

Las concesiones de aguas para riego de campos de golf

Rogelio Bravo Cos, Jefe del Área de Gestión del Dominio Público Hidráulico
Comisaría de Aguas, Confederación Hidrográfica del Segura
Noviembre 2007

INDICE

| | |
|--|---|
| Aclaración para que nadie se engañe | 1 |
| Hipocresía colectiva | 2 |
| Un par de datos sobre volúmenes concesionales y campos de golf | 2 |
| El tema competencial | 3 |
| La DIA y la exigencia de riego con residuales | 4 |
| La prioridad de usos en el trámite concesional | 5 |
| Conclusiones | 6 |

Aclaración para que nadie se engañe

Ante todo, quiero hacer una declaración o aclaración formal: lo que voy a decir no es una opinión neutral; ni en este tema, ni en casi ninguno, soy neutral, ni tampoco soy un técnico puro (como no existe la virtud pura), aunque sí soy funcionario, y solo gracias a una oposición pura y dura; de hecho, no creo que exista esa especie que es el “*técnico neutral*”. Según mis datos, el último “informe técnico neutral” que se conoce apareció en una tablilla de barro en las excavaciones de Atapuerca, y data del paleolítico superior. En mi caso concreto trabajo en la Confederación Hidrográfica del Segura, órgano de la Administración del Estado, y mis jefes son y siempre han sido cargos políticos; eso significa que yo (y todos los funcionarios de un mínimo nivel), para mantener un mínimo de equilibrio mental, siempre, quiera o no, acabo interiorizando parte de las posturas y opiniones de mis jefes, y defendiendo sus posiciones lo mejor que puedo; va en el sueldo. Es por ello que creo tan poco en el informe técnico neutral como en el dictamen jurídico neutral. Lo más neutral que puede pretender ser un funcionario es ser capaz de servir igual a un político que al que le sigue, aunque mantengan posturas absolutamente contradictorias.

Espero que estas aclaraciones ayuden a mejor entender lo que sigue.

Hipocresía colectiva

Como he dicho, trabajo en la Confederación Hidrográfica donde me dedico en exclusiva a tramitar concesiones y autorizaciones relativas al Dominio Público Hidráulico. En pura teoría, estos expedientes deberían ser coser y cantar; cualquier funcionario con unos mínimos conocimientos de procedimiento administrativo, Ley de Aguas y Reglamento del D.P.H. debería ser capaz de acabarlos en pocas semanas. Pues bien todos ellos, y muy especialmente los de campos de golf, por razones que explicaré brevemente a lo largo de esta charla y que cabe resumir en dos palabras – **hipocresía colectiva**— (no se me ocurre otro término para definir lo que ocurre cuando un colectivo social dice con una mano que es partidario de una cosa y la rechaza con la otra) se convierten para el que los tramita en algo molesto, penoso, lento y desagradable, sin razones objetivas para que tenga que ser así.

Para que uds. comprendan que, además de ser un funcionario un poco quemado, igual tengo un punto de razón, voy a dar un par de datos sobre temas tales como las magnitudes de la cuestión, el tema de las competencias, el esquema básico de tramitación, y el porqué utilizo la expresión “hipocresía colectiva” cuando me refiero al binomio agua-golf en cierta parte de la cuenca del Segura (hay ciertas zonas que tienen las ideas claras).

Un par de datos sobre volúmenes concesionales y campos de golf

En nuestra zona climática la existencia de un campo de golf requiere, inevitablemente, el uso de sistemas de riego: no estamos en Escocia. Un campo de golf de 18 hoyos ocupa una superficie de 50-60 hectáreas, y requiere un volumen total anual de agua de entre 300.000 y 500.000 m³, pudiendo aceptarse la cifra de 400.000 m³/año como un estándar, equivalente a una dotación de 8.000 m³/ha/año. Esta cifra es prácticamente idéntica a la que puede consumir una zona como la Huerta de Murcia o la Vega Baja.

Aceptando la cifra de unos 20 campos de golf existentes o de próxima puesta en servicio en la cuenca del Segura, ello equivale a un consumo total de 8 hm³ anuales. Aún aceptando que en los próximos 10-15 años se construyan otros tantos, lo que parece problemático dada la evolución del mercado inmobiliario y la próxima entrada del “turista inglés rico” en la categoría de especie en vía de extinción, el consumo total de estos campos se situaría en unos 16 hm³ anuales, y ello sin mencionar que con frecuencia los campos de golf sustituyen a zonas de cultivo que gastaban prácticamente lo mismo.

Si recordamos que el consumo anual de la agricultura en la cuenca del Segura es del orden de **1.600 hm³** anuales, concluimos que en el peor de los casos el consumo en campos de golf será, dentro de varios años, algo menos del 1% del consumo en riego. Estas cifras son absolutamente indiscutibles al menos en sus órdenes de magnitud, aunque cada cual las valorará como quiera, pero les invito a meditar si ese 1% es lo

que causa el problema. Seguro que alguno de uds. ya ve por donde va lo de “hipocresía colectiva”.

El tema competencial

El artículo 12 de la Ley 30/1992 de proc. Adtvo. empieza por un párrafo que habría que poner en letras de oro en la entrada de muchos despachos públicos; dice así:

“La competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida”. Por los que la tengan atribuida, no por otros.

Pues bien, hay algo que a algunos les cuesta mucho, o no quieren, entender: el Organismo de cuenca, la Confederación Hidrográfica, no tiene competencia alguna ni en urbanismo ni en ordenación del territorio, competencias que se reparten en exclusiva entre las Administraciones local y autonómica; son éstas, y no la Confederación Hidrográfica, quienes deciden, aprueban y dan licencia para que, en un lugar concreto, se haga un campo de golf, una urbanización o un polideportivo. La Confederación Hidrográfica NO aprueba ningún campo de golf ni ninguna urbanización, como gustan decir algunos medios de comunicación, y ni siquiera es invitada en los Órganos locales o autonómicos que los aprueban.

Normalmente, la primera noticia que en la Confederación Hidrográfica tenemos de su existencia es cuando el promotor nos presenta la solicitud de concesión de aguas, acompañada de la aprobación provisional o definitiva de la herramienta de planeamiento o de gestión correspondiente, y con frecuencia de una D.I.A. favorable ya emitida por la CC.AA. y de la que luego diremos algo.

Llegados a esta fase, la Confederación Hidrográfica, cuya competencia es puramente sectorial, la gestión del D.P.H. (no muy distinta de la de Iberdrola para el suministro eléctrico, o de Telefónica para las Telecomunicaciones) NO dice si le parece bien o mal el campo de golf (lo que sería invadir competencias ajenas) sino que se limita, como es su obligación, a comprobar si la petición de aguas puede ser atendida, en base a los recursos disponibles en la zona y los criterios de prioridad que establece el Plan Hidrológico de cuenca y el Texto Refundido L. Aguas. Si la respuesta es afirmativa, difícilmente puede negar lo pedido sin caer en arbitrariedad.

A ver si queda claro: el Organismo de cuenca no entra, porque no puede entrar, en el debate sobre si los campos de golf con urbanización aneja es un modelo deseable o sostenible, y eso es lo que se esconde en la inmensa mayoría de los virulentos escritos que se presentan en la Confederación Hidrográfica contra cualquier otorgamiento de concesión a un campo de golf.. Eso ha de resolverse en otros foros.

No obstante reconocemos que no hemos sido capaces de impedir que muchos, que lo que combaten en el mejor de los casos es un cierto tipo de urbanismo pero que se han visto impotentes para pararlo a nivel de las Administraciones locales y autonómicas competentes, trasladan la liza a la Confederación Hidrográfica que, como parte de una Administración estatal acomplejada y en perpetuo repliegue de competencias, ven como un objetivo más fácil. De nuevo la hipocresía colectiva.

La DIA y la exigencia de riego con residuales

Si no me equivoco, en Murcia, Alicante y Albacete los campos de golf requieren E.I.A., siendo el órgano ambiental el autonómico. Pues bien, prácticamente en todas las D.I.A. que se dictan figura, ya como cláusula de estilo, un párrafo del tipo de “*el riego del campo de golf se realizará con aguas residuales*”, párrafo que además se suele exponer como que “*para ambientales, nosotros*”.

Pues bien señores, habrá que recordar que el art. 149.22 de la C.E. (al menos, hasta que lo cambien) dice que “*El Estado tiene competencias exclusivas sobre las siguientes materias :..... “Legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma*”, caso de la cuenca del Segura. Lo mismo dice, en esencia, el art. 23.1 del Texto Refundido L. Aguas. y, si recordamos el citado art. 12 de la Ley 30/92, y por mucha amplitud con que interpretemos la competencia ambiental, me parece evidente que no puede alcanzar a decidir qué tipo de agua hay que utilizar en ningún aprovechamiento, golf o no golf; esa es una competencia del Organismo de cuenca, no de la E.I.A. que, como su propio nombre indica, debe circunscribirse a evaluar la incidencia sobre el medio ambiente, y no sustituir al órgano sustantivo. La decisión del tipo de agua a usar en un campo de golf es una cuestión de política hidráulica, no de política ambiental, a no ser que aceptemos que la D.I.A. de la General Electric debe ser quien fije el tipo de policarbonato a fabricar. A tanto no puede llegar la competencia ambiental, pese a su imparable crecimiento y al miedo que da oponerse a sus dictados. Y le aseguro que no es lucha de competencias: me sobran la mitad de las que tengo. Pero el hecho evidente es que en nuestra cuenca no hay norma alguna que exija usar aguas residuales para riego de campos de golf. Podrá ser lógico, y aconsejable, pero no es una exigencia legal, y es una decisión que compete al organismo de cuenca.

Y que conste que este para mí evidente exceso y en mi caso al menos, como funcionario encargado de redactar propuestas de solución en expedientes concesionales de golf, me coloca en una situación agrídulce. Por un lado, a uno le “pide el cuerpo”, le acecha la tentación de hacer caso omiso de una determinación tomada por un órgano manifiestamente incompetente para ello, apoyándome en el art. 12.2 de la ley 30/92 (*los actos dictados por los órganos de Administraciones en el ejercicio de su propia competencia deberán ser observados por el resto de los órganos administrativos*, leído a contrario), interpretación (de que pueden desconocerse las determinaciones tomadas por los órganos administrativos fuera de su competencia) ratificada por las STC 149/91 y 65/98, así como las STS de 7 junio 2001 y 22 de abril 1999. Pero nunca lo he hecho, y les voy a decir el secreto: cuando uno está como yo a 4 años del retiro, dejó atrás hace mucho el afán de tener cada vez más competencias, sabe que el acoso y derribo de los campos de golf y de los funcionarios que los tramitan en todas sus facetas está de moda y bien visto, y no quiere jugar a la ruleta judicial, la verdad es que relaja mucho el que otro organismo, aún excediendo manifiestamente su competencia, te saque las castañas del fuego, y te quite la responsabilidad qué decidir que aguas asignar. Les puedo garantizar que en

mis propuestas no dejo de remarcar que “la D.I.A. exige que se riegue con aguas depuradas”.

¿Qué ocurriría si, por ejemplo, en un campo de golf que la D.I.A. exige que se riegue con agua depurada, la Administración Hidráulica otorgara una concesión de riego con aguas desaladas?. Lo dejo a su imaginación.

Les tranquilizo no obstante diciendo que más del 90% de los campos de golf de Murcia que tienen concesión es de aguas residuales.

La prioridad de usos en el trámite concesional.

El artículo 60 del Texto Refundido L. Aguas dice textualmente que

1. En las concesiones se observará, **a efectos de su otorgamiento**, el orden de preferencia que se establezca en el Plan Hidrológico de la cuenca correspondiente, teniendo en cuenta las exigencias para la protección y conservación del recurso y su entorno.

2.

3. A falta de dicho orden de preferencia regirá con carácter general el siguiente:

1º Abastecimiento de población, incluyendo en su dotación la necesaria para industrias de poco consumo de agua situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal.

2º Regadíos y usos agrarios.

3º Usos industriales para producción de energía eléctrica.

4º Otros usos industriales no incluidos en los apartados anteriores.

5º Acuicultura.

6º Usos recreativos.

7º Navegación y transporte acuático.

8º Otros aprovechamientos.

El golf como tal no está explícitamente incluido en ninguno de estos usos, y el clasificarlo no ha sido un tema pacífico. El Plan Hidrológico del **Tajo** (¡no confundirse!: El Tajo) lo clasifica en su art. 10.3 como uso **industrial** y le otorga una dotación bruta de 9.000 m³/ha. En la cuenca del Segura, más papistas que el Papa, lo clasificamos como uso recreativo y le otorgamos un máximo de 8.000 m³/ha. Sin comentarios.

El Texto Refundido L. Aguas establece el principio de publicidad y concurrencia para la tramitación de usos agrícolas de más de 250.000 m³/año, y otros usos a partir de 150.000 m³/año. Eso significa que un campo de golf de 50 ha. que precise 400.000 m³ se tramita siempre en régimen de publicidad y concurrencia, lo que significa que se abre un periodo de presentación de plicas abierto a todos, y que en base al art. 60 un usuario agrícola que se presente (aunque parezca mentira, hay

quien sostiene que la prevalencia juega aún si se presenta una sola plica) será prevalente sobre una petición de golf.

Inocentemente podrá pues pensarse que cada vez que se anuncia el el B.O.R.M. un trámite de competencia para riego de un campo de golf suenan los tambores de guerra y aparecen enjambres de sedientas comunidades de regantes, disputando a cuchillo esos vitales 400.000 m³ a los potentados del campo de golf. ¿Existe ese “pulso” entre regantes y campos de golf al que tanto alude la “Nueva cultura del agua”?

Pues señores, yo he tramitado la totalidad de las concesiones de aguas superficiales otorgadas a los campos de golf de la cuenca del Segura, sé de lo que hablo y les puedo asegurar que no es así. Esa pelea, ese pulso solo existe en la mente de algunos. En la práctica totalidad de los concursos solo se ha presentado un único peticionario, o dicho aún más claro es rarísimo que los regantes soliciten esta agua, aunque lo que sí es frecuente es que una Comunidad de Regantes que NO solicita las aguas se oponga a que se otorguen a un campo de golf. Esa falta de interés obedece a unas razones muy sencillas:

- a) En no pocos casos, son los propios regantes los que han vendido parte de sus tierras para la implantación del golf, y no quieren matar la gallina de los huevos de oro.
- b) Para la mayoría de los regantes no les compensa el coste de las instalaciones de captación y transporte en relación a los volúmenes relativamente reducidos de que se trata.
- c) El hecho de que la EDAR de producción esté muchas veces situada en el interior de una urbanización privada y explotada por dicha urbanización también es un factor disuasorio.

Y dirán uds. que, si esto es así, ¿a qué viene que con cada propuesta de concesión de aguas a un campo de golf en Murcia o Alicante (en Almería o Albacete no ocurre nada de eso) se arme la polémica envenenada que todos conocemos?

Pues bien, siendo francos y dado que raramente soy políticamente correcto, yo lo atribuyo a que el tema del agua en Murcia arrastra muchos votos, a que todos quieren asumir la bandera de Cid Campeador de los Regantes, y que es más fácil repetir un slogan que analizar datos objetivos. Si eso implica llevar ante el fiscal a un funcionario que se limita a cumplir la norma, en toda guerra hay daños colaterales.

Conclusiones

¿Cuáles serían mis conclusiones sobre el tema del agua y el golf en la cuenca del Segura?

- 1) Ni aún en la hipótesis de que se construyan todos los campos de golf previstos cabe suponer que su consumo total exceda el 1% del agrícola.

- 2) Este consumo es preponderantemente de aguas depuradas en las propias urbanizaciones asociadas a los campos de golf, aguas que la experiencia demuestra no son deseadas por los regantes.
- 3) Sería muy de desear abandonar la hipocresía colectiva que en parte de nuestra cuenca impregna esta cuestión. Para ello
 - i) Las Autoridades competentes (Ayuntamientos y CC.AA.) deben decir blanco sobre negro si quieren o no campos de golf en la región, y si responden afirmativamente reconocer que, aunque poca, alguna agua tienen que gastar. La sociedad murciana y alicantina, en particular, debe renunciar al doble lenguaje que viene practicando y decidir si apoya o no al urbanismo de “resorts” con todo lo que supone.
 - ii) Los que se oponen a los campos de golf deben ser explícitos en que su oposición es al modelo urbanístico que los campos de golf suponen, y ejercerla exclusivamente donde procede es decir, ante las autoridades competentes en urbanismo u ordenación del territorio.
- 4) Finalmente, yo rogaría a los regantes que dejen de oponerse al otorgamiento de aguas para campos de golf si no están dispuestos a presentar plicas en los trámites de competencias de proyectos.

Gracias por su paciencia.