



Thematic Week: Water Economics and Financing

Thematic Axis: Water Markets

Title: El papel de los mercados y de la gestión del agua en España

Authors: Antonio Serrano Rodríguez

Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Valencia.

Abstract:

El agua debe cubrir dos grandes funciones sociales: la primera requiere una actuación pública que asegure la disponibilidad de agua para la vida, es decir, el derecho al abastecimiento con agua de calidad y la disponibilidad de recursos hídricos que aseguren la sostenibilidad ambiental de nuestro patrimonio natural para las generaciones futuras. La segunda dimensión es la consideración del agua como recurso productivo, en cuyo marco los instrumentos de mercado han de jugar un rol fundamental. Con este enfoque, esta ponencia se centra en la importancia y las consecuencias del uso de los instrumentos de mercado en una situación cambiante y caracterizada por la nueva dinámica generada por el cambio climático, con una menor pluviometría registrada en ciertos territorios españoles; por la incidencia de los nuevos Estatutos de Autonomía, que están modificando la tradicional distribución de competencias en la gestión de las cuencas hidrográficas en España; y por la definición de unas políticas públicas, nacionales y en la Unión Europea, vacilantes ante una situación económica, a nivel internacional, que parece forzar a replantearse el papel de la agricultura, y a abrir nuevos campos de actuación en producciones como las de biocombustibles, que pueden dar lugar a nuevas exigencias de regadíos, cuya eficiencia y eficacia deben ser previamente aseguradas. En este marco, se considera necesario potenciar los elementos de gestión e intervención que permitan cumplir los objetivos de las directivas europeas y asegurar una sostenibilidad ambiental y un desarrollo territorial equilibrado en las distintas Comunidades Autónomas de España. En ese sentido, se constata que los instrumentos de mercado, convenientemente complementados con la internalización de los efectos externos asociados a los distintos usos y actividades ligados al agua, pueden ser el mecanismo más eficiente para gestionar situaciones de sequía puntual o estructural, una vez garantizados los recursos imprescindibles para abastecimiento a la población y para la sostenibilidad del patrimonio natural en riesgo.

Keywords: agua; adaptación al cambio climático; políticas hídricas; regadío; planificación hídrica

1. INTRODUCCIÓN.

La presente ponencia sobre **“El papel de los Mercados y de la Gestión Pública del Agua en España”** parte de una consideración previa fundamental que hace referencia a las dos dimensiones, cualitativamente diferenciadas, que debe cubrir el agua en la sociedad. La primera se refiere al agua como derecho público, que obliga a que las administraciones aseguren la disponibilidad de agua para la vida: es decir, el derecho al abastecimiento con agua de calidad y a la disponibilidad de recursos hídricos que aseguren la sostenibilidad ambiental de nuestro patrimonio natural para las generaciones futuras. La segunda dimensión se centra en la consideración del agua como recurso productivo, en cuyo marco los instrumentos de mercado han de jugar un rol fundamental.

Con este enfoque dual, esta ponencia incide fundamentalmente en el objetivo de ayudar a entender la importancia y las consecuencias de considerar los instrumentos de mercado en una situación cambiante y caracterizada por la nueva dinámica generada por el cambio climático, con una menor pluviometría, ya registrada en ciertos territorios españoles; por la incidencia de los nuevos Estatutos de Autonomía, que están modificando la tradicional distribución de competencias en la gestión de las cuencas hidrográficas en España; y por la definición de unas políticas públicas, nacionales y en la Unión Europea, vacilantes ante una situación económica, a nivel internacional, que parece forzar a replantearse el papel de la agricultura, y a abrir nuevos campos de actuación en producciones como las de biocombustibles, que pueden dar lugar a nuevas exigencias de regadíos, cuya eficiencia y eficacia deben ser previamente aseguradas.

En este marco, se incide en la necesidad de potenciar los elementos de gestión e intervención que permitan cumplir los objetivos de las directivas europeas y asegurar una sostenibilidad ambiental y un desarrollo territorial equilibrado en las distintas Comunidades Autónomas de España. En ese sentido, se constata que los instrumentos de mercado, convenientemente complementados con la internalización de los efectos externos asociados a los distintos usos y actividades ligados al agua, pueden ser el mecanismo más eficiente para gestionar situaciones de sequía puntual o estructural, una vez garantizados los recursos imprescindibles para abastecimiento a la población y para la sostenibilidad del patrimonio natural en riesgo.

Atendiendo a esta situación, en los epígrafes siguientes se considera la disponibilidad de agua y el efecto previsto para España del cambio climático sobre la misma; se consideran las líneas públicas de intervención puestas en marcha a lo largo de los últimos cuatro años; se valoran las modificaciones propuestas y establecidas en el marco legal e institucional; y se consideran los efectos potenciales de la utilización de instrumentos de mercado que incorporen la internalización de efectos externos para una utilización más eficaz en la consecución de los objetivos nacionales e internacionales sobre el agua, y más eficiente en términos de asignación de recursos públicos.

2. LOS CAMBIOS EN LA DEMANDA DE AGUA Y EN LA DISPONIBILIDAD HÍDRICA POR PLUVIOMETRÍA EN ESPAÑA.

El inicio del siglo XXI pasará a la historia como el momento en que la sociedad asumió que el cambio climático era una realidad¹ que necesitaba políticas públicas que enfocaran soluciones

¹ El *calentamiento* del sistema climático es inequívoco, como evidencian ya los aumentos observados del promedio mundial de la temperatura del aire y del océano, el deshielo generalizado de nieves y hielos, y el aumento del promedio mundial del nivel del mar. IPCC, 2008. Cambio climático 2007. Informe de Síntesis. IPCC. Suecia. 2008. pág 2.

globales a las emisiones de gases de efecto invernadero, y que se pusieran en marcha políticas de mitigación y adaptación a los efectos de dicho cambio climático sobre sectores específicos.

Entre estos sectores, uno de los más afectados por el cambio climático es el del agua, tanto porque es uno de los elementos básicos que configuran la meteorología y climatología de un territorio, como porque una de las previsiones del Panel de Científicos es que, en ciertas latitudes, incluida España, puede llegar a producirse una fuerte disminución en la pluviometría²³. Esta disminución ya es estadísticamente contrastable en España, como se aprecia en las figuras 1 y 2, y puede dar lugar a situaciones complejas para los próximos años, extremando las situaciones de sequía periódica que caracterizan a este país, y produciendo una dinámica de creciente escasez de agua para las demandas tendenciales, si éstas no se modifican, en ciertos territorios españoles.

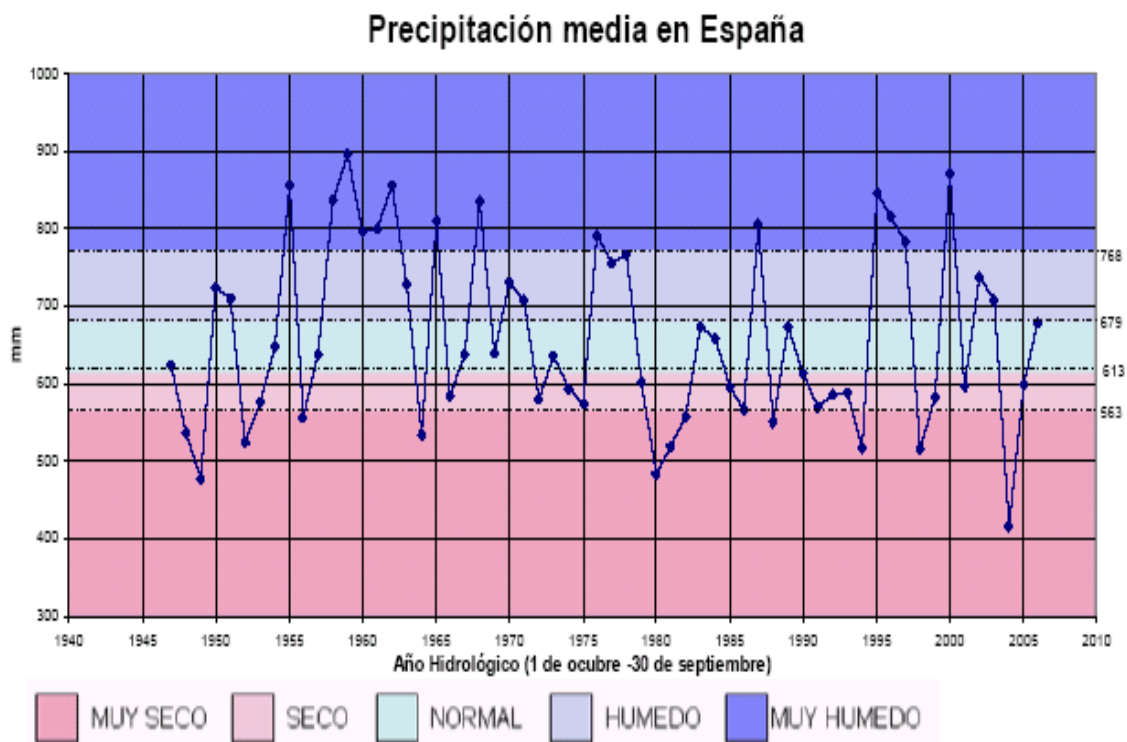


figura 1: evolución de la precipitación media en España. Fuente Ministerio de Medio Ambiente.

² Con un grado de confianza alto las proyecciones indican que, hacia mediados del siglo, la escorrentía fluvial anual y la disponibilidad de agua aumentarán en latitudes altas (y en ciertas áreas lluviosas tropicales) y disminuirán en algunas regiones secas en latitudes medias y en los trópicos. También con un grado de confianza alto, numerosas áreas semiáridas (por ejemplo, la cuenca mediterránea, el oeste de los Estados Unidos, el sur de África y el nordeste de Brasil) experimentarán una disminución de sus recursos hídricos por efecto del cambio climático. IPCC, 2008. Cambio climático 2007. Informe de Síntesis. IPCC. Suecia. 2008. pp 9 y 49.

³ En el sur de Europa, las proyecciones indican un empeoramiento de las condiciones (altas temperaturas y sequías) en una región que es ya vulnerable a la variabilidad del clima, así como una menor disponibilidad de agua y una disminución del potencial hidroeléctrico, del turismo estival y, en general, de la productividad de los cultivos; el cambio climático agudizaría también los riesgos para la salud por efecto de las olas de calor y de la frecuencia de incendios incontrolados. IPCC, 2008. Cambio climático 2007. Informe de Síntesis. IPCC. Suecia. 2008. pp 11 y 49 a 52.

De hecho, considerando los datos reflejados en la anterior figura 1, apreciamos que la tendencia en la evolución registrada implica una disminución media anual tendencial de 0,67 mm/año que, si bien tiene un bajo coeficiente de determinación ($R^2 = 0,01$), dado el carácter cíclico de la evolución tanto de las sequías como de los años lluviosos y húmedos, si recoge una dinámica de pérdida anual del orden del uno por mil de la aportación media de los 60 años considerados. Igualmente, en la figura 2 se recoge la evolución de las aportaciones a los embalses de Entrepeñas y Buendía en los años hidrológicos de 1912 a 2005; como se observa, se registra una tendencia decreciente (de media, 8 Hm³/año, con un R^2 de 0,36). Además, mientras que la media desde 1912 es de unos 1242 Hm³/año, desde 1982 esta media es de unos 784 Hm³/año, un 37% inferior; y hay que señalar que, aunque en la primavera de 2008 la tendencia se ha corregido relativamente, en los cuatro primeros meses del año hidrológico 2007-2008, las aportaciones acumuladas reflejaban el mínimo histórico (95,6 Hm³) del período con datos: 1912-2008.

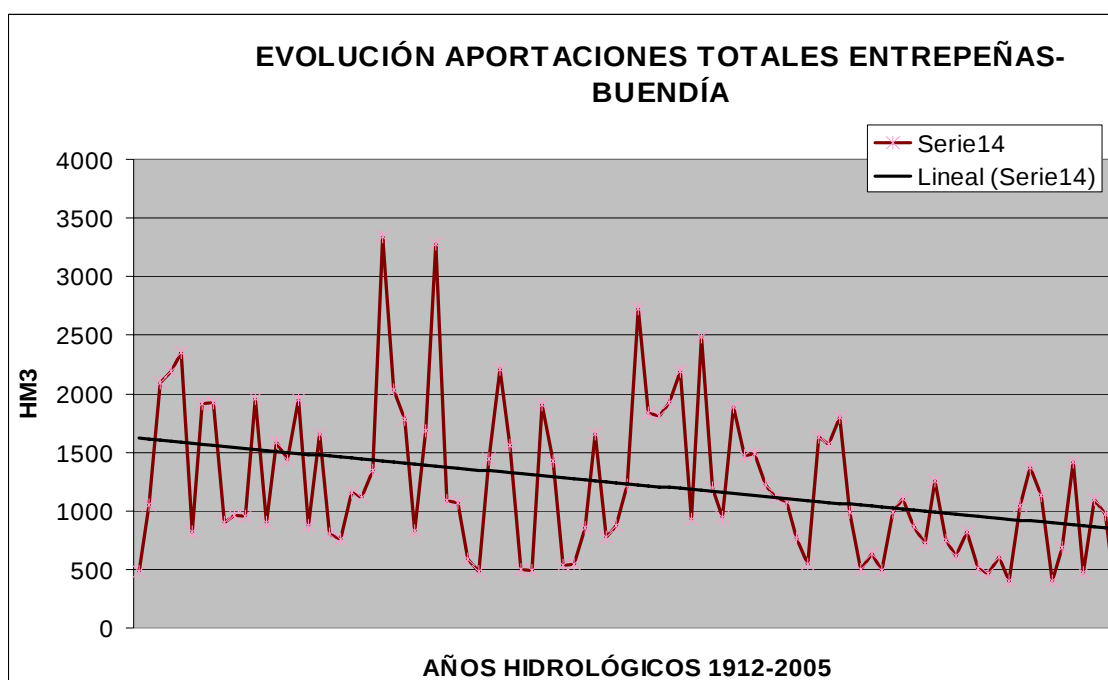


figura 2: evolución de las aportaciones torales en Entrepeñas-Buendía. Fuente: Confederación Hidrográfica del Tajo.

Desde la perspectiva complementaria de los posibles escenarios de demanda esperables a medio-largo plazo, las previsiones realizadas necesariamente han de basarse en distintas hipótesis de futuro. La elemental es la tendencial, es decir la resultante de no establecer cambios en la dinámica actual; en ella, distintas aproximaciones realizadas desde distintos enfoques, llevan a que la extrapolación de las tendencias pasadas, sin modificar las pautas de comportamiento en las previsiones de nuevos regadíos o en los comportamientos de los gestores del agua, implicarían un aumento de las demandas finales de agua, en alta, superiores a los 10.000 hm³ respecto a los valores del año 2001 (del orden de 20.130 Hm³ distribuidos).

El Grupo de Análisis Económico del Agua, liderado por Josefina Maestu, preveía que este incremento de demanda hídrica se produciría, hasta el 2015, fundamentalmente por el importante incremento de la superficie regable en el Ebro y en el Duero, y por el incremento de los consumos industriales y urbanos en las Cuencas Internas Catalanas y en el Tajo, sobre todo; pero también en el Júcar y en el Ebro. De esta forma, el incremento más significativo de los consumos finales

incidiría sobre el Ebro (que absorbería del orden del 45% de la nueva demanda, con un crecimiento del orden del 65%), Duero (cerca del 16% de la nueva demanda, con un crecimiento del 33%), Tajo (8% y 24%, respectivamente) y Júcar (7,5% y 16%, respectivamente). Hay que señalar que, en cuanto a crecimiento también se sitúan por encima del 15% las cuencas del País Vasco (31%), Cataluña (26%) y Galicia (22%).

Como síntesis, las dinámicas tendenciales para la evolución de la población, de la agricultura y de la industria, si no hay modificación de las políticas públicas más relevantes ni en la gestión de la demanda, conllevan demandas cada vez mayores de agua y un aumento de la presión sobre los recursos disponibles; y ello, en un escenario donde la disponibilidad de agua tiene una marcada tendencia a su disminución total y al incremento en la irregularidad de su producción.

Es evidente que este marco, que tiene mayor incidencia en los territorios donde la presión para la transformación en regadío de la agricultura es más fuerte, y donde dicha agricultura goza de mayores beneficios, por productividad o por ayudas públicas, necesariamente ha propiciado la producción de situaciones de conflicto ante las que es necesario responder con políticas públicas adecuadas. Estas situaciones de conflicto van a perdurar –y previsiblemente van a agravarse– en los próximos años, incidiendo sobre territorios que realmente son muy sensibles a las disponibilidades hídricas. El delta del Ebro en Cataluña, la situación de los regadíos en el Júcar y en el Vinalopó; la cuenca del Segura, Doñana, el Alto Guadiana y la demanda en la cuenca alta el Tajo, son otros tantos espacios en los que el equilibrio tendencial es difícilmente viable.

Es por otra parte evidente que el marco que debe encuadrar las políticas necesarias viene definido por los planes de las demarcaciones hidrográficas en realización. En ellos han de establecerse los posibles escenarios de adaptación a los resultados de nuevas pautas de precipitaciones y capacidad de regulación, y los nuevos escenarios de una política agrícola y de ordenación del territorio, que establezcan las necesarias garantías de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos establecidos a nivel comunitario y estatal para el recurso hídrico.

3. LAS NECESARIAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTERVENCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA.

Como se ha señalado en la Introducción, se considera básico el derecho al abastecimiento con agua de calidad para todos los residentes en localizaciones legalmente constituidas, que hayan contado con el preceptivo visto bueno de la autoridad hídrica y la garantía de disponibilidad de recursos que las leyes establecen; y se considera básica la disponibilidad de recursos hídricos que aseguren la sostenibilidad ambiental de nuestro patrimonio natural para las generaciones futuras.

Aunque a nivel del planeta y de la península española las disponibilidades de agua son más que suficientes para satisfacer las necesidades sociales de la población, la incidencia del cambio climático y factores como la desigual producción de la pluviometría, espacial y temporal, y de la demanda, en base al modelo territorial que caracteriza a la España del siglo XXI, hace que cada vez sean más los territorios donde se producen problemas de inadecuación de las disponibilidades a la demanda en las actuales condiciones de repercusión de costes, con claros déficit en la disposición de recursos de calidad, sobre todo en épocas de sequía como las padecidas periódicamente en España. En estos casos, son siempre la agricultura y el medio ambiente, y en particular los ecosistemas más frágiles, los que sufren las peores consecuencias, con daños, a veces irreversibles sobre el patrimonio natural español, o sobre el particular de los agricultores.

En este marco, tiene una gran importancia la normativa vigente, que es la que va a condicionar las políticas públicas de intervención en el sector del agua. Dicha normativa, en la actualidad, se encuentra en una situación de transición, tras las modificaciones introducidas en la regulación estatal por distintas leyes, decretos leyes y estatutos de autonomía aprobados a lo largo del período 2004-2008, que han tenido una incidencia sustancial en sus contenidos. Adicionalmente, hasta la primavera de 2007, el Consejo Nacional del Agua aprobó una serie de propuestas de modificación sobre los contenidos de la regulación hidráulica, algunas de las cuales se han transformado en normativa vigente, y otras están pendientes de su materialización⁴.

En todo caso, y en el marco de la mayor sequía registrada nunca en nuestro país, la última legislatura ha implicado un gran esfuerzo por incorporar a la normativa y a la política española las exigencias europeas en materia de política de agua y de medio ambiente, en una situación en la que la aprobación de distintos estatutos de autonomía ha condicionado la dinámica y perspectivas de la regulación del sistema hídrico español. En todo caso, se han aprobado un conjunto de normas y, como se ha señalado, se han dejado pendientes aspectos fundamentales de la regulación hídrica, a los que brevemente nos referiremos en este apartado.

En primer lugar hay que señalar la importancia del Real Decreto-Ley 2/2004, por el que se modificó la Ley del Plan Hidrológico Nacional, cuyo objetivo básico fue sustituir el trasvase del Ebro por las actuaciones del Programa AGUA en las Cuencas Mediterráneas (AUPAMED), que posteriormente se transformó en la Ley 11/2005, que no solo modificó el Plan Hidrológico Nacional, sino que introdujo algunas modificaciones fundamentales desde los objetivos de la nueva política del agua en la Ley de Aguas hasta entonces en vigor.

Entre estas modificaciones, por su relación con los aspectos ligados a los contenidos de esta ponencia, hay que destacar la introducción de un informe obligatorio de viabilidad económica, social y ambiental, previo a la declaración de cualquier obra como de interés general del Estado, cuyo objetivo es racionalizar las tomas de decisiones en materia de inversión en infraestructuras. En un mundo en el que las necesidades de inversión pública son muy elevadas en distintos campos (sanidad, investigación, educación, etc.) no tiene sentido que se siga invirtiendo en infraestructuras hidráulicas que pueden ser sustituidas, con éxito, por medidas alternativas en la línea contemplada en la DMA, o que presentan rentabilidades económico-financieras muy por debajo de inversiones alternativas en otros campos. Así, existen casos en los que las infraestructuras ligadas a la prevención de avenidas pueden ser sustituidas, con éxito, por la adquisición de terrenos en las áreas inundables, su incorporación al dominio público hidráulico y su recuperación y regeneración ambiental; o casos que hay que evitar con las previsiones correspondientes a largo plazo, que imposibiliten que se realicen infraestructuras diseñadas para el regadío, que se acaban cuando ya no existen agricultores en el área a regar; o infraestructuras para abastecimiento con regulaciones y kilómetros interminables de redes que podrían ser sustituidos con ventaja, economía energética y de mantenimiento, y con mayor garantía, por sistemas de pozos interconectados, etc.. Ese mismo informe de viabilidad se ha venido realizando también para ejecutar obras incorporadas al Plan

⁴ Por ejemplo, en la Permanente del Consejo Nacional del Agua del 20/03/2007 se aprobó la nueva redacción del Artículo 14. Principios rectores de la gestión en materia de aguas.: “El ejercicio de las funciones de los poderes públicos en materia de aguas, se someterá a los siguientes principios: 1º. Garantía del derecho de los ciudadanos, al margen de su capacidad económica, al suministro de agua potable en cantidad y calidad adecuadas. Las Administraciones competentes deberán promover las condiciones necesarias para proporcionar un mínimo de 60 litros por habitante y día. 2º. Unidad de gestión, tratamiento integral, racionalidad económica, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios. 3º. Respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico. 4º. 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.”

Hidrológico Nacional o al Programa AGUA, evaluando las circunstancias económicas, técnicas, ambientales, territoriales y de seguridad para los ciudadanos de la actuación, condicionando, en muchos casos (los más de 350 informes de viabilidad realizados pueden analizarse en la web del Ministerio) la realización de la infraestructura a compromisos con los beneficiarios, desde distintos puntos de vista, pero en particular desde el de la recuperación de costes. En todo caso, el perfeccionamiento de estos tipos de informes y su aproximación a la evaluación de alternativas de medidas, sustituyendo, en su caso, los proyectos por otro tipo de actuaciones que puedan ser más beneficiosas desde el punto de vista global, si así se recomienda desde la evaluación correspondiente; al igual que una más correcta incorporación del análisis económico-financiero y de la correspondiente repercusión de costes, con la definición de las subvenciones necesarias y del organismo subvencionador correspondiente, es uno de los aspectos fundamentales que debería desarrollarse en la presente legislatura.

Otro aspecto fundamental introducido en la ley 11/2005, ligado a lo que se considera que debe ser una función insustituible de las políticas públicas, es la definición cualitativa de los caudales ecológicos y la incorporación de la determinación en los planes hidrológicos de las reservas naturales fluviales, cuya incidencia en aspectos como la lucha contra la desertificación (un 35% del territorio español, que se corresponde con la España más árida, tiene riesgo de desertificación significativo), defensa del paisaje (España ha ratificado y está en vigor, desde el 1 de marzo de 2008 el Convenio Europeo del Paisaje) o freno a la pérdida de biodiversidad (España es uno de los territorios europeos con mayor biodiversidad y con mayores riesgos de pérdida de alto número de especies en peligro de extinción en el marco de lo que es la sexta gran extinción de especies en el planeta) es fundamental, y debe ir acompañada del control efectivo de los caudales de agua utilizados y de los vertidos al dominio público hidráulico, así como de una nueva regulación de la policía de aguas, aspectos todos ellos también incorporados en la citada ley.

Como se señala en la Declaración de Brisbane⁵, los Caudales Ecológicos⁶ son esenciales para la salud de los ecosistemas de agua dulce y el bienestar humano, ya que los ecosistemas de agua dulce son los cimientos de nuestro bienestar social, cultural y económico. Los ecosistemas sanos de agua dulce –ríos, lagos, llanuras de inundación, humedales y estuarios– proporcionan agua pura, alimento, fibra y otros muchos beneficios que mantienen economías y medios de subsistencia en todo el mundo, por lo que son esenciales para la salud y el bienestar humano. Igualmente hay que destacar la constatación de que el agua que fluye al mar no se desperdicia, ya que el agua dulce que fluye a los océanos nutre a los estuarios, que son fuentes abundantes de alimento e infraestructuras amortiguadoras de las tormentas y de los oleajes de marea, y sirven para diluir y evacuar contaminantes⁷.

En todo caso, las políticas desarrolladas a lo largo del período 2004-2008 (Programa AGUA, actuaciones de emergencia y urgencia, centros de intercambio de derechos del agua, reales decretos

5 Declaración de Brisbane. Australia, septiembre de 2007: Versión española, Comité Nacional Español de Riegos y Drenajes (CERYD), MMA, Madrid - AERYD-CERYD, www.aeryd.es

6 Caudales ecológicos (o medioambientales) son los flujos de agua, el momento de aplicación y la calidad del agua precisos para mantener los ecosistemas de agua dulce y de los estuarios, así como los medios de subsistencia y bienestar de las personas que dependen de tales ecosistemas.

7 Entre las recomendaciones realizadas en dicha Declaración cabe destacar las siguientes:

A. La integración congruente de los caudales ecológicos en la gestión del territorio y del agua requiere leyes, reglamentos, políticas y programas que: (1) reconozcan los caudales ecológicos como parte integral de la gestión sostenible del agua, (2) establezcan límites cautelares para los descensos y cambios tolerables del caudal natural, (3) consideren las aguas subterráneas y superficiales como un recurso único, y (4) mantengan los caudales ecológicos a través de fronteras políticas.

B. La reducción al máximo de las aguas residuales y su tratamiento disminuyen la necesidad de mantener un caudal antinaturalmente alto con fines de dilución. Los vertidos de aguas residuales adecuadamente tratadas pueden ser una fuente importante de agua para satisfacer las necesidades hídricas del medio ambiente.

de medidas urgentes, etc.) consiguieron que, a pesar de la gravedad de la sequía, no se hayan producido problemas significativos de desabastecimiento a la población, superando la situación de sequías anteriores, donde la afección a la población fue tremendamente elevada, y cumpliendo, en colaboración con otras administraciones y agentes sociales, con lo que se ha definido en esta ponencia como la primera y principal obligación de los poderes públicos.

Con respecto a las tareas pendientes en materia de regulación y establecimiento de la estructura de competencias y de gestión del recurso hídrico, y del dominio público hidráulico, ya se ha señalado la existencia de una serie de aspectos discutidos, y en algunos casos aprobados, tanto por el Consejo Nacional del Agua, como por el Consejo Asesor de Medio Ambiente, que se han presentado a los mismos tras largos períodos de análisis y discusión con expertos, agentes económicos y organizaciones no gubernamentales a lo largo del período 2004-2007. Con referencia al contenido de esta ponencia, quedan por regular dos grandes grupos de temas fundamentales:

1. la economía del agua, adaptada a las exigencias de la Unión Europea y a los principios de eficacia y eficiencia en el uso del recurso, y de capacidad y autonomía de los organismos encargados de la gestión.
2. la administración del agua en nuestro país, con la definición del papel de las comunidades autónomas en la gestión de las cuencas intercomunitarias e internacionales.

Al primer apartado nos referiremos en el epígrafe siguiente, centrándonos en el resto de este epígrafe en los aspectos que inciden en los objetivos de este artículo, del segundo. Para ello se consideran las propuestas que se discutieron o aprobaron en la última Permanente del Consejo Nacional del Agua (20/3/2007) o en reuniones anteriores del propio Consejo Nacional del Agua; los contenidos aprobados en los Estatutos de Autonomía de segunda generación (Andalucía, Aragón, Baleares, Cataluña, Castilla y León y Comunidad Valenciana), o los previstos en nuevos estatutos de previsible tramitación a lo largo de esta legislatura (muy en particular el de Castilla la Mancha); y, por último, la perspectiva de lo que, a juicio del ponente, podría y debería ser una solución coherente con lo expuesto hasta ahora, con los aspectos positivos de la tradición hidráulica española y con las líneas directrices de las regulaciones vigentes y esperables a nivel de la Unión Europea.

Básicamente, la propuesta que se realiza vendría recogida esquemáticamente en los Cuadros de páginas siguientes y responde a las siguientes consideraciones básicas:

- a) La planificación integrada, a nivel de cuenca, debe ser el marco en el que se definan las medidas más adecuadas para la consecución de los objetivos a largo plazo de la cuenca, integrando de forma coherente las políticas urbanísticas, territoriales, de desarrollo rural, agrícolas y sectoriales, en general, con los objetivos de sostenibilidad ambiental, de garantía de abastecimiento, y de previsión de los costes totales imputables a cada uso del agua, así como, en su caso, de definición de las subvenciones precisas para asegurar la cohesión territorial y social que se considere necesaria.
- b) En esta planificación, la transparencia en la información y en los procesos, la participación pública de todos los ciudadanos y organizaciones, y la concertación de objetivos debe estar garantizada.

OBJETIVOS/ TAREAS	REGULACIÓN ACTUAL	PROBLEMÁTICA Y PROPUESTAS	OBSERVACIONES
PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL	LO REALIZA Y APRUEBA EL GOBIERNO Y EL PARLAMENTO: REAL DECRETO LEY	LOS PROBLEMAS PUEDEN APARECER POR INCOHERENCIAS ENTRE LAS PLANIFICACIONES DE LAS DEMARCACIONES, SOBRE TODO CON LAS DEMARCACIONES INTRACOMUNITARIAS, EN CUANTO EXIJAN RECURSOS A LAS INTERCOMUNITARIAS Y A LOS ACUÍFEROS INTERCOMUNITARIOS. EN EL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL DEBEN DEFINIRSE LOS CAUCES Y ACUÍFEROS DE INTERÉS GENERAL DEL ESTADO Y REGULAR SU FUNCIONAMIENTO GLOBAL.	Debe dar una visión global del conjunto del sistema hídrico, homogeneizando y armonizando los distintos sistemas y demarcaciones, cosa que no ha hecho el actual. Las infraestructuras de interés general del estado y las de conexión entre cuencas de distintas demarcaciones deben estar integradas exclusivamente en este documento, salvo para las excepciones ya existentes (hasta 5Hm3/año); y exigir la modificación del Plan y una evaluación de la viabilidad técnica, económica, social y territorial, complementada con una evaluación ambiental estratégica del conjunto, cada vez que se pretenda una modificación del sistema de infraestructuras de interés general del estado o de las conexiones para trasvases. Esto quita flexibilidad, pero da garantías de racionalidad en la asignación de recursos públicos, ante un comportamiento político excesivamente expansivo en este tipo de obras, como consecuencia de la sobrevaloración de los supuestos efectos positivos de la inversión en infraestructuras hidráulicas y en trasvases, muy alejada de los efectos científicamente demostrados para los mismos.
PLANIFICACIÓN DE DEMARCACIÓN.	LA APRUEBA SIEMPRE EL GOBIERNO, A PROPUESTA DEL COMITÉ DE AUTORIDADES COMPETENTES (CAC).	ALGUNOS ESTATUTOS INCIDEN EN LA COMPETENCIA PARA QUE SEA LA PROPIA COMUNIDAD AUTÓNOMA QUIEN APRUEBE SU PLANIFICACIÓN EN SUS CUENCAS INTERNAS, O QUE REALICE UN INFORME VINCULANTE PARA LAS INTERCOMUNITARIAS QUE LES AFECTEN. LOS CONTENIDOS DE LOS ESTATUTOS ACONSEJAN AVANZAR A UNA	La Planificación Hidrológica en cualquier tipo de cuenca, dado el carácter de dominio público del agua, debería ser aprobada definitivamente por el Gobierno para analizar y asegurar la coherencia de lo previsto a nivel del imprescindible Plan Hidrológico Nacional y de los posibles Convenios Internacionales y normas a cumplir. Por otro lado, los nuevos PLANES DE DEMARCACIÓN deben adecuarse a lo establecido en la DMA, cambiando la filosofía de los Planes vigentes (planes de oferta sin evaluación económica detallada) para centrarse en una asignación eficaz y eficiente de los recursos previsibles a largo plazo y de defensa de los intereses generales de los

OBJETIVOS/ TAREAS	REGULACIÓN ACTUAL	PROBLEMÁTICA Y PROPUESTAS	OBSERVACIONES
		DIFERENCIACIÓN, DENTRO DE LA PLANIFICACIÓN DE CAUCES Y ACUÍFEROS DE INTERÉS GENERAL DEL ESTADO Y DE INTERÉS TERRITORIAL.	ciudadanos actuales y futuros. Una garantía para que la dimensión territorial no desvirtúe los intereses generales que deben presidir los objetivos del Plan, es que el Gobierno sea la que los apruebe, tras el debido consenso intercomunitario y con los ciudadanos, grupos y agentes sociales afectados.
PLANES ESPECIALES Y DE EXPLOTACIÓN DE ACUÍFEROS SOBREEXPLOTADOS	SEGÚN EL TIPO DE PLAN, LOS APRUEBA EL GOBIERNO, PROPUESTA DEL COMITÉ DE AUTORIDADES COMPETENTES, O ÉSTE ÚLTIMO. NO PUEDEN CONTRADECIR EL PHN NI EL PLAN DE DEMARCACIÓN.	LOS PROBLEMAS PUEDEN APARECER POR INCOHERENCIAS EN LAS PETICIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS AFECTADAS POR UN MISMO ACUÍFERO, O POR LA AFECCIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS ACUÍFEROS A LOS PROPIOS CAUDALES DEL RÍO. EN LOS ACUÍFEROS DE INTERÉS GENERAL DEL ESTADO LA REGULACIÓN Y GESTIÓN DEBE SER ESTATAL.	Planes Especiales que afecten a toda una cuenca, o a más de una Comunidad Autónoma, o multidisciplinares, como el del Alto Guadiana o el PIPDE, los debe aprobar el Gobierno, aunque convendría que siempre fuera a propuesta del Comité de Autoridades Competentes, ya que para ser efectivos, deben ser Planes de Ordenación del Territorio. Algo similar pasa con los planes de sobreexplotación de acuíferos, si bien la tramitación de declaraciones de sobreexplotación de acuíferos, o en riesgo de estarlo, y la aprobación del plan de ordenación para la recuperación de estos acuíferos, así como la delimitación de perímetros de protección de los mismos, puede aprobarlos el CAC.
APEO Y DESLINDE DE LOS CAUCES DEL DOMINIO PÚBLICO.	LO APRUEBA SIEMPRE EL GOBIERNO, PROPUESTA DEL COMITÉ DE AUTORIDADES COMPETENTES.	La definición de cauces de interés general del estado y de interés territorial permite también delimitar las respectivas competencias que, como es obvio, deberán atenerse a lo establecido en la legislación existente.	La nueva normativa de protección contra inundaciones y la relevancia de la protección ecológica y ambiental de los cauces hace muy importante esta labor que, hasta ahora no se ha desarrollado con la suficiente intensidad. (Programa LINDE).

OBJETIVOS/ TAREAS	REGULACIÓN ACTUAL	PROBLEMÁTICA Y PROPUESTAS	OBSERVACIONES
OBRAS HIDRÁULICAS DE INTERÉS GENERAL, O QUE AFECTAN A MÁS DE UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA.	DEFINIDAS EN EL PHN O POR LEY DEL PARLAMENTO ESPAÑOL, TRAS INFORME DE VIABILIDAD TÉCNICA, ECONÓMICA, SOCIAL, AMBIENTAL Y TERRITORIAL.	El volumen de compromisos existentes es muy elevado y condiciona la posibilidad de realizar nuevas obras a medio plazo. Es discutible que sean viables y no posean alternativas de gestión más adecuadas todas las definidas, o que existan muchas más obras sin definir, que puedan llegar a ser recomendables.	Al margen de quién financie las obras, en su realización y posterior mantenimiento deben primar las decisiones de los que las vayan a gestionar. Así, la construcción de obras de interés general en cuencas intracomunitarias, o que vayan a ser explotadas por otras administraciones, debería realizarse por las Comunidades Autónomas o Administraciones Locales, por Convenio, debiendo dejar de ser de interés general del estado al recibirse y pasando la competencia de explotación, mantenimiento y modificación a la administración competente en los servicios a proporcionar. En el proceso debe quedar claro que importe de la inversión se subvenciona, y por qué, y cual es el que se recupera y los mecanismos para dicha recuperación de costes.
OTRAS OBRAS HIDRÁULICAS DE LAS NUEVAS CONFEDERACIONES.	DECIDIDAS POR LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS, O DEFINIDAS EN EL PLAN DE DEMARCACIÓN O DERIVADAS DE LOS PLANES ESPECIALES.	El grado de autonomía para colaborar con las CCAA o las AALL para el desarrollo de Convenios debe estar condicionado a un Plan previo aprobado o conocido por el Gobierno y debe contar con la aprobación del CAC.	El proyecto, construcción y explotación de obras realizadas con fondos propios del organismo debe estar condicionado en la misma medida que las aportaciones a los presupuestos del organismo sean desde los Presupuestos Generales del Estado. Si las nuevas Confederaciones tienen carácter de Agencias, el Contrato Programa sería un buen instrumento de relación.
CONTROL DEL CAUDAL ECOLÓGICO Y DE LOS CONDICIONANTES AMBIENTALES EN EL DPH.	CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS.	El control del cumplimiento del régimen de caudales ecológicos y demás requerimientos hídricos ambientales establecidos en la planificación hidrológica choca con las competencias de gestión ambiental de las CCAA, pero es imprescindible que se gestione de forma unitaria en toda la Demarcación.	La explotación de los embalses de alta debe estar sometida, en situación normal, a los planes y determinaciones de la Comisión de Desembalse del Organismo de cuenca y, en situación de avenida u otras emergencias, a las decisiones del órgano correspondiente de dicho Organismo; pero, salvo excepciones justificadas, deben asegurarse los caudales ecológicos del planeamiento hidráulico y las condiciones ambientales de los ecosistemas dependientes de los mismos en toda la cuenca y demarcación.

OBJETIVOS/ TAREAS	REGULACIÓN ACTUAL	PROBLEMÁTICA Y PROPUESTAS	OBSERVACIONES
CONTROL Y COBRO DEL CAUDAL EN ALTA ASIGNADO PARA ABASTECIMIENTO DESDE EMBALSES O AGUAS SUBTERRÁNEAS Y PARA EL GLOBAL DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS.	CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS.	La Administración y control de aprovechamientos en alta de las Confederaciones se compatibiliza con la gestión en baja de las Comunidades Autónomas y Administraciones locales.	La garantía de abastecimiento debe residir en las Confederaciones, lo que implica el control de los caudales circulantes por los cauces, la realización de aforos, estudios de hidrología, información sobre crecidas y cuestiones relativas al régimen de las aguas continentales y subterráneas. La concesión específica a actividades económicas y el control del uso, tanto de los caudales superficiales como de los subterráneos, debe corresponder a las Comunidades Autónomas, dentro de su territorio.
GESTIÓN DE AVENIDAS Y DEFENSA CONTRA INUNDACIONES.	CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS.	El problema principal se presenta en la presión urbanística sobre los cauces que obliga a posteriores encauzamientos limitantes del DPH. Esas presiones deben preverse e impedirse, adelantándose con la delimitación del DPH y de las áreas de inundación y estableciendo medidas restrictivas de uso en dichas zonas.	La defensa contra inundaciones implica una visión integrada de cada cuenca y la adopción de medidas específicas de Ordenación del Territorio, que deben estar coordinadas en la Planificación de la Demarcación. La ley vigente permite desarrollar medidas de prevención de riesgos que deben incorporarse específicamente en cada ámbito de la Demarcación, desde la perspectiva de los previsibles efectos asociados al cambio climático, que hacen prever una mayor incidencia y gravedad de las lluvias torrenciales y las consecuentes inundaciones.

OBJETIVOS/ TAREAS	REGULACIÓN ACTUAL	PROBLEMÁTICA Y PROPUESTAS	OBSERVACIONES
TRAMITACIÓN DE CONCESIONES, AUTORIZACIONES Y LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE LAS OBRAS E INSTALACIONES ASOCIADAS. APROBACIÓN ESTATUTOS Y ORDENANZAS DE LAS COMUNIDADES DE USUARIOS.	CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS Y MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, Y MEDIO RURAL Y MEDIO MARINO.	La tendencia y racionalidad en la gestión global del territorio nos llevaría a una modificación sustancial del proceso, sin contravenir lo establecido en la Constitución, o modificando ésta. Lo recomendable sería una asignación de un volumen de agua para cada Comunidad Autónoma en el marco de su territorio y de las previsiones de la planificación de la Demarcación, para actividades económicas, y una capacidad de ésta para asignar o reasignar dichas concesiones a usuarios o demandantes, a través de la creación de Bancos Públicos de Agua Autonómicos, en su caso. Las concesiones existentes las gestionaría la Comunidad Autónoma, pero las nuevas concesiones deben darse a la Comunidad Autónoma, para que ésta las conceda a su vez, en encomienda de gestión a los usuarios, previo cobro de la necesaria repercusión de costes.	Las Confederaciones Hidrográficas se reservan las concesiones para garantizar el abastecimiento. Las Comunidades Autónomas serían los gestores de la asignación de recursos hídricos para actividades económicas en su territorio, dentro del cupo y pago establecido a las Confederaciones Hidrográficas en el marco de la planificación hidrológica. Informarían a éstas para registro, de las concesiones realizadas. Se propone la transferencia de lo señalado en este epígrafe: otorgamiento, modificaciones, revisiones, revocaciones y declaraciones de caducidad de autorización y concesiones, etc., salvo las relativas a las obras y actuaciones de interés general del Estado, que corresponden al Ministerio de Medio Ambiente. También la realización de auditorias y controles de las concesiones a fin de comprobar la eficacia de la gestión y utilización de los recursos hídricos objeto de concesión. Las concesiones existentes deberían estar inventariadas de forma centralizada y en el Organismo de Cuenca, en todo caso. Es importante precisar que, en el caso de las concesiones vigentes, el traslado para la gestión a las comunidades autónomas debería hacerse en términos no de recursos nominales, sino reales, derivados de la nueva planificación. La Comunidad Autónoma gestionaría la aprobación administrativa de los estatutos y ordenanzas de las comunidades de usuarios y de las ordenanzas y reglamentos de las comunidades generales y de las juntas centrales de usuarios, así como la resolución de las impugnaciones de los acuerdos de las juntas generales y juntas de gobierno.

OBJETIVOS/ TAREAS	REGULACIÓN ACTUAL	PROBLEMÁTICA Y PROPUESTAS	OBSERVACIONES
CÁNONES DE USO DE BIENES DEL DPH Y DE CONTROL DE VERTIDOS. POLICÍA DE CAUCES Y AGUAS Y SANCIONES	CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS.	Las correspondientes funciones corresponderían a cada administración en los cauces asignados, con información a las Confederaciones Hidrográficas para registro.	Salvo lo que hace referencia a los cauces de interés general del estado, todas las relaciones con los usuarios pueden realizarlas adecuadamente las CCAA, generando una unidad de gestión más conveniente (lengua, localización, unidad de criterio en la CCAA,...). Debe haber un Registro en la Confederación respectiva. Junto a la competencia hay que regular la asunción de sanciones por las CCA por parte de la Unión Europea de forma que pueda hacerse ejecutiva su traslación de forma automática.
CONTROL DE LA CALIDAD DE LAS AGUAS	CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS.	El control de la calidad de las aguas debe recuperarse al nivel de la información que hay que remitir a la Unión Europea. La red de control debe estar gestionada por las nuevas Confederaciones de forma coordinada con las Administraciones territoriales.	La Planificación o la definición de objetivos no se materializan en nada concreto si no se puede controlar su grado de cumplimiento, en este caso respecto a la calidad de las aguas, de forma autónoma a partir de los datos que haya que tramitar a la Unión Europea. Se trataría de una supervisión y recopilación de información complementaria sobre todo tipo de aguas (superficiales, subterráneas, de transición y marinas).
REGISTROS Y CATÁLOGOS LIGADOS AL DPH.	CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS.	La distribución de funciones por cauces y nuevas tareas de gestión debe ser compatible con un registro común, por Intranet, entre CCAA, Confederaciones y Ministerio.	El registro de Aguas, el Catálogo de aguas privadas, el Censo de vertidos de aguas residuales y el Registro de Zonas Protegidas, entre otros, deben ser gestionados de forma común, bajo la coordinación de las Confederaciones respectivas y con conexión, en tiempo real, con el Registro Central del MMA.
CESIONES, CENTROS DE INTERCAMBIO DE DERECHOS SOBRE EL USO DEL AGUA Y BANCOS PÚBLICOS DEL AGUA	CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS Y MINISTERIO.	EL MINISTERIO DEBE ASEGURAR EL REGISTRO GENERAL DE TRASFERENCIAS Y GESTIONAR LAS TRASFERENCIAS ENTRE DISTINTAS DEMARCACIONES, DE ACUERDO CON EL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL. LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS DEBEN GESTIONAR LAS TRASFERENCIAS ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE	La transferencia de recursos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos debe corresponder en exclusiva al Ministerio. Dentro de una misma Demarcación las transferencias, regidas por normas comunes, deben corresponder a la Confederación y contar con el visto bueno del CAC. Las cesiones o intercambio de derechos dentro de una misma demarcación y comunidad autónoma, debe corresponder a ésta.

OBJETIVOS/ TAREAS	REGULACIÓN ACTUAL	PROBLEMÁTICA Y PROPUESTAS	OBSERVACIONES
		UNA MISMA DEMARCACIÓN, DE ACUERDO CON EL PLAN HIDROLÓGICO DE CUENCA, Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS LAS CORRESPONDIENTES A SU TERRITORIO DENTRO DE UNA MISMA DEMARCACIÓN.	

- c) Las Comunidades Autónomas deben participar en las decisiones propuestas para la planificación, proporcionalmente a la población y superficie afectada en la cuenca, pero las decisiones deben basarse en criterios de concertación y colaboración. En todo caso, la aprobación de un plan que incorpore el mayor grado de concertación y acuerdo posible, debe corresponder al gobierno, como garante de la supremacía de los intereses generales.
- d) Aprobada la planificación, las Confederaciones Hidrográficas deben asegurar, con el establecimiento de los controles adecuados, que la gestión se corresponde con lo en ella establecido, siendo responsables de la gestión de las obras hidráulicas que permiten asegurar la garantía de abastecimiento, los caudales ambientales y la defensa contra inundaciones. Como mínimo, las Confederaciones Hidrográficas dependientes de la Administración General del Estado, deben realizar la planificación del conjunto de los recursos hídricos, su explotación y gestión en alta en el conjunto de la demarcación hidráulica, así como la gestión de aquellos cauces que afecten a más de una Comunidad Autónoma, o que, discurriendo exclusivamente por una de ella, tengan infraestructuras de regulación o de prevención de avenidas que sean necesarias para el funcionamiento integrado del sistema, estén declaradas de interés general del estado, o cuyo cauce se haya incluido expresamente como de interés general del estado. Para ello, la planificación de la Demarcación debe definir los cauces que se considerarían de interés general del estado⁸ y los mecanismos de control, intervención y sanción de los procesos de incumplimiento del plan. Las Confederaciones Hidrográficas serían responsables, en todo caso, de la gestión en alta de los caudales, y de la aportación de los mismos a los órganos de gestión correspondientes de las administraciones territoriales.
- e) En todo caso, no se puede olvidar que existe una utilización histórica de los recursos hídricos, una dinámica de captación irregular, o ilegal de los mismos, y un proceso de asignación de los correspondientes a las aguas reguladas por parte de los órganos de gestión, que ha llevado a que en algunas confederaciones hidrográficas sea imposible la asignación de nuevos recursos hídricos, ya que se han superado, con creces, las disponibilidades del “año medio” en las mismas. El resultado es que, sobre todo en años de disponibilidades inferiores, o muy inferiores al señalado “año medio”, aparece la necesidad de que las Juntas de Explotación procedan a establecer criterios de distribución de los recursos, que se produzcan situaciones de sobreexplotación de acuíferos, y se multipliquen los conflictos y las actuaciones irregulares o ilegales de captación de agua para riego. Las causas de esta situación son múltiples, pero han de situarse en un proceso histórico en el que las normas no han sabido, o podido, enfocar adecuadamente esta situación (el propio concepto de concesión de hídrica no es adecuado ni a la situación actual ni a las necesidades futuras, y debería ser modificado); adicionalmente, no ha habido un avance significativo, hasta la legislatura 2004-2008, en el conocimiento de las concesiones que existían (Programa ALBERCA) ni una sistematización de las actuaciones en situaciones de sequía (Planes de sequía aprobados a lo largo del 2007).
- f) En cada Comunidad Autónoma la planificación hidráulica debería definir los recursos hídricos anuales máximos que pueden ser objeto de asignación (superficiales, subterráneos, de la desalación, o de fuentes complementarias) una vez excluido el caudal ecológico y la asignación en alta para abastecimiento en el horizonte del plan, cuya gestión debe corresponder a la Confederación Hidráulica respectiva. Los recursos hídricos definidos serán asignados a la Comunidad Autónoma, quién los distribuirá o reasignará⁹ para regadío, u otros usos, en su

⁸ Siguiendo las pautas de la estructura existente para la red viaria, cabría diferenciar cauces de interés general del estado, de interés autonómico y de interés local, con la correspondiente atribución de funciones a las respectivas administraciones, siempre que la visión global e integrada de la planificación se garantice a través del control de la integridad de la cuenca a través de las Confederaciones Hidrográficas, que han de mantener la capacidad de intervención y sanción para corregir procesos de sobreexplotación de acuíferos, de calidad de vertidos a los cauces de interés general y de traslación de sanciones internacionales a los responsables de las mismas, tal y como hoy se recoge en la ley.

⁹ Las formas de reasignación de recursos existentes -revisión concesional, caducidad de concesiones, expropiaciones de derechos de uso de agua o reasignaciones realizadas por Ley- no se han aplicado

Comunidad según los criterios generales establecidos al respecto; igualmente establecerá los mecanismos de gestión correspondientes a los recursos hídricos asignados para abastecimiento, en baja. Por lo tanto, las Comunidades Autónomas gestionarían, en baja, los cupos de agua establecidos por el Plan para las actividades económicas dentro de su territorio, creando, en su caso, un Banco Público del Agua de la propia Comunidad Autónoma.

En todo caso, es evidente que, hoy por hoy, la principal problemática del uso del agua en España está asociada a su uso para regadío y a las perspectivas que siguen existiendo al respecto en distintas Comunidades Autónomas. La previsible continuación de la dinámica de reducción de recursos hídricos derivados de la pluviometría y la existencia de agua en concesión por encima de los recursos disponibles en algunos territorios, obliga a que, necesariamente, las Comunidades Autónomas y la planificación hidráulica deberían plantearse algunas restricciones de futuro claras, y establecer mecanismos de asignación de recursos, a los que nos referimos en el epígrafe siguiente, igualmente claros. Dichas restricciones deberían centrarse en:

- El coste generalizado del agua (incluyendo todos los elementos asociados al mismo: amortización de infraestructuras, coste ambiental, etc.) y el coste de oportunidad de su uso (alternativa más eficiente de uso del agua en competencia) deben definirse claramente en la planificación hidráulica de cada cuenca¹⁰, así como las subvenciones implícitas o explícitas que existen en el uso del mismo, a efectos de información transparente a la población.
- Nuevos regadíos sólo serían autorizables si incorporan los mecanismos de optimización del uso del agua más avanzados y con una asignación hídrica limitada a las necesidades de eficiencia óptima de estos sistemas en el uso del agua.
- Debe establecerse un plazo, como máximo hasta 2015, para que todos los regadíos existentes en España se adecuen a la situación de máxima eficiencia en el uso del agua, estableciendo los mecanismos para que, en esa fecha, la asignación real de caudales se corresponda con el óptimo en la eficiencia hídrica. Las administraciones públicas colaborarán en la modernización de regadíos para aquellos casos en que la rentabilidad generalizada (incluyendo todo tipo de costes y beneficios) de las inversiones supere un umbral determinado para cada tipo de comarca agraria.
- En las áreas en regadío en que la modernización no sea recomendable se aplicarán las ayudas por desacoplamiento de la producción y se expropiará la concesión para riego, o se procederá a la compra de las tierras y a su transformación en secano, o a su reforestación, según se recomiende en los estudios específicos a realizar. Por estudios realizados en la legislatura 2004-2007 para algunos territorios en conflicto entre la demanda de regadío y las disponibilidades hídricas, la actuación más recomendable en estos casos es la compra de los terrenos, salvo donde existen expectativas urbanísticas, ya que en estos terrenos los valores de adquisición son desproporcionados.
- Los propietarios de los terrenos de regadío modernizados que se transformen urbanísticamente deberán devolver el valor actual de las inversiones públicas realizadas, o de las subvenciones públicas aplicadas en los últimos quince años, perdiendo automáticamente el derecho a la concesión hídrica en cuanto el terreno se incorpore a la aprobación inicial del planeamiento urbanístico, como susceptible de ser urbanizado.

prácticamente hasta la legislatura 2004-2008, donde la revisión y caducidad sí han empezado a materializarse en algunas confederaciones hidrográficas (Norte, principalmente). La reasignación de recursos y la reutilización del agua permiten reducir las extracciones, aumentar la disponibilidad de la garantía y disminuir las externalidades sobre el medio.

¹⁰ En una situación de demanda de agua superior a las disponibilidades, el coste de oportunidad de los recursos debe medir la rentabilidad generalizada del mejor uso, desde la perspectiva de los intereses generales a largo plazo, del recurso. El uso para riego si la producción es poco rentable, da lugar a un coste de oportunidad muy elevado.

4. INSTRUMENTOS DE MERCADO Y SUS EFECTOS SOBRE LA EFICACIA Y EFICIENCIA EN LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS ESTABLECIDOS.

La segunda dimensión de esta ponencia se centra en la consideración del agua como recurso productivo, en cuyo marco los instrumentos de repercusión de costes y de asignación de recursos deben jugar un papel fundamental, porque nos encontramos en una situación de rápida transformación, caracterizada tanto por la nueva dinámica generada por el cambio global, con una menor pluviometría, entre otros aspectos, como por una situación económica, a nivel internacional, que parece forzar a replantearse el papel de la agricultura y a abrir nuevos campos de actuación en producciones como las de biocombustibles, que pueden dar lugar a nuevas exigencias de regadíos, cuya eficiencia y eficacia deben ser previamente aseguradas.

El primer aspecto a considerar es que no se puede hablar estrictamente de un “mercado” del agua en España, ya que la regulación existente implica una fuerte dosis de intervención pública como garantía del carácter de dominio público del recurso y de la prevalencia del interés general a largo plazo en la utilización del mismo. El resultado es que existe una regulación de la capacidad de cesión o de intercambio de derechos de uso del agua¹¹ muy matizados, con un funcionamiento muy escaso desde su regulación, pero que se pueden considerar correctamente definidos desde el punto de vista de los objetivos y garantías definidas. En todo caso, su escasa utilización y los requerimientos de cambio a los que se ha hecho referencia en el epígrafe anterior, obligan a proponer modificaciones en la estructura de funcionamiento de lo que podríamos denominar la dimensión económica del recurso hídrico, algunas de las cuales ya se han recogido en el epígrafe anterior. En particular, la transferencia de derechos de uso del agua y la creación de bancos públicos del agua, convenientemente complementados con la internalización de los efectos externos asociados a los distintos usos y actividades ligados al agua, deben ser mecanismos incorporados a la consideración de medidas de la planificación hidráulica, con los mecanismos de gestión (ministerio, CCHH o CCAA allí señalados) ya que son mecanismos eficientes para gestionar desequilibrios entre demanda y disponibilidades, una vez garantizados los recursos imprescindibles para abastecimiento a la población y para la sostenibilidad del patrimonio natural en riesgo.

Los instrumentos de asignación de recursos en base a precios y, en concreto, el funcionamiento actual de los centros de intercambio de derechos de usos privativos del agua, son mecanismos que sirven para mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos hídricos en la medida que se comportan como instrumentos de reasignación capaces de asignar el agua al uso que mayor valor socioeconómico aporta. La creación de bancos públicos del agua, donde las administraciones correspondientes puedan tener conocimiento de las demandas y ofertas disponibles a distintos niveles, son un factor adicional de transparencia y de mejora en la asignación de los correspondientes recursos. La garantía adicional al hecho de que los bancos del agua tengan una regulación y funcionamiento público y, básicamente, sean gestionados por las Comunidades Autónomas en lo que hace referencia a las transacciones dentro de su territorio, aseguran que estos mecanismos van a estar adecuadamente integrados con las políticas territoriales que deben encuadrar el desarrollo regional.

¹¹ Lo que se adquiere y se cede son los derechos de uso del agua –y no ésta– que los titulares poseen como consecuencia de una concesión, por Ley, o por títulos históricos. Es curioso que precisamente las aguas “privadas” no pueden ser objeto de cesión o intercambio, ya que las aguas pueden mantenerse como privadas si permanecen en la misma situación jurídica que tenían el 1 de enero de 1986, transformándose automáticamente en aguas públicas si sufrían cualquier tipo de modificación.

Bajo esta concepción es preciso reiterar que la planificación hidrológica (los Planes de Demarcación en realización) debe tener un carácter integrado y estar perfectamente coordinada con la planificación territorial. En este marco, los escenarios de futuro deben asociarse a los problemas derivados de una asignación adecuada de recursos, en escenarios de incertidumbre y riesgo, más que como la resolución de un problema de escasez a resolver con la realización de nuevas infraestructuras. En todo caso, debe incorporarse, tal y como establece la legislación vigente, una valoración en términos económicos, sociales y de coste de oportunidad, de las nuevas inversiones previstas.

La incorporación de los costes generalizados a los usos del agua y la consideración de los costes de oportunidad en las actividades en competencia para dicho uso, son elementos cuyo conocimiento es imprescindible para poder plantear mecanismos de asignación eficiente de los recursos hídricos, aunque el problema de la asignación y el establecimiento de subvenciones sobre los costes del uso, han de responder a criterios mucho más amplios, ligados a objetivos políticos, ambientales y territoriales que deberían ser explícitamente recogidos en la planificación, para que puedan ser conocidos en los procesos de información y participación pública de la misma.

Para terminar, es preciso señalar que, en el marco de la legislación española vigente, que ha sufrido importantes modificaciones como respuesta a la sequía que viene sufriendo buena parte del territorio español, se han desarrollado transacciones de derechos de uso de agua¹², cuyos resultados presentan algunos claro-oscuros que recomiendan la consideración, a futuro, de algunos aspectos fundamentales:

1. Es conveniente potenciar los bancos públicos del agua como instrumentos de reordenamiento y uso eficiente del recurso y como herramienta para la prevención y solución de conflictos. En ese sentido, se ha constatado en el Plan Especial del Alto Guadiana que los intercambios de derechos de uso del agua, convenientemente complementados con la internalización de los efectos externos asociados, pueden ser un mecanismo eficiente para gestionar situaciones de sequía puntual o estructural y para aliviar las presiones sobre los ecosistemas.
2. La experiencia de las cesiones realizadas a través de los Centros de Intercambio han alcanzado precios por los recursos transferidos muy superiores a la valoración del lucro cesante correspondiente a la actividad agraria del cedente, lo que recomienda valorar mecanismos de perfeccionamiento del proceso desde la perspectiva señalada en el epígrafe anterior y, en particular, es absolutamente preciso regular una tarificación de los servicios de agua que se corresponda con los costes sociales reales asociados, lo que permitirá revisar muchas de las concesiones actuales.
3. Los recursos públicos totales dedicados a las operaciones realizadas en España a lo largo de los últimos años han sido muy importantes y no siempre proporcionados a los objetivos buscados y a los resultados obtenidos. Los balances socioeconómicos y medioambientales han de ser considerados adecuadamente previamente a la firma de los contratos.

¹² Se han producido diez transacciones de derechos de uso de agua entre distintas demarcaciones y cinco ofertas de adquisición de derechos por parte de los Centros de Intercambio de las Confederaciones del Guadiana, Segura y Júcar, con éxito y circunstancias muy diversas.