

MERCADOS DE AGUA: UN INSTRUMENTO NOVEDOSO EN LA GESTIÓN PÚBLICA DEL AGUA

Texto: **Josefina Maestu**

Coordinadora de Análisis Económico de la DMA. MARM.

Sici Sánchez Tamarit

Grupo de Análisis Económico de la DMA. MARM.

Almudena Gómez-Ramos

Profesora de la Escuela Técnica Superior de Ingeniería Agraria de la Universidad de Valladolid.

Cada vez son más evidentes los síntomas de escasez de agua en el mundo. Éstos se manifiestan en la falta de agua de calidad para las ciudades y para la producción de alimentos; en los impactos cada vez más pronunciados en el desarrollo económico; y en la disminución cada vez más acentuada de la falta de agua para la preservación de ecosistemas frágiles en particular y el medio ambiente en general.

La evolución de la población, la agricultura y la industria conlleva demandas de agua cada vez mayores y un aumento de la contaminación. En este contexto de creciente presión sobre los recursos hídricos debemos hacer frente a un desafío adicional: el cambio climático, cuyas consecuencias son y serán la disminución de la disponibilidad de agua por reducción de las precipitaciones, el incremento de la temperatura y el consecuente estrés hídrico que tendrán que soportar los sistemas agrarios y los ecosistemas naturales.

Cada vez es mayor la competencia por los recursos hídricos. Es necesario examinar nuevas alternativas de suministro y opciones de gestión más allá de las opciones tradicionales orientadas a la oferta. En el contexto de la gestión integrada una de estas opciones de gestión son los instrumentos de mercado. Los Mercados de Agua en la gestión integrada del agua son un instrumento para el reordenamiento y uso eficiente del recurso, sirviendo además como complemento a la gestión gubernamental del mismo y como herramienta para la solución de conflictos. Los Mercados de Agua tienen como fundamento la transferencia voluntaria de derechos de agua –usualmente previo acuerdo económico– a otros usos y usuarios.

Los instrumentos de mercado más viables en donde hay escasez y competencia por el recurso tendrían como impactos favorables, entre otros, un incremento en la eficiencia física y económica en el uso del agua, facilitando el desacoplamiento del crecimiento

Históricamente la gestión de la sequía e inundaciones ha sido una gestión de crisis. Este enfoque reactivo está dando paso en los últimos años a la identificación de las causas, al desarrollo de estrategias de prevención o limitación de los impactos y a la gestión del riesgo

económico y la utilización de los recursos hídricos; una disminución de las presiones de los usos; la reasignación de su utilización de acuerdo a su calidad; la disminución de tensiones y conflictos; y la generación de un mejor desarrollo integral. Las experiencias de puesta en marcha de estos instrumentos económicos en distintas cuencas han mostrado su potencial como instrumento de asignación aunque han aflorado ciertas limitaciones y externalidades que deberán ser analizadas y valoradas.

Los días 28 al 31 de julio va a tener lugar un encuentro de gran relevancia en Zaragoza donde más de 40 expertos internacionales y expertos invitados van a analizar en detalle las experiencias de transacciones de agua en el mundo como un instrumento fundamental para la gestión de la escasez y las sequías. El documento marco de la semana temática recoge los elementos que deben ser considerados a la hora de valorar y analizar las experiencias de mercados del agua y sus aspectos fundamentales se recogen en este artículo.

LA ESCASEZ DE AGUA Y LA NECESIDAD DE NUEVOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE LA ESCASEZ

La escasez de agua y la sequía son un problema mundial. El desarrollo económico y la población creciente están dando lugar a una demanda paulatina de los recursos con una presión cada vez mayor sobre éstos. Los impactos de las sequías tienen tremendas implicaciones económicas, ambientales y sociales afectando directamente a la vida humana y su salud. El sector más vulnerable es generalmente el sector agrícola en el que las pérdidas de cultivos pueden dar lugar en casos extremos a situaciones de carestía alimenticia y pérdidas de empleo. Otros efectos y consecuencias serían el riesgo del buen funcionamiento de sistemas energéticos dependientes de la hidroelectricidad, los movimientos migratorios de zonas rurales a urbanas, la intensificación de conflictos regionales por el uso de los recursos disponibles y un incremento de la presión sobre las tierras menos afectadas.

En este contexto de difícil gestión de recursos limitados sobre los que se ejerce a día de hoy una gran presión, debemos hacer frente a un desafío adicional: el cambio climático. El calentamiento global tendrá grandes efectos en la biodiversidad, la subida del nivel del mar o la fusión de los hielos polares, así como un incremento de la frecuencia y la intensidad de fenómenos extremos como las sequías e inundaciones. Las consecuencias directas del desequilibrio en el acceso al agua y el aumento creciente de la presión son la aparición de conflictos por el agua que en muchos casos tienen una escala transfronteriza. El marco socio-político, las condiciones hidro-climáticas en conjunción con las situaciones extremas de escasez pueden exacerbar los conflictos existentes por el agua.

Históricamente la gestión de la sequía e inundaciones ha sido una gestión de crisis, ha consistido básicamente



Cada vez es más acentuada la falta de agua para la preservación de ecosistemas frágiles y el medio ambiente en general. Foto: Roberto Anguita.



Países con experiencias de mercados de agua en el mundo. Los círculos amarillos hacen referencia a mercados de emisiones al agua y los azules a mercados de agua dulce.

camente en proporcionar alivio a los más afectados. Este enfoque reactivo está dando paso en los últimos años a la gestión del riesgo, a la identificación de las causas y al desarrollo de estrategias de prevención o limitación de los impactos. En la misma línea surge la idea de adaptación al cambio climático.

Si no se hace nada, los costes de los daños van a dispararse entre las décadas de los años 2020 y 2080. Si se actúa con rapidez será posible obtener beneficios económicos evidentes al anticiparse a los daños potenciales y minimizar las amenazas a los ecosistemas, a la salud humana, al desarrollo económico, a las propiedades y a las infraestructuras. Por ello, los nuevos retos que plantea la gestión de unos recursos hídricos cada vez más escasos y sobre los que existe una presión mayor, exigen un gran esfuerzo por parte de las instituciones, a nivel global y a nivel nacional, para incorporar nuevos mecanismos capaces de adaptarse a nuevos escenarios caracterizados por la incertidumbre, tanto en la disponibilidad de recursos hídricos como en los movimientos hacia los que deriva la globalización, tanto de los recursos naturales como de la economía mundial.

En este contexto se hacen nuevos planteamientos de la gestión de la

escasez y de las sequías más allá de la construcción de infraestructuras y el establecimiento de prioridades de uso. Esto resulta ineficiente si lo que se pretende es una mejora de los ecosistemas y de la cantidad, calidad y accesibilidad de los ciudadanos actuales y futuros al agua. La gestión integrada del agua en definitiva lo que persigue es la asignación de los tres atributos del agua: cantidad, calidad y accesibilidad bajo criterios de eficiencia económica, equidad social y preservación ambiental de los ecosistemas hídricos. La actual competencia por el recurso exige, por tanto, una mayor y mejor prestación de los servicios del agua que aminore los costes de uso, mejore la igualdad de oportunidades de los ciudadanos y asegure además el mantenimiento de unos mínimos en la calidad ambiental del recurso. El acceso igualitario de los ciudadanos al agua conlleva además la satisfacción de unas garantías mínimas en el suministro cuyo cumplimiento comporta un riesgo en la satisfacción de las demandas. De este modo, la gestión integrada *per se* implica la consideración del elemento riesgo en el nuevo modelo de gestión, que integra la asignación de recursos bajo criterios de eficiencia económica y satisfacción de unas garantías de suministro y bajo consideraciones sociales y ambientales.

EL PAPEL DE LOS MERCADOS DE AGUA EN LA GESTIÓN INTEGRADA DEL AGUA

Los instrumentos de mercado y, en concreto, los mercados de derechos de uso privativo 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 económico aporta.

Sin embargo, los resultados han mostrado que los mercados funcionan de forma activa y eficiente cuando el contexto de la economía lo permite, pero muestran a menudo importantes disfunciones en el funcionamiento del mercado al no considerar de forma adecuada determinados efectos, no siempre valorables económicamente, sobre el medio ambiente o sobre determinados sectores de la economía que puedan resultar desfavorecidos en el proceso de transferencia de recursos. A estas externalidades sociales y ambientales negativas de la puesta en marcha de los mercados habría que añadir las ineficiencias que a menudo muestran estos en la asignación del riesgo, motivado en buena medida por los altos costes de transacción que implica la negociación entre las partes intervinientes cuando esta surge en contextos de incertidumbre en la disponibilidad hídrica.

Las experiencias a lo largo de muchos años en diversos lugares han puesto de manifiesto la necesidad de regular la asignación de recursos hídricos donde se han incorporado los mercados. Estos, por sí solos, difícilmente asignan el recurso bajo la concepción integral antes mencionada. La razón que inspira los diferentes modelos de mercados de agua desarrollados radica en la diferente concepción del recurso en el que subyace el permanente debate de si la naturaleza del agua como bien público es compatible con su consideración como bien comercializable y, por tanto, intercambiable.

Los mercados de agua han ido adoptando diversas modalidades como respuesta a las demandas de los

Los Mercados de Agua en la gestión integrada del agua son un instrumento para el reordenamiento y uso eficiente del recurso

adquirientes en diferentes contextos de riesgo y diferentes marcos legales o institucionales. Así, las cesiones pueden tener un carácter temporal en forma de cesiones puntuales realizadas como respuesta a unas necesidades coyunturales, o un carácter permanente como respuesta a un reajuste estructural en los usos del agua. Desde el punto de vista del marco legal e institucional, los mercados pueden tener una gestión descentralizada en forma de autorregulación de los propios participantes, tal y como ocurre en determinadas cesiones temporales de derechos; o por el contrario, la gestión podría ser regulada desde los organismos responsables de la gestión de las propias cuencas o sistemas de abastecimiento. En este caso, los propios organismos formarían bancos de agua o centros de intercambio cuya misión sería gestionar, regular y estimular las transacciones de agua entre las partes intervinientes.

CESIONES TEMPORALES DE DERECHOS DE USO DE AGUA

Son los instrumentos de mercado que gozan de una trayectoria más larga en su puesta en marcha tanto en su versión informal –mercados que surgen de forma espontánea entre los propios usuarios sin que exista ningún organismo regulador que dirija o controle el proceso–, o formales –regulados por la administración pública activando el mecanismo a través de la puesta en contacto de las partes intervinientes o supervisando las cantidades intercambiadas y los precios de intercambio–.

El desarrollo de este tipo de cesiones puntuales de carácter volun-

tario genera ganancias a los agentes económicos que participan en él, especialmente cuando sucede en un periodo de sequía, pues permite acceder al agua por aquellos agentes económicos que más están dispuestos a pagar por ella (aquellos que obtienen más valor por ella), de forma que el precio que adquiere es un reflejo del valor de escasez del agua, salvo que existan movimientos especulativos en cuyo caso el precio del agua se encuentra adulterado por expectativas de diversa índole.

El éxito de estos mercados se basa en la transparencia y en la simetría de la información disponible entre los participantes para que existan las condiciones necesarias de competencia perfecta en la asignación eficiente de los recursos. Es por ello que las afecciones a terceros y las externalidades ambientales que estas transacciones provocan deberán ser consideradas en estos movimientos de forma precisa. La experiencia en la aplicación de estas cesiones temporales muestra la necesidad de que existan organismos o agencias que controlen a través del establecimiento de reglas formales las transacciones y, que a su vez, realicen un seguimiento y valoración de sus efectos. Para el establecimiento de unas reglas formales de funcionamiento del mercado es necesaria la existencia de unos derechos de agua bien consolidados y definidos.

El objetivo de reducir los riesgos a través de la estabilización de la oferta se consigue mejor a través de cesiones temporales que a través de la cesión permanente de derechos, pues en estos casos el riesgo es distribuido de forma muy ineficiente entre vendedor y comprador, quien en el segundo caso mantiene una posición arriesgada, ya que necesitaría adquirir un excedente desconocido de agua durante un año seco. Los mercados temporales permiten una mejor distribución del riesgo entre las partes intervinientes, pues la mayor flexibilidad que aporta este tipo de intercambio permite una mejor disposición de las partes a este contexto de incertidumbre. Sin embargo, este tipo de intercambios de derechos de uso

manifiesta importantes limitaciones y rigideces por los altos costes de transacción que conlleva la consecución de un acuerdo entre las partes, que implica que los mercados pierdan agilidad y capacidad de respuesta ante situaciones inciertas.

BANCOS DE AGUA

Parte de los efectos asociados a la comercialización de los recursos hídricos pueden ser superados a través de instrumentos de gestión centralizada como los bancos de agua o los centros de intercambio. En estos casos el papel regulador de la administración del agua es fundamental para su buen funcionamiento. Su función consiste básicamente en la adquisición de derechos a concesionarios interesados en vender temporalmente su asignación para luego ponerla a disposición de los compradores interesados a un precio y en unas condiciones establecidos por el centro regulador.

Los bancos de agua pueden llegar a comportarse como verdaderos instrumentos de gestión de riesgo capaces de activar respuestas de forma automática bajo condiciones preestablecidas incorporadas al proceso de planificación. Estos intercambios permiten a los organismos de cuenca asignar recursos escasos, crear una conciencia sobre coste de escasez y reducir los efectos de la sequía. La principal oportunidad que presentan es el ajuste de la oferta y la demanda en tiempo y lugar facilitando de este modo los intercambios. Como instituciones públicas son fáciles de controlar y fiscalizar siendo más transparentes y de mayor aceptación.

La experiencia adquirida en bancos de agua de sequía de emergencia en California aporta algunas lecciones para el futuro desarrollo de estos bancos. Los estudios que analizan su puesta en marcha remarcan el papel vital de las autoridades para el desarrollo de estos instrumentos en la futura adopción y aceptación de estas transferencias a través de los bancos. Las autoridades deberán acelerar las transferencias, reducir el riesgo y la incertidumbre como consecuencia

España ha hecho una clara apuesta por los mercados con intervención pública mediante los centros de intercambio o los bancos de agua y los contratos de cesión de uso de recursos

de esta transferencia y los costes de implementación de las transacciones de agua. El éxito de los mercados depende de la integración de estas transferencias en los ajustes oferta y demanda incluidas en la planificación hidrológica a escala de cuenca. Las consideraciones legales, ambientales y afecciones a terceras partes son fundamentales en su desarrollo.

CONTRATOS DE OPCIONES

En situaciones de suministro incierto en los que es frecuente la aparición de episodios de sequía, es necesario buscar nuevos instrumentos que aseguren un acceso al agua equitativo y que tenga en cuenta el reparto del riesgo. Son necesarios contratos capaces de transferir el riesgo para reducir la vulnerabilidad social y económica a los ciclos de sequía. El funcionamiento de estos contratos de opción de compra se basa en la heterogeneidad de los usuarios respecto a su aceptación del riesgo.

Los contratos de opción pueden ser un marco óptimo para desarrollar un acuerdo a largo plazo que permita al comprador acceder a los derechos de agua sólo en los años de escasez a través de una opción de compra, pero existiendo una relación contractual entre las partes durante un periodo de tiempo amplio. De este modo se evitan altos costes de transacción y el establecimiento de un contrato de cesión en situaciones extremas de sequía cuando los compradores son muchos y los vendedores asumen un

alto riesgo en la fijación de la cuantía y en muchos casos son más reacios a vender. Ésta es una forma eficiente de transferir riesgo porque no es necesario acompañarla de cesiones reales de agua, por lo que se muestran como una alternativa viable a la construcción de nuevas infraestructuras hídricas o embalses.

Los contratos de opción pueden estar vinculados con un banco de agua, ya que éste puede facilitar las transferencias en los términos establecidos en el propio centro de intercambio antes de un periodo seco. Tanto los bancos de agua como el contrato de opción son capaces de transferir el riesgo como medio de reducir la exposición social y económica a la sequía.

Debe quedar claro que en el supuesto de contrato de opción en contexto de incertidumbre sobre la disponibilidad del agua, es necesario redefinir el derecho al agua y precisarlo de modo que haga factible elementos tales como el momento y las condiciones en las que se puede hacer uso del agua. En general, habrán de definirse condiciones preestablecidas en tiempo y forma en que los atributos puedan ser transferidos y que son esenciales para planificar la demanda en un contexto de riesgo.

Además de un contexto legal y ambiental adecuado para el desarrollo de estos instrumentos, es necesario que exista un profundo conocimiento del origen de las cargas contaminantes en las cuencas y de su comportamiento y evolución. En este sentido, el control de los llamados "puntos calientes" es una de las grandes dificultades que estos intercambios deben superar, pues su aparición puede ser más frecuente con los intercambios de permisos de contaminación comercializables. Otro elemento de reflexión en torno al funcionamiento de estos mercados es que tienen una difícil aceptación social pues se trata de que la sociedad en su conjunto acepte que uno o varios agentes paguen por contaminar más que el resto con el objetivo final de que la sociedad pague menos en su totalidad por reducir los niveles globales de contaminación a unos niveles establecidos. La experiencia adquirida

en la comercialización de emisiones de CO₂ puede ser un impulso a este mecanismo aunque existe una opinión generalizada de que la existencia de mercados de agua puede favorecer su puesta en marcha.

LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL DE IMPLEMENTACIÓN DE MERCADOS DEL AGUA

Son innumerables las experiencias de puesta en marcha de mercados de agua. El desarrollo de estos mercados ha surgido en algunos lugares de manera espontánea activándose cesiones puntuales de manera informal (India, Islas Canarias...) o a través de la creación de un marco regulador que trata de activar los intercambios mediante mercados formales (Australia, California, España, México). Dentro de este último caso, ha habido países que han optado por una gestión claramente descentralizada y menos interventora, como es el caso de Chile o Australia en el que se han desarrollado los mercados 'spot' basados en cesiones puntuales. En otros casos el papel de las administraciones de agua ha sido fundamental supervisando y controlando los intercambios (España, California) u optando de este modo por bancos de agua.

Los acuerdos sobre uso conjunto de agua también pueden transvasar las fronteras nacionales para ser un mecanismo capaz de favorecer el uso cooperativo del agua entre países en conflicto. En este sentido existen propuestas para el desarrollo de un modelo cooperativo de uso del agua a través de cesiones e intercambios que podrían solucionar buena parte de los conflictos por el agua que existe en oriente medio entre Israel, Palestina y Jordania.

Un repaso de las distintas experiencias de intercambio de derechos de uso pone de manifiesto la importancia de determinados elementos diferenciadores como factores clave en el funcionamiento de los mercados. Así la fisiografía de la cuenca, la economía de la zona, los niveles de riesgo soportados por los distintos agentes intervinientes o la definición del derecho de uso o de propiedad



El encuentro de Zaragoza analizará las experiencias de transacciones de agua en el mundo como un instrumento fundamental para la gestión de la escasez y las sequías. Foto: Roberto Anguita.

del agua son elementos que en buena medida explican el funcionamiento del mercado.

En el caso de California o Australia con mercados formales bien asentados, el papel de las instituciones y el marco legal que regula los intercambios son fundamentales. La experiencia australiana ha mostrado el éxito del instrumento con más de diez años de experiencia en los que la participación ha ido en aumento generando significativas oportunidades en la gestión del agua, aunque por una serie de razones, esas ganancias se han traducidos en un importante coste ambiental. En la actualidad, Australia está actuando a través de un proceso de reforma en la rectificación de estos problemas ambientales pero siempre con el objetivo de mantener las mejoras alcanzadas a través de los mercados de agua, pues son considerados como un buen instrumento de asignar y usar el agua. Las reformas iniciadas en materia de agua se orientan hacia la redefinición del derecho del agua con la idea de desvincularlo de la propiedad de la tierra y tratarlo como un activo que pueda ser desagregado aportando así una mayor flexibilidad a las transacciones.

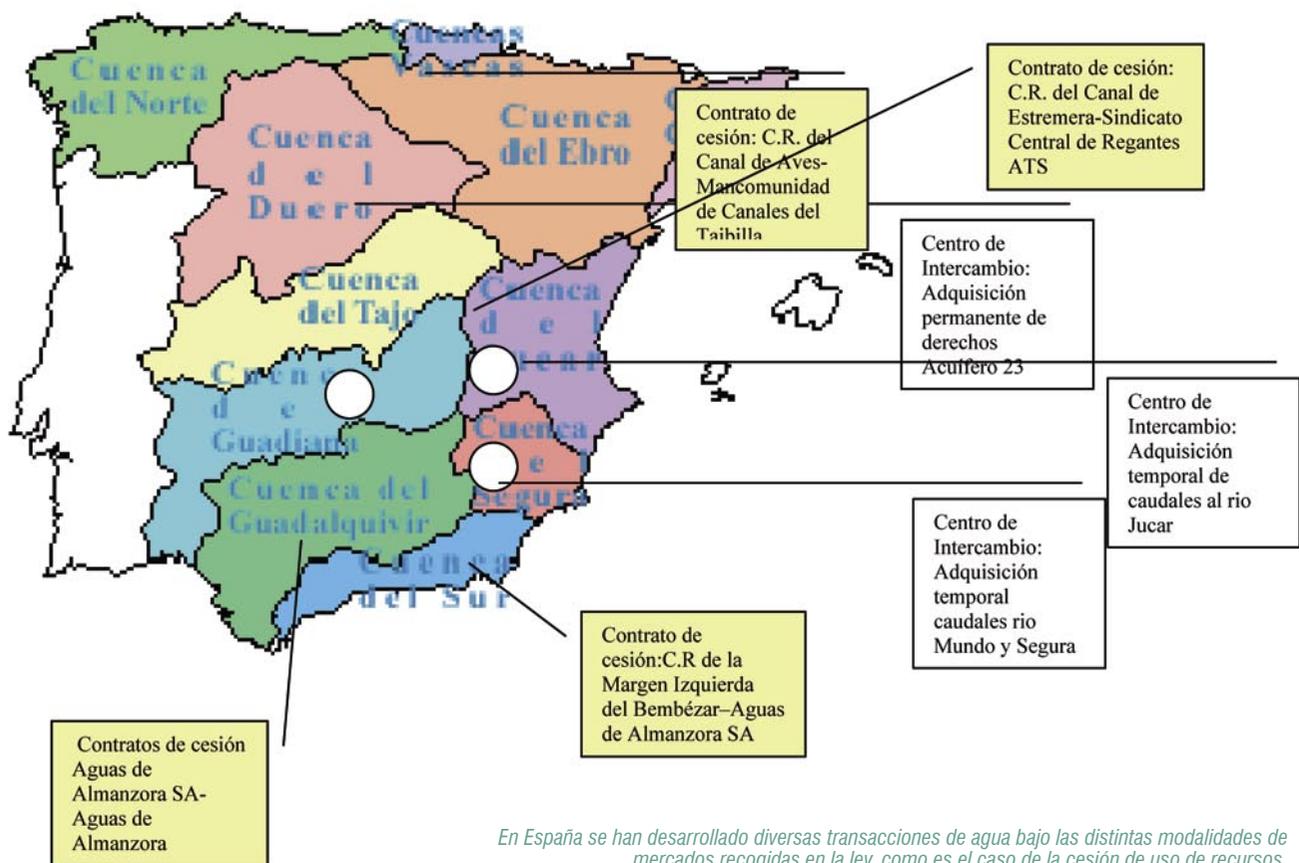
California es un exponente claro de modelo de gestión en el que la gestión de la demanda a través de la poten-

ciación de los mercados y de la reutilización de los recursos existentes es la opción preferida frente las políticas tradicionales de aumento de la oferta. El contexto institucional y la definición de los derechos de propiedad en California han permitido el desarrollo de los mercados de agua como un instrumento viable para afrontar las sequías sufridas en las décadas de los 80 y 90 en el estado. Los problemas de falta de flexibilidad en la respuesta y la existencia de importantes externalidades ambientales y sociales sufridos en los primeros años de experiencia en la puesta en marcha de mercados voluntarios basados básicamente en la cesión de agua por parte de los usos agrarios a los usos urbanos, pusieron de manifiesto la necesidad de desarrollar mercados bajo una gestión centralizada y claramente incorporada a los conceptos de gestión integral. Así surgieron los bancos de agua de emergencia para hacer frente a la sequía sufrida a principio de la década de los 90. La falta de previsión y las rigideces del modelo han hecho que las autoridades apuesten por los bancos de agua desarrollados a partir de un sistema de opciones de compra para hacer frente a futuros episodios de escasez.

La experiencia chilena es un caso muy ilustrativo para analizar el

comportamiento de los mercados en contextos económicos caracterizados por la baja intervención y por la inexistencia de instituciones que controlen la gestión del agua a nivel de cuenca. El balance final de la experiencia chilena tiene defensores y detractores. En cualquier caso el sistema ha beneficiado a algunos sectores de la economía como es el hidroeléctrico a la vez que ha permitido la modernización de muchas áreas de riego, pero ha supuesto un importante deterioro de determinados ecosistemas hídricos y pérdidas económicas que afectan a las capas de la sociedad menos favorecidas.

En Israel los mercados de agua se plantean como un instrumento de intercambio y cooperación con un importante potencial de cara a la resolución de conflictos. En este sentido se han desarrollado modelos económicos que optimizan un mecanismo de cooperación en el uso de las aguas de Jordán y del acuífero de la montaña entre tres países en conflictos como Israel, Jordania y Palestina. La valoración económica de los intercambios se realiza a través del precio sombra, siendo este un indicador del valor de escasez del recurso. Son muchos los académicos que mantienen esta opción como menos costosa y ambientalmente



En España se han desarrollado diversas transacciones de agua bajo las distintas modalidades de mercados recogidas en la ley, como es el caso de la cesión de uso de recursos.

más interesante que la desalación de aguas del mar y acuíferos, opción por las que están optando los organismos internacionales que actúan en esta zona de conflicto. En este modelo de intercambio cooperativo todos los participantes ganan.

Los mercados basados en el intercambio de permisos de contaminación también son instrumentos que deben ser considerados en la planificación hídrica con objeto de mejorar la calidad de las aguas. Las experiencias en este caso son más escasas y se limitan a cuencas piloto como Tar-Palincó o Lake Dillon en Estados Unidos o Murray Darling en Australia. Los éxitos alcanzados en la mejora de la calidad de las aguas ponen de manifiesto el importante papel que han de jugar en el futuro estos instrumentos. Para su desarrollo es necesaria la existencia de un marco adecuado que precisa de una experiencia previa en mercados de agua. La experiencia en la gestión cuantitativa del agua a través de los mercados debe servir de base para el desarrollo de meca-

nismos de transacción de la calidad de las aguas aunque es preciso un profundo conocimiento del proceso de contaminación en la cuenca y un seguimiento, pues no es lo mismo el funcionamiento de los mercados cuando se trata de contaminación de origen localizado o cuando la contaminación es de tipo difuso, en cuyo caso es más compleja su gestión. En cualquier caso es preciso establecer un equivalente ambiental entre los contaminantes intercambiados de difícil cuantificación.

Las experiencias analizadas sobre cesiones de agua han mostrado que la efectividad de estos intercambios está influida explícitamente por los diferentes elementos de incertidumbre. La adaptación de los mercados a las situaciones de riesgo es necesaria y posible para alcanzar no sólo la asignación del recurso sino también la asignación del riesgo. La experiencia australiana, americana o incluso la española trasluce la necesidad de ir más allá en el desarrollo de mercados más sofisticados que

permitan una redistribución de los derechos y una asignación estacional de forma rápida y con bajos costes de transacción; mercados que permitan la flexibilización de los intercambios adaptándose al contexto de incertidumbre. Es en este contexto donde se enmarcan los contratos de opción como instrumento capaz de transferir el riesgo y como mecanismo para reducir la vulnerabilidad social y económica a los ciclos de sequía. Esta modalidad de mercado a día de hoy goza de una corta experiencia, pero parece consensuada la opinión del importante potencial que tiene como mecanismo de asignación de riesgo y como medida de gestión a incorporar en los planes de gestión integrada.

VALORACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS DE TRANSACCIONES EN ESPAÑA

El problema de la gestión del agua en España es un claro exponente de modelo de gestión que demanda nuevas políticas para solventar el reto de

la asignación del agua una vez que el modelo ha explotado las estrategias de gestión tradicional basadas en el aumento de la oferta de agua.

El marco legal español está concebido para el desarrollo de mercados de agua bajo una concepción centralizada de la gestión por parte de las autoridades de las demarcaciones hidrográficas, instituciones responsables de hacer las concesiones de agua y de la planificación hídrica a nivel de demarcación hidrográfica. El marco normativo español establece que los mercados de agua (entre concesionarios o a iniciativa pública) se implementan para la reasignación de los derechos concesionales en situaciones de escasez (y sequía), para asegurar el suministro de agua a aquellos que pueden obtener mayor valor y, en su caso, también con objeto de alcanzar la mejora ambiental del medio hídrico. Los derechos de agua se establecen a través de un sistema concesional basado en derechos de uso de larga duración lo cual aporta estabilidad al sistema. La Ley y la planificación establecen prioridades de uso y dotaciones y se pueden tomar decisiones sobre quién y en qué cantidad se debe usar el agua cuando hay sequía. Sin embargo este sistema no permite mejorar la asignación del agua cuando las condiciones en que se adjudicaron inicialmente se han modificado.

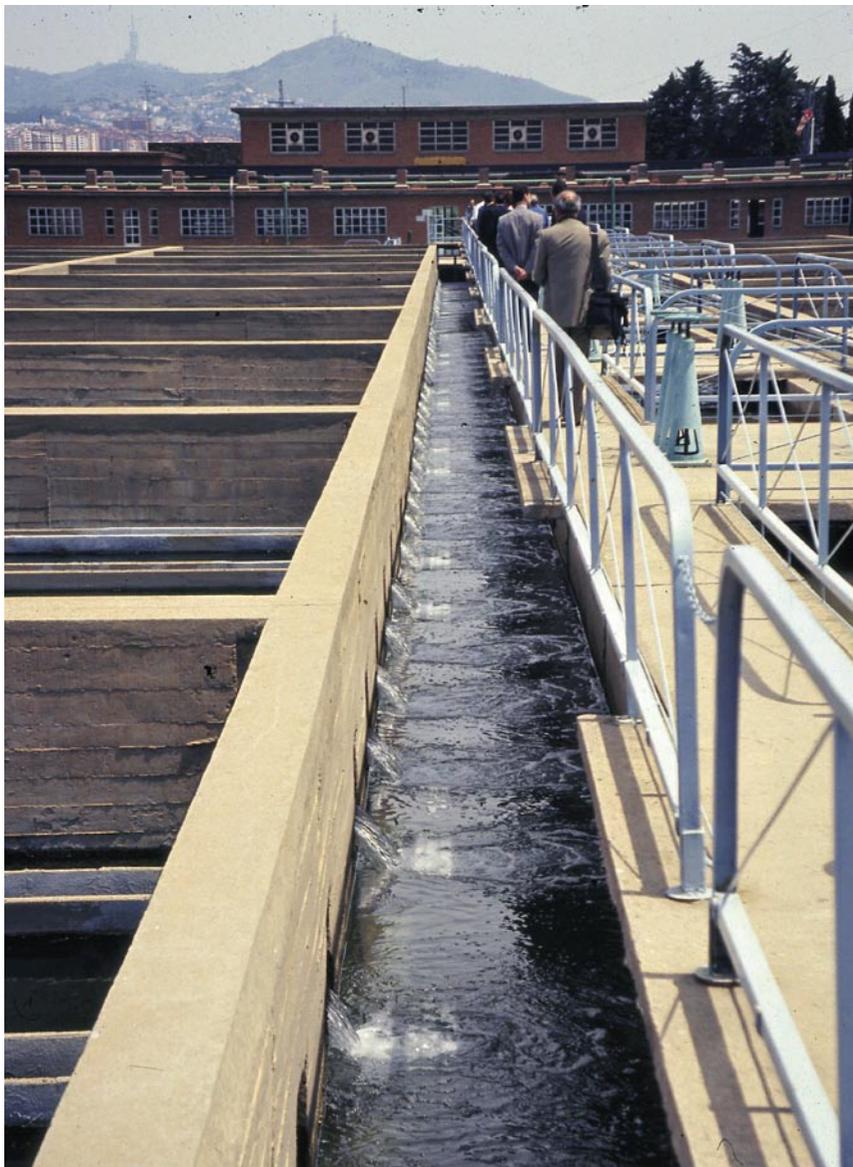
Actualmente, la gestión del agua en España está pasando por un proceso de adaptación y de definición, pues por un lado existe una mayor competencia por el recurso motivado por el crecimiento de la demanda y, por otro, las posibilidades de aumento de la oferta se encuentran limitadas debido a los altos costes sociales, ambientales y financieros que conllevan. Además se han introducido modificaciones importantes sobre los objetivos de calidad ambiental en las cuencas tras la incorporación de la directiva marco en nuestro actual marco legal lo cual dificulta aún más la asignación de recursos.

España ha hecho una clara apuesta por los mercados con intervención pública (mediante los centros de in-

tercambio o los bancos de agua y los contratos de cesión de uso de recursos) ya que se considera que de este modo se ofrecen mayor garantía de que los intercambios no produzcan externalidades ambientales o a terceros y que no se produzcan precios abusivos por los intercambios (por falta de competencia, transparencia o agilidad).

En el marco de la legislación vigente y como respuesta a la sequía que viene sufriendo buena parte del territorio español especialmente las cuencas del sureste, se han desarrollado diversas transacciones de agua bajo las distintas modalidades de mercados recogidas en la ley. Así, se han producido diez operaciones de transacciones de recursos inter-cuen-

cas y cinco ofertas de adquisición de derechos por parte de los Centros de Intercambio de las Confederaciones del Guadiana, Segura y Júcar. 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 cual da buena cuenta del valor de escasez del agua en prácticamente toda la mitad Sur de España en condiciones de sequía no extrema. Por otra parte, los recursos públicos totales dedicados a la adquisición de recursos hídricos a través de los centros de intercambio por parte de la administración a partir de una oferta pública han sido importantes. 



El problema de la gestión del agua en España demanda nuevas políticas. Foto: Roberto Anguita.