



Thematic Week: Water Economics and Financing

Thematic Axis: Water Markets

Title: Evaluación de la Implementación de los Instrumentos de Mercado en España

Authors: Pedro Arrojo Agudo

Dpto de Análisis Económico de la Universidad de Zaragoza

Abstract:

Keywords:

1. ¿Alcanzaron sus objetivos las transacciones en materia de recursos hídricos realizadas en España el año pasado? ¿Se han visto afectadas terceras partes? ¿Han sido solicitadas dichas transacciones por intereses especulativos?

Entiendo que estas preguntas serán realmente útiles si se responden específicamente en los distintos casos, con el fin de distinguir experiencias positivas, negativas y contradictorias.

Si pensamos en los objetivos que perseguían los actores directamente involucrados como cedentes y como cesionarios, se puede presuponer que unos y otros se vieron satisfechos, desde el momento que aceptaron los términos de las transacciones. Sin embargo desde el punto de vista del interés general surgen múltiples contradicciones, especialmente en buena parte de los casos de cesión de derechos. No debemos olvidar que se trata de transacciones que operan sobre un bien de carácter público. Varias son las razones que llevan a cuestionar algunas de estas cesiones en sí mismas o al menos las condiciones en que fueron realizadas:

- a) Aceptar contratos que transfieren caudales en zonas de cabecera de la Cuenca del Guadalquivir (hacia Almería), cuya concesión cubre usos en el arrozal al final de la cuenca, supone presuponer que tales caudales no tenían usos no consuntivos o funciones ambientales significativas a lo largo de cientos de kilómetros de cauces...
- b) En el caso de los trasvases desde el Tajo, igualmente desde territorios de la Cuenca Alta, conociendo la perentoria situación ambiental del Tajo, especialmente en años de sequía, y no priorizar la atención al buen estado de la propia cuenca por encima de usos de riego, resulta cuando menos dudoso desde la perspectiva del interés general.
- c) Por otro lado, el que se hayan producido auto-cesiones de derechos entre el arrozal del Bajo Guadalquivir y Almería, tras producirse la compra y arrendamiento de terrenos con derechos de riego, puede suponer la quiebra del derecho concesional que subyace como norma básica. Se trata de flexibilizar la norma, pero no de socavarla. No olvidemos que la ley concesional prevé un uso concreto en una zona concreta. Comprar tierras con el claro objetivo de cambiar el uso de las concesiones vigentes en esos terrenos hacia otras zonas apunta a un fraude de ley.
- d) El precio pagado en el Tajo, por encima de 2.400 €/ha, resulta a todas luces abusivo, máxime si tenemos en cuenta que se trata de caudales de titularidad pública. Es de notar que la responsabilidad de este abuso recae en el Estado, no sólo por tratarse de caudales públicos, sino por el hecho de haberse subvencionado indirectamente la operación. En concreto, en el artículo 2 del **Real Decreto 9/2006**, sobre “*exención de las exacciones relativas a la disponibilidad de agua*”, se asumió la exención del pago de cánones y tarifas por uso de infraestructuras de trasvase. De esta forma el Gobierno quebró el *principio de recuperación de costes*. Por otro lado, es responsabilidad del Estado dar por bueno un “lucro cesante” de 0,19 €/m³ cuando los cálculos de Ministerio se sitúan en la mitad, así como asumir el uso de 13.500 m³/ha/año en el Canal de Estremera, cuando, a todas luces, tal dato es desmedido.

Respecto a las experiencias de *Centros de Intercambio*, de nuevo hay que valorarlas una a una para sacar conclusiones específicas.

Desde mi punto de vista, el caso del Alto Guadiana ofrece perfiles positivos, especialmente si lo comparamos con el del Alto Júcar. La experiencia, en el primer caso, de retirar el riego definitivamente ofrece un coste por metro cúbico a 50 años, muy razonable. Pagar 10.000 € por hectárea, supone 385 €/ha/año, actualizando costes a 50 años (con una tasa de descuento del 3%). Si con ello se rescatan 7000 m³/ha/año, eso nos lleva a un coste de apenas 0,05 €/m³. Un coste muy razonable, establecido desde la referencia del mercado que valora la diferencia entre una hectárea con riego y sin riego. Tal coste, en

contraste con los 0,19 €/m³ del Alto Júcar, me lleva a pensar que en este caso se está sobrevalorando el metro cúbico (usado en producir maíz)

2. ¿Sería necesario que los organismos de cuenca implicados en esas transferencias participaran de manera más activa, regulando precios, valorando el coste, etc.?

Desde mi punto de vista es necesaria una adecuada regulación, a nivel estatal, de este tipo de mercados. Especialmente problemáticas resultan las experiencias de los contratos de cesión. Y no sólo por el “silencio administrativo positivo”, que debería modificarse, sino por la falta real de medios para ejercer un control efectivo sobre este tipo de contratos. Al respecto, en efecto, las Confederaciones y Agencias Autonómicas deberían involucrarse de forma efectiva. Allí donde la vulnerabilidad frente a sequías sea clara y donde se prevea que este tipo de contratos pueden ser significativos, se deben dotar medios específicos para articular *centros de intercambio*, que supervisen también los contratos de cesión, coordinando de forma eficaz las competencias y controles interinstitucionales que teóricamente se requieren (pero que en la práctica se demuestran inoperantes). Tales centros deberían igualmente:

- a) garantizar transparencia y control ciudadano sobre estos procesos;
- b) regular márgenes en los precios;
- c) hacer seguimiento y valoración pública a posteriori de cada caso.

3. En el escenario actual de tres años consecutivos de sequía, ¿podrían los mercados de agua desempeñar un papel más importante? ¿Existen además otros mecanismos que se deberían haber considerado en los planes de sequía?

Creo pertinente contestar a estas preguntas con una síntesis de las conclusiones del trabajo que tuve el honor de coordinar para la DGA del MMA al final de la pasada legislatura.

La puesta en marcha de esta figuras de transferencia de derechos de agua en España supone abrir un camino que se ha demostrado interesante y fructífero en otros países avanzados en materia de gestión de aguas, como EEUU. En definitiva, se ha empezado a afrontar el reto de gestionar la escasez de recursos hídricos, especialmente en ciclos de sequía, sobre la base de flexibilizar nuestro sistema concesional. Es de justicia reseñar, por tanto, como un paso positivo y meritorio, el que el Gobierno haya asumido la responsabilidad de poner en práctica estas figuras previstas en la Ley.

A la luz de las experiencias analizadas se promueven las siguientes recomendaciones.

• Objetivo 1 : mejorar la eficiencia en la gestión de la escasez.

Las figuras de transferencia de derechos privativos de uso de aguas (*centros de intercambio y contratos de cesión*) nacen en nuestra legislación como respuesta de *flexibilización del sistema concesional* en situaciones de escasez. La introducción de este tipo de opciones permite que emerja el *coste de oportunidad* de los recursos escasos, tal y como demanda la DMA.

Recomendación 1.1 : *la reforma de la Ley y la normativa que regule estas figuras deben exigir el cumplimiento riguroso del Principio de Recuperación de Costes, incluyendo costes financieros (con el coste a pagar a los cedentes), costes ambientales y costes de oportunidad; evitando que se produzcan exenciones como las que se establecieron en el Real Decreto-Ley del 2006. Situaciones excepcionales que demanden apoyos públicos específicos deben justificarse como tales y no como excepciones al cumplimiento de este principio.*

Recomendación 1.2 : *dado que la máxima prioridad entre los diversos usos es garantizar el abastecimiento doméstico, los planes especiales de sequía en abastecimientos urbanos, deben estudiar las oportunidades viables que se derivan de la aplicación de estas figuras, si el correspondiente análisis coste-eficacia lo aconseja.*

- **Objetivo 2 : mejorar la gobernanza en la gestión de la escasez.**

El uso de estas figuras no debe llevar a eludir o relativizar el orden legal vigente, basado en el régimen concesional, reforzando el control efectivo sobre el dominio público y el cumplimiento estricto de la ley.

Recomendación 2.1: *la implantación de centros de intercambio como herramienta que mejore la gobernanza de la escasez debe acompañarse de medios adecuados (económicos y humanos) que permitan la necesaria vigilancia, así como el cierre progresivo de pozos ilegales, empezando por los que generan mayor impacto.*

- **Objetivo 3: reforzar el sistema concesional flexibilizándolo.**

La utilización de los *centros de intercambio* para conseguir la restauración del *buen estado* de las aguas choca con el carácter de restricción previa de los caudales ecológicos. No obstante, ante hechos consumados de sobreexplotación, los distintos Gobiernos se han encontrado con graves dificultades políticas y sociales para recuperar estos caudales. En el marco de excepcionalidad que imponen las citadas condiciones cabe integrar esta herramienta en el marco de una estrategia que combine diversas medidas, incluida la expropiatoria, desde los pertinentes contrastes *coste-eficacia*.

Recomendación 3.1: *usar un centro de intercambio para recuperar el buen estado de un ecosistema o de un acuífero sobreexplotado exige justificar el carácter excepcional que tiene la decisión aportando un análisis de alternativas que justifique la inviabilidad social (alta conflictividad) o costes desproporcionados de otras opciones, así como un adecuado contraste coste-eficacia.*

- **Objetivo 4 : contribuir a alcanzar los objetivos ambientales de la planificación.**

La aplicación de estas figuras debe contribuir a conseguir los objetivos ambientales de la planificación, integrando las funciones ambientales de los retornos del uso originario y previniendo cualquier posible deterioro del estado de los ecosistemas.

Recomendación 4.1: *en toda transferencia debe precisarse el caudal intercambiable, restando las pérdidas, ineficiencias (en transporte, aplicación en parcela...) y retornos del caudal de toma en la fuente. En suma, los caudales que retornaban al medio natural no deben ser transferidos sino dejados en cauces y acuíferos a fin de que cumplan las funciones ambientales y servicios a terceros que cubrían con anterioridad. No obstante, el coste de cesión de los caudales no intercambiables debe cargarse a los usuarios compradores como coste ambiental de la transferencia.*

Recomendación 4.2: *cuando emergen riesgos de deterioro del estado de la correspondiente masa de agua, deben establecerse medidas cautelares específicas. Tal es el caso de trasvases inter-cuenca que detraen caudales en cabecera , asignados a concesiones en zonas bajas de la cuenca. Tales transferencias deberían someterse a procedimiento previo de evaluación ambiental, así como a medidas de seguimiento que permitan rectificar a posteriori cualquier deterioro.*

- **Objetivo 5: mejorar el control del uso efectivo de caudales.**

El artículo 345.a del RDPH señala que el volumen susceptible de cesión debe limitarse al caudal realmente utilizado en los últimos 5 años. El conocimiento insuficiente sobre el *uso efectivo* de caudales lleva a sobredimensionar la asignación de derechos, con lo que se pueden ceder derechos que realmente no se usan.

Recomendación 5.1: *Tanto usuarios cedentes como cesionarios deben tener contadores o sistemas de medición eficaces. Al final del intercambio deben hacer una declaración sobre el uso efectivo realizado. Antes de aprobar la cesión, debe asegurarse una inspección que garantice el caudal efectivo usado (existencia de caudales en el pozo, potencia de bombeo, tipología de cultivos afectada,...).*

- **Objetivo 6 : Reforzar la planificación con la creación de centros de intercambio.**

Los *centros de intercambio* son herramientas a integrar en la planificación para gestionar mejor la escasez, tanto en sequía, como en contextos de sobreexplotación.

Recomendación 6.1: *la creación de centros de intercambio debe responder a objetivos concretos de la planificación, así como al carácter de excepcionalidad que les confiere la Ley de Aguas. Tal excepcionalidad puede referirse a la gestión de ciclos de sequía, a reforzar la gobernanza en procesos de transición hacia la sostenibilidad de acuíferos sobreexplotados o en otros procesos de reestructuración de derechos, como podrían ser planes de reconversión del regadío en determinadas cuencas...*

Recomendación 6.2: *el Programa de Medidas del Plan de las Cuencas más vulnerables debe prever la creación de centros de intercambio (artículo 92.RDL 1/2001), como herramientas de gestión de sequía, con protocolos de pre-emergencia que permitan activar oportunamente las ofertas públicas de adquisición de derechos.*

Recomendación 6.3: *cualquier propuesta de transferencia inter-cuenca debe condicionarse a la planificación vigente, evitando promover expectativas de desarrollo insostenible y desbordar las previsiones planificadas.*

Recomendación 6.4: *cuando los objetivos estén vinculados a cambios estructurales (sobreexplotación de acuíferos, recuperación de regímenes ambientales, planes de reconversión de sectores clave como el regadío...) resulta más coherente la recuperación permanente de derechos (como en el Alto Guadiana).*

Recomendación 6.5: *si el objetivo es gestionar coyunturas de sequía, se deben adquirir derechos anuales para reasignarlos con el orden de prioridad marcado por la DMA: abastecimiento urbano, objetivos ambientales y usos productivos.*

- **Objetivo 7: Asegurar una regulación eficaz y adecuada de los contratos de cesión.**

La experiencia de los *contratos de cesión* revela una falta de regulación efectiva en la defensa de dominio público, especialmente en materia de valores ambientales y preservación de derechos de terceros. La complejidad de informes preceptivos no se ha demostrado eficaz ni transparente..

Recomendación 7.1: *se debería integrar la gestión de contratos de cesión y las correspondientes coordinar responsabilidades interinstitucionales en el marco de los centros de intercambio, con la adecuada dotación de medios humanos y materiales.*

Recomendación 7.2: debe crearse la figura del “contrato de opción”, especialmente para garantizar reservas urbanas en las estrategias de sequía, con los pertinentes criterios de uso y asignación de esas reservas.

Recomendación 7.3: una adecuada tipificación de los contratos permitiría una regulación más eficaz. Contratos de cesión coyuntural, en la misma zona y entre usos del mismo tipo deben tener una tramitación sencilla. Sin embargo, contratos que impongan trasvases inter-cuenca o cesiones aguas arriba, exigen controles específicos rigurosos.

Recomendación 7.4: suprimir en los contratos de cesión la determinación específica del silencio positivo para que rija el criterio general en dominio.

- **Objetivo 8: Prevenir la patrimonialización privada del dominio público.**

Los precios abusivos pueden reforzar las tendencias de *patrimonialización privada del dominio público hidráulico*, animadas por la presión de la urgencia, las acciones de lobby por grupos organizados o la falta de control efectivo del uso del agua... Es necesario respetar el papel básico del sistema concesional y reservar estas figuras para coyunturas específicas, como sequías o procesos extraordinarios de transición hacia estrategias de gestión sostenible.

Recomendación 8.1: La Administración debe evitar precios excesivos que supongan un enriquecimiento injusto en el uso del dominio público. Se deben publicar análisis rigurosos sobre el lucro cesante por transferencia de caudales, publicitando las ofertas públicas de adquisición de derechos desde la referencia de esas estimaciones.

Recomendación 8.2: como en cualquier acción de los programas de medidas, se debe fomentar la participación activa de todas las partes interesadas, abriendo un registro, vía web, en el que quede accesible al público información clara sobre las operaciones realizadas, los informes previos y los análisis de evaluación y seguimiento del trabajo de los centros de intercambio.

- **Objetivo 9: Actualizar el estado concesional desde la coherencia de la DMA.**

Desde las nuevas prioridades y objetivos de la DMA, resulta evidente la necesidad de reajustar las concesiones.

Recomendación 9.1: completar el mapa del estado concesional en materia de aguas, tal y como pretende el programa ALBERCA, de forma que sepamos realmente los recursos que están en juego antes de empezar a planificar los posibles movimientos derivados de los centros de intercambio y de los contratos de cesión.

Recomendación 9.2: abrir un proceso de revisión y actualización del estado concesional tomando en cuenta los objetivos y prioridades de la DMA, así como las perspectivas de cambio climático en curso. Se debe priorizar la revisión de concesiones próximas a caducar, así como aquellas que permitan alcanzar los objetivos prioritarios en la nueva planificación.

- **Objetivo 10: integrar y compensar los impactos indirectos.**

Desde los centros de intercambio deben preverse, seguirse y compensarse los impactos indirectos a terceros por efectos “de arrastre” en las economías regionales de las zonas cedentes (por desactivación económica), incluyendo el impacto sobre el empleo.

Recomendación 10.1: establecer la obligación de integrar estos impactos económicos indirectos en los costes a cubrir por los cesionarios. La compensación de tales impactos deberá hacerse en colaboración con los Gobiernos Regionales y Locales. Su estimación puede adelantarse con el uso

de tablas input-output regionales, aunque deberá ajustarse desde un adecuado seguimiento anual de resultados.

- **Objetivo 11: luchar contra el fraude.**

Debido a la reducida experiencia en esta materia y a la falta de control sobre los usos efectivos del agua, existe un riesgo de fraude elevado que hay que prevenir.

Recomendación 11.1: *debe establecerse un régimen disciplinario contractual de las cesiones en las ofertas de los centros de intercambio y en las autorizaciones de contratos de cesión.*

Recomendación 11.2: *siguiendo lecciones prácticas, las cesiones deben inscribirse en el Registro de la Propiedad, a fin de evitar ventas fraudulentas de parcelas cuyos derechos de agua han sido transferidos. Aquellos titulares con expedientes informativos o sancionadores, no deben participar en contratos de cesión u operaciones gestionadas por los centros de intercambio, hasta tanto dichos expedientes queden resueltos.*

- **Objetivo 12: Aprender desde la prudencia y la experiencia.**

La experiencia limitada sobre este tipo de herramientas exige prudencia, hacer evaluaciones previas y dar seguimiento posterior a los resultados.

Recomendación 12.1: *establecer la obligación de una evaluación previa sobre los efectos previsibles, así como un seguimiento de resultados e impactos económicos, ambientales y sociales, sometidos ambos a información y participación pública.*