

Foro del agua

Tertulia Abierta sobre el Libro Blanco del Agua

El pasado 17 de febrero, en el salón de actos del Colegio de Ingenieros de Caminos, tuvo lugar la Tertulia Abierta sobre el Libro Blanco del Agua, quinta de las que ha celebrado el Foro del Agua sobre temas de actualidad en la materia. El acto se desarrolló mediante dos mesas redondas seguidas de sendos coloquios. A continuación se resumen los principales aspectos tratados.

José María Fluxá Ceva, Presidente del Foro del Agua, se refirió a las transferencias de agua. Después de comentar las consideraciones del Libro Blanco sobre la irregularidad del recurso hídrico y la hipótesis del cambio climático, entró en el tema de las concesiones en cuanto tienen que ver con los movimientos de agua. El uso del agua en España –comentó– se hace a través de concesión privativa del uso del recurso, y en esa concesión lo que se establece normalmente es que el agua sólo se puede usar para una determinada aplicación, sobre todo en el caso de los regantes, a los que les corresponde el 80% de los usos consuntivos. Este sistema es muy rígido porque penaliza el cambio de aplicación del agua, de tal manera que si no hay alguna otra condición previa; el que ceda agua la pierde; pierde el derecho a la concesión. Eso significa que los intercambios (que no se puede negar que existan) se efectúan informalmente y no legalmente. Pero estos intercambios informales son muy locales y no acaban de resolver los problemas que se presentan. ¿Existe flexibilidad en la Ley de 1985? Existe, lo dice el Libro Blanco, pero aclara que son de escasísima aplicación y no han resuelto los problemas. Hay que permitir que el agua se mueva y, además, con un sentido lucra-



tivo; es decir, el que cede el agua realiza unos esfuerzos y ha de ser recompensado por ello. Hay que permitir que se rompa la localización del agua con el predio o el uso determinado, lo que permitirá un uso más eficiente del recurso.

La Ley de Aguas de 1985 –continuó– en su mayoría es

adecuada. Pero se ha visto que no ha resuelto los problemas de sequías que se han presentado, desgraciadamente, en este tiempo, y ha habido que acudir a una legislación de urgencia; legislación que no se ha debatido socialmente. Ahora se quiere modificar dicha Ley, pero mediante

un amplio debate, para dar solución –entre otros– a dichos problemas.

El desarrollo del Libro Blanco lleva a identificar unas cuencas con déficit estructural (es decir, aquellas en que en su ámbito no se llegan a cubrir las necesidades con los propios recursos) como en el caso de la cuenca del Segura; con déficit coyuntural (en algunas zonas no se llega con los propios recursos aunque globalmente la cuenca presente saldos equilibrados) se

El Libro Blanco expone que no se puede dudar de la necesidad teórica de las transferencias de agua.

José María Fluxá

identifica la margen derecha del Ebro. Luego aparecen varias regiones –sur de Cataluña, sur de Andalucía, cabeceira del Guadiana,...– donde en momentos de cierta depresión hídrica existe una grave y severa situación de crisis porque no se pueden atender de manera continuada regadíos y poblaciones. De esta tipificación de situaciones se deduce inmediatamente que hay que hablar de transferencias de agua o trasvases.

El Libro Blanco expone –concluyó– que no se puede dudar de la necesidad teórica de las transferencias de agua. Cuando trata del Plan Hidrológico Nacional, una de las partes en la que se centra es, precisamente, en que debe definir las transferencias de agua, su previsión y justificación, incluidos estudios económicos, ambientales, de viabilidad de las obras, etc. El Libro Blanco acaba haciendo una llamada para conocer si hay mayoría social que desea llevar adelante esta solución. Acabó afirmando que el pacto Hidrológico Nacional está encima de la mesa y que hay que liberalizar y ayudar a esas transferencias de agua y trabajar para ver que es exactamente lo que hay que hacer una vez excluido que haya que enlazar los ríos de manera general.

José María Sumpsi, Catedrático de Economía Aplicada, afirmó que en su opinión es discutible la óptica dominante en el Libro Blanco, la de los balances hídricos. Se centró en dos elementos fundamentales a la hora de proyectar hacia el futuro cual podrá ser el uso del agua para el sector agrario en España: el incremento de la demanda deriva-

Aún siendo muy interesantes, se ha demostrado que los planes de mejora no siempre han contribuido al ahorro.

José María Sumpsi

da de nuevos regadíos y la disminución de uso del agua derivada del ahorro.

Un tema enormemente polémico en la planificación hidrológica –expuso– es el de los nuevos regadíos. En 1993, en la Memoria y en el Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional, se planteaban 600.000 hectáreas de nuevos regadíos. Luego, se han dado pasos más avanzados gracias al Congreso de los Diputados, que introdujo racionalidad en el proceso de planificación hidrológica cuando aprobó, por unanimidad, una moción que instaba al Gobierno a acompañar al Plan Hidrológico Nacional con un Plan Nacional de Regadíos.

A pesar de ello, seguimos con cosas extrañas y difíciles de comprender. Seguimos con dos cifras muy distintas: las del Plan Nacional de Regadíos, mucho más modesta y prudente y las de los Planes Hidrológicos de Cuenca. Esta sería contradicción responde a una serie de intereses políticos muy claros. Se ha tratado de dar salida a esa contradicción, a esa divergencia de cifras, diciendo que las cifras de los Planes de cuenca son máximos teóricos, potencialidades que se pueden desarrollar no se sabe cuando ...(es la primera vez que se ve una planificación sin horizonte).

Existe un error de partida muy importante. Los planes de cuenca se han hecho en base a una dinámica política peligrosa, consistente en que las cuencas teóricamente ce-

dades de agua han planteado unas cifras maximalistas y una estrategia defensiva. Si hubiera que hacer finalmente transferencias de agua entre cuencas distintas, el planteamiento de las cuencas cedentes no debe ser, en ningún caso, de que antes que ceder el agua hay que regar en la propia cuenca todo lo regable. Es un planteamiento erróneo, ya que muchos de estos regadíos potenciales son realmente absurdos y no tienen ningún sentido desde el punto de vista productivo. El binomio regadío igual a desarrollo rural es, en el contexto actual de la Política Agraria Común y de los mercados internacionales cada vez más abiertos, más que discutible. La estrategia de las regiones supuestamente cedentes debería ser la de plantear compensaciones, no con el objeto de regar más hectáreas en su región, que es absurdo, sino a través de un auténtico programa de desarrollo regional y rural como compensación de su cesión de agua a otras cuencas.

Para superar las contradicciones de las cifras de hectáreas de transformación entre el Plan Nacional de Regadíos y los Planes de Cuenca, se ha manifestado que las de los Planes de Cuenca (10 veces superiores) son cifras teóricas, mientras que las que se van a poner en práctica son las del Plan Nacional de Regadíos. Aún así estas son cifras ambiciosas ya que suponen multiplicar por cuatro la inversión en regadíos que se ha hecho

en España en los últimos diez años. No se sabe si, en este momento de restricciones presupuestarias, se está para alegrías de multiplicar por cuatro la inversión de transformación en regadíos.

La segunda posibilidad de actuar sobre el balance hídrico es mediante el ahorro de agua. La política tarifaria no es un buen instrumento para ahorrar agua en la agricultura. En nuestros trabajos se ha demostrado que existe una inelasticidad importante en la demanda de agua en muchas zonas regables de nuestro país y que resulta muy discutible que aumentando las tarifas que se pagan por el agua se reduzca su uso en la agricultura. Por lo tanto, una política de aumento de tarifas serviría a los fines recaudatorios, pero no a los de racionalizar usos y ahorrar agua en la agricultura. No se niega que la política de recuperación de costes por parte del sector público a través de las tarifas sea importante. La Administración conseguiría fondos que reinvertir y contribuir a las obras del Plan Nacional de Regadíos, pero desde el punto de vista de ahorrar agua no parece que tenga gran importancia.

Otra cuestión –indicó– son los planes de mejora y modernización. Aún siendo muy interesantes, se ha demostrado que los planes de mejora no siempre han contribuido al ahorro; contribuyen a la mejora de la agricultura y del regadío evidentemente, pero en algunos supuestos, el plan de mejora y modernización puede contribuir incluso a que se aumente el consumo de agua en la agricultura y a disminuir el agua disponible en el con-

junto de la cuenca en la que se sitúa la zona regable.

Concluyó afirmando que de las medidas posibles para la racionalización y el ahorro de agua, la revisión concesional unida a la flexibilidad de concesiones por medio de las transferencias temporales y no temporales, constituyen las mejores soluciones.

Juan Iranzo, Director del Instituto de Estudios Económicos, puso énfasis en la "introducción de criterios de racionalidad económica para la adecuada gestión y preservación de los recursos naturales y, especialmente, del agua "en la línea con la que manifiesta el Libro Blanco.

Expuso que una de las cuestiones capitales se centra en la asignación de los recursos y la titularidad de la propiedad de los mismos. Ese es el planteamiento que continuamente se hace en cualquier decisión económica: de quien es un bien o un servicio y cómo se asigna. El bien puede ser público o privado. Actualmente el agua es un bien público según la Ley de Aguas de 1985. El otro factor que hay que tener en cuenta es el mecanismo de asignación. Hasta ahora se conocen dos: el mercado y la planificación centralizada.

La planificación centralizada ha sido el mecanismo que tradicionalmente se ha utilizado en muchos países de economía de mercado como Europa, para asignar una gran cantidad de los recursos. Desde los años 60 a los 80 se ha producido el denominado despertar fiscal: la presencia cada vez más importante del sector público como mecanismo de asignación de recursos. En estos momentos se



está produciendo un cambio sustancial: la caída de los países que asignaban centralizadamente los recursos pero, también, la reducción de la presencia del sector público en casi todos los países en beneficio del mercado como mecanismo de asignación.

La planificación centralizada era, en primer lugar, un mecanismo ciego porque no tenía información. La mejor información que podemos disponer sobre escaseces relativas la proporcionan los precios establecidos en el libre

mercado con suficientes oferentes y demandantes. En segundo lugar, era un mecanismo bastante rígido, porque desde que se enviaban las decisiones del lugar central de la planificación hasta que se aplican se producen enormes distorsiones y rigideces que hacen que sean muy difíciles de modificar las pautas de comportamiento. En tercer lugar, un modelo de propiedad pública, como ocurre con el agua en gran medida, no genera incentivos. En este momento no existe ningún incen-

tivo para gestionar bien el agua o para evitar su despilfarro.

Esa es la disquisición del Libro Blanco –continuó–: el mecanismo de planificación centralizada (que también tiene sus justificaciones) ha generado bastantes problemas. En gran medida porque le resulta difícil prever el futuro; no es que el mercado lo prevea mejor, es que diversifica el riesgo, mientras que la planificación centralizada lo concentra.

Ha habido muchos trabajos que trataban de poner de manifiesto los fallos del mercado, justificando la intervención del sector público. Pero si la gestión se cubre con planificación centralizada, se tiene que ver que ésta no genera mayores problemas o lo hace mejor. El agua es un bien económico y escaso y, además, desde el punto de vista eco-

En estos momentos se está produciendo un cambio sustancial: la caída de los países que asignaban centralizadamente los recursos pero, también, la reducción de la presencia del sector público en casi todos los países en beneficio del mercado como mecanismo de asignación.

Juan Iranzo

nómico, es un input intermedio en casi todas las actividades económicas (agricultura, producción de energía eléctrica y en todas las actividades industriales) y de demanda final en los usos urbanos, turísticos y medioambientales (el medio ambiente es un lujo de país rico que afortunadamente se lo pueden permitir los españoles).

En España, con el mecanismo que tenemos de propiedad pública y asignación de concesiones con imposibilidad de transferir, ¿se han conseguido los objetivos perseguidos?. Creemos que se han generado bastantes problemas. En primer lugar no se incentiva el ahorro, sino que se favorece el despilfarro sobre todo el sector agrario; pero incluso hemos estudiado tarifas urbanas como la de Santander hace unos años, en las cuales se cobra un mínimo que también favorece el despilfarro de un bien escaso. En segundo lugar, en un mecanismo de subvención a la agricultura. La redistribución tiene que ser directamente a rentas y no a través de mecanismos complicados como son los precios. Con el actual sistema se favorece la utilización de agua como input en actividades poco rentables. En tercer lugar, no ha habido incentivo económico para transferir, lo que provoca que el agua no sea un bien preferente al que todos tengamos derecho. Ha habido restricciones en abastecimientos en épocas de sequía, por lo que no se cumple que el principio de que el sector público garantiza el abastecimiento a todos, impidiendo el acceso en esas condiciones a ese bien. Por otro lado el sistema es ciego, porque

tanto en agricultura como en otros usos no tenemos precios sino tarifas que responden a fórmulas complicadas. ¿Tiene sentido que el agua para uso urbano más barata de España esté en Melilla?. Lógicamente no tiene nada que ver con escaseces, ni se explica desde el punto de vista de calidades del agua.

Por lo tanto –concluyó– no se cubren muchos de los problemas que se plantean con el mecanismo tradicional de la asignación centralizada. El Libro Blanco plantea algunas soluciones, como la posibilidad voluntaria de transferir concesiones sin pérdida del derecho, pero hay que establecer un calendario para registrar o, probablemente, redefinir las concesiones. El mecanismo que debería utilizarse es el del precio libremente acordado (y no el de las tarifas) que ponga de manifiesto las escaseces relativas. El papel del sector público sería el de establecer una serie de mecanismos para garantizar las reglas de juego, para garantizar los caudales ecológicos, etc. El mercado podrá ser al contado o de opciones y futuros, de derivados. También se deberían utilizar mecanismos de mercado para internalizar los costes derivados de la contaminación.

Finalizó afirmando: “Considero un avance lo que establece el Libro Blanco respecto a la gestión económica del agua, pero todavía hay que darle mucha más importancia y, sobre todo, cambiar los mecanismos de asignación de recursos y, lo que es más difícil, cambiar la mentalidad de todos los que estamos relacionados con este tema”.

Juan Valero de Palma, Secretario de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes, comenzó haciendo una valoración positiva del Libro Blanco, en cuanto constituye una recopilación exhaustiva de la información existente desde los puntos de vista técnico, hidráulico, económico-jurídico, etc. Centró su intervención en unos puntos relacionados con el regadío.

Respecto a la duda que plantea el Libro Blanco respecto al mantenimiento de la población en las zonas rurales, al depender sus rentas en un 30% de las subvenciones de la Unión Europea, resaltó la posición de la Federación Nacional de las Comunidades de Regantes que destaca la importancia que tiene el regadío para la política de ordenación del territorio. En ese sentido se considera que primero se deben modernizar los regadíos, consolidando los sistemas que están infradotados y, por último, realizar una política de ampliación de regadíos coordinada con otras políticas de desarrollo rural que incluyan alternativas que no tienen que pasar necesariamente por el regadío. Otra de las cuestiones que plantea el Libro Blanco –continuó– es el del reparto de las competencias entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas. Análisis necesario cuando vemos que los debates sobre el agua suelen abanderarlos los Presidentes de las Comunidades Autónomas y los Alcaldes de los Municipios, ofreciéndose una visión muy localista del agua. Quizás el problema radica en la existencia de una disfunción entre el papel del Estado, con competencias sobre el agua, y las Comunidades

Autónomas, a las que se asignan prácticamente todas las competencias en agricultura. Ha existido una falta de coordinación, porque las Comunidades Autónomas para incrementar la renta agraria y mejorar su agricultura han estado en una permanente petición de declaraciones de transformación de zonas regables.

Se deduce del Libro Blanco del Agua una filosofía contraria a los nuevos regadíos y a aquellos con financiación estatal; son las Comunidades Autónomas las que tienen competencias en agricultura y regadíos; la Administración hidráulica dirá si existe agua. Y dentro de lo que se ha denominado liberalización y el proceso de financiación privada, serán los usuarios los que participen en la financiación.

En cuanto a la revisión de concesiones, la conclusión a la que se llega es que probablemente la indemnización que habría que pagar sería equivalente a la inversión que habrá que hacer en estos regadíos para su modernización. Teniendo en cuenta que la propia Administración está obligada a cumplir las concesiones que otorga, queda limitada la modificación unilateral de esas concesiones. El Libro Blanco se refiere a la seguridad jurídica como un bien importante para asegurar inversiones, etc.; por tanto, el camino no debe ser la revisión concesional, sino los acuerdos y convenios específicos con las Comunidades de Regantes.

El análisis económico de los distintos usos que hace por el Libro Blanco deja ver la importancia del regadío y la riqueza que genera. Aunque resulta evidente que la agricultura no puede competir con

El Libro Blanco es, pues, desde el punto de vista técnico una recopilación y puesta al día. Pero, además, tiene avances significativos; se afina, se perfecciona, se matiza, se unifica y se va procurando un acervo y un instrumento tecnológico para seguir mejorando y perfeccionando en el futuro.
Francisco Cabezas

otros usos, hay que mantener la preeminencia general de la misma detrás de los abastecimientos y dejar que sean los Consejos del Agua de las cuencas los que puedan variar esa posición.

Cuando el Libro Blanco se refiere al Registro de Aguas, hace una crítica injusta de lo que llama el contenido de los derechos históricos, los derechos de papel y los derechos efectivos. Coincidiendo en la interpretación del contenido material de dichos derechos –el uso que se haga de ellos– se debe reconocer la prioridad de su derecho respecto a usuarios posteriores. Han sido los regadíos tradicionales los que han actuado con una solidaridad impresionante respecto a los nuevos usuarios e, incluso, han recibido críticas injustas por otros usuarios que se llevan los recursos regulados por ellos mismos. Los regadíos tradicionales merecen un reconocimiento en el Libro Blanco del papel que han desempeñado para que los Planes Hidrológicos se hayan aprobado sin esa conflictividad social y sin esa división que se hubiese producido si los regadíos tradicionales y los derechos históricos se hubieran exigido como los menciona el Libro Blanco.

En relación a la Administración Pública del Agua, el Libro Blanco se refiere a los problemas surgidos en relación con la gestión de las aguas subterráneas, ante los cuales a las Confederaciones Hidrográficas le han faltado medios humanos y materiales.

El Libro Blanco expone la necesidad de hacer nuevos planteamientos ante la crisis del modelo tradicional; esos planteamientos se basan en

que probablemente sea necesario más intervencionismo y al respecto del papel del Estado en los apartados referentes a la calidad del agua, caudales medioambientales y todo lo que tenga que ver con aspectos ambientales. Por otro lado, un planteamiento mucho más liberal y, por tanto, una retirada del Estado, en todos los aspectos de la consideración del agua como un bien productivo. Por ello, como resumen de este nuevo planteamiento se pasa de una política de oferta en obras hidráulicas a una política de atender las demandas y, especialmente, aquellas que sean productivas y competitivas.

En los fundamentos económicos llega a la conclusión de que no se debe producir la privatización del agua, sino una flexibilización de los mecanismos de asignación del recurso respetando el sistema de las concesiones administrativas. Asimismo las aguas fluyentes deben ser consideradas como recurso natural sin precio.

Por fin concluye analizando el proceso del Anteproyecto del 93 del Plan Hidrológico Nacional, una de cuyas razones fue la falta de apoyo de los usuarios en el Consejo Nacional del Agua.

Francisco Cabezas, Subdirector de Planificación Hidrológica del Ministerio de

Medio Ambiente, se refirió a los fundamentos técnicos del Libro Blanco. Comenzó señalando el enorme esfuerzo de recopilación y síntesis de la información existente. A su juicio gran parte de los problemas que se han producido en materia de aguas en España se debe a la confusión habida entre hechos y opiniones. No cabe plantear grandes discusiones –continuó– sobre estas cuestiones que son básicas pero a veces se han discutido aspectos que son puramente tecnológicos. Un intento deliberado del Libro ha sido, precisamente, discernir entre datos objetivos y opiniones.

Pero no sólo se ha recopilado –continuó exponiendo–; se han hecho interpretaciones y desarrollos enteramente novedosos de los cuales no se ha dispuesto hasta ahora. Ha habido una revisión de los recursos hídricos, las demandas, los sistemas de utilización,... Se ha hecho una puesta al día de la situación de las redes de medida. Se ha hecho una introducción conceptual clarificadora sobre el problema de los recursos naturales y los recursos disponibles y sus posibles consecuencias jurídicas. Se ha construido un modelo desagregado para toda España con resolución de 1 km², lo que permite analizar los recursos superficiales y subterráneos de forma inte-

grada. Se pueden hacer con este modelo balances hídricos de cualquier perímetro que se desee. Constituye una contribución tecnológica sin precedentes y muy significativa.

Se ha hecho, asimismo, un gran esfuerzo en sistematizar y reunir información sobre la calidad del agua. De la misma forma se ha hecho respecto a las demandas: se ha recopilado la información de los Planes Hidrológicos de Cuenca y se han interpretado los mapas de la demanda, especialmente de los regadíos.

Se ha construido un sistema de visualización con un modelo cartográfico que no tenía antecedentes previos, que analiza simultáneamente estas mallas informativas y realiza operaciones cartográficas globales, permitiendo análisis de balances a cualquier escala. A partir de aquí se han determinado los sistemas de explotación deficitarios (estructurales y coyunturales) y excedentarios. El paso siguiente es desarrollar un modelo analítico clásico de simulación, y se ha construido un modelo de esta naturaleza para toda España, lo cual también es una novedad.

El Libro Blanco es, pues, desde el punto de vista técnico una recopilación y puesta al día. Pero, además, tiene avances significativos; se afina, se perfecciona, se matiza, se unifica y se va procurando un acervo y un instrumento tecnológico para seguir mejorando y perfeccionando en el futuro. Se trata de un documento abierto, sobre el que se está pidiendo el parecer de la opinión pública y que se aporten soluciones, ya que el mundo hidráulico es un mundo muy complicado. ●