



Thematic Week: Water Economics and Financing

Thematic Axis: Water Markets

Title: La Directiva Marco: Recursos, Escasez y Sequía en España

Authors: Francisco Cubillo

Subdirector de I+D+I, Canal de Isabel II

Abstract:

Keywords:

Se desarrollan las siguientes preguntas

¿Deberían ser incluidos los mercados de agua en todos los planes de cuenca como parte de la gestión del agua o sólo deberían permitirse en situaciones de escasez y déficit?

Los mercados de agua son una muy buena herramienta de ayuda a la gestión del agua en un territorio o Demarcación Hidrográfica. Bien empleadas, las posibilidades que presentan, pueden contribuir a lograr una verdadera gestión integral de los recursos.

Por tal motivo deberían ser considerados en todos los planes de cuenca entre las opciones y medidas a emplear para conseguir el cumplimiento de los objetivos fijados por la Directiva Marco y los particulares de cada Plan.

Sin duda, deben formar parte de las medidas para resolver situaciones de escasez y déficit en su faceta coyuntural. En los Planes Especiales de Gestión de Sequía y en los Planes de emergencia por sequía para las poblaciones mayores de 20.000 habitantes, se recurrirá de forma casi ineludible a las soluciones basadas en los mercados del agua. Al formar parte de estos Planes, estarán formando parte implícita de los Planes de cuenca ya que la gestión de estos episodios constituye una parte fundamental de los Planes, por cuanto sirven de referencia para los planteamientos de gestión de riesgos de escasez y porque dentro de los valores de garantía que habrá que conseguir, o mantener, para los diferentes usos, se contempla la posibilidad de ocurrencia de episodios de escasez en los que habrá que recurrir a las técnicas de mercados de agua.

También podrán formar parte de las medidas de carácter permanente para alcanzar los objetivos de buen estado ecológico de las masas de agua, pero si por esta vía se consolidan formalmente las transferencias de derechos al uso del agua, lo que se estaría realizando es un cambio encubierto en el marco de concesiones en los mercados de agua.

¿Representan los mercados de agua una solución plausible para resolver los problemas de escasez de las cuencas mediterráneas?

Los problemas de escasez en las cuencas mediterráneas no responden a un único tipo de causa.

En muchos casos son el reflejo de unos crecimientos del consumo en un territorio, como consecuencia del crecimiento de población o de las actividades consumidoras de agua, por encima de las disponibilidades o del ritmo de incorporación de disponibilidades.

Este desajuste entre disponibilidades y demandas puede ser, a su vez, el reflejo de una planificación inadecuada o de cambios en los modelos de uso del territorio materializados de forma más rápida que la implantación de las soluciones y medidas para atender las necesidades de agua de los nuevos modelos territoriales.

En otros casos el desajuste, o escasez, surge como consecuencia de nuevos requisitos normativos que alteran los repartos y asignaciones tradicionales. Un ejemplo puede ser la mayor atención al mantenimiento de caudales ambientales o condiciones ecológicas de las masas de agua, que al ser suministrados de forma más rigurosa y en mayor cuantía suponen una modificación de las disponibilidades y su distribución estacional que a la postre afecta a alguno de los usos o al conjunto de un sistema.

Otro ejemplo son las nuevas consideraciones de seguridad en las infraestructuras de regulación que con los Planes de seguridad y emergencia y las propias normas de operación de las presas para la prevención de avenidas ha representado un aumento de los volúmenes de resguardo y la consiguiente merma en las capacidades de almacenamiento, regulación y disponibilidad para el uso y fin de la infraestructura.

La menor cuantía de las aportaciones naturales, con la aparición de episodios de sequía más severos que los registrados históricamente, ha venido a agravar la situación de períodos de escasez, llevando a muchos sistemas de suministro urbano, agrícola e industrial a situaciones de contingencia y crisis. El cambio climático puede ser un causante de estas situaciones, en cuyo caso sería conveniente anticiparse al empeoramiento que se puede producir como consecuencia de los escenarios previstos por los expertos en la materia.

Ante esta casuística, los mercados del agua pueden aportar soluciones para las prácticas de adaptación a situaciones de mayor riesgo que el aceptado y muy probablemente las soluciones más eficientes. Bien manejados deberán ser capaces de conseguir el equilibrio planteado en las políticas de gestión de riesgos, que en lo esencial son políticas de reparto ordenado de impactos y costes entre los diferentes sectores vinculados con la utilización y consumo del agua. Los mercados de agua son una herramienta perfecta para ejecutar políticas de recuperación ambiental y para la búsqueda de repartos justos entre los diferentes usos con sus diferentes capacidades económicas, implicaciones sociales y exigencias de la normativa para la satisfacción de sus demandas.

Es importante relacionar la aplicación de los mercados de agua con el nivel de eficiencia en el uso del agua de los receptores y cedentes y ello sólo se puede conseguir con planteamientos de largo plazo que hagan posible la imposición de niveles de eficiencia y su consecución en los diferentes usos.

Los mercados de agua son un instrumento potencial para los planes de sequía de las cuencas hidrográficas; para tal fin, ¿es necesario diseñarlos como instrumentos de gestión de riesgo?

Los planteamientos de gestión de riesgo son los más adecuados para la aplicación de los mercados de agua. Los Planes de Sequía deben elaborarse sobre principios de gestión de riesgo, tanto de prevención como de mitigación y resolución de los impactos de las sequías. De hecho una vez que en un Plan se establecen los parámetros de referencia y los umbrales de actuación para cada uno de los rangos y valores de dichos parámetros lo que se está haciendo es un planteamiento de gestión de riesgos pues se vinculan actuaciones, que representan costes e impactos a diferentes sectores y usuarios, a niveles de probabilidad de que sucedan.

Al menos se manejan dos niveles de riesgo los de inicio de alguna perturbación a cada uno de los usos y consumos y los de la imposición de distintos grados de impacto en cada uso y consumo como consecuencia de las medidas de resolución de episodios que ya incluyen alguna perturbación.

La forma de articular estos repartos de impactos constituye un elemento fundamental de los planes de sequía y los mercados de agua son la herramienta que lo vertebra y hace posible y muy especialmente que puede conseguir las soluciones más satisfactorias para un amplio espectro social.

Lo ideal es que el empleo de la herramienta de mercados de agua conste con la máxima precisión en los Planes de Sequía, contando con contratos de opciones en los que se haya acordado previamente entre las partes implicadas las condiciones y precios en los que se aplicarán las transferencias, así como los momentos en que se deberán analizar y tomar las decisiones. En estos contratos de opciones es previsible que se fijen algún tipo de compensación permanente a los usuarios potencialmente cedentes por la oportunidad de limitación en la disponibilidad.

En todo caso para una correcta aplicación de las herramientas de mercado en las situaciones de escasez y sequía resulta fundamental la disponibilidad de todas las infraestructuras que hagan posible las transferencias en las condiciones de uso y consumo requeridas por los receptores. Estas infraestructuras, si sólo se emplean en circunstancias de emergencia, son las que verdaderamente se

deberían llamar obras de urgencia, por las circunstancias en que se emplearán más que por la premura con que deben realizarse.