



Thematic Week: Water Economics and Financing

Thematic Axis: Water Markets

Title: Experiencia de los Instrumentos de Mercado en España

Authors: Javier Calatrava Leyva

Universidad Politécnica de Cartagena

Abstract:

Keywords:

Mi evaluación general de las transacciones realizadas en los últimos cuatro años dentro de las medidas extraordinarias para afrontar la situación de sequía contempladas en los sucesivos Reales Decretos-Ley 15/2005, 9/2006 y 9/2007 es positiva, aunque con algunos matices.

Las medidas contempladas en dicha legislación han supuesto una reducción de los requisitos exigibles a las cesiones de agua entre usuarios, abren la puerta a cesiones de agua entre usuarios de diferentes ámbitos hidrográficos, si bien solo utilizando las conexiones preexistentes (principalmente, el Acueducto Tajo-Segura y la conexión entre el embalse del Negatín en la cabecera del Guadalquivir y el embalse de Cuevas de Almanzora en la provincia de Almería), e incorporan la posibilidad para los centros de intercambio de adquirir caudales de manera permanente o temporal para satisfacer demandas medioambientales.

La Ley 46/1999 inició un camino que ya era transitado de manera informal en algunas zonas de España, especialmente en el Sur, Levante y Canarias. Sin embargo, los intercambios de agua de este tipo tras su aprobación no han sido muy numerosos en las cuencas del área mediterránea en las que existe un mayor potencial de beneficio. En general, los agricultores han sido reacios a participar en este tipo de intercambios como cedentes de agua por diversas razones. Las experiencias recientes han mostrado a los agricultores el potencial de este tipo de instrumentos, para obtener nuevos caudales que palien la situación de escasez. Es de esperar que esto ocurra también en las zonas potencialmente cedentes de caudales y comience a disiparse la tradicional desconfianza existente. La falta de oferentes ha contribuido en parte a generar situaciones monopolísticas y a que los precios finales de los intercambios que se han producido hayan sido algo elevados.

Un aspecto negativo de los Reales Decretos-Ley 15/2005, 9/2006 y 9/2007 es que, aunque los contratos de cesión de agua entre usuarios y los centros de intercambio sean una opción de carácter permanente, tal y como se recoge en la Ley 46/1999, el carácter excepcional de las medidas que contemplan pone de manifiesto su consideración como opción temporal destinada a exclusivamente paliar situaciones de sequía, dejando de lado otras potenciales ventajas de los mercados de agua (reducción de la vulnerabilidad, mejora de la asignación). De manera similar, veo negativo que en el medio y largo plazo los intercambios puedan limitarse a las conexiones preexistentes. Esto reduce la posibilidad de materializar los beneficios que justificaron la Ley 46/1999, tanto en lo referente a las cesiones entre particulares como a los centros de intercambio (facilitar el contacto entre compradores y vendedores, reducir los costes de transacción, permitir una mayor transparencia de los intercambios, etc.). La legislación actual sugiere una falta real de compromiso al respecto por parte de los sucesivos gobiernos que ha habido desde 1999.

En mi opinión, los mercados de agua deberían de ser un instrumento más a disposición de organismos de cuenca y usuarios del recurso independientemente del grado de escasez de agua, y como tales incorporarse a los planes de cuenca.

Otro de los aspectos negativos de las experiencias recientes de intercambio de agua es la escasa importancia que se ha dado a los posibles efectos externos ambientales y sobre terceros usuarios de retornos de agua. La protección ambiental debe de incorporarse, no solo como un posible receptor de recursos captados mediante las Ofertas Públicas de Adquisición de agua y los centros de intercambio, sino como un actor pasivo en cualquier cesión de agua entre usuarios.

Asimismo, los posibles retornos de agua al sistema de los usuarios cedentes deberían de contemplarse, bien mediante una compensación económica, bien a través del mantenimiento de dichos caudales en el sistema (es decir, el comprador pagaría por la totalidad del agua anteriormente utilizada por el cedente, pero solo recibiría la parte realmente consumida por éste). Sin embargo, esta incorporación de los efectos externos debería de realizarse, no solo en términos de costes, sino también de beneficios. Si el usuario que adquiere los recursos genera al utilizarlos adicionales retornos de agua, éste beneficio debería de contemplarse de alguna forma.

Además, los posibles efectos ambientales y a terceros solo deberían de tenerse en cuenta si existen derechos de uso sobre los retornos de agua y si se contemplan en los correspondientes planes de cuenca. Se corre el riesgo de ser exigente en exceso al respecto y limitar en exceso el potencial alcance de los mercados de agua por un loable afán de protección ambiental y compensación a posibles afectados. En algunas zonas en las que se han generado situaciones de sobre-explotación de acuíferos por la proliferación de regadíos ilegales, en ocasiones con graves implicaciones ambientales, se han puesto en marcha programas agroambientales para la reducción de la extracciones para resolver el problema con sentido práctico, y compensando con fondos públicos a los causantes del mismo. Conflictos similares pueden producirse con la utilización de OPAs para hacer frente a este tipo de situaciones. No sería justo primar un sentido práctico de gobernanza del problema en un caso y un rigor medioambientalista en el otro.

RESPUESTA A LAS CUESTIONES CLAVE PARA EL DEBATE:

¿Alcanzaron las transacciones de agua llevadas a cabo en España en los últimos años los objetivos pretendidos?

Sí, aunque su alcance fue reducido. Estas transacciones han permitido hacer frente a situaciones de grave escasez en las zonas de destino, permitiendo un cierto nivel de riego en áreas hortícolas, la supervivencia de plantaciones frutales, y el suministro urbano. Sin embargo, hubiese sido deseable un mayor volumen de intercambios.

¿Se detectaron efectos en terceras partes?

Han podido producirse efectos ambientales, relativos a la reducción de los caudales de retorno en las zonas de origen del agua, aunque desconozco tal extremo. Un posible impacto se deriva de la compra de tierras en el Bajo Guadalquivir por parte de Aguas del Almanzora S.A., ya que los caudales trasvasados al Almanzora han dejado de discurrir por una parte importante de la cuenca del Guadalquivir, aunque desconozco si tal operación ha reducido efectivamente el caudal ecológico del Guadalquivir y si este ha caído por debajo del nivel mínimo establecido en el plan de cuenca.

En el caso de los impactos económicos, pienso que estos han sido reducidos. En la mayoría de los casos, el origen del agua trasvasada está en sistemas agrarios extensivos, cuyo nivel de demanda de mano de obra es reducido. Por otro lado, el propio mecanismo de intercambio, basado en la libre y voluntaria participación, garantiza que el impacto sobre la renta de los agricultores cedentes sea positivo.

¿Tuvieron algunas de ellas intereses especulativos?

No tengo información para pensar que así fuera. La legislación no contempla que deba de tenerse en cuenta el lucro cesante de los cedentes para poder establecer si la operación tiene o no carácter especulativo.

¿Hubiera sido necesario que los organismos de cuenca involucrados en estas transferencias participaran de forma más activa, mediante regulación de los precios de intercambios o cuantificando los costes de la operación etc.?

Con el marco legislativo actual, deberían de haber actuado para minimizar los impactos ambientales exclusivamente, aunque hay que tener en cuenta que eso podría haber derivado en que no tuviesen lugar algunas transacciones, o incluso a que el precio de intercambio hubiese sido mayor.

No pienso que deban de intervenir en modo alguno en la regulación de los precios de intercambio, aunque sí vigilar para que no se den situaciones de fraude.

Los precios finales en algunas operaciones han sido algo elevados por la situación de sequía y la escasa oferta. Cuando hay pocas transacciones los precios de los intercambios tienden a ser muy dispersos. Si además la oferta es claramente inferior a la demanda los precios son altos. Por ejemplo, en el caso de la compra de caudales por parte del Sindicato Central del Acueducto Tajo-Segura (SCRATS) a la Comunidad de regantes de Estremera (Madrid), si el SCRATS hubiese podido negociar con diez comunidades de regantes del Alto Tajo deseadas de vender parte de su agua es probable que el precio acordado hubiese sido menor.

El precio final de los intercambios vendrá dado por el valor económico del agua en los usos de origen y destino, así como por la capacidad de negociación e influencia de las partes. La regulación de los precios de intercambio puede llevar a beneficiar a una de las partes implicadas. Por ejemplo, si se limita el precio para que los cedentes no ingresen una cantidad muy superior a su lucro cesante, se beneficia a los compradores del agua que la obtienen a un precio inferior a su disposición al pago.

Además, una intervención de este tipo puede reducir la potencial oferta de agua, reduciendo el potencial alcance de los intercambios y generando situaciones de monopolio aún mayores. Las posibles situaciones de monopolio deben de afrontarse con cambios en la legislación, simplificando y clarificando el marco legal y administrativo que regule los intercambios, promoviendo la participación en los mercados y garantizando su transparencia.

En el escenario actual de tres años consecutivos de sequía, ¿deberían jugar los instrumentos de mercado un papel más relevante para hacer frente a la escasez?

Sí, en la situación actual pienso que deberían de fomentarse los intercambios.

Sin embargo, en el futuro debería de reformarse la legislación para mejorar determinados aspectos, por ejemplo:

- simplificación de la regulación para favorecer los intercambios, dotar de mayor seguridad jurídica a los participantes, y hacerla más efectiva a la hora de controlar afecciones a terceros
- integración de los intercambios en los paquetes de medidas de los planes de cuenca con una definición lo más precisa posible de los caudales potencialmente intercambiables,
- establecer los cánones y tarifas que deberían de asumir los participantes en las cesiones, las condiciones en las que se aplicarían y las posibles excepciones.

Pienso que es crucial una definición lo más precisa posible de las condiciones en las que los intercambios de agua podrían o no ser permitidos, incluyendo qué tasas o cánones habrá que pagar y qué compensaciones a terceros deben de establecerse, de manera que su materialización dependa del cumplimiento lo más objetivo posible de las exigencias establecidas, y no de presiones políticas más o menos oportunistas. A partir de ahí, a quien le compense intercambiar bajo esas condiciones que pueda hacerlo libremente.

Asimismo, las administraciones deberían de informar a los usuarios de las ventajas e inconvenientes de los mercados de agua, tratando de reducir la desconfianza existente entre los potenciales cedentes que pueda deberse a la falta de información a la creencia en la falta de garantías jurídicas sobre sus derechos.

¿Qué mecanismos podrían incluirse en la integración de los mercados de agua en los planes de sequía?

Los contratos de opción de compra de caudales serían una herramienta muy adecuada, especialmente con el objetivo de garantizar las fuentes de suministro urbano, que debería de integrarse en las estrategias y planes de contingencia para hacer frente a las situaciones de sequía. Si dichos contratos se establecen, no solo con usuarios de la misma cuenca, sino también con usuarios de otras cuencas, su potencial de reducción de riesgos sería mayor.

Las ofertas públicas de adquisición de derechos de agua (OPAs), como las realizadas con desigual éxito por las Confederaciones hidrográficas del Júcar, Guadiana y Segura, son un instrumento para hacer frente a situaciones de sobre explotación de acuíferos y déficit estructural de agua, mientras que los mercados puntuales o “spot” son una opción que aporta flexibilidad para hacer frente a situaciones puntuales de escasez, si bien no tienen el potencial de incremento de la garantía de suministro que presentan los contratos de opción.

Es esencial una definición clara de los caudales potencialmente intercambiables y, en su caso, trasvasables, así como de los caudales de retorno y otros impactos asociados. También debe de mejorarse el control efectivo sobre los caudales sujetos a concesión pública, evitando que los mercados incrementen la presión sobre los recursos o la activación de derechos o concesiones no utilizadas o “dormidas”. No debe de permitirse el intercambio de derechos en trámite de regulación. Debe de existir un registro público de intercambios para evitar fraudes.

Asimismo, considero imprescindible una mayor coordinación a nivel nacional en la elaboración de los planes de cuenca. Existe la tentación de establecer dotaciones y demandas de agua excesivas en algunas cuencas para limitar o incrementar de manera irreal los caudales potencialmente intercambiables.

Finalmente, creo que debería de considerarse la posibilidad de construir nuevas infraestructuras de conexión tanto intra-cuencas como inter-cuencas si existe una demanda efectiva para intercambiar concesiones ya existentes entre usuarios, incluso de distintas cuencas. Para ello, sería imprescindible que haya compromisos contractuales de compra y venta a largo plazo para garantizar la viabilidad financiera de las infraestructuras construidas, y que se haga un análisis de viabilidad técnico-económica objetivo. Pienso que con compromisos firmes de compra, podrían saberse cuáles son las demandas reales de agua y si justifican o no nuevas conexiones.