

## ENCUESTA SOBRE EL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL (PHN)

*Ante un tema de tan candente actualidad, como el del agua, objeto de numerosas polémicas, de debates políticos e, incluso, de manifestaciones multitudinarias, Cuadernos de Información Económica, además de ofrecer la autorizada opinión del Secretario de Estado de Aguas y Costas, la complementa con las respuestas a un cuestionario sobre el Plan Hidrológico Nacional, en las que destacados especialistas de la economía del agua, pertenecientes todos ellos al mundo académico, analizan, en profundidad, el proyecto del Gobierno. Tanto al Secretario de Estado, **Pascual Fernández Martínez**, como a los profesores universitarios citados a continuación, Cuadernos quiere expresarles la máxima gratitud por el tiempo, valioso y escaso, dedicado a las respuestas y necesariamente detráido de otras ocupaciones.*

*Se ofrece a continuación el cuestionario enviado, junto con las respuestas individualizadas facilitadas por cada uno de los expertos que se citan.*

### CUESTIONARIO

**1. Al considerar el agua como un bien escaso en España, ¿estamos ante un auténtico problema de demanda y oferta o ante una deficiente gestión de ambas?**

**2. Considerada como un recurso escaso, el agua ha de tener precio. ¿Ha de ser éste igual para todos o se ha discriminar en función de usos, lugares, épocas, etcétera?**

**3. ¿Cómo debe funcionar la solidaridad interterritorial en este ámbito? ¿Sería posible la realización de un plan hidrológico sin trasvases?**

**4. Si es necesario realizar trasvases, parecen entrar en juego, entre otros, elementos como el canon ecológico y el desarrollo**

**sostenible. ¿Es posible conjugar correctamente estos elementos? ¿Cómo se debería hacer?**

**5. En la información difundida, ¿aprecia alguna carencia en el PHN que mejoraría su contenido?**

**6. ¿Hay algún aspecto adicional que, en su opinión, debería ser objeto de una especial consideración?**

### FEDERICO AGUILERA KLINK

Universidad de La Laguna

1. El agua es mucho más que un bien escaso, es un activo ecosocial que satisface unas funciones ambientales básicas para la vida, satisfacción de la que depende el cumplimiento de unas funciones económicas. Ahora bien, incluso aceptando reducir esa idea de activo a la de bien escaso, en términos economicistas, si estuviésemos ante un auténtico problema de demanda y oferta, siendo la primera mayor que la segunda, se supone que subirían los precios del agua y se eliminaría el exceso de demanda. Pero en España no es correcto hablar de demanda de agua, puesto que el consumo que se realiza no está relacionado con un precio. Tampoco es correcto hablar de oferta, ya que no existen oferentes de agua como tales. Es cierto, sin embargo, que los precios pueden jugar un importante papel para reducir el consumo o los usos de agua, aplicando la gestión de la demanda de agua, pero la realidad es que todavía no ha habido tiempo –o no se ha dejado el tiempo necesario– para ver los resultados que provoca la reforma de la Ley de Aguas en relación con la cesión concesional. Entiendo, en definitiva, que estamos ante una gestión muy deficiente del agua en la que los consumos agrícolas son, en general, desproporcionados, las infraestructuras de distribución están en

muy mal estado, con unas pérdidas muy elevadas, especialmente en el regadío pero también en el uso urbano, y nadie asume responsabilidades por esta deficiente gestión, siendo así que una mejora de la misma llevaría a un replanteamiento total del PHN.

2. La electricidad tiene diferentes precios, que no son fijados por el mercado, sino por decisiones políticas, y ese precio varía en función de los usos, lugares y épocas. El agua para riego tiene un precio político, pero es muy bajo, de hecho es simbólico, y casi nadie lo paga. Junto a esta situación hay agricultores en Canarias, Almería, Murcia y otros sitios que pagan un precio elevado por el agua y su agricultura es rentable, dejando de lado los costes ambientales de las prácticas agrícolas que es fundamental considerar. Los agricultores tienen que acostumbrarse a pagar el agua aunque se pueda discriminar en la aplicación del precio por zonas, cultivos o tipos de agriculturas y agricultores (pequeños agricultores a tiempo completo, a tiempo parcial, inversores agrarios, etc.). Pero carece de sentido practicar una agricultura orientada, en buena medida, por las subvenciones europeas, la subvención del agua, y que además es muy contaminante, lo que significa que también es subvencionada desde el punto de vista ambiental. Es necesario cambiar esta situación, y los instrumentos económicos pueden aplicarse con seriedad, no como ahora, para reorientar la agricultura y su uso despilfarrador del agua.

Lo mismo debería ocurrir en las ciudades pues resulta inadmisibles que el agua se pierda, bien porque los usuarios no son cuidadosos o bien porque los gestores urbanos no se preocupan por conservar y mejorar el estado de las redes. Ahora bien, el precio irrisorio al que algunas ciudades compran a las confederaciones correspondientes el agua para uso urbano –3 ptas/m<sup>3</sup> en el caso de Zaragoza– refleja, por un lado, un comportamiento irresponsable por parte de la Confederación Hidrográfica del Ebro, que ignora que el coste real de oportunidad del agua –no reflejado en ese precio– consiste en la construcción de más pantanos, con todas las implicaciones económicas, sociales y ambientales que esa construcción conlleva y, por otro lado, un desincentivo para los gestores urbanos a la hora de abordar la mejora de la red de distribución, con la excusa de que no es rentable.

Desde mi punto de vista, éste es el principal problema del agua en España, la combinación de irresponsabilidad entre usuarios y gestores de agua, sea para uso agrícola o urbano, y éste es el problema que la construcción de más embalses y trasvases no va a resolver, ya que no lo considera como el más importante. En cualquier caso, hay muchas funciones ambientales del agua que no pueden dejarse al capricho de los precios o de la disposición a pagar porque, sencillamente, son ignoradas por la mayoría de las personas, debiendo decidir el gobierno en este caso, desde el punto de vista del bienestar de la sociedad, algo que habitualmente tampoco hace.

3. La solidaridad debe ser, en principio, intraterritorial. No hay mejor solidaridad que la que exista entre los usuarios de la misma cuenca. Si el agua es un bien escaso en una cuenca, sería importante que las industrias reciclaran el agua antes de verterla a los cauces, de manera que los agricultores u otros usuarios pudieran volverla a usar. Las transacciones de agua entre agricultores, y entre éstos y otros usuarios, podrían proporcionar interesantes resultados dentro de una cuenca antes de acudir a los trasvases. No es serio mencionar la solidaridad interterritorial si las redes de distribución de la cuenca que pide esa solidaridad pierden un porcentaje elevado, cerca de un 80 por 100, como ocurre en la Acequia Real del Júcar (Tomás E.: “Un ejemplo de inversión ahorradora de agua: La remodelación de la acequia real del Júcar”, en *La economía del agua en España*, Naredo J.M., Fundación Argentario, 1997) o si se ignora la opción de la desalación de agua del mar, a todas luces mucho menos costosa que inundar valles expulsando a la gente de sus casas. Por eso es necesario definir qué se va a considerar como coste (monetario, social y ambiental) y con qué criterios se va a decidir sobre quién o quiénes va a recaer ese coste, en lugar de ignorarlo como si no existiera.

Si se definen con claridad los costes, si se toma en serio el potencial de ahorro de agua que existe en las redes de distribución actuales y si se aborda la gestión de la demanda de agua, se puede afirmar que es posible realizar un Plan Hidrológico sin trasvases. Es más, se puede afirmar que los trasvases no van a resolver el problema de la más que deficiente gestión del agua en España, sólo van a agravarlo, al no hacer frente a sus causas más directas.

4. El mejor canon ecológico consiste en una gestión sostenible cuenca por cuenca, en la que no se despilfarre el agua, no se sobreexploten los acuíferos, no se contamine impunemente, como hacen la mayoría de las industrias, y en la que los agricultores inicien una transición hacia una agricultura ecológica y compatible con el medio. No hay gestión (sostenible) del agua sin una gestión (sostenible) del territorio que contemple a las cuencas como tramas territoriales, en lugar de verlas como lugares para la canalización del agua o, simplemente, como tubos para el agua. Entiendo, por lo tanto, que carece de sentido jugar con un canon, que aunque se le llame ecológico no tiene nada de ecológico, y que no sirve para compensar daños irreversibles. Por otro, la mención del desarrollo sostenible es una contradicción, si no una burla, en un plan que sólo va a favorecer la insostenibilidad del país.

5. Destacaría que los incrementos en los consumos no están justificados y que se minimizan sistemáticamente los posibles ahorros adicionales en los abastecimientos y regadíos, así como las disminuciones de aportaciones naturales como consecuencia de un cambio climático. En este sentido, se puede afirmar que el PHN se justifica porque sus autores minimizan las causas de la deficiente gestión. No estamos ante un problema de escasez física, sino de escasez social y económicamente condicionada.

6. EL PHN empieza la casa por el tejado. Si no se abordan con claridad los exagerados consumos, incorrectamente calificados como demandas, que además incluyen las pérdidas en las redes, el resultado tautológico no es otro que el de "necesitar" más embalses y trasvases. Eso no tiene ningún mérito. Paradójicamente, el trabajo de Tomás (1997) citado anteriormente, y que se refiere a una de las regiones que se beneficiarían de los trasvases, la cuenca del Júcar, afirma textualmente, en relación con la opción de evitar las pérdidas en las redes de riego, que "El coste resulta muy inferior al de cualquier otra fuente alternativa de recursos hidráulicos regulados que pueda contemplarse. En conjunto, el coste unitario resulta de 2,06 pta/m<sup>3</sup>. Las actuaciones en el Canal Principal son las de mayor rendimiento económico en este sentido, con un coste unitario de 1,15 ptas/m<sup>3</sup> y en la red de distribución a 7,50 ptas/m<sup>3</sup>" (Tomás, 1997, 198). Es más, mientras

el PHN incluye un trasvase al Júcar de 300 Hm<sup>3</sup>, el trabajo de Tomás reconoce que de los 538,34 Hm<sup>3</sup> derivados a la acequia en un año medio, al final sólo es consumido por los cultivos 110,02 Hm<sup>3</sup>. Esto significa que los recursos que "necesita" el Júcar se encuentran en la propia cuenca. Desde luego esto no sucede sólo en la cuenca del Júcar. Así pues, insisto en que antes de lanzarse a un PHN que destaca los embalses y los trasvases, es necesario "poner orden en casa", en cada cuenca, y estudiar con detalle de dónde salen esas supuestas demandas y si realmente se justifican. Para poder hacer esto, es imprescindible que el PHN sea sometido a un debate abierto, y no sólo a un debate parlamentario, es necesario que el ministro de Medio Ambiente y sus asesores acepten debatir con expertos que defienden otras perspectivas no contempladas en el PHN y con los afectados negativamente. De hecho, este PHN no argumenta razonadamente sobre su necesidad tal y como está planteado.

#### PEDRO ARROJO

Universidad de Zaragoza

1. Sin duda, ante un problema de gestión. En primer lugar, un problema grave de *desgobierno* e incumplimiento de la *ley*. En segundo lugar, un problema de gestión económica heredado de un modelo "de oferta" en el que la subvención dispara las "demandas", y en el que los precios o tarifas eluden la responsabilidad de hacer converger hacia puntos de equilibrio los requerimientos y las disponibilidades.

2. Tal y como defiende la Directiva Marco, el precio o tarifa del agua debe basarse en el criterio de *recuperación íntegra de costes*, al que debe añadirse el *valor de oportunidad* (o *escasez*) en lugares o circunstancias en los que los requerimientos sean superiores a las disponibilidades. Desde estos criterios, obviamente, en cada lugar y momento, se deben articular estos precios o tarifas.

3. La "solidaridad interterritorial" es un argumento de corte populista con endeble sustrato político y moral. Demandar "solidaridad" a pueblos que van a ser inundados en el Pirineo o a las gentes del Delta para con negocios urbano-turísticos, como los que se desarrollan en torno a Terra Mítica, en zonas hiperdesarrolladas, resulta sarcástico y poco ético. En todo