) | Almenar | Almenar | 266 | 38 | 1 (1%) | 8 (21%) | 13 (34%) | 8 (21%) | 6 (16%) | 2 (5%) | |

| | | | | | | | | | | | |
|---|----------------------|---|------------------|--------------|----------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------|------------------|------------------|
| Alg. 6-2 (117) | Almenar | Almenar | 200 | 51 | 7 (14%) | 17 (33%) | 17 (33%) | 7 (14%) | 3 (6%) | | |
| Almacellas (85) | Almacellas | Almacellas | 6.000 | 654 | 132 (20%) | 145 (22%) | 171 (27%) | 105 (16%) | 73 (11%) | 21 (3%) | 7 (1%) |
| Suchs (125) | Suchs | Suchs | 2.683 | | | | | | | | |
| Alguaire (118) | Alguaire | Alguaire | 780 | 387 | 281 (73%) | 48 (12%) | 38 (10%) | 15 (4%) | 5 (1%) | | |
| Raymat (88) | Raymat | Raymat | 2.680 | | | | | | | | |
| GSC 2153 (146) | Roselló | Roselló, Vilanova Segriá, Torrefarrera, alpicat | 612,45 | | | | | | | | |
| Alpicat (124) | Alpicat | Alpicat | 1.051 | 301 | 132 (57%) | 49 (21%) | 20 (9%) | 11 (5%) | 11 (5%) | 1 (0,6%) | 6 (2%) |
| Alcarraz (93) | Alcarraz | Alcarraz | 1869,55 | | | | | | | | |
| Soses (127) | Soses | Soses, parte Fraga | 1926 | 394 | 83 (21%) | 110 (28%) | 99 (25%) | 67 (17%) | 21 (5%) | 12 (3%) | 2 (1%) |
| Vilanova de Remolins (94) | Vilanova de Remolins | Vilanova de Remolins | 300 | | | | | | | | |
| Litera y Vincamet de Aytona (105) | Aytona | Aytona y Serós | 1.090 | 266 | 49 (18%) | 79 (20%) | 84 (31%) | 39 (15%) | 12 (5%) | 1 (0,9%) | 2 (1,8%) |
| Serós | Serós | Serós y Fraga | 813 | 435 | 242 (55%) | 131 (30%) | 42 (10%) | 20 (5%) | | | |
| T. 10, 0 der. Acequia de Alpicat (123) | Lérida | Lérida y Alpicat | 979,76 | 113 | 34 (70%) | 19 (17%) | 27 (24%) | 22 (19%) | 7 (6%) | 3 (3%) | 1 (1%) |
| Total | | | 24.097,64 | 3.254 | 1.115 39% | 713 23% | 589 19% | 346 11% | 166 5% | 52 2% | 19 1% |

Fuente: Junta de Aguas 1987

Cuadro 32 Análisis comparativo de la composición y sistemas de gobierno de los Canales

| | Piñana | Urgel | Aragón y Cataluña |
|---|---|--|--|
| Evolución Organismos de Gobierno. Naturaleza de los mismos (estatal-privada-comunitaria-mixta) | Privado Año 1190 a 1242 Municipal Año 1242-1758 (Paería) Junta de Sequiaje Año 1758-1951 (Municipal) CGR Año 1951-2000 | Canal Principal: Privado (S.A. Canal de Urgel) Año 1852-1964 Comunitario (CGR) Año 1964-2000 Canal Auxiliar Estatal (CHE) Año 1932-1966 CGR Año 1966-2000 | Estatal (CHE) 1906-1946 Mixta (CHE-Sindicato Central de Regantes) 1946-1975 Mixta (CHE-CGR) 1975-2000 |
| Partícipes CGR | 1) Regantes propietarios organizados en 14 Comunidades de Base una por circunscripción Municipal. 2) Ayuntamientos (13) 3) Industriales (16) | 1) Regantes propietarios organizados en 21 Comunidades de Base 2) Ayuntamientos (51) 3) Industriales (89) | 1) Regantes propietarios organizados en 96 Comunidades de Base (41 tomas particulares; 3 Juntas de Regantes) 2) Ayuntamientos (33) 3) Industriales (115) |
| Autoridades: Junta General o Asamblea; Junta de Gobierno y Jurado de Riegos | Idem (Normas Provisionales 1967) | Idem (Ordenanzas 1964) | Idem (Ordenanzas 1975) |

| | | | |
|--|---|---|--|
| <p>Asamblea: Representación de los usuarios con voz y voto. Condiciones de los asambleístas</p> | <p>Asambleístas regantes:(art. 47) Uno por colectividad y su suplente por cada 250 Has y otro más y su suplente, en el caso de que la fracción que excediera del total de tierra de la Colectividad fuera superior a 100 ha. Si alguna Colectividad no llegare a alcanzar las 500 has. de tierra regable, designará siempre dos representantes y sus respectivos suplentes. Condiciones Asambleístas : Ser propietario al menos de 1 Ha; mayor de edad y saber leer y escribir y demás condiciones establecidas en el art. (art. 48). Industriales: (art.53) Representación de acuerdo a CV (paridad entre un CV de fuerza y una Ha de tierra regable), para los que no consumen agua. Para los que consumen agua es la misma equivalencia de los establecimientos. Abastecimiento:(art. 54) Representación en proporción a la dotación de los caudales asignados por la dotación específica para el riego de una Ha. Uno será designado por el Ayuntamiento de Lleida y el otro elegido entre los restantes municipios. Condición: ser Alcalde o Concejal</p> | <p>Asambleístas (art. 71) Los vocales de la Juntas Rectoras y los representantes de los establecimientos de poblaciones y aprovechamientos industriales y en su defecto sus respectivos suplentes. - 2- Los votos de los vocales asistentes se computarán por las ha. de tierra regable o su equivalente que cada uno represente. Para el abastecimiento el equivalente es de una Ha por cada 6.000 m³ de agua y para los industriales una Ha por cada CV de potencia instalada (art. 10) Condiciones: Las mismas que para ser elegido Jurado de Riego. No establece mínimos de propiedad.</p> | <p>Asambleístas (art. 71) Los Presidentes o mandatarios expresamente designados de las Colectividades o usuarios no regantes con toma independiente. El valor del voto, se entenderá referido al nº de has regadas, o al de su equivalencia de forma que cada diez Has. o fracción equivalen un voto. Condiciones: (art. 86) Regantes: Poseer en propiedad al menos 2 Has regables del canal. Usuarios no regantes Tener una participación en la Comunidad o en alguna de las Colectividades equivalente a dos has. según la proporción establecida en el art. 12.</p> |
|--|---|---|--|

| | | | |
|---|---|---|---|
| <p>Composición de la Junta de Gobierno elegidas por Asamblea General. Autoridades de las JG: Presidente, Vice-Presidente y Tesorero elegidos por la JG</p> | <p>(art. 64) 20 vocales A) Regantes Un vocal por cada una de las Colectividades. Lérida podrá designar 4 vocales B) Industriales Dos vocales C) Abastecimientos Un vocal</p> | <p>(art. 80) 24 vocales A) Regantes Los Presidentes de las Colectividades o Comunidades Ordinarias B) Abastecimientos Un Alcalde representante de las poblaciones. C) Abastecimientos Un representante de los aprovechamientos industriales.</p> | <p>(art. 82) 15 vocales A) Regantes 11 vocales electivos, seis representantes de las Colectividades de la zona aguas arriba de Coll de Foix y 5 representantes de las Colectividades de la zona aguas abajo de dicho lugar. Condición(art. 87) Para cada zona deben representar un mínimo de 6.000 has. o 8 o más Colectividades de esa misma zona, cualquiera que sea el nº de has. que representen, o por 5 Colectividades que representen un mínimo de 1.000 has. B) No regantes 1 representante (abastecimientos). C) Vocales natos 3 : Ingeniero Encargado del Canal y dos Ingenieros Agrónomos, nombrados respectivamente por la CHE y por el INC Tendrán derecho a voz en las deliberaciones del Sindicato pero no a voto.</p> |
| <p>Duración de los vocales JG</p> | <p>(art. 85) Seis años renovándose cada dos por zona de riego</p> | <p>(art. 68) Cuatro años pudiendo ser reelegidos, renovándose por mitad cada dos años los regantes e industriales</p> | <p>(Art. 89) Seis años renovándose por mitad cada tres años.</p> |

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 33 Propiedad y uso de los canales de las CGR

| Urgel | Piñana | Aragón y Cataluña |
|--|--|---|
| <p>(art. 3) 1- El Canal de Urgel y sus 4 acequias principales (...) revertieron a perpetuidad de la CGR (OM del MOP 10 de agosto de 1964); 2- el Canal Auxiliar construido por la CHE (RR.DD. 1658 1659 de 29 de septiembre de 1928) pertenece a perpetuidad a la CGR (entregado por la Administración el 19 de octubre de 1966 después de satisfacer el 60% de su coste efectivo, según lo dispuesto en los arts.4º y 5º de la Ley de 7 de julio de 1911); 3- Todos los demás canales de distribución y desagüe que existen dentro de la zona regable (...) sin más excepciones que las caseras y desagües de propiedad particular</p> | <p>(art.2) Dejando a salvo los derechos dominiales que en cada caso se ostenten legalmente sobre ellos, la CG puede disponer para su uso de las siguientes obras y cauces:</p> <p>A) Por su utilidad para la totalidad de los usuarios de la CG: 1º de la presa de captación sobre el río Nogura Ribagorzana (“presa, azud y mina de Piñana”); 2º del Canal de Piñana; del desagüe denominado de la Central de Explotaciones Hidroeléctricas; del desagüe Sequiota de Alfarrás; del desagüe de Ull-Poig.</p> <p>B) Por su utilidad cuando afectan a dos o más Comunidades Locales o Colectividades: 1º El Ull de Ratera; 2º La denominada acequia del Cap; La denominada acequia Mayor.</p> <p>C) Por su interés particular o que no afecta a más de una Comunidad Local o Colectividad: de todos los cauces y obras, que partiendo de los reseñados en los epígrafes A) y B) completan la red necesaria para los aprovechamientos del Canal de Piñana.</p> | <p>(art. 3) Son propiedad de la CG, o pueden ser utilizadas por ésta:</p> <p>a) para su interés general: 1. De propiedad estatal:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.1. El Canal de Aragón y Cataluña; 1.2. El Canal de Enlace; 1.3. Los cauces principales de distribución: Canal de Zaidín, Acequia de Balcarca, Acequia de Orlíols, Acequia de La Mola, Acequia de la Magdalena, Acequia Esplús, Acequia de ripoll, Acequia de Valmaña, Acequia de Monreal, Acequia de Alguaire, Acequia de Almacellas, Acequia de Alpícat, y Acequia de Soses; 1.4. Todas las obras de toma radicadas en los canales y acequias de los tres apartados anteriores; 1.5. Los cauces de desagües que, como el denominado Coll de Foix, sirven para cubrir estas necesidades técnicas del canal; 1.6. Los caminos de servicios, así como los puentes existentes sobre los cauces de distribución y desagüe de los apartados anteriores para dar continuidad a los caminos y obras accesorias a los mismos. <p>2. de propiedad de la CG: todas las instalaciones construidas por la misma (edificio de Binéfar) como las derivadas del apartado anterior, o sobre ellas.</p> <p>b) Por afectar a más de una Colectividad: Los cauces de desagüe o de drenaje (...) que sean utilizadas por más de una Colectividad o usuario individual equiparado a éstas.</p> <p>c) Por afectar a una sola Colectividad: las obras instalaciones o servicios existentes dentro de la zona regable de la CG, no comprendidas en los apartados anteriores, continuarán siendo del exclusivo uso y en su caso la propiedad de la correspondiente Colectividad o usuario en cuya jurisdicción están enclavadas.</p> |

Cuadro 34 Forma de Elección de los Jurados de Riego

| Urgel | Piñana | AyC |
|--|--|--|
| <p>(art. 88) El Jurado de Riegos se compondrá de un presidente, que será uno de los vocales de la Junta de Gobierno, designado por esta y de 4 Jurados propietarios y 4 suplentes elegidos directamente por la CG en la J. General ordinaria del mes de febrero.</p> <p>(Art. 89) Para ser elegido vocal del Jurado es necesario: 1º Ser partícipe de la Comunidad, mayor de edad y hallarse autorizado legalmente para administrar sus bienes. 2º Estar avecindado o tener su residencia habitual dentro de la zona regable. 3º Saber leer y escribir. 4º No estar procesado por delitos dolosos. 5º Hallarse en pleno goce de derechos civiles y en los correspondientes a los partícipes de la Comunidad. 6º No ser deudos de la Comunidad por ningún concepto n tener pendiente con la misma crédito ni litigio alguno.</p> <p>(art. 91) La duración del cargo de vocal de Jurado será de 4 años renovándose por mitad cada 2 años.</p> <p>(art. 92) Ningún partícipe podrá desempeñar a la vez el cargo de vocal de la J. de G. y del Jurado, salvo el Presidente de éste.</p> | <p>(art. 72) El Jurado de Riegos se compondrá de un Presidente, designado por el Sindicato entre sus vocales y entre 5 vocales 4 de ellos nombrados por la representación de los regantes y 1 por la representación de los usuarios industriales con sus correspondientes suplentes. La duración del cargo del vocal del J de R será de 4 años renovándose por mitades cada 2 años. El Presidente será elegido por el Sindicato de R. después de cada renovación de este según lo dispuesto en el art. 67.</p> <p>(art. 73) La elección de los regantes de los 4 jurados y sus suplentes se verificará por la J. G. del mes de mayo por los representantes que la componen que a estos efectos se agrupan de la siguiente forma: 1. 1 Jurado y su correspondiente suplente será nombrado por los representantes de Alfarrás, Almenar, Alguaire, Portella y Corbins. 2- Otro y suplente por los de Benavent de Segriá, Vilanova de Segriá, Roselló, Torrefarrera y Torreserona. 3- Otro y su suplente por los de Lleida y Alpicat. 4- Otro y su suplente por los regantes de Alcarrás.</p> <p>(art. 74) No será condición para ser elegido Vocal del Jurado de Riegos ser representante ante la JG de la Comunidad.</p> <p>(art. 76) Nadie podrá desempeñar a la vez el cargo de vocal del sindicato y del Jurado salvo el Presidente de este.</p> | <p>(art. 92) El Jurado de Riegos se compondrá de un Presidente, que será uno de los vocales del Sindicato designado por éste y de 4 Jurados propietarios y 4 suplentes elegidos directamente por la Comunidad en J.G. Ordinaria conforme se determina en el art. 74 de estas Ordenanzas, debiendo utilizarse el mismo procedimiento que se halla previsto en el art. 83 para los vocales electivos representantes de las colectividades. La votación de los vocales propietarios y suplentes del J de R. será única, entendiéndose que los que obtengan el mayor nº de votos quedarán elegidos vocales propietarios.</p> <p>(art. 91) Para ser elegido vocal del J. es necesario reunir las condiciones que para ser vocal del Sindicato se exigen en los art. 85 y 86 de estas Ordenanzas.</p> <p>(art. 94) Ningún partícipe podrá desempeñar a la vez el cargo de vocal del Sindicato y del Jurado, salvo el Presidente de éste último.</p> <p>(art. 95) La duración del cargo de vocal del J. será de 6 años renovándose por mitad cada 3 años.</p> <p>(art. 97) Los cargos del Jurado de R. son honoríficos, gratuitos y obligatorios y sólo podrán renunciarse por las mismas causas previstas en al art. 89 en relación a los vocales del Sindicato. En el desempeño de los mismos podrán percibir los gastos de desplazamiento que se originen en su actuación.</p> |

BIBLIOGRAFÍA

- Abad C., J. L. García., C. Muñoz (1994). "La agricultura Española en el último tercio del Siglo XX: Principales Pautas evolutivas". En Sumpsi J.M. (1994), *Modernización y Cambio Estructural en la Agricultura Española*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Aguila R. y R. Montoro (1984). *El discurso Político de la Transición Española* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI.
- Aguilar S. (1999). "Conclusiones: La Subsidiariedad no es la clave de una mejor política ambiental". En S. Aguilar, N. Font y J. Subirats (Eds) (1999) *Política ambiental en España*. Valencia: Tirant lo blanch.
- (1999)-"Supranacionalización y descentralización: nuevos escenarios de la política ambiental". En Aguilar S., N. Font y J. Subirats (eds) (1999) *Política ambiental en España*. Valencia: Tirant lo blanch.
- (1997). *El reto del Medio Ambiente*. Madrid: ed. Alianza Universidad.
- Aguilar L. F. (1996)-. *La Hechura de las Políticas*. México. M.A. Porrúa.
- Aguilera Klink (1997). "Prólogo". En P. Arrojo y J.M. Naredo *La gestión del agua en España y California*. Bilbao: Coagret-Bakeaz.
- (1991). *Economía del Agua*. Madrid: Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación.
- Aguilera Klink F. et al. (1998). "Valoración ambiental del agua subterránea en el contexto insular: el caso de Tenerife". *Agricultura y Sociedad* nº 68.
- Alberola A. et als. (1990). *Agua y modo de producción*. Barcelona: Crítica.
- Aldomà I. (1999). *La crisi de la Catalunya rural. Una geografia dels desequilibris comarcals (1960-1991)*. Lérida: Pagès editors.
- Aldomà I. y R. Pujadas (1993). *El Pla d'Urgell. dinamisme agroalimentari i diversificació industrial i terciaria*. Barcelona: Caixa de Catalunya.
- Almond G. (1990a). *The Civic Culture Revisited*. Boston: Little Browns.
- (1990b). "Analytic Debats Understanding the Relative Autonomy of Culture". En C. A. Jeffrey y S. Seidman (eds.) *Culture and Society. Contemporary Debats*. Cambridge CUP.
- Almond G. y Verba S. (1970). *La cultura Cívica*. Madrid: Euroamérica.
- (1966). *Political Culture and Political Development*. Nueva York- Princenton: Princenton University Press.
- Allison G.T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Massachusetts: Lintle Brown.
- Anglud S. (1998). "How American Core Values Influence Public Policy: Lessons from Federal AID to Small Bussiness: 1953-1993". *Governance: 11:1*.
- Argullol E. (1995). "La legislación de Aguas en Cataluña". En Berga L. ed. *El agua en Cataluña*. Barcelona: Ingoprint S.A.
- Ariño G. y M. Sastre (1999). *Leyes de agua y política hidráulica en España. Los mercados reguladores del agua*. Granada: Comares.
- Arlegui L. (1997). "L'actuació dels fons estructurals y de cohesió de la Unió Europea a Catalunya l'any 1996". En *Nota d'economía*, n 58, Departament d'Economía y Finances, Generalitat de Catalunya.
- Arrojo P. et al. (eds) (1998). *Hacia una nueva cultura del agua. El agua a debate desde la universidad*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza.

- J. Martínez Gil y J.J. García (1998). "Embalse de Santa Liestra: un impacto social y ambiental para Aragón". En Arrojo P. et al. *Hacia una nueva cultura del agua. El agua a debate desde la universidad*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza.
- y E. Bernal (1997). "El regadío en la Cuenca del Ebro". En López-Gálvez J. y Naredo M. (1997).
- ASAC (1995). *Els Serveis D'Abastament D'Aigua A Catalunya*, Barcelona: Agrupació de Serveis D'Aigua de Catalunya.
- Axelrod R. (1986). *La evolución de la cooperación*. Madrid: Alianza.
- Aznar S. (1930). *Despoblación y Colonización*. Barcelona: Labor.
- Bacaria J. y Alfranca O. (1994). "El sector agrario, situación actual y perspectivas". En Banco Bilbao Vizcaya- Generalitat de Catalunya *La economía Catalana ante el cambio de siglo*. Barcelona: Banco Bilbao Vizcaya- Generalitat de Catalunya.
- (1994) "La agricultura y el sector de Alimentación en Cataluña". *Papeles de Economía Española*:60/61 págs 88-93.
- Bachrach y Baratz (1962). "Two faces of Power". *American Political Science Review*, n 56.
- Ballart X. (1994). "Factores de éxito en la resolución de dilemas sociales", *Revista de Estudios Políticos*, n 85, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Barajas S. et al. (1993). "La guerra del agua en España". *Gaia* 2, verano.
- Barceló L. (1991). "La reducción del Proteccionismo agrario. Exigencia del sistema y deseabilidad social" En García Alvarez-Coque J.M. *Análisis Institucional de las Políticas Agrarias. Conflictos de Intereses y Política Agraria*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Barciela C. y I. López (2000). "La política de colonización del franquismo: un complemento de la política de riego" en Barciela C. y Melgrarejo J. *El agua en la Historia de España*. Alicante: Publicaciones Universidad de Alicante.
- Barraqué B. (dir.)(1995). *Les Politiques de l'eau en Europa*. Paris: La Decouverte.
- Beaumont M.J., J.L. Beaumont, P. Arrojo y E. Bernal (1997). *El embalse de Itoiz, la razón o el poder*. Bilbao: Bakeaz.
- Benedicto Jorge (1995). "La Construcción de los Universos políticos de los Ciudadanos". En *Sociedad y Política. Temas de Sociología Política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bergua J. (2000) "Movimientos sociales, diferencias culturales y paradojas. La negociación del riesgo en la regulación del Río Ésera (Huesca)" *Papers. Revista de Sociología* (61).
- (1998). "Los riesgos ideológicos del conflicto del agua en Aragón". *Revista Internacional de Sociología* (21).
- (1997). "El economicismo y el biologicismo. Discursos y estrategias argumentales en el conflicto del agua" *Temas de Antropología Aragonesa* 7:39-69.
- Blanco B.(1998). "Tertulia sobre el Agua". Inforagua, oct. 1998, www.pangea.org/org/foroagua.
- Bloor C.y D. Bloor (1982). "Twenty Industrial Scientists: a preliminary exercise" en M. Douglas Ed. *Essays in the sociology of perception* Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Bolea Foradada J.A. (1998). *Las Comunidades de Regantes*. Zaragoza: Comunidad General de Usuarios del Canal Imperial de Aragón.
- (1986). *Los Riegos de Aragón*. Zaragoza: Grupo Parlamentario Aragonés Regionalista de las Cortes de Aragón.
- Bonet J. (1995). "Los Riegos del Delta del Ebro, situación actual y perspectivas". En L. Berga ed *El Agua en Catalunya*. Barcelona: Ingoprint S.A.
- Botella J. (1997). "En torno al concepto de cultura política: dificultades y recursos". En Castillo y Crespo *Cultura política, enfoques teóricos y análisis empíricos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Bourdieu P. (1991). *Language and symbolic Power*. Cambridge: Polity Press.
- Bouwer H. (1993) "Urban and Agricultural Competition for Water, and Water Reuse". *Water Resources Development*:9:1.
- Bressers H. Et al eds. (1995). *Networks for Water Policy. A Comparative Perspective*. Londres: CASS.
- Breton V. (2000). *Tierra, Estado y Capitalismo. La Transformación agraria del Occidente Catalán. 1940-1990*. Lleida: Ed. Milenio.
- (1992). *Políticas Agrarias y Desarrollo Capitalista en las Tierras de Lleida: La agricultura del Segrià desde la autarquía hasta la agroindustrialización (1940-1990)*. Tesis Doctoral. Universidad de Lérida.
- Bretón V. et al (1997). *La agricultura familiar en España*. Lleida: eds. de la Universitat de Lleida.
- Brown L. y H. Ingram (1991) "El valor comunitario del agua: consecuencias para los pobres de las zonas rurales del oeste" En Aguilera Klink F. *Economía del Agua*. Madrid: Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación.
- Buck S. (1989). "Cultural Theory and Management of Common Property Resources". *Human Ecology* vol. 17- nº 1.
- Buozas L. (1999). *Análisis Organizativo de la Administración de una Comunidad Autónoma: Xunta de Galicia 1982-1997*. Tesis Doctoral, Universidad Santiago de Compostela.
- Hary C. (1976). *Understanding Organizations*. Londres: Pinguin.
- Calvet J. (1999). "Les elites polítiques del Parlament de Catalunya". *Autonomies*: febrero.
- Cánovas E. (1989). "España y el Agua". *Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*. nº13, Barcelona.
- Capel H. (1991). "Reforma social, servicios asistenciales, e higienismo en la Barcelona de fines del siglo XIX". *Ciudad y Territorio*. Nº 89.
- Capo J.; M. Baras; J. Botella; G. Colomé (1988). "La formación de una élite política local". *Revista de Estudios Políticos* nº 59: enero-mayo.
- Cardenal D. (1901). *Apuntes históricos de la Sociedad Anónima Canal de Urgel, antes, durante y después de las obras*. Barcelona: Casa de la Caritat.
- Carles J. (1997). "La Administración Pública del Agua". En López Gálvez y J.M. Naredo *La gestión del agua de riego*. Madrid: Fundación Argentaria.
- Carmona A. (1966). *Manual de aguas*. Barcelona: Bayer.
- Caro Patón C. (1994). *El derecho a rega: entre la Planificación Hidrológica y el mercado del agua*. Madrid: Marcial Pons.
- Carrión P. (1971). *La Reforma agraria en la Segunda República y la situación actual de la agricultura en España*. Barcelona: Ariel.
- Castañón G. (1944). "Colonización de grandes zonas. Canal de Aragón y Cataluña, Agricultura. Suplemento de Colonización, 1; Torrejón A. "La ley de las grandes zonas frente a la realidad de su aplicación", *Estudios*, III, 16; "Plan de Ordenación Económico-Social de la Provincia de Lérida; Instituto Nacional de Colonización, 1967, *Memoria, octubre 1939 - diciembre 1965*. Ministerio de Agricultura: Madrid.
- CCOC (1994-1997-1998). "La Construcció a Catalunya". En *Revista de la Cámara Oficial de Contratistas de Obras de Cataluña*. Años 1994, 1997 y 1998. Barcelona.
- Cedes (1991). *Planificación hidrológica. Dotaciones de riego máximas*. Madrid: Centro de Estudios Hidrográficos.
- CESIE (1971). "Ponencia de Regadíos. Aprovechamiento integral de los recursos hídricos". Consejo Económico Sindical Interprovincial del Ebro. Lérida.

- CGRAYC (1996). "Conmemoración del 150 aniversario del nacimiento de Joaquín Costa" Tamarite de Litera 14 de diciembre de 1996. Zaragoza: CGRAYC.
- Cechi A. (1998). "Agricultura i territori a Catalunya. El desenvolupament rural en l'horitzó post 2000". *Dossiers agraris* nº 4.
- (1983). "El sector agrario en Cataluña: una intento de síntesis a la luz de las investigaciones más recientes". En Banco de Bilbao *La Economía de Cataluña*. Barcelona: Banco de Bilbao.
- CHSE (1929). "IV Plan de Obras y Trabajos varios". *Publicaciones de la CHSE* nº XXI. Zaragoza.
- CMIC (1978). "Estudio de alternativas de aprovechamiento del Río Ebro y de desarrollo socioeconómico y protección ecológica de su valle. Primera Parte". Comisión Mixta Intercomarcal de Control (CMIC). Tarragona.
- COAG (1997). "Alegaciones de COAG al Borrador de Anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley de Aguas", *Documento de trabajo de COAG*, Madrid 13 de junio.
- Coleman J. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Coleman W, G. Skogstad y M. Atkinson (1996). "Paradigm Shifts and Policy Networks" *Journal of Public Policy* (9-12)16:3.
- Colino C. (1995). "El estudio comparativo de las políticas públicas: una subdisciplina en la encrucijada de la Ciencia Política". Madrid: Instituto Juan March.
- Colomer J.M. (1991). *Lecturas de Teoría Política Positiva*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.
- Coll X. (1999). "Agricultura de regadío y sostenibilidad" *Medi Ambient*. Diciembre, nº 25.
- COM 97 49 final 97/0067 (SYN). "Directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- Contreras J. (1980). *Reflexiones en torno al mito del individualismo de los campesinos*. Barcelona: Institut Català d'Antropologia.
- Corbera C. (Coord.) (1994). *Agua y progreso social: siete estudios sobre el regadío en Huesca, siglos XII-XX*. Huesca: Instituto de estudios Alto-Aragoneses.
- Costa J. (1975) *Política Hidráulica: Misión social de los riegos en España*. Madrid: Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.
- Couchoud R. (1972). "Unidad funcional en la administración del agua". *Revista Agua*, nº 73.
- Coughlin R.M. y Ch. Lackart (1998). "Grid-Group Theory and Political Ideology", *Journal of Theoretical Politics* 10:1.
- Crenson M.A. (1971). *The unpolitics of Air Pollution: A study of no-decision Making in the Cities*. Md. Johns Hopkins University Press.
- Crozier M. (1995). "La posición del Estado ante los otros actores". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. nº 2. 1995.
- CSHE (1927). "Riegos de Urgel. Bases para su mejora y ampliación". *Publicaciones de la Confederación Sindical Hidrográfica del Ebro XVI*. Noviembre.
- (1929). *Confederación Sindical Hidrográfica del Ebro* nº XXI.
- (1931). Publicación de la Confederación Sindical Hidrográfica del Ebro Año V nº 37.
- Cucurella S. (2000). *Catalunya 2000. Situació política*. Barcelona: Portic-Panorama
- Custodio E. (1993). "Entrevista con Emilio Custodio". *Rev. Medi Ambient*, Generalitat de Catalunya, nov.1993.
- CHE (1976). *Memoria 1946-1975*. Zaragoza: Confederación Hidrográfica del Ebro- Ministerio de Obras Públicas.

- Cechi A. (1998). "Agricultura i Territori a Catalunya. El Desenvolupament Rural en l'Horitzó Post 2000". *Dossier Agraris*. 1998:4.
- Dahl R.A. (1999). *La Democracia. Una Guía para los ciudadanos*. Madrid:Taurus.
- (1990). *La Democracia y sus Críticos*. Madrid:Paidós.
 - (1966). *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- DARP (1999). *Regadius. Present i futur a Catalunya*. Generalitat de Catalunya- DARP.
- Del Campo García A. (2000). "Comentarios sobre la Ley de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas, desde el punto de vista de los usuarios regantes" en Embid Irujo A. (2000) *La Reforma de la Ley de Aguas*. Madrid: Civitas.
- (1998). "Repercusiones de la PDM en los usuarios", Conferencia pronunciada por el Presidente de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes. Inforagua 20.
- Dente B. (1995). "Introduction: The Globalization of Environmental Policy and the Search for New Instruments". En Dente B. *Environmental Policy in Search for New Instruments*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- 1993, "Deciding about waste facilities siting. Lessons from cases of success in five European countries" Instituto per la Ricsersa Sociales. WP Draft version for 1/2/93 meeting.
- DGPT (1995). "El Regadío Español: Evolución reciente, competitividad y perspectivas en el contexto europeo y mundial". Dirección General de Planificación Territorial: MOPTMA *Ciudad y Territorio III* (105) 1995.
- Díaz L. (1998). "Las políticas hídricas en Cataluña. Entre la continuidad y el cambio en los modelos de gobierno y de gestión de los recursos hídricos de Cataluña". Trabajo de investigación Doctorado en Ciencia Política y Administración. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Díaz Pinilla M. (1989). "Esquema histórico de la ingeniería y la gestión del agua en España". *Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos* nº 13.
- Dirección General de Planificación Territorial (1995). "El regadío español: evolución reciente, competitividad y perspectivas en el contexto europeo y mundial". *Ciudad y Territorio III* nº105.
- Donati P.(1992). "Political Discourse Analysis". En M. Dani y R. Eyerman (eds.). *Studing Collective Action*. Londres: Sage.
- Douglas Mary (1996). *Cómo piensan las Instituciones*. Madrid: Alianza Universidad.
- (1970). *Símbolos naturales. Exploraciones en cosmología*. Madrid: Alianza.
 - y A. Wildavsky (1983). *Risk and Culture*. California: Universidad de California.
- Dowding, K. (1995). "Model o metaphor? A critical Review of the Policy Network Approach", *Political Studies*, Abril.
- DPTyOP (1995). "Plan Hidrológico de las Cuencas Internas de Cataluña", Gobierno Generalitat de Cataluña.
- (1989). "Plan Hidrológico de las Cuencas Internas de Cataluña", Gobierno Generalitat de Cataluña.
 - (1981). "Marc per al pla d'aigües de Catalunya", Gobierno de la Generalitat de Cataluña.
- DSPC (1991). SP- nº 107/23-10-91.
- (1990). /P- N. 49 / 21 de febrer de 1990 / SP- nº 42 y 43.1.
 - (1987). Diario de Secciones del Parlamento de Cataluña, Exposición del Consejero del DOPyPT ante el Pleno del Parlamento / SP-nº 101 del 1 de julio de 1987.
- Dudley G. (1999). "British Steel and Government Since Privatization: Policy Framing and the transformation of policy Networks". *Public Administration*:77: 1.
- Edelman M. (1985). *The Symbolic Uses of politics*. Chicago: University of Illinois Press.

- (1988). *Constructing the political spectacle*. Chicago-Londres: The University of Chicago Press.
- Eder K. (1997a) "La paradoja de la "cultura". Más allá de una teoría de la cultura como factor consensual". *Zona Abierta* 77/78.
- (1997b). "La Institucionalización de la Acción Colectiva: ¿Hacia una nueva problemática teórica en el análisis de los movimientos sociales?". En Ibarra P. y Tejerina B.(eds.) *Los Movimientos Sociales. Transformaciones Políticas y Cambio Cultural*. Madrid: Trotta.
- Eduardsen U. (1997). "A Cultural Approach to Understanding Modes of Transition to Democracy". *Journal of Theoretical Politics* 9:2.
- Eckstein H. (1996). "Culture as foundation concept for the social Sciences". *Journal of Theoretical Politics*: 8: 4.
- Elster J. (1989). *El Cemento de la Sociedad*. Barcelona: Gedisa.
- (1984). "Marxismo, funcionalismo y teoría de los juegos. Alegato a favor del individualismo metodológico". *Zona Abierta* nº 33.
- Embid Irujo A. (1999). *Planificación hidrológica y política hidráulica. El Libro Blanco del Agua*. Madrid: Civitas.
- (1995). "Mito, paradoja y realidad en el ordenamiento jurídico de las aguas continentales". *Ciudad y Territorio*, III (105).
- (1993)"Competencias Constitucionales sobre las aguas continentales" *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 13. nº 37.
- (1991). *La Planificación hidrológica. Régimen Jurídico*. Madrid: Tecnos.
- Espinagosa J. y J. Planes (1988). *Tàrrega. Aproximació a la Història dels seus Ayuntaments entre 1884-1939*. Lérida: Diputació de Lleida-Ayuntamiento de Tàrrega.
- Estalella E. y Carrasco S. (1998). "La Cataluña Rural Contemporània" en Giner S. (Dir.) *La societat catalana*. Barcelona: Instut d'Estadística de Catalunya.
- Etxezarrete M. (1998). "Tendencias de evolución de la Agricultura del siglo XXI".La Cataluña agrària en l'horitzó del 2001. *Dossiers agraris* nº 4.
- Etzioni A. (1999). *La Nueva Regla de Oro. Comunidad y Moralidad en una Sociedad Democrática*. Barcelona: Paidós.
- (1968). *The Active Society*. New York: Free Press.
- (1967) "Mixed Scanning: a "third" approach to decision making" *Public Administration Review*, New York: Free Press.
- Grinto F. P. de (1929). "Los problemas de drenaje en el Canal de Aragón y Cataluña". Publicación de la Confederación Sindical Hidrográfica del Ebro Año 3 nº 31.
- Fanlo Loras, A. (1996). *Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones hidráulicas*, Madrid: Civitas.
- Fernández J. (1998). "Nuevos regadíos versus modernización" Simposio II *El agua y sus usos agrarios*. En Arrojo P. et al. (eds) *Hacia una nueva cultura del agua. El agua a debate desde la universidad*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza.
- Florensa M. (1927). "Bases para reglamentar el aprovechamiento de las aguas del Canal de Aragón y Cataluña solucionando las dificultades actuales". En *IV Congreso Nacional de Riegos*. Barcelona: Instituto Agrícola San Isidro mayo 1927.
- Folch R. (1998a). "Ecologismo: uso y abusos". *Medi Ambient* junio 1998.
- (1998b). *Ambiente, emoción y ética. Actitudes ante la cultura de la sostenibilidad*. Barcelona: Ariel.
- Font N. (2000). "Local y sostenible". En Font N. y J. Subirats *Local y sostenible. La agenda 21 local en España*. Barcelona: Icaria.

- Font Rius (1983). *Cartas de población y franquicias de Cataluña II*. Madrid: CSCIC.
- Fontana J. (1986). "Reflexiones sobre la naturaleza y las consecuencias del franquismo". En Sheelag M et al. *España bajo el franquismo*. Barcelona: Crítica.
- Foucault (1984). *El orden del discurso*. Barcelona: Tousquets.
- Fox I. (1976). "Institutions for Water Management in a Changing World" en *Natural Resources Journal*, vol. 16, nº 4.
- Friedland R. y R. Alford (1991). "Symbols, Practices and Institutional Contradictions". En Powell W. y DiMaggio P. *The New Institutionalism in Organization*. Chicago -Londres: The University of Chicago Press.
- Friedman J. (1991). *Planificación en el ámbito de lo público*. Madrid: MAP.
- Frutos L. (1992). "Instituciones del regadío y administración del agua en el Valle del Ebro", en Gil Olsina A. *Demanda y Economía del Agua en España*. Alicante: Instituto Universitario de Geografía. Universidad de Alicante.
- Fundación Entorno (1998). *Libro Blanc, de la Gestión Medioambiental en la Industria Española*. Barcelona: Fundación Entorno-Mundi Prensa.
- Fusté H. (1998) "Entrevista con Helena Fusté". *Medi Ambient*. Generalitat de Catalunya, junio 1998.
- Gabriel O. (1990). *Cambio Social y Cultura Política. El caso de la República Federal Alemania*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Galilea P. (1998). "Las aguas Subterráneas como recursos de propiedad común: aprendiendo de la experiencia de California". Ponencia presentada en el *Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión de Aguas*. Zaragoza septiembre 1998.
- Gamson W. A. (1988): "Political Discourse and Collective Action". En B. Klandermans, H. Kriesi y S. Tarrow (eds.). *From Structure to Action: Comparing Social Movements Research Across Cultures*. Greenwich: CT, JAI Press.
- (1992). *Talking Politics*. Cambridge: University Press.
- García Alvarez-Coque J.M. (1991). "La intervención del Estado en los países desarrollados". En García Alvarez-Coque J.M. *Análisis Institucional de las Políticas Agrarias. Conflictos de Intereses y Política Agraria*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- García Sanz B. (1996). *La sociedad rural ante el Siglo XXI*. Madrid: Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación.
- Garrabou R. (1978). "El Campo catalán en los siglos XIX y XX". *Cuadernos de Historia Económica de Cataluña* nº 19.
- Garrido A., Iglesias E., Blanco M. (1996). "Análisis de la actitud de los regantes ante el establecimiento de políticas de precios públicos". *Revista Española de Economía Agraria*:4:178.
- Gàzquez A. y J. Sió (1999). "L'us eficient de l'aigua de reg" *Cataluña Rural y Agrària* nº 59.
- Geertz C. (1990). *La Interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.
- (1973). "The wet and the dry: traditional irrigation in Bali and Morocco". *Human Ecology*, 1:23-39.
- Gil Olsina A. y A. Morales Gil (1992). *Hitos históricos de los regadíos españoles*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- (1992b). "Las Políticas Hidráulicas del Reformismo Ilustrado". En A. Gil Olsina y A. Morales Gil (eds) *Hitos Históricos de los Regadíos Españoles* Madrid: MAPA.
- Glick T.F. (1988). *Regadío y sociedad en la España medieval*. Valencia: Del Cenia al Segura.
- Goffman E. (1974). *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. Nueva York: Harper and Row.

- Gomà R. y Subirats J. (1998). *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- Gomez Ayau E. (1978). "De la reforma agraria a la política de colonización". *Agricultura y Sociedad*, nº 7.
- Gómez González M. (1921). "Colonización de las grandes zonas de regadío. Relaciones entre propietarios y cultivadores. *III Congreso de Riegos III*. Valencia.
- Gómez Simón F. (1930). "Aprovechamiento Combinado de los Ríos Ésera y Noguera-Ribagorzana" Archivo de la Confederación Sindical Hidrográfica del Ebro.
- González J. (1987). *Comentarios a la ley de aguas*. Madrid: Civitas.
- Gonzales J. y Martínez J. (1984). "Las aguas públicas y el régimen de propiedad" en *Estudios de Derecho Hipotecario y de Derecho Civil III*. Madrid.
- Gooding R.E.(1996). *The Theory of Design Institutional*. Cambridge: Cambridge University Press .
- Gross Jonathan L. y S. Rayner (1985). "Measuring Culture. A paradigm for the Analysis of social Organization". New York: Columbia University Press.
- Gumperz J. (1975). "Prólogo". En Sánchez M. y G. Blount (eds) *Sociocultural Dimensions of Language Use*. New York: Academic Press
- Gunther R. (1996). "The impact of Regime change of Public Policy: The case of Spain". *Journal of Public Policy*:16:2.
- Hall P. (1990). "Policy Paradigms, social learning and the state: The case of Economic Policy Making in Britain" (Estudio). Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, 1990/4.
- Hall S.(1997). "The centrality of Culture: Notes on the cultural revolutions of our time". En K. Thompson (de) *Media and Cultural Regulation*, Londres: Sage-The Open University.
- (1987). "Cultural Studies: two Paradigms". En T. Bennet et al. (eds.) *Culture, Ideology, and, social Process*. Londres: B.T. Batsford-Open University Press.
- (1983). "The Great Moving Right Show". En S. Hall y M. Jacketts (eds) *The Politics of Thatcherism*. Londres: Laurance y Wishart.
- Hampton J. (1982). "Giving the grid/group dimensions an operational definition". En Mary Douglas Ed. *Essays in the sociology of perception*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Hardin G. (1968). "The Tragedy of Commons". *Science* 162.
- Heidenheimer A. ; H. Hecló; C. Teich-Adams (1990). *Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in America, Europe and Japan*. New York: St. Martins Press.
- Heritier, A. (1993). "Policy Network Analisis: A tool for Comparative Political research", en Kenen H. ed.. *Comparative Politics: new directions in theory and method*. VU University Press, Ámsterdam.
- Hernández J.M. (1994). "La planificación hidrológica en España". *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 167.
- Holling C.S. et al. (1978). "Myths of ecological stability: "Resilience and the problem of failure". En Smart, C.F. y Stanbury , W. T. (eds.) *Studies in Crisis Management*. Butterworth for the Institute for Research on Public Policy, Montreal.
- Hood C. (1996). "Control over Burocracy: Cultural Theory and Institutional Variety", *Journal of Public policy* 15:3.
- Howarth D. (1997). "La Teoría del discurso", en Marsh y Stoker *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
- Hundley N.Jr. (1992). *The Great Thirst. California and Water. 1770-1990*. Berkeley: University of California Press.
- Hungtington S (1997). "After Twenty years: The Future of The Third Wave" *Journal of Democracy*, vol. 8, núm. 4.

- (1991). *The Third Wave: Democratization in the late Twenly Century*, Norman, University the Oklahoma Press.
- I Congreso de Riegos (1914). *Congreso de Riegos de 2 a 6 de octubre 1913*. Zaragoza: Tipografía de G. Casañal.
- Ibarra P. y A. Rivas. (1996). "Environmental Public Discourse in the Basque Country : The Conflict of the Leizaran Motorway", *Comparative Social Research*, Supplement 2.
- ICWE (1992). *International Conference on Water and the Environment, Development Issues for the 21 Century*. Dublin, Ireland, 26-31 de marzo 1992.
- Iglesies J. (1968). "Els Conflictes del Canal d'Urgel". *Episodis de la Historia*. Barcelona: ed. Rafael Dalmau.
- Immergut E.M (1998). "The Theoretical core of the new Institutionalism". *Politics and Society*: 26:1.
- (1992). "Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe". Nueva York: Cambridge University Press.
- INC/IRYDA 1953, *Proyecto de Plan Global de Colonización Canal de Aragón y Cataluña*, Madrid, 222.210, 16.
- INE (1998). *Encuesta de Empresas de suministro y Tratamiento de Aguas*. Madrid: Instituto Nacional de Estadísticas.
- InforAGUA (1988). "Propuesta de Directiva Marco de la Unión Europea sobre Política del Agua y su repercusión en España", Boletín del Foro del Agua, marzo 1988.
- Inglehart R. (1977). *Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. Nueva Jersey: Princenton.
- IX Congreso Nacional de CR (1998). "Ponencias y comunicaciones". Zaragoza: Comunidad General de Usuarios del Canal Imperial de Aragón.
- Jänicke, M. y H. Weider (eds) (1997). *National Environment Policies. A comparative Study of Capacity Building*. Berlin/New York: Springer.
- Jaubert de Passá (1844). *Canales de riego de Cataluña y Reino de Valencia, leyes y costumbre que los rigen: Reglamentos y Ordenanzas de sus principales acequias*. Valencia: Sociedad Económica de amigos del País.
- Jenkins-Smith H. y Sabatier P. (1994). "Evaluating the advocacy coalition Framework". *Journal of Public Policy*, 12-2.
- Jiliberto R. y A. Merino (1997). "Sobre la situación de las Comunidades de Regantes" en López- Gálvez, J. y Naredo J.M. eds. *La gestión del agua de riego*. Madrid: Fundación Argentaria-Visor Distribuciones.
- Jiménez J. et al. (1998) "Análisis crítico de los precios del agua como instrumento de gestión de los regadíos españoles renta agrícola y recuperación de la agricultura de riegos en España". En Arrojo P. et al. *Hacia una nueva cultura del agua. El agua a debate desde la universidad*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza.
- Jonhston H. (1991). *Tales of Nationalism: Catalonia, 1939-1979*. NJ: Rutgers University Press, New Beunswick.
- Jordan G. y J. Richardson (1977). "The origins of Water Act 1973". *Public Administration*, Vol. 55, pp. 317-34.
- Jordana de Pozas J. (1932). "Problemas de Saneamiento en el Canal de Aragón y Cataluña" Revista de la Mancomunidad Hidrográfica del Ebro. año VI nº 57.
- (1935) "Informe agronómico sobre el pantano de Oliana". Documentación Archivo CHE.
- Jordana J. (1995). "El análisis de los *Policy Networks*: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre las políticas públicas y el Estado?" GAPP nº 3.
- Junta d'Aigües (1996). "L' Aigua a l'Horta de Lleida". Barcelona: Junta d'Aigües-Generalitat de Cataluña.

- Junta de Sanejament (1996). "El Sanejament a Catalunya, Balanç 1992-1996". Barcelona: Departamento de Medio Ambiente.
- Junyent R. (1983). "Ingeniería civil: Impactos y cambios sociales. Vol I". Tesis Doctoral. UAB
- (1981). "El impacto sociológico de una obra de ingeniería civil en la agricultura: el caso del Canal de Urgel". *I Congreso de Sociología*. Zaragoza septiembre 1981.
- Karl T. (1991). "Dilemmas of democratization in Latin America" *Comparative politics* 23 (octubre).
- Kelly W.W. (1983). "Concepts in the Anthropological Study of Irrigation". *American Anthropologist* 85 (4).
- Kelso M. (1967). "The Water is Different Syndrome, or What is Wrong with the Water Industry?". *Communication Presented to American Resources Association*, San Francisco.
- Kenis-Schneider (1991). "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox". En Marin B. y Mayntz R. 1991, "Policy Networks. Empirical evidence and Theoretical Considerations". Frankfurt-Colorado: Campus Verlag-Westview Press.
- Keraundren P. (1996). "In Search of Culture: Lessons From The Past to the Past find a role for the Study of Administrative Culture", *Governance:9:1*.
- Kickert W. (1997). "Strategies for Networks Managements. Managings Networks in Public Sector: Findings and Reflections". En Kickert W. y et al. "Managing complex networks. Strategies for the Public Sector. Londres: Sage Publications.
- King A. (1973). "Ideas, Institutos and Policies of Governments: A Comparative Analysis", *British Journal of Political Science*,3.
- Kingdon J. (1995). *Agendas, Alternative, and Public Policies*. Nueva York : Harper Collins-College Publishers.
- Koehane R. y E. Ostrom eds. (1995). *Local Commons and Global Interdependence*. Londres: Sage Publications.
- Kooiman J. ed. (1993). *Modern Governance. New government. Society interactions*. Londres: Sage Publications.
- Krinner W. (1995). *Influencia de los aspectos de organización y gestión en la eficiencia de los sistemas de riego*. Madrid: Centro de Estudios Hidrográficos, Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente.
- Kucks S. (1998). "Policy Framework. The Netherlands". En G. Schrama *Drinking Water Supply and Agricultural Pollution*. Harbound: Kluwer Academic Publishers.
- Lacambra M. (1999). "Entrevista a Marta Lacambra"..*Medi Ambient*, dic. (25).
- Lacasa M., Nadal E. y Pina F. (1995). "El Pacto del Agua en Aragón: descripción y consideraciones".Ciudad y Territorio. *Estudios Territoriales III* (105).
- Lamo Espinoza J. (2000). "El regadío español en un mundo globalizado". *II Symposium Nacional de regadíos. Colegio de Ingenieros Agrónomos*. Madrid 7 de febrero 2000.
- Lanclau E. (1988). "Building a new Left: An interview with Ernst Lanclau" *Strategies I*.
- Lane J.E. (1993). "The Public Sector. Concepts, Models and Approaches". Londres: Sage.
- Lasswell H. (1974). *La política como reparto de influencias*. Madrid: Aguilar.
- (1948). "The Structure and Function of Communication in Society". En Laswell H. (ed) *The Communications of Ideas*.NewYork: Harper and Brothers.
- Latorre X. (1995). *Història de l'Aigua a Catalunya*. Barcelona: L'abecedari.
- LBA (2000). *Libro Blanco del Agua en España*, Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.
- Leach E. (1959). "Hydraulic society in Ceylan", *Past and Present* nº 15.

- Lemeunier G. (2000). "Hidráulica agrícola en la España Mediterránea, S. XVI y XVII. La formación de los regadíos clásicos". En Barciela C. y J. Melgrarejo (eds) *El Agua en la Historia de España*. Alicante: Publicaciones Universidad de Alicante.
- Lipset S.M. (1990). "The Centrality of Political Culture", *Journal of democracy*. nº 1
- Llamas M.R. (1989). "Comentarios sobre la aplicación de la nueva legislación a la gestión de las aguas subterráneas". *Obras Públicas* nº 13.
- (1984). "Política hidráulica y génesis de la política hidráulica en España". *Separata Rev. CIMBA* nº 218.
- Llandosa J. (1980). *Historia de la Ciudad de Lleida*. Barcelona: Curiel.
- Llorensa M. L. (1994). "La modernizació de la gestió administrativa a la Generalitat de Catalunya" *Autonomies*, julio 1994.
- Lluch E. y R. Seró (1970). *La Regió Fruitera de Lleida*. Barcelona: Servei d'Estudis de la Banca Catalana.
- López A. (1992a). "El Regadío, salvación de la patria y fuente de felicidad según los Congresos Nacionales de Riegos (1913-1934)".
- López A. -(1992b). "Significado, contenido temático, ideología de los Congresos nacionales de Riegos 1913-1934" en Gil Olsina A. y Morales Gil A. *Hitos históricos de los regadíos españoles*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- López Palomeque F. ed. (1993). *La regió agrària de Lleida*. Lérida: Pages editors.
- López Pardo J.R. (1995). "El Regadiu y el desenvolupament econòmic". En *Seminari Internacional El Gran Debat de l'Aigua*. Lérida: IRTA-UNTEC.
- Lowi T. (1996). "Políticas Públicas. Estudios de Caso y Teoría Política". En Aguilar L. (ed) *La Hechura de las políticas* México: Miguel Angel Porrúa.
- (1972). "Four systems of Policy, Politics and change". *Public Administration Review* nº 4.
- Lukes S. (1974). *Power: A Radical View*. Londres: Mac Millan.
- Maass A. (1994). "Estructuras de poder y cohesión social en los sistemas de regadío del oeste de los Estados Unidos y del Levante Español". En Romero J. y C. Giménez (eds.) *Regadíos y estructuras de poder* Alicante: Instituto de Cultura Juan Gil-Albert-Diputación de Alicante.
- (1950). "Congress and Water Resources". *The American Political Science Review* vol XLIV.
- Maestre R. J. (1967). *Comunidades de Regantes. Concepto, naturaleza jurídica y regulación positiva*. Barcelona: Bosch.
- Magre J. y Martínez E. (1996). "La Cultura Política", en Caminal M., *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Tecnos
- Mairal Buil G. (1996). *La identidad de los Aragoneses*. Huesca: Egido.
- y Bergua Amores J.A. (1998). "Del economicismo al culturalismo. El agua y los conflictos". *Demófilo* nº 27.
- Bergua Amores J.A, Puyal Español E. (1997). *Agua, Tierra, Riesgo y Supervivencia. Un estudio antropológico sobre el impacto sociocultural derivado de la regulación del río Esera*. Zaragoza: Prensa Universitaria.
- Maluquer J. (1990). "Las técnicas hidráulicas y la gestión del agua en la especialización industrial de Cataluña". En Alberola A. et al *Agua y modo de producción*. Barcelona: Crítica.
- (1983). "La despatrimonialización del agua: Movilización de un recurso natural fundamental". *Revista de Historia Económica*. Año 1 nº 2.
- Mancomunidad del Ebro (1931). *Censo de Regantes del Canal de Aragón y Cataluña*. Zaragoza: Mancomunidad del Ebro.

- MAPA 1997 "Estudio de caracterización y tipificación de los regadíos existentes en Cataluña. 1997" *Tomo IV anejos a la memoria 3. Plan Nacional de Regadíos*. Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación-Odisa- Proser.
- (1990-91). *Historia y evolución de la colonización agraria en España*. vol.I, II y III. Madrid: Ed. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Pesca-Ministerio para las Administraciones Públicas-MOPU,.
- Marcet J. (1987). *Convergencia democrática de Cataluña*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- March J. y J. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions. Basis of politics*. New York: The Free Press
- (1984) "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *The American Political Science Review*, vol. 78:3.
- March J. y Simon H. (1987). *Teoría de la Organización*. Barcelona: Ariel
- Marcuello J.R. (1992). *Francisco de los Ríos*. Zaragoza: Diputación de Aragón..
- Marimón F. (1996) *Present y futur de l'agricultura a Catalunya. Conferència pronunciada a Vilablareix el 16 de maig de 1996*. Barcelona: DARP.
- Marsh D. y Stocker G. (1997). *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
- Marsh D., Rhodes R.A.W. (1992). "Policy Communities and Issue Networks". En Marsh D. y Rhodes R.A.W. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Calredon Press.
- Martín M. (1973). "El agua, factor importante en el desarrollo económico y social". *Revista Agua* nº 80- 81.
- Martínez Gil (1997). *La nueva Cultura del Agua en España*. Bilbao: Bakeaz.
- Martin-Retortillo S. (1997). *Derecho de aguas*. Madrid: Civitas.
- (1996). "De les Comunitats de Regants a les Comunitats d'usuaris de les aigües públiques". *Autonomies*. nº 21.
- (1995) "Titularidad y Aprovechamiento de las Aguas" Discurso leído el 29 de mayo de 1995 en la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia. Madrid: Civitas.
- (1963) "La Ley de Aguas de 1866". Madrid: Centro de Estudios Hidrográficos.
- (1960) "De las Administraciones Autónomas de las Aguas Públicas". Sevilla.
- (1960a). "Problemas de organización en materia de aguas públicas". *Revista de Administración Pública* nº 33.
- Masferrer A. (1973). "El problema de la fijación de precios de los servicios públicos en España", *Revista Agua* nº 80.
- Massot i Martí A. (2001). "Cataluña i la PAC del segle XXI: de l'administració agrària a la política territorial agro-rural". En Gomá y Subirats (coords.) *Govern i polítiques públiques a Catalunya 1980-2000*. Barcelona: UAB.
- Matés J. (1995-1996). "El problema del agua en la segunda industrialización" *Rev. Facultad de Humanidades de Jaén* III. Jaén.
- (1994). "El abastecimiento de agua de Barcelona: de las tentativas municipalizadoras al predominio de la empresa privada 1800-1900". *Rev. Facultad de Humanidades de Jaén* III.
- Mates Dalmasas J. (1996). *Las élites políticas de la administración. Los altos cargos de la Generalitat de Cataluña*. Barcelona: Cedes.
- Mateu J. (1996). "Els fracas del plans de regatge". En Mateu et als. *El Tresor dels Canals d'Urgel*. Lérida.: Pagès editors.
- Mateu J., J. Vallverdú, Ripoll J. (1996). *El Tresors dels Canals d'Urgell*. Lleida: Pagès editors.

- Mateu J.J. (2000). "Las perspectivas de futuro de regadío en Cataluña: un camino plagado de incertidumbres". Ponencia presentada en el *X Coloquio de Geografía Rural de España*. 25 al 29 de septiembre de 2.000. Lérida.
- Mateu J. J. y F. García (1998) "El papel del Regadío en la Agricultura Catalana: hacia una redefinición necesaria". Ponencia presentada ante el *Congreso sobre Planificación y Gestión de Aguas*. Zaragoza 1998.
- Mayayo A. (1998). "Sindicalisme i cooperativisme agraris als Països Catalans (1890-1990)". En Barrull J., J. Busqueda y E. Vicedo *Solidaritats pageses, sindicalisme y cooperativisme*. Lérida: Institut d'Estudis Llerdencs.
- (1995). *De Pageses a ciutadanos*. Barcelona: Afers
- Mayntz R. (1999). "Teoria della governance. Sfide e prospettive". *Revista Italiana di Scienza Política*. Año XXIX nº 1. Abril.
- (1993). "Los fracasos del gobierno y el problema de la gobernabilidad". En Kooiman J. Ed. 1993 *Modern Governance. New government. Society interactions*. Londres: Sage Publications.
- (1993). "Comments" en J. Kooiman (ed.) *Modern Governance. New Government. Society Interactions*. Londres: Sage Publications.
- MCGR AyC "Memorias CGR AyC" para distintos años.
- MCGR Piñana "Memorias CGR Piñana" para distintos años.
- MCGR Urgel "Memorias CGR Urgel" para distintos años.
- Melgrarejo J. (1997). "El Trasvase Tajo-Segura en el centro de la tormenta política de la transición" *Areas*, nº 17.
- (1995). *La intervención del estado en la Cuenca del Segura. 1926-1986*. Valencia Textos Universitarios Instituto de Cultura Juan Gil Albert.
- (1988). "La política hidráulica primoriverista. La Confederación Hidrográfica del Segura ¿Modernización económica o consolidación de las clases dominantes del regadío?". Murcia: Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Murcia.
- Memorias Asamblea Sindicato Central de Regantes de AYC.
- Memorias Asambleas CGR AyC.
- Mezo J. (1995) "Política del agua en España en los años '80 y '90: la discusión del Plan Hidrológico nacional". Work paper. Madrid: Instituto Juan March.
- Milagro J.M. (1987). "Cataluña, decidida a sanear sus aigües". *Espais* (Julio-agosto).
- Mir J. (1991). *La reforma del Règim local a Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Mir P. (1993) "Estratègies de continuïtat de les explotacions agràries. El cas de Lleida". En López Palomeque F. ed. *La regió agrària de Lleida*. Lérida: Pages editors.
- Molas I. (1977) "Los partidos políticos de ámbito no-estatal y los sistemas de partidos". En Vega P. y otros *Teoría y práctica de los partidos políticos*. Madrid: Edicusa.
- Monclús F.J.- J.L.Oyón (1988) "Historia y evolución de la Colonización Agraria en España (1855-1973.). En *Políticas y técnicas en la Ordenación del Espacio Rural*. Volumen I. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación-Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- Moral L. (1994). "Elementos para una Teoría de los conflictos territoriales sobre el agua" *Boletín de Asociación de geógrafos* nº 18.
- ed. (1991). *La obra hidráulica en la Cuenca Baja del Guadalquivir. Siglos XVIII-XX*. Sevilla: Universidad de Sevilla.

- Morán M.L. (1997). "Sociedad, Cultura y Política: continuidad y novedad en el análisis cultural". *Zona Abierta*, 77/78.
- (1995). "La Cultura política y la Interpretación de las Transiciones a la Democracia (notas sobre el caso español)". *Política y Sociedad* nº 20.
- Morata F. (1997). "El Estado de las autonomías". En Alcántara M. Martínez A. (eds.) *Política y gobierno en España*. Valencia: tirant lo blanch.
- Mostert E. (1998). "River Basin Management in the European Union; How it is done and how it should be done". *European Water Management*. Vol. 1, No 3, 26-35.
- Moyano E. (1997) "Acción Colectiva y sindicalismo agrario en España" en Bretón V., F. García y J. Mateu *La agricultura familiar en España*. Lérida: Universitat de Lleida.
- (1991). "Estado y agricultura en el capitalismo avanzado: la necesidad de interlocutores" en García J.M. *Análisis Institucional de las Políticas Agrarias. Conflictos de Intereses y Política Agraria*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Mula A. (1996). "Cataluña alberga al 21% de las principales industrias agroalimentarias españolas" *Super Aral Lineal* 29.
- Muller P. (1990). *Les politiques Publiques*. Paris: Pesses Universitaires de France.
- Munro J.E. (1993). "California Water Politics: Explaining Policy Change in a Cognitively Polarized Subsystem", En P. Sabatier and H. Jenkins-Smith. *Policy Change and Learning*. Boulder, Co: Westview Press.
- Murray (1988). *Constructing the political spectacle*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Nadal E. (1994) "El agua en la Economía de Aragón". *Revista de Estudios Agro-sociales*. nº 167.
- (1981). "El Regadío durante la Restauración. La Política Hidráulica 1875-1902" *Agricultura y Sociedad* nº 19
 - y Lacasa M. (1995). *El Agua y el regadío en el futuro del Mundo Rural*, Madrid: Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación.
 - y Lacasa M. (1994a). "El agua en la cultura de los aragoneses" *Revista de estudios agro-sociales* nº 167.
- Naredo J.M (ed.) 1997 *La Economía del Agua en España*. Madrid: Fundación Argentaria.
- (1997a). "Elección económica versus guerras del agua" en Naredo J.M. ed. *La Economía del agua en España*. Madrid: Fundación Argentaria.
 - (1997b). "La gestión del agua en España", *Revista de Estudios Agro Sociales*.
 - (1996). *La evolución de la agricultura en España (1940-1990)*. Granada: Universidad de Granada.
 - (1997). "Enfoques económicos y ecológicos en la encrucijada actual de la gestión del agua en España". En Pedro Arrojo y J.M. Naredo *La gestión del agua en España y California*. Bilbao :Coagret-Bakeaz.
- Naredo J. M. y Gascó J. M. (1996). "Las cuentas del agua. Informe de síntesis". Madrid: Dirección General de Obras Hidráulicas. MIMAM.
- Naylon J. (1977). "Reflexiones sobre el papel de las obras hidráulicas: la irrigación y la colonización agraria en el desarrollo regional español desde 1939". *V Coloquio de Geografía*, Granada.
- Norgaard A. (1996). "Rediscovering reasonable rationality in institutional analysis", *European Journal of Political Research*, nº 29.
- (1995) "Intergenerational Commons, Globalization, Economism and Unsustainable Development". *Advances in Human Ecology*, nº 4.

- North D. (1995). "Five Propositions about Institutional Change". En Jack Knight y Itai Sened (eds.) *Explaining Social Institutions*. Michigan: University of Michigan Press.
- (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1986). "The New Institutional Economics", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*.230-7.
- Nunes Correia F. et al.(1999). "Water 2: Towards sustainable European Water Management: Appraisal of Current Water Policies and Required Action". Bruselas: DGXII/ D-5. Comisión Europea.
- Oddbjorn K. (1995). "The Impact of Old Politics and New Value Orientations on Party Choice. A Comparative Study", *Journal of Public Policy*:15:1.
- OECD (1998). *Agricultural Policy Reform and the Rural Economy in OECD Countries*. Nueva York: OECD.
- Offe K. (1992) *La Gestión Pública*. Madrid. Colección Ediciones de la Revista del Trabajo núm.36. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- y H. Wiesenthal (1980). "Two logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form", *Political Power and Political Theory*, Vol. 1. Greenwich, Conn. : JAI Press Inc.
- Oliver C. (1991). "Strategic responses to Institutional Processes". *Academy of Management Review*16.
- Olson M (1965). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge- Mass.: Harvard University Press. Editada en Olson M. (1992). *La Lógica de la Acción Colectiva*. México: Limusa.
- Orizo F.A. y Roque M.A. (2001). *Cataluña 2001. Los catalanes en la encuesta europea de valores*. Madrid: Fundación Santa María.
- Ortega N. (1979). *Política Hidráulica y política colonizadora durante la Dictadura de Primo de Rivera*. Madrid: Cuadernos Económicos del ICE.
- Ortiz Roure L.(2000). "Canal de Aragón y Cataluña" Documento mimeografiado. Biblioteca de Cataluña.
- Ostrom E. (1998). "A behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action". *American Political Science Review*: 92:1.
- (1995). "New Horizons in Institutional Analysis". *American Political Science Review*:89:1.
- (1993). "Design Principles in Long enduring Irrigation Institutions". *Water Resources Research*: 29: 7.
- (1992). *Crafting institutions for self-governing irrigations systems*. San Francisco:ICS.
- (1990). *Governing the Commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gardner y J. M. Walker (1994). *Rules, Games and Common Pool Resources*. The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Ostrom V. (1993) "Epistemic choice and Public choice". *Public Choice* 77 n°1
- Otero H. y J. Segarra (1984). "Plan de Regadíos". *El Campo* n° 95.
- Padioleau Jean (1989). *El Estado en Concreto*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Palerm A. (1990). *México prehispánico. Ensayos sobre evolución y ecología*. México DF: Consejo Nacional para la cultura y las artes.
- Pallarés F. y J. Font (1994). "Las elecciones autonómicas en Cataluña 1980-1992". En Del Castillo P. *Comportamiento Político y electoral*. Madrid: CIS.

- Pan-Montojo J. (1995). "La administración agraria en España, 1847-1907". *Noticiero de Historia Agraria* nº 10.
- Pardo L. (1933). *Plan Nacional de Obras Públicas. Ministerio de Obras Públicas*. Madrid: Centro de Estudios Hidrográficos.
- (1930). *La Confederación del Ebro. Nueva Política Hidráulica*. Madrid: CIAP.
- (1929). "La Conquista del Segre. Problemas del Urgel". Conferencia pronunciada en el teatro de Lérida en octubre de 1928. Zaragoza: Imprenta Editorial Gambón.
- Parsons T. (1968). *La estructura de la Acción Social*. Madrid: Guadarrama.
- Parsons W. (1995). *Public Policy*. Addershot-Brookfield: Eduard Elgar.
- Pascual F. y A Larrull (1998). "Los cambios recientes en la evolución demográfica de las áreas rurales catalanas: de la crisis al crecimiento". *Agricultura y Sociedad*: 86 (mayo-agosto).
- PCD (1997). "Proposal for a Council Directive establishing a Framework for Community Action in the field of Water Policy". *Com (97)49 def.*. Bruselas: Commission of The European Communities.
- Pérez Andón C. (1995). "El Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro. Cuencas de Cataluña: Concurrencia de competencias e instrumentos de cooperación". En Berga L. ed. *El Agua en Cataluña*. Barcelona.
- Pérez Díaz V. - (1983). "Los nuevos agricultores" *Papeles de Economía Española*.
- (1994) "Aguante y Elasticidad". *Papeles de Economía Española* nº 60/61
- Pérez Díaz V. et al. (1996). *Política y Economía del agua en España*. Madrid: Círculo de Empresarios.
- Pérez Pérez E. (1994). "Naturaleza de las Comunidades de Usuarios del agua y esquema de su régimen jurídico". *Revista de Derecho Administrativo* nº 81.
- (1992). "Disposiciones Decimonónicas sobre aguas. Ley de 1879". en Gil Olcina A. y Morales Gil A. (eds) *Hitos Históricos de los Regadíos Españoles*. Madrid: MAPA.
- Pérez Sarrión G. (1994). "Historia y Política en el Regadío". En Latorre J.M. et al. *Agua y Progreso Social*. Huesca: IEA.
- Perman R. y J. McGilvray (1996). *Natural Resources and Environmental Economics*. London/New York: Logman.
- Peron R., J. Llandonoso, R. Morell y J. Clué (1970). *Almacellas. Visió d'un poble*. Almacellas: Publicacions de l'Abadía de Montserrat.
- Pla J. (1952). *Els Pagesos*. Barcelona: Destino.
- PNOH (1933). "Plan Nacional de Obras Hidráulicas". Centro de Estudios Hidrográficos-MOP Prat N. (1999). "Ecología y gestión del agua en Cataluña". *Medi Ambient* nº 25.
- Pizzorno A. (1981). "Los intereses y los partidos en el pluralismo". En S. Berger (comp.) *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental*. Madrid: Ministerio de Trabajo.
- Powell W. y DiMaggio P. (1991). *The New Institutionalism in Organization*. Chicago -Londres: The University of Chicago Press.
- Pujadas R. (1999). "L'embassament de Rialb i la regulació del Riu Segre. Passat, present i futur d'una obra problemática". *L'Avenc* nº 234:8:11.
- Pujol J. (1998). "Debate de la Política General del Parlamento de Cataluña", diario La Vanguardia 30 de septiembre.
- Putnam R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*-Princeton: Princeton University Press.
- Pye L. (1995). "Political Culture". En *The Encyclopedia of Democracy*, vol.III. Londres: Routledge.
- Quivy R. y Campenhoudt L. (1997). *Manual de Recerca en Ciències Socials*. Barcelona: Herder.

- Ramió C. (1999). *Teoría de la organización y Administración Pública*. Barcelona: Tecnos-Universidad Pompeu Fabra.
- Ramió R. y J. Subirats (1995). “Los aparatos administrativos de las Comunidades Autónomas (1980-1995); entre el mimetismo y la diferenciación”. *Revista Vasca de Administración Pública* nº 45 vol. II.
- Ramón J. (2000). “La complicada Gestació del Canal d'Urgel. Cinc-Cents anys de projectes, fracassos i oposicions (1341-1854)”. en E. Vicedo (ed.) *Terra, agua, societat i conflicte a la Catalunya occidental*. Lleida: Pagés editors.
- Ramos J.L. y A. Merino (1998). “Las Comunidades de Regantes y la Nueva Política del agua: Los problemas de la Acción Colectiva”. En Arrojo P. et al. (eds) *Hacia una nueva cultura del agua. El agua a debate desde la universidad*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza.
- Reales L. (1997). “Entrevista Pep Riera”. *Medi Ambient* nº 8.
- Regonini G. (1991). "El estudio de las Políticas Públicas". *Documentación Administrativa*, 224-225.
 -(1995). *Politiche pubbliche e democrazia*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiana.
- Regsa (1993). *Pla de Regs 1993. Pla de actuacions. Pla economic-financer. Pla de tesorria*. Regsa-Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca-Departament de Política Territorial i Obres Públiques. Generalitat de Catalunya.
- Rhodes R.A.W. (1997). “Foreward” en Kickert W. y et al. eds. “Managing complex networks. Strategies for the Public Sector. Londres: Sage Publications.
 - (1997). “El Institucionalismo”. En Marsh D. y G. Stocker *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
- Richardson J.(1995) “EU water policy: uncertain agendas, shifting networks and complex coalitions” en Bressers H. Et al eds. *Networks for Water Policy. A Comparative Perspective*. Londres: CASS.
 - (1982). *Policy styles in Western Europe*, Londres: Allen and Unwin.
- Riexac J. y García X. (1985). “El Pantà de Rialb”. Barcelona: Ed. Pòrtic.
- Ripoll J. (1992). "El moment triomfal. La reversió al país regant" en J. Mateu et al eds. *El Tresor dels Canals d'Urgel*. Lérida: Pagés editors.
- Rivas A. (1998). “El Análisis de Marcos: Una Metodología para el estudio de los movimientos sociales” en Ibarra P. y Tejerina B. (eds.) *Los Movimientos Sociales. Transformaciones políticas y Cambio Cultural*, Madrid, ed. Trotta.
- Roca i Cabedo P. (1910). *El problema de los riegos del Canal de Urgel*. Barcelona: Ed. Pedro Ortega.
- Rogers E. M. y L. S. Svenning (1973). *La modernización entre los campesinos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Romero J. y C. Giménez (1994). *Regadíos y estructuras de poder*. Alicante: Instituto de Cultura Juan Gil-Albert. Diputación de Alicante.
- Romero J. y T. Peris (1992). “Geografía general de los Países Catalans: Els Rius y la Vegetació”, *Encyclopedia Catalana*. Barcelona.
- Ruiz Olabuenaga, J. I. (1999). *Metodología de la investigación cualitativa*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- Sabartés J.M. (1993). “La Regió Fruitera de Lleida. Vint Anys despres”. En López Palomeque F. *La regió agrària de Lleida*. Lérida: Pages editors.
- Sabatier P. (1986). “Top-Down and Botton-Up models of Policy implemantation: A Critical Analysis and Suggested Synthesis”, *Journal of Public Policy* 6 (January).
- Sabatier P. y Jenkins-Smith (eds) (1993) *Policy Change and Learning*. Boulder, Co: Westview Press.
- Sánchez A. (1985). “La Ley de Aguas Española de 1985 y la Directiva Marco de la UE”. *Rev. española de derecho administrativo* nº 96.

- Sánchez i Vilanova L. (1993). *L'aventura hidroelectrica de la Ribagorzana: ENHER i la seva influència en la transformació socio-econòmica de l'Alta Ribagorzana*. Lérida: Associació d'Amics de l'Alta Ribagorzana.
- Sánchez Morón M. (2000). "Aspectos ambientales de la Modificación de la Ley de Aguas 2000". En Embid Irujo A. *La Reforma de la Ley de Aguas*. Madrid: Civitas.
- Sancho G. (1976). *1926-2976. Cincuentenario de la creación de las Confederaciones hidrográficas. Conferencia Internacional sobre las organizaciones para la gestión autónoma del agua*. Madrid: Dirección General de Obras Hidráulica. MOPU.
- Sancho R. (1998). "El Plan Nacional de Regadíos: Horizonte 2008" *Agricultura y Sociedad*: 86.
- Sanz M. y F. Celma (1998). "Memoria, Identidad y conflicto: el agua en Valderrobres" comunicación presentada en *Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión de Aguas*. Zaragoza septiembre 1998.
- Saurí Pujol D., A. Durà y F. Muñoz (1999). "Sostenibilidad y conflictos distribucionales: el caso de las tasas sobre el agua en el Área Metropolitana de Barcelona", comunicación presentada en el *Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión de Aguas*. Zaragoza septiembre 1998.
- Scharpf F.W. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-centered Institutionalism in Policy Research*. USA: Westview Press- Harper Collins Publishers.
- Schmitt G. (1991). "El papel de las instituciones en la formulación de la política agraria: repercusiones sobre el sector agrario en una economía en crisis". En García Alvarez-Coque *Análisis Institucional de las Políticas Agrarias. Conflictos de Intereses y Política Agraria*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Schroeder L. y S.Wyanne (1993). *Institutional Incentives and Sustainable development. Infrastructure Policies in Perspective*. Boulder (Colorado): Westview.
- Schwarz, M. y M. Thompson (1990). *Divided we Stand. Redefining Politics, technology and Social Change*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Scott R.W. (1995). 'Institutions and Organizations'. Thousand Oaks-Londres. Sage.
- Sewanson D. y D.Nimmo (1990). *New Directions in Political Communication*. Beverly Hills:Sage.
- Selznick P. (1949). *TVA and the Grass Roots. A study in the Sociology of Formal Organization*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- Setuáin Mendía B. (2000). "La Reforma de la Ley de Aguas: Un recorrido por los aspectos más relevantes de la tramitación parlamentaria de la Ley 46/ 1999 de 13 de diciembre" en Embid Irujo A. *La Reforma de la Ley de Aguas*. Madrid: Civitas (2000).
- Simon H.A. (1947). "Administrative Behaviour". Nueva York: Macmillan.
- Snow, D. A., Rochford E. B., Worden St. K: y Benford, R.D. (1986). "Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation". *American Sociological Review* 51.
- Sol R.y M.C. Torres (1974). *Historia de un canal: 1147/1974*. Lérida: (eds.) Los autores.
- Somers M. (1997) "¿Qué hay de Político o de cultural en la cultura política y en la esfera pública?", *Zona Abierta* 77/78.
- Steven Kautz (1995). "Communitarianism". *The Encyclopedia of Democracy Lipset Seymour*. Londres: Routledge:.
- Storey J. (1993). *An Introductory Guide to Cultural Theory and Popular Culture*. Londres, Harvester weatshead.
- Streek W. (1988) *Interest Heterogeneity and Organizing Capacity: Two Class Logics of Collective Action?*. Work paper. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Streek W. y Schmitter P. (1991). "Community, market, state - and associations? The prospective contribution of interest governance to social orden", en Thompson G. y otros eds. *Markets, hierarchies and networks*. Londres: Sage Publications.

- Subirats J. (1996). "Un problema de estilo: la Formación de las Política Públicas en España". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- (1994) "Introducció" en "La modernizació administrativa a les comunitats autònomes". *Autonomies* (julio).
- (1989) *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: INAP.
- Sumpsi Viñas J.M (1999) "Gestión del agua y política Agraria" en Embid Irujo A. *Planificación Hidrológica y Política Hidráulica (el Libro Blanco del agua)* Madrid: Seminario de Derecho del Agua Universidad de Zaragoza– Confederación Hidrográfica del Ebro.
- (1998). "Efectos de las políticas tarifarias sobre la demanda de agua". En Arrojo P. Et al. *Hacia una nueva cultura del agua. El agua a debate desde la universidad*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza.
- (1994a). "Competitividad y Reforma Estructural de la Economía Española" en Sumpsi J. M. *Modernización y Cambio Estructural en la Agricultura Española*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- (1994b). "El régimen económico financiero del agua y la agricultura" *Revista de Estudios Agrosociales*:167-1.
- Suñol S. (1989). *El catastro rústico de las tierras de Lérida*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.
- Swchaap L. y M.J.W.Twist (1997). "The Dynamics of Closeness in Networks". En Kikert W.J.M *et als. Managing Complex Network*. Londres: Sage Publications.
- Swidler A. (1997). "La cultura en Acción: símbolos y estrategias" *Rev Zona Abierta* 77/78.
- Tábara D. (1996). *La percepció dels problems de medi ambient*. Barcelona: Beta editorial.
- Tamyko Ysa (1997) "La acción colectiva anti-canon del agua". Trabajo de Investigación (mimeo). Universidad de Barcelona.
- Tanen D. y Wallat C. (1993). "Interactive Frames and Knowledge Schemas in Interaction". En D. Tannen (ed.). *Framming in Discourse*, Oup, New york/Oxford citado.
- Teira Vilar F. (1977). *El Régimen Jurídico de Aguas en el Llano de Lérida. Siglos XII a XVIII*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Tello E. (1999). "Fiscalidad Ambiental y nueva cultura del agua". *Medi ambient*.
- Thompson K. (1997). *Media and Cultural Regulation*. Londres.: The Open University.
- Thompson M., R. Ellis y A. Wildavsky (1990). "*Cultural Theory*", Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press.
- Töenis F. (1979). *Comunidad y Sociedad*. Barcelona: Península.
- Torabuela P. y J. Tort (1999). "De Campbadal estant. Una altra visió del pantà de Rialb". *L'Avenc*:234.
- Torcal M. (1997). "Cultura Política". En del Aguila R. (ed.) *Manual de Ciencia política* Madrid: Trotta.
- (1992). "Análisis dimensional y estudio de valores: el cambio cultural en España" *Revista de Investigaciones Sociológicas*:58.
- Tort J. (1999). "L'embassament de Rialb i la regulació del Riu Segre. De campadabal estant. Una altra visió del Pnatà de Rialb". *L'Avenc* n° 234.
- Tro C. (1994). "La política Agraria Común y los nuevos regadíos". *Rev. de Estudios Agrosociales*:167-1.
- UNCED (1992). *The Rio Declaration on Environment and Development*, Río de Janeiro, 3-4 junio de 1992.
- UP (1998). *Observacions al Document de Treball: Anteprojecte de Llei d'Ordenació i Gestió de l'Aigua*. Documento de trabajo de la Unió de Pageses. Barcelona 1998.
- Uria Ll. (1997). "La batalla pel Territori", en Bassets Ll. et als. *Memòria de Catalunya*. Barcelona: Taurus.

- Vallés J. M. y J. Picanyol (1994). "Las elecciones municipales en España entre 1979 y 1991: balance provisional". En Del Castillo P. *Comportamiento Político y electoral*. Madrid: CIS.
- Vallvé Joan (1992). *L'agricultura catalana 1992. Debat general sobre agricultura al Parlament de Catalunya*. Barcelona: DARP.
- Van Dijk T. comp. (2000). *El discurso como interacción social*. Barcelona: Gedisa.
- Varela i Serra Josep (1993). *Converses amb sis alcaldes de Lleida*. Lleida: Pagés editors.
- Velamazán J. (1984). "Las Comunidades de Regantes". *El Campo* nº 96.
- Vergés J.S. (1998). *Una política económica para el agua*. Madrid: Círculo de Empresarios
- Vergés R. (1995). "Els Recursos Hídrics a Catalunya". En *El Gran Debat de L'Aigua*. Barcelona: IX Universitat Tècnica d'Estiu de Catalunya.
- Vicedo E. (2000). "La Comunitat Central de Regants del Canal de Piñana i Sèquia de Fontanet: Noves institucions i Vells Conflictes en els recs del Segrià anys cinquanta del Segle XX". En Enric Vicedo (ed) *Terra, agua, societat i conflicte a la Catalunya occidental*. Lleida: Pagés editors.
- Vilar P. (1975). *Cataluña dins la Espanya moderna*. Barcelona: Edicions 62.
- Vilaró F. (1995). "La Red Regional de Abastecimiento: Aigües Ter-Llobregat". En Bergas L. ed. *El Agua en Catalunya*. Barcelona.
- Villanueva Alfredo y J. Leal (1990). *Historia y evolución de la Colonización Agraria en España. Volumen III. La Planificación del Regadío y los nuevos pueblos de Colonización*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación- Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- Villaseca R. (1995). "Los riegos en Cataluña: La empresa pública REGSA", en Berga L.ed. *El Agua en Catalunya*. Barcelona.
- Vives V. (1972). *Industrials y Polítics del Segle XIX*. Barcelona: Vincens-Vives.
- Weaver K. y B. Rockman (eds) (1993). *Do Institutions matter? Government capabilities in the United States and Abroad*. Washington: Brooking.
- Wildavsky A. (1987). "Institutions: a cultural Theory of Preference Formation", *American Political Science Review* nº 81:1.
- Wittfogel K. (1966). *Despotismo Oriental. Estudio Comparativo del Poder Totalitario*. Madrid: Guadarrama".
- Wuthnow R., J.D. Hunter, A. Bergesen, E. Kurzweil, (1988). *Análisis Cultural*, Buenos Aires: Paidós.