



SECCIÓN *TEMÁTICA*

RELACIONES 116, OTOÑO 2008, VOL. XXIX

---

LOS CONFLICTOS POR EL AGUA  
Y LOS LÍMITES A LA PARTICIPACIÓN DE LOS REGANTES  
EN EL RÍO JÚCAR, VALENCIA, ESPAÑA

José Luis Pimentel Equihua\*

*Colegio de Postgraduados, campus Montecillo*

Martha A. Velázquez Machuca

*CIIDIR-IPN-U-MICH*

En el presente trabajo destacan los conflictos y los límites a la participación de los usuarios regantes de la Unidad Sindical de Usuarios del Júcar en Valencia, España, en un marco de actuación en la cuenca y macroplanificación hidráulica, esta situación se analiza a partir de la consideración de Ostrom acerca de los requisitos para organizaciones sustentables que administran recursos comunes (Ostrom 1998); asimismo bajo condiciones de escasa precipitación pluvial y escasez del recurso, surgen expresiones sociales que señalan los problemas que plantea el abasto de agua para cubrir necesidades urbanas, agrícolas y ecológicas.

(Gestión, participación, agua, cuenca, río Jucar)

INTRODUCCIÓN

**E**n el caso del agua, su manejo y gestión sustentable se han convertido en aspectos críticos para la sociedad global; con los volúmenes disponibles se requiere cubrir necesidades de alimentación, salud, producción de bienes y energía, recreación y la continuidad del hombre y la naturaleza. Ante los riesgos de su escasez y contaminación, el agua está presente en los debates ambientalistas y de política general de desarrollo. Para la gestión sustentable, existen ciertos principios o requisitos que las organizaciones e instituciones muestran y pueden servir como ejemplos paradigmáticos, entre ellos están: límites claramente definidos; coherencia entre las reglas de apropiación y provisión con las condiciones locales; arreglos de elección

\* jequihua@colpos.mx malivelazquez@hotmail.com

colectiva; supervisión; sanciones graduadas; mecanismos para la resolución de conflictos; reconocimiento mínimo de derechos de organización y entidades anidadas (Ostrom 1998).

El contexto español del agua enfrenta transformaciones sociales, cambio de usos, degradación de paisajes hídricos, emergencia de tecnologías, transformación del campo y penuria hídrica en distintas regiones. Pero también España tiene profunda historia en el uso, organización, regulaciones y normatividad hidráulica, baste mencionar las tradicionales comunidades de regantes y el centenario Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia, por lo tanto, en el caso español presente, se considera importante observar los niveles organizativos en la cuenca, los foros de consenso, los conflictos y las formas de inclusión o exclusión de acceso al recurso, así como el contexto regional en la disputa por el agua.

En el marco general del territorio mediterráneo valenciano y de la cuenca del río Júcar, el caso de las comunidades tradicionales de regantes del río Júcar, muestra la conflictividad en los procesos de autogestión y cogestión del agua de riego en distintos frentes: defensa de derechos históricos a las aguas del río –lo cual incluye fuentes y volúmenes–, acceso a la información verídica de volúmenes almacenados, conservación de territorio agrícola –incluyendo humedales– ante el avance de la mancha urbana y los campos de golf, construcción de trasvases y en la inclusión o exclusión de usuarios del agua; cada uno de esos frentes, exige a los regantes del Júcar desplegar capacidades técnicas, legales y sociales para la defensa de su agua frente a los aparatos burocráticos de control del recurso, esta situación evidencia problemas administrativos referentes a los mecanismos de control sobre la burocracia por los usuarios del agua (Palerm 2002).

El escenario descrito, permite visualizar que la agricultura y los regantes tradicionales valencianos, están en serio riesgo de quedar petrificados, sólo como atractivo de ecoturismo, arrastrados por la escasez del agua en sus campos agrícolas y por los procesos de política y planificación hidráulica cuyos ejes de actuación privilegian los trasvases de agua entre cuencas “excedentarias” y “deficitarias”, generando complejos procesos de desarrollo que agudizan la crisis del agua y la insostenibilidad en el territorio valenciano.

## LA CUENCA DEL JÚCAR

La cuenca del Júcar tiene una extensión de casi 43,000 km<sup>2</sup>, extendida en las provincias de Albacete, Alicante, Castellón, Cuenca, Valencia y Teruel. Se calcula una cifra de habitantes cercana a los 5 millones. Las zonas más pobladas son las de Valencia y Alicante, de fuerte desarrollo turístico y comercial.

El drenaje general de la cuenca apunta hacia el mar Mediterráneo, tiene áreas de montaña, con altitudes de más de 1,500 msnm y llanuras litorales o planas; se destaca la formación de albuferas, entre las que sobresale la albufera de Valencia.

La cuenca tiene 16 ríos principales con recursos hídricos de aproximadamente 4,142 hm<sup>3</sup>/año de los cuales más de 80% corresponde a los ríos Mijares, Turia y Júcar.

El clima general mediterráneo dentro de la cuenca tiene diferencias por efecto de las cadenas montañosas, y los vientos húmedos provenientes del mar, generando inversiones térmicas, a esta situación se le atribuyen lluvias torrenciales e inundaciones; las sequías se producen en verano, y las inundaciones en otoño; el aporte anual de agua proveniente del río Júcar se calcula en 1,825 hm<sup>3</sup> al año, es el aporte más significativo en la cuenca.

La media anual de precipitación pluvial en la cuenca se calcula en 450 mm, las lluvias se presentan en su mayor parte en el invierno (de octubre a noviembre), con irregularidad interanual. Se señala un balance hídrico deficitario, que ocurre entre los meses de mayo y septiembre (Generalitat Valenciana 1999).

## EL RÍO JÚCAR

El río Júcar, nace en las serranías Montes Universales de Cuenca en la Mancha Oriental, y recorre aproximadamente 500 km desde su nacimiento, con dirección general oeste-este, hasta que desemboca en el mar Mediterráneo, ya dentro del territorio de la comunidad valenciana, a la altura de la playa de Cullera; sus aguas provienen de manantiales y de otros ríos afluentes, entre ellos el Gabriel, Magro y Verde, Albaida, Esca-

lona, Valdemembra, Grande Verde, Reconque y otros, además de aportaciones de acuíferos en su tramo medio, entre ellos destaca el manantial de la Mancha Oriental, también conocido como acuífero 18, se sitúa en el tramo medio del río, a la altura de Albacete, aportando importantes volúmenes a su caudal. El Júcar es un río de régimen hidráulico impetuoso e impredecible, le llaman un río con “equilibrio precario” o pobre, tratando de indicar que en unos años le falta agua y en otros hay excedentes; la calidad de sus aguas es reconocida en la región por ser aguas cristalinas, de montaña.

#### INFRAESTRUCTURA HIDRÁULICA SOBRE EL RÍO

Por esa condición impredecible e intempestiva en el régimen hidráulico del río Júcar, se han construido estructuras físicas para controlar y distribuir el agua, en un primer momento para regar campos de cultivo, los primeros beneficiados con el reparto de las aguas del río fueron los regadíos de los pueblos situados en la ribera baja, conocidos como los regadíos históricos o tradicionales, los cuales tienen en común el haber recibido de los monarcas o reyes los derechos a las aguas, y luego para otros usos como la industria eléctrica y el consumo humano. Se considera que las aguas del Júcar están prácticamente concesionadas a los distintos usuarios, organizaciones ecologistas locales señalan que de manera natural circulan por el Júcar unos 2,000 hm<sup>3</sup> de agua al año, y que sólo 0.55 % de ese caudal llega a su desembocadura.

Del conjunto de la infraestructura hidráulica de la cuenca del Júcar destacan tres embalses o presas de almacenamiento: Alarcón y Tous sobre el cauce del río Júcar y Contreras en el afluente río Gabriel; siete *azudes* o presas de derivación para abastecer a los regadíos de la ribera baja del Júcar; dos trasvases para compartir agua entre ríos: el Júcar-Turía para llevar agua potable a la ciudad de Valencia y a otras comunidades autónomas; y el trasvase Tajo-Segura, el cual pasa por embalse de Alarcón para transportar agua a la cuenca del Segura; aunque no toma el agua directamente del río Júcar, el trasvase sirve para transferir aguas entre los ríos Tajo y Segura apoyado en el embalse de Alarcón, supuestamente se trata de aguas provenientes del río Tajo, no del Júcar (Valero de Palma 1998).

*Los azudes (presas de derivación).* Aguas abajo del embalse de Tous, el río deriva aguas mediante seis presas de derivación o azudes para seis canales generales o acequias que sirven para regar tierras de seis comunidades de regantes (llamadas acequias hermanas), unas 45,000 hectáreas, en la ribera del Júcar, de entre ellas la Acequia Real del Júcar, es "la hermana mayor". Los azudes y acequias para derivar aguas del Júcar, se han construido en al menos 750 años, la primera acequia que se construyó y recibió el privilegio del total aprovechamiento de sus aguas por parte del rey Jaime I de Aragón fue la Acequia Real de Alzira (hoy Acequia Real del Júcar) en el siglo XIII. Con el paso de los siglos se fueron construyendo otros azudes o presas derivadoras sobre el río, tanto hacia aguas arriba como aguas abajo, incorporando al regadío a distintos pueblos (Tasso 1989).

Durante siglos las estructuras de derivación o azudes fueron solitarias obras hidráulicas sobre el río; ya en el siglo XX se construyeron las presas de almacenamiento sobre el cauce principal y los ríos afluentes: la de Alarcón, para usos agrícolas e industriales, después la presa de Contreras para abastecer a la ciudad de Valencia, finalmente la presa de Tous para regular las aguas del río antes de proporcionarlas a las seis acequias tradicionales; en tiempos más recientes se han incorporado los trasvases.

*El embalse de Alarcón.* Es la mayor presa de almacenamiento de la comunidad valenciana, se construyó sobre el cauce del río Júcar dentro del territorio de la comunidad de la Castilla-La Mancha, es el principal embalse sobre el Júcar por su capacidad de almacenamiento de más de 1,112 hm<sup>3</sup> de agua. La zona inundable del embalse ocupa aproximadamente 6,800 hectáreas (Rincón de Arellano 2001). Las fuentes de agua de Alarcón son dos ríos, primero una aportación anual media del río Júcar al embalse, que se considera en algo superior a los 400 hm<sup>3</sup>, y segundo, otros volúmenes provenientes del río Tajo a través del Acueducto Tajo-Segura, los cuales oscilan entre 200 y 500 hm<sup>3</sup> anuales; en ese momento se mezclan las aguas de dos ríos en el embalse. Las aguas del embalse de Alarcón se utilizan además para regadíos de regiones de Cuenca, Albacete, La Mancha Oriental y la industria (Iberdrola, S.A.) que produce electricidad aprovechando la fuerza hidráulica de las caídas de las aguas después de ser liberadas del embalse.

*El embalse de Contreras.* Situado entre las confluencias de los ríos Guadazaon y Cabriel, tributarios del Júcar, tiene una capacidad de embalse de 891 hm<sup>3</sup>, aunque su nivel de almacenamiento real es de menos de la mitad. Las aguas de este embalse están destinadas principalmente al canal Júcar-Turia para abastecer principalmente de agua potable a la ciudad de Valencia, con ese fin de abasto urbano lo construyó el Estado.

*El embalse de Tous.* La presa o embalse de regulación Tous se localiza en el último tramo del río antes de desembocar al mar, a unos 8 km aguas arriba del azud de Antella; el Estado lo construyó como embalse de regulación, a diferencia del de Alarcón cuya función principal es almacenamiento.

Los usos de las aguas almacenadas en los embalses se sintetizan en el cuadro 1.

CUADRO 1. Usos de las aguas del río Júcar

<i>Infraestructura hidráulica</i>	<i>Usos del agua</i>
Embalse de Cortés	Producción de electricidad
Embalse de Alarcón	Regadío Consumo humano, Producción de electricidad
Embalse de Contreras	Regadío Consumo humano Producción de electricidad Producción de energía nuclear?
Embalse Tous	Regadío Consumo humano
Trasvase Júcar-Turia	Consumo humano Regadío
Trasvase Júcar-Vinalopó	Regadío Consumo humano
Azudes (presas de derivación)	Regadío

Fuente: elaboración propia.

## LOS ACTORES SOCIALES

*La Confederación Hidrográfica del Júcar (CHJ)*

En 1926, España crea la Confederación Hidrográfica del Ebro, iniciaba así la planificación por confederaciones hidrográficas que persisten a la fecha.

Las Confederaciones Hidrográficas son los organismos del Estado que tienen bajo su responsabilidad el gobierno de los distintos territorios hidrográficos de España, cuentan con personalidad jurídica propia, pero adscritas al Ministerio del Medio Ambiente.

En general, la estructura de las confederaciones se compone de órganos de gobierno, de gestión y de planificación; por lo que corresponde a la participación o integración de dichos órganos, un mínimo de 33% de los usuarios debe participar, entre ellos los regantes, de tal manera que tiene que haber como mínimo, un representante de usos industriales (entre ellos los de uso hidroeléctrico), un representante de los regantes, y en su caso un representante de otros usos alternativos (entre ellos los ayuntamientos), que no estén clasificados en los anteriores. Sus órganos de gobierno y administración son la Junta de Gobierno y el presidente de la Confederación. Los órganos de gestión son: la Asamblea de Usuarios, la Comisión de Desembalse, la Junta de Explotación, las Juntas de Obras y la Junta de Sequía (Reverte 1986).

La importancia de las confederaciones radica en que además de ser las encargadas de la administración hidráulica territorial en las cuencas, son el punto de encuentro, enlace y el canal de atención del Estado para las comunidades de usuarios del agua, entre ellos los regantes.

A partir de la planificación hidráulica por cuencas que realiza el Estado español, se elaboraron planes hidrológicos en cada una de las cuencas; los planes hidrológicos son los instrumentos operativos de gestión para el reparto del agua y la construcción y mantenimiento de obra hidráulica en los territorios específicos o cuencas; es un mandato por ley, una condición que obliga a los regantes, al Estado, y a los demás usuarios, a establecer acuerdos para gestionar el recurso hídrico dentro de un territorio determinado, en este caso la cuenca del Júcar.

A partir de que las Confederaciones Hidrográficas son los organismos que poseen la autoridad máxima dentro de la cuenca hidrográfica,

los actores sociales relacionados con la gestión del recurso, están supeditados a sus ordenamientos generales mediante el cumplimiento de una normativa general que incluye la legislación general de aguas del Estado y los planes hidrológicos de cada cuenca, por lo que sus competencias están limitadas a dicho marco legal.

### *Las organizaciones de usuarios del río Júcar*

Hemos identificado ocho organizaciones de usuarios con derechos a las aguas del río Júcar; seis de las cuales tienen derechos históricos, dos son de reciente creación y una empresa privada productora de electricidad.

#### CUADRO 2. Organizaciones de usuarios de las aguas del río Júcar

---

- 1 Acequia Real del Júcar
  - 2 Real Acequia de Escalona
  - 3 Real Acequia de Carcagente
  - 4 Sindicato de Riegos de Sueca
  - 5 Sindicato de Riegos de Cullera
  - 6 Acequia Mayor de la Villa y Honor de Corbera (Acequia de Cuatro Pueblos)
  - 7 Comunidad de Usuarios del Canal Júcar-Turia
  - 8 Comunidad de Usuarios del Acuífero de la Mancha Oriental
  - 9 Iberdrola, S.A. de C.V.
- 

Fuente: [http://cedex.es/intituciones/comunidades\\_usuarios/comunidades](http://cedex.es/intituciones/comunidades_usuarios/comunidades).

Las primeras seis organizaciones y la empresa privada conforman una organización mayor llamada Unidad Sindical de Usuarios del Júcar (USUJ).

### *La Unidad Sindical de Usuarios del Júcar (USUJ)*

La historia del embalse de Alarcón inicia en el marco del Plan Nacional de Obras Hidráulicas “Ortega y Gasset” de 1932, por iniciativa propia

las Comunidades de Regantes del Júcar y los industriales productores de electricidad propusieron al Estado la construcción de una obra de regulación y almacenamiento de agua sobre el río Júcar, ofreciéndose a participar 100% en su financiamiento.

El Estado aceptó la participación de estas organizaciones en su construcción, y para tal fin aprobó una ley exclusivamente para construir el embalse, observando que además del regadío y la producción de electricidad, dada su futura ubicación geográfica, el embalse serviría para trasvasar agua a otras cuencas, potencialmente reuniendo aguas de los ríos Júcar, Tajo, Guadiana y Segura.

Así, en 1934, se crea por iniciativa del Estado, la Confederación Hidrográfica del Júcar dándole prioridad a la construcción del embalse de Alarcón (Rincón de Arellano 2001).

Mediante escrito del 19 de febrero de 1941, los usuarios agrícolas e industriales de las aguas del río Júcar se comprometieron a asumir el costo total de las obras del embalse de Alarcón con el siguiente reparto, 50 por ciento pagado por los usuarios agrícolas y 50 por ciento pagado por los usuarios industriales productores de electricidad. El Estado, por su parte, aceptó esta forma de participación mediante orden ministerial del 25 de marzo de 1941, condicionando a los interesados a que se conformarán en una organización que los incluyera a todos, así nace la Unidad Sindical de Usuarios del Júcar (USUJ), mediante escritura pública del 11 de febrero de 1942, con lo cual la organización adquirió validez legal para actuar como sujeto responsable en la construcción del embalse de Alarcón.

La USUJ fue creada a partir de la condición del Estado para que los regantes de las acequias tradicionales del Júcar y los industriales productores de electricidad participaran en la construcción del embalse de Alarcón sobre el río Júcar. Los regantes e industriales solicitaron al Estado participar, para lo cual se asociaron entre ellos, intentando cumplir dos objetivos: regular las aguas del río para disminuir los riesgos de las sequías y las inundaciones que con cierta frecuencia se presentaban y aprovechar la caída de agua del embalse para generar electricidad, en palabras de Juan Antonio Delgado Aleixandre, Presidente de la Acequia Real del Júcar, “una simbiosis de intereses”. El embalse fue y es importante para los regantes, sobretudo porque ellos intervinieron para finan-

ciar su construcción, sumando recursos propios y de los industriales de la electricidad.

Con el paso del tiempo se han incorporado otros usuarios regantes y urbanos, con base en concesiones de la Confederación Hidrográfica a comunidades de regantes de Valencia y Castilla La Mancha por donde transcurre el río; entre otros, se han incorporado comunidades de regantes de la provincia de Albacete, precisamente en el tramo medio del río dentro del territorio de la comunidad de Castilla La Mancha, donde se localiza el acuífero de la Mancha Oriental.

Dada la calidad de las aguas del Júcar, la ciudad de Valencia toma de ahí agua potable a través del canal Júcar-Turía para consumo de agua potable; también la ciudad de Albacete a través del canal de María Cristina toma aguas para consumo humano. Además de estos consumos, se agregarían los volúmenes o desembalses que realiza la Confederación como caudal ecológico por ley para que no se seque el río, además de sostener el nivel del lago de la Albufera.

#### LOS CONFLICTOS Y LOS LÍMITES A LA PARTICIPACIÓN DE LOS REGANTES

##### *El incumplimiento del Estado en la entrega de Alarcón a USUJ*

El embalse de Alarcón se terminó de construir formalmente en 1970, pero el Estado no se entregó el embalse a USUJ, argumentando su posición y tamaño, aspectos estratégicos sobre el río; acto seguido, se inició un litigio USUJ-Estado que derivó en una sentencia en 1983, por parte del Tribunal Supremo, en la cual se reconoció la propiedad del embalse para USUJ; sin embargo, a pesar de la sentencia, el Estado no cumplió la entrega. En un acto claramente autoritario de incumplimiento del derecho sobre una infraestructura hidráulica.

En 1968, el Ministro de Obras franquista decidió “*manu militari*” ocupar el embalse de Alarcón para que por ahí pasara el trasvase Tajo-Segura, a pesar de las protestas de los regantes del Júcar, porque significaba mezclar las aguas del río Júcar y el Tajo, lo que a futuro iba a complicar la gestión del agua; no se logró suspender o modificar la obra.

Derivado del incumplimiento por parte del Estado de la entrega del embalse a los regantes, el litigio continuó de una u otra forma, desplegados de prensa, foros, marchas, manifestaciones, y durante este proceso emergieron otros actores sociales, entre ellos los regantes de la Mancha Oriental, los cuales argumentaban que el embalse de Alarcón al estar situado dentro de su comunidad, era una injusticia el no tener derecho a sus aguas, de tal manera que el litigio se complicó y permaneció sin solución durante varios años. Finalmente, después de varias negociaciones, el 23 de julio de 2001, se llega a un acuerdo para la firma de un convenio específico entre la Unidad Sindical de Usuarios del Júcar y el Ministerio del Medio Ambiente, dicho convenio se da en el marco del Plan Hidrológico del Júcar aprobado por Real Decreto 1664/1998 que regula “la asignación y reservas de recursos en el Sistema Júcar”, mediante normas que establecen los criterios a aplicar, las asignaciones concretas tanto de aguas superficiales como de aguas subterráneas, y las condiciones generales de explotación, entre las cuales destacan:

Se da prioridad de uso del agua a los usos existentes frente a usos futuros.

Se da prioridad a los regadíos tradicionales de la ribera del Júcar.

Entre las infraestructuras existentes, el embalse de Alarcón ocupa un lugar de máxima importancia para el Plan Hidrológico del Júcar, y sobre el mismo no podrán menoscabarse los derechos de USUJ.

Se incluye a los regadíos de la Mancha Oriental en el reparto de las aguas de Alarcón.

El convenio también establece que si el volumen almacenado en el embalse de Alarcón no supera el indicado como reserva en la curva de garantía, no se podrá derivar agua destinada a usos diferentes de los correspondientes a los miembros usuarios agrícolas de la USUJ, y que en caso de no cumplirse dicha garantía se fijarán las correspondientes indemnizaciones a los miembros de USUJ.

A cambio, el Estado se comprometió a transformar los regadíos tradicionales mediante acequias a regadíos por sistemas de goteo, y exoneró por 60 años a los regantes de USUJ de pagar gastos ordinarios y extraordinarios de conservación, explotación, gestión, inversiones y

mejoras realizadas que se ejecuten en el embalse citado. Después de los 60 años, los regantes estarán obligados al cumplimiento de disposiciones tanto de orden económico como administrativo.

El convenio fue un paso que benefició principalmente a las provincias de Albacete y Cuenca, al permitir que las aguas del embalse de Alarcón fueran utilizadas por regadíos, pueblos y ciudades de la región, además de que podrían participar en las decisiones que adoptaran las Comisiones de Desembalse de Alarcón-Contreras y Tous, capacidad que tenían vedada hasta la firma del convenio.

Sin embargo, en el mismo acto de entrega del embalse de Alarcón por parte del Ministerio del Medio Ambiente a USUJ, ésta cede la explotación y conservación del embalse de Alarcón al Ministerio del Medio Ambiente y por lo tanto a la Confederación Hidrográfica del Júcar, es decir, fue un acto simbólico de entrega del embalse por parte del Estado a los regantes para cumplir con la sentencia del Tribunal Supremo.

### *El incumplimiento del Plan Hidrológico del Júcar*

De acuerdo con el Plan Hidrológico del Júcar, a los distintos usuarios, se le asignan determinados volúmenes de agua para garantizar su abasto, para el caso de los regadíos tradicionales se asignaron 725 hm<sup>3</sup> anuales, es la medida o referente principal.

Uno de los desacuerdos de los regantes y el Estado, es el incumplimiento de los volúmenes asignados en el Plan Hidrológico del Júcar, por ejemplo, en el caso de la Comunidad de Regantes de la Mancha Oriental, los regantes de USUJ dicen que en 1999 éstos consumieron 440 hm<sup>3</sup>, cuando según el Plan, les corresponden 320 hm<sup>3</sup>, con el consiguiente impacto de un menor volumen de agua disponible a los regadíos tradicionales, situación discutida en la sesión de Comisión de Desembalse sin llegar a una solución favorable para USUJ.

Para el caso de los embalses de Alarcón Contreras y Tous, son administrados como un sistema conjunto “integral” por la Confederación Hidrográfica del Júcar, y los azudes y canales generales, son administrados por cada una de las comunidades de regantes; situación que delimita la intervención de los regantes y el Estado en dos niveles: uno en el nivel del río y otro en el nivel de los canales principales.

*En los foros de decisión...Junta de gobierno,  
compartir el agua con otros usuarios...*

De acuerdo con el acta del 17 de junio de 2002 de la reunión de Junta de Gobierno de la Confederación Hidrográfica, en su seno se negoció entre las autoridades de la Confederación Hidrográfica y los regantes, la autorización de abastecimiento de 10 m<sup>3</sup> del río Júcar para los municipios de Alicante, Elche, Santa Pola, San Vicente del Raspeig y Aspe. El Presidente eleva la propuesta a la Junta de Gobierno para su aprobación, y enseguida hizo uso de la palabra un representante de la Consejería de Obras Públicas de Castilla La Mancha, manifestando que un primer acuerdo fue que el abasto de agua a esos municipios sería excepcional, pero que se estaban dando ya con tres o cuatro años consecutivos y cada vez en mayor cuantía, pero lo más inquietante es que no se sabía si realmente los volúmenes autorizados serían para consumo humano y no para otros usos. Los alegatos en contra no sirvieron. La propuesta se aprobó por mayoría de votos, pero con la abstención de los representantes de Castilla La Mancha.

*En la Junta de Desembalse, piden más y no les dan...*

La dinámica de la reunión de la Junta de Desembalse se desarrolla teniendo como eje de articulación la demanda de agua por parte de los usuarios, y la oferta de los funcionarios de la Confederación Hidrográfica; en el momento del encuentro, esos funcionarios encabezados por el presidente de la misma reparten a los representantes usuarios los documentos que reflejan estadística y gráficamente los niveles de agua almacenados existentes en los embalses que administra la Confederación Hidrográfica, destacando los promedios de agua en hm<sup>3</sup> almacenados de los últimos diez y veinte años, así como las estadísticas del sistema Júcar que comprende los embalses de Alarcón, Contreras y Tous, como un respaldo o referente para la negociación con los regantes y usuarios; enseguida el presidente de la Confederación marca la pauta para que cada representante de los regantes hable y solicite sus volúmenes de agua; en opinión de estos representantes, la solicitud se realiza con base en una programación de sus necesidades de agua remitidas previamen-

te a la Confederación, de tal manera que cuando se llega a la reunión los funcionarios de la Confederación ya conocen cuanta agua van a pedir los regantes y con que frecuencia.

La negociación gira en torno a las cuotas o volúmenes de agua requeridos por mes para cada organización, en función de las asignaciones previas otorgadas –de hecho, los funcionarios siempre tienen a la mano las estadísticas de lo otorgado a cada organización en los últimos diez años–, y con base en los volúmenes almacenados, se intercambian opiniones y puntos de vista acerca de posibles necesidades de agua para todos los usuarios.

La Confederación Hidrográfica es la responsable directa de la distribución de las aguas de Alarcón, para distribuir las aguas cuenta con ingenieros encargados de medir los volúmenes almacenados, ellos ordenan abrir o cerrar las compuertas, además están unos tres o cuatro guardas fluviales que andan vigilando que no tome nadie agua de más; y en cada entrada de aguas, ahí donde está la presa derivadora o azud, está un aparato, caudalímetro, que controlan ellos los de la Confederación para medir cuanta agua está pasando al canal, así que te dan el agua medida (Jose Canut, Presidente de la Real Acequia de Carcagente).

El Presidente de la Confederación, asistido por sus técnicos, negocia con los representantes los volúmenes solicitados, en general, se intenta darles un poco menos que en años anteriores, para impulsar a la baja la demanda, aunque por las características de la agricultura se establece una negociación más puntual, porque sus necesidades varían mes con mes y en el año y entre años; así los regantes piden agua y el presidente de la Confederación argumenta a favor o en contra, revisa sus estadísticas anteriores y con esa base intenta dar menos; sin embargo, en esta negociación los regantes tienen un referente importante que es la curva de garantía del embalse de Alarcón que les otorga un determinado volumen y preferencia. En voz de los representantes se trata de conciliar intereses, disponibilidades de agua en los embalses y las necesidades de sus cultivos, incluyendo las necesidades de los ayuntamientos para agua potable. El presidente de la Confederación apoyado en sus técnicos, ofrece ciertos volúmenes en ciertos tiempos con base en las estadísticas, revisa el histo-

rial y con esa base negocia con los usuarios. Acto seguido la secretaria toma nota de los acuerdos y se levanta la sesión para que ingrese otro grupo de usuarios pertenecientes a otro sistema hidráulico.

### *El incumplimiento de la llamada curva de garantía de agua en Alarcón*

A partir del convenio ha habido controversias y conflictos entre USUJ y la Confederación; USUJ ha denunciado ante la misma Confederación y ante la prensa que se incumple el convenio de Alarcón firmado el 13 de julio de 2001 con el Ministerio del Medio Ambiente, al no respetarse la reserva mínima de agua en el embalse que estaría destinada a los regadíos históricos. Juan Valero de Palma secretario de USUJ y de la Acequia Real del Júcar menciona las discrepancias en la interpretación sobre esas garantías; de acuerdo con su opinión, la Confederación argumenta que las garantías han de entenderse no solamente en las reservas de Alarcón, sino también en la suma del agua de los tres embalses Alarcón-Contreras-Tous, a lo que el secretario refuta que no es así, que el compromiso es sobre Alarcón; la Confederación a su vez se defiende argumentando que además el agua derivada de Alarcón es para usos urbanos y ecológicos que son usos preferentes a los agrícolas, a lo cual responde Juan Valero (Secretario Depositario de USUJ) que se deje de regar en la Mancha para atender esas preferencias y asegurar el agua para los regadíos tradicionales.

La vigilancia de las comunidades de regantes sobre el embalse de Alarcón interesa, porque en la medida que se incrementan las reservas en el embalse citado, pueden solicitar en la Comisión de Desembalse incrementos en los volúmenes de agua que cada año negocian con la Confederación Hidrográfica del Júcar, con lo cual los regantes pueden prever un consumo determinado durante los doce meses del año, con lo cual tienen oportunidad de planificar mejor sus necesidades de riego.

En su opinión el Ministerio del Medio Ambiente y la Confederación Hidrográfica le han dado una interpretación diferente a la curva de garantía hídrica establecida para los regantes valencianos por lo que se han inconformado en la Junta de Gobierno de la Confederación (*Levante* 2002).

Al incumplimiento de la curva de garantía del embalse de Alarcón se une la de los grupos ecologistas quienes manifiestan que la mitad del

agua liberada en Alarcón es la que llega a la ribera valenciana debido a las extracciones de Castilla-La Mancha (*Levante* 2002).

Las alegaciones de USUJ han sido en el sentido de que sus derechos son de 725 hm<sup>3</sup> al año, y que para trasvasar aguas, primeramente deben cumplirse sus derechos. Además de que cuando no existan sobrantes y se utilicen las aguas concedidas a USUJ en el marco de la legislación de aguas que da preferencia a los abastecimientos de la población, se debe indemnizar a sus integrantes.

Los Presidentes de las acequias van pidiendo los caudales que necesitan según la climatología, si llueve se pide menos, pero si no llueve pides más, pero no puedes rebasar el límite de tu caudal que te corresponde, puedes pedir menos pero no más, nosotros como regantes nos reunimos previamente aprovechando las reuniones convocadas por la Confederación, previamente nos ponemos de acuerdo sobre lo que se va a solicitar de volúmenes de agua, más o menos para llevar un consenso y no contradecirse. Se trata de vigilar la línea mínima de garantía de embalse o nivel de agua que debe haber para garantizar los regadíos de las seis acequias, y la producción de electricidad para Iberdrola, S.A. A cada azud se le entrada el agua desde el pantano de Tous, pero es agua del embalse de Alarcón, puesto que Tous sólo es de regulación (Jose Canut, Presidente de la Real Acequia de Carcagente).

El presidente de la Junta de Gobierno de USUJ considera imprescindible para los regadíos tradicionales una explotación racional del acuífero de la Mancha Oriental porque este presenta una sobreexplotación que no se paliará hasta que no se resuelvan las extracciones anuales a un volumen similar al aporte natural; en este sentido comenta que los regantes de la Mancha Oriental están bombeando alrededor de 400 hm<sup>3</sup> anuales de aguas subterráneas, sin embargo, la recarga que suministran las precipitaciones es de sólo 250 hm<sup>3</sup> (*Levante*, 2002).

*En la Junta de Sequía, alerta máxima para extraer agua subterránea o para solicitar indemnizaciones...*

En situaciones de sequía se preparan planes de emergencia por parte de la Confederación Hidrográfica, contemplando esencialmente la posibi-

lidad de utilizar e instalar motores y pozos para utilizar más aguas subterráneas; por parte de USUJ se realizan estudios jurídicos para cuidar cumplir con la Ley de Aguas, y solicitar en su caso declaración de utilidad pública las obras en relación con la utilización del dominio público hidráulico en el que se encuentran sus regadíos, además de estar muy pendientes de que la Confederación Hidrográfica no adopte medidas de abastecimiento a la ciudad de Valencia, con todas las aguas fluyentes del Júcar, porque Valencia tiene concesión de aguas reguladas sólo por el embalse de Contreras, y los regadíos tradicionales tienen sus concesiones de las aguas fluyentes de los ríos Júcar y Cabriel y, que han venido utilizando durante casi ocho siglos, además de las aguas reguladas por el embalse de Alarcón. Por ello, en caso de que sucediera la utilización de esas aguas para la ciudad de Valencia se requiere expediente de expropiación forzosa de las aguas, y la compensación o indemnización respectiva ya sea económica o mediante la sustitución de caudales por otras fuentes como son los pozos.

Ante la imposibilidad de regar en el verano con normalidad y aplicar restricciones en las dotaciones de los regadíos tradicionales –a pesar de que ya en el Plan Hidrológico del Júcar tienen una asignación prioritaria después del abastecimiento a la población–, sin dejar de sobreexplotar el acuífero de la Mancha Oriental. Esta situación es la que tiene inconformes a los regantes de USUJ –ellos no pueden vigilar las extracciones del acuífero, luego tampoco confían en que las autoridades de la Confederación lo hagan–.

Los ajustes a la baja en los volúmenes de agua asignados por la Confederación Hidrográfica a los regantes conllevan ajustes internos, que tienden a modificar sus patrones de organización y distribución del agua al tener que aumentar la vigilancia y el número de empleados para regar las parcelas, con el consiguiente impacto en la rentabilidad; les aumenta los costos de operación al poner en marcha los pozos de sequía, inclusive aumentan las extracciones de agua del subsuelo con el riesgo de abatimiento de los acuíferos; además dichos ajustes a la baja disminuyen las cantidades de agua de escorrentías de la huerta hacia el humedal, situación que pone en riesgo al mismo lago de la Albufera. Esta situación obliga incluso a revisar los conceptos de eficiencia en el uso del agua y de los sistemas de riego, al parecer tenemos que ver el balance en

conjunto dentro de la cuenca, para entender dentro del ciclo hidrológico y su impacto en los ecosistemas de un determinado territorio.

*En la Junta de Obras, ocultar información, limitar la participación...*

Para los regantes, la Junta de Obras es un órgano que se constituye cuando la Junta de Gobierno lo aprueba, y eso sucede cuando lo solicitan usuarios de una obra ya aprobada, pero su función es meramente informativa.

Los regantes manifiestan que es un órgano muy importante encargado de la explotación de las obras, y lo relacionado al establecimiento de los cánones (tarifas) de regulación y utilización de las aguas; sin embargo, la Confederación no facilita la información previa a los regantes, antes de su aprobación, por lo tanto, su participación es limitada.

En opinión de algunos regantes, la Confederación es un organismo que tiene las funciones de autorización de los presupuestos anuales de obras de los ríos, establecer los montos de las cuotas o canon de pagos por parte de los usuarios, y que aunque los usuarios tienen representación para tomar decisiones, generalmente la Confederación y sus funcionarios elaboran los presupuestos y prácticamente deciden los montos de las cuotas de pago por el servicio, existe poco margen para que los usuarios influyan en las decisiones de la Confederación porque ya traen todo “cocinado”.

*Las batallas con el acuífero de la Mancha Oriental*

A partir de los años setenta comienza a desarrollarse en la provincia de Albacete la agricultura de regadío, la cual obtiene las aguas directamente del acuífero ubicado en la Mancha Oriental del río Júcar, poniendo a funcionar bombas legales e ilegales, disminuyendo las aportaciones del acuífero al río, situación que provoca que al desembalsar el agua desde Alarcón al río Júcar, se pierdan volúmenes para los abastecimientos de los regadíos del Júcar, teniendo que desembalsar más agua de Alarcón de la que normalmente se haría con el consiguiente riesgo de abasto, en consecuencia, existe una situación de fuerte competencia por el agua provocada por la explotación de las aguas subterráneas del acuífero de la Mancha Oriental que abastece regadíos de esta región incluido Albacete.

El acuífero de la Mancha Oriental es un problema porque absorbe agua que procede del pantano de Alarcón, antes el acuífero daba agua, pero ahora le quita agua al río porque hay muchos regadíos ilegales, muchas bombas que antes no existían. Hay que considerar que el Júcar viene encañonado, por lo tanto en los terrenos más altos antes era difícil robarse el agua, ahora con las bombas ya se puede elevar el agua y robársela; esta situación ha hecho más complicado el gobierno del río, la batalla apenas empieza (Juan Antonio Alexandre, Presidente de la Acequia Real del Júcar).

Los regadíos tradicionales del Júcar mediante la organización de usuj o por separado han mostrado inconformidad por los bajos volúmenes asignados por la Comisión de Desembalse, lo cual les ha obligado a tener gastos extraordinarios para hacer frente a las sequías y a las consecuencias de la sobreexplotación del acuífero de la Mancha Oriental.

Las protestas por escrito de la Acequia Real del Júcar han sido en varios foros e instancias, entre ellas el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (acta remitida por parte de la Acequia Real del Júcar al Tribunal el 23 de noviembre de 1995).

La Unidad Sindical de Usuarios del Júcar no está de acuerdo con la forma de administrar las aguas de Alarcón por parte de la Confederación, ésta mide los caudales del río en series amplias de tiempo sacando promedios que no reflejan la realidad del desabasto del acuífero de la Mancha, en otras palabras la Confederación sobrestima la disponibilidad de aguas en el río y no quiere aceptar que hay sobreexplotación del acuífero. Además los usuarios no cuentan con la información de los volúmenes y caudales medios diarios desembalsados del embalse de Alarcón y el destino de esos recursos. Información que sí tiene el Director Técnico de la Confederación Hidrográfica (Jose Canut, Presidente de la Real Acequia de Carcagente), en un sistema burocrático como el que controla los embalses del Júcar, se cumple en parte lo que los teóricos de la burocracia establecen en el sentido de que resulta difícil saber cómo, cuándo y dónde se decide (Lapassade 1999).

Una de las últimas acciones del Estado, fue la creación en 1995 de la Junta Central de Regantes de la Mancha Oriental, porque supuestamente existía la preocupación por los efectos del incremento de las extracciones sin concesión, y la baja drástica en los niveles del acuífero durante el

período de sequía; situación que provocaba a su vez un clima de conflicto por la reducción en las dotaciones a los usuarios al declararlo acuífero sobreexplotado, intentando cierto control administrativo para regularizar las explotaciones y hacer un frente común a las demandas de los regantes valencianos y a los industriales de la electricidad (Llamas *et al*, 2001).

En opinión de las autoridades de la Acequia real del Júcar, la sobreexplotación del acuífero de la Mancha Oriental es quizás el principal y más grave problema de todos los que se plantean en el ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica del Júcar (Juan Antonio Aleixandre, presidente de USUJ y de la Acequia Real del Júcar).

### *Las batallas con los trasvases*

Desde la visión del Estado, la política de trasvases de agua entre cuencas representa una solución a la problemática de escasez de agua, sin embargo, para los regantes de cuencas cedentes como la del Júcar, no necesariamente es la mejor solución.

Cobra importancia en el contexto de la construcción de los trasvases que prevén extraer mayores caudales del río Júcar para enviarlos a la cuencas del sur de Valencia, como el caso del río Vinalopó, a cambio se les ofrece a los regantes la modernización de los regadíos, con el consiguiente impacto al disminuir los escurrimientos de los regadíos tradicionales hacia el marjal y el lago de la Albufera, y el posible impacto ecológico y social en la región, que en principio serían hechos que contradicen la nueva política del agua en el contexto de la Directiva Marco de la Unión Europea que dedica mayor atención a los aspectos ecológicos.

Para los regantes del Júcar preocupan varios asuntos pendientes: el destino de los trasvases o “prestamos” de agua, que se justifica cuando es para uso humano, pero otras veces se ha dedicado al ocio, turismo, campos de golf, etcétera. Dentro del espacio territorial de la cuenca del Júcar, existen serias lagunas o vacíos de gestión, como el caso del Manantial de la Mancha Oriental, éste es un factor que juega en contra del convencimiento de los regantes para estar de acuerdo con los trasvases. Evidentemente, la desconfianza de los regantes del Júcar aumenta ante noticias como las siguientes: “La secretaria autonómica del Territorio y Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana, Cretina Serrano, dijo que

la Comunidad Valenciana tiene amplio margen para crear nuevos campos de golf y dinamizar el sector urbanístico, cuyo único escollo es el agua, para lo cual ya preparan nuevas leyes" (*Levante* 2005).

Es importante señalar que existen condiciones formales previas a cumplir para que se puedan realizar trasvases de las aguas:

1. De acuerdo con el Plan Hidrológico del Júcar, que haya aguas sobrantes en el río Júcar y elaborar normas de explotación para que no se rebajen las garantías del resto de los usuarios.
2. Autorizar una nueva demanda en el marco del convenio USUJ-Ministerio del Medio Ambiente para tomar aguas reguladas del embalse de Alarcón.
3. El Plan Hidrológico del Júcar reconoce los derechos preexistentes de los usuarios integrados en USUJ, por lo que se les otorga mayor prioridad en relación con otros aprovechamientos.

#### CONSIDERACIONES FINALES

A partir de la situación observada en el presente caso, destacan varios elementos interesantes:

El Estado español reconoce plenamente los derechos de las comunidades tradicionales de regantes, uno de los rasgos de organizaciones sustentables planteado por Ostrom, en relación con el reconocimiento de los derechos a la organización.

Existen usuarios formales con derechos legales y definidos, pero también un número no determinado de usuarios reales de las aguas del Júcar, como el caso de los aprovechamientos clandestinos del manantial de la Mancha Oriental, esta situación no cumple otro requisito de Ostrom acerca de los límites claramente definidos para quienes tienen derechos de acceso al recurso, ello obligaría a revisar los problemas de diseño organizativo en el territorio estudiado.

Otro elemento importante observado por el autor es que en la cogestión de las aguas del río Júcar, la misma se complica en situaciones en que la información de las cantidades de agua o reservas del recurso, provienen de una sola fuente, en este caso la Confederación Hidrográfica, de tal manera que los usuarios no están convencidos del buen repar-

to y destino de las aguas. Los regantes no controlan directamente la información, los aforos de los ríos, ni los niveles de aguas de los embalses, ni los mismos embalses, lo hace un cuerpo burocrático del Estado. El problema del control de la burocracia es señalado por Palerm, y el problema de acceso a la información verídica dificulta otro de los principios señalado por Ostrom, referente a la necesidad de supervisión y elaboración de las reglas de apropiación del recurso por los usuarios. Es el mismo caso de los trasvases, éstos están fuera de la esfera de participación de los usuarios del río y de la cuenca del Júcar; las decisiones de trasvases corresponden a la Unión Europea y al gobierno central español, esto significa una condición que limita el carácter participativo y democrático en la cogestión de las aguas del Júcar, lo cual a su vez limita los arreglos de elección colectiva al no poder participar en su diseño y modificación.

#### BIBLIOGRAFÍA

- GENERALITAT VALENCIANA, *Actuaciones en el regadío de la comunidad valenciana años 1995-1999*, Valencia, España, 1999, 17.
- LAPASSADE, Georges, *Grupos, organizaciones e instituciones la transformación de la burocracia*, Barcelona, Gedisa editorial, 1999, 199.
- Levante el mercantil valenciano*, Diario editado en Valencia, España, 22 de octubre de 2002, 29.
- Levante el mercantil valenciano*, Diario editado en Valencia, España, 25 de mayo de 2005, 17.
- LLAMAS, Roberto, *et al.*, *Aguas subterráneas: retos y oportunidades*, Madrid, Fundación Marcelino Botín/ Ediciones Mundi Prensa, 2001, 305-306.
- OSTROM, Elinor, *Diseño de Instituciones para sistemas de riego autogestionarios*, San Francisco, Centro Internacional para la Autogestión, ICS Press, 1998.
- PALERM, Jacinta, "Governance and Organizational type for the administration of Irrigation Systems", en *International E-Mail Conference on Irrigation Management Transfer, June-October 2001*, Roma, FAO, Land and Water Digital Media Series, núm. 17, 2002.
- REVERTE, Antonio, "Prólogo" en *Legislación de Aguas*, Madrid, Editorial Tecnos, 1986, 2.

RINCÓN DE ARELLANO, Adolfo, *Pantanos y trasvases de la región valenciana*, Valencia, Impresiones Federico Doménech, 2001, 30-32.

TASSO, Izquierdo, "Algunos datos sobre la historia, descripción y actuación de la Acequia Real del Júcar", en *I Congreso Nacional de Comunidades de Regantes*, Valencia, España, 1989, 7-8.

VALERO DE PALMA, Juan, "El caso de las cuencas del Júcar, Tajo y Segura" en *4ª Conferencia Internacional sobre resolución de conflictos hídricos*, Sección V Resolución de Conflictos Hídricos Territoriales, Valencia, Ibero drola Instituto Tecnológico, diciembre 10, 1998, 15.

FECHA DE RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: 17 de diciembre de 2007

FECHA DE ACEPTACIÓN Y RECEPCIÓN DE LA VERSIÓN FINAL: 25 de noviembre de 2008