

EL MERCADO DEL AGUA

Juan E. Iranzo
Director General del
Instituto de Estudios Económicos

El agua como bien económico

Según la Ley de aguas “el Agua es un recurso natural, escaso, indispensable para la vida y el ejercicio de la inmensa mayoría de las actividades económicas; es irremplazable, no ampliable por mera voluntad del hombre, irregular en su forma de presentarse en el tiempo y en el espacio, fácilmente vulnerable y susceptible de usos sucesivos. [...] Se trata de un recurso que debe estar disponible no sólo en la cantidad necesaria sino también con la calidad precisa. [...] Esta disponibilidad debe lograrse sin degradar el medio ambiente en general, y el recurso en particular”.

Desde el punto de vista económico el agua es, en unos casos, un input intermedio y, en otros, un consumo final, con numerosos usos tanto privados como públicos. Su gestión, por tanto, debe tratar de conseguir una utilización lo más eficiente y productiva posible, sin olvidar que el agua es un recurso natural y, como tal, su administración y asignación entre las múltiples opciones es diferente a la del resto de los recursos. El agua es un recurso renovable, económico y escaso, que se obtiene de forma incierta, no periódica, y que, además, tiende a reducir su renovabilidad en el caso español. Por otro lado, el valor marginal que se otorga al agua es reducido, ya que, culturalmente, se considera como un don del cielo que debe ser gratuito. Pero no es así, dado que sus costes de provisión son elevados al tenerse que extraer (aguas subterráneas, aguas saladas, etc.), almacenar, transportar, etc. para atender a una demanda superior a la oferta. Por tanto, el agua es un bien relativamente escaso, en el que ni todos los usos tienen la misma consideración, ni es posible satisfacer todas las demandas en su integridad. Considerando que el agua es tanto una materia prima como un activo medioambiental, la forma en la que se gestione y mantenga influye de manera decisiva en el crecimiento económico, en la sanidad pública, en el ocio y en la conservación de los ecosistemas de ríos, lagos y costas.

El mercado del agua

La actual Ley de aguas permite, en algunos supuestos, la transferencia de derechos. Asimismo, el Plan Hidrológico Nacional establece la posibilidad de transferir de una cuenca a otra, teniendo presente las necesidades fundamentalmente de uso y el caudal ecológico. Se podría establecer un sistema de mercado de derechos para permitir una mejor asignación e incentivar el ahorro. Teniendo en cuenta el éxito empírico de los mercados del agua en distintas partes del mundo, tiene interés plantear como debería llevarse a cabo la posible constitución de un mercado del agua, ya sea de carácter temporal, ante una situación de sequía, o de forma permanente, como solución a los problemas de escasez. Así, el mercado del agua supondría la transferencia voluntaria de los derechos de agua entre un comprador y un vendedor, a un precio fijado por la oferta y demanda o a un precio fijado por la administración. Los intercambios pueden realizarse entre cualquier tipo de usuarios, ya sean personas físicas o jurídicas o la propia administración, independientemente de la finalidad del uso que vayan a darle al agua y entre usuarios pertenecientes a la misma cuenca o entre entidades de diferentes cuencas. La vigencia de los intercambios, temporal o permanente, será determinada por los agentes involucrados.

Partiendo de que lo que se desea es construir un mercado y habiéndose obtenido aceptabilidad social, el mercado llegará cuando se creen derechos transferibles de uso. Una vez legitimada dicha transferibilidad, los mercados de agua surgirán donde sea preceptivo que lo hagan: en zonas áridas, donde la demanda supera a la oferta y es muy costoso o muy difícil aumentar las disponibilidades. Sin embargo, aunque esto pueda ser común para los diferentes mercados, el agua posee un conjunto de características que dificultan su funcionamiento.

El principal problema, del que se derivan otras dificultades esta en la complejidad de definir y delimitar apropiadamente los derechos involucrados. En los países en los que, como en España, el agua es un recurso de propiedad común, estos derechos no pueden ser propiedad en sentido estricto y solamente pueden establecerse derechos de uso (concesiones, licencias, permisos). Pero, además, en el caso del agua, no se trata de un bien homogéneo fácilmente definible como un derecho sobre una cierta cantidad. Por lo que tendría que definirse no solo cantidad, sino un cierto estándar de calidad, calidad que difiere de unos usos a otros. Se requiere delimitación exhaustiva

de sus usos relevantes para ofrecer seguridad jurídica contra cualquier intromisión en el derecho poseído.

La rigurosidad de esta delimitación puede influir negativamente en la facilidad de la transferibilidad, haciendo al mercado más inflexible al aumentar los costes de transacción. Esta delimitación del derecho es fundamental por la interdependencia de los usuarios a lo largo del ciclo hidrológico. La posesión del derecho de uso del agua supone la existencia de externalidades a terceros, que deben de tomarse en consideración. Los efectos externos surgen por propia utilización del bien, por la explotación de un recurso de propiedad común y por alterar necesariamente la calidad y cuantía de los flujos de retorno, básicos para la conservación del ecosistema y de la posible utilización futura del recurso. El precio al que se realizan las transacciones deben reflejar no solo la disponibilidad del agua en el destino, sino los costes de intermediación, la provisión de unos caudales mínimos y el tratamiento de las aguas para su retorno al ciclo hidrológico con la misma calidad con la que se adquirió. Cualquier alteración de estas características puede afectar potencialmente a otros usuarios. Aun así, la seguridad del derecho de uso del agua no se termina con la garantía de que no se produzcan intromisiones por parte de terceros. También es fundamental para que la posesión del derecho sea real, la certeza de poderse apropiarse del agua en sentido físico, es decir, debe existir una infraestructura adecuada para garantizar su almacenamiento y transporte del agua hasta el punto de destino de la transferencia.

La necesidad de una delimitación de los derechos tan precisa y exhaustiva, provoca que cuanto más detallados sean estos, más heterogéneos serán, incrementando los costes de transacción, dificultando de esta manera la actuación del mercado y afectando negativamente a la transferibilidad de los mismos. Pero por otro lado, cuanto más indefinidos sean los derechos mayores serán los costes de información y transacción asociados a la negociación y reforzamiento de los contratos.

Este hecho normalmente lleva a que los intercambios sean reducidos debido a la reducida valoración marginal del agua por parte de los consumidores y los elevados costes de transacción por la heterogeneidad de los derechos. Por ello, la mayoría de los mercados se han desarrollado en zonas donde la demanda supera ampliamente la

oferta disponible y las posibilidades de aparición de nuevas fuentes de oferta son muy reducidas. Pero aunque la presencia de estos costes limitan el número de transacciones, ello no manifiesta ineficiencia siempre que dichos costes protejan los intereses de todos los afectados, y no solo los de las partes directamente involucradas.

A pesar de las dificultades, un precio más realista del agua presenta una serie de ventajas. Por un lado, aunque las transacciones que se efectuaran fuesen reducidas en relación al volumen total del recurso, el precio daría un valor más real a toda el agua disponible. Así, la contraprestación monetaria a la que se renuncia a utilizar el agua es voluntaria y accesible para todos favoreciendo a economizar su empleo y proporcionando incentivos para desarrollar nuevas fuentes de ahorro y de oferta tal como la depuración y la reutilización del agua existente. Se generarían de esta manera recursos monetarios para la posible construcción de nuevas redes de transporte. Y, por otro lado, al ser la demanda de agua elástica al precio y establecerse unos precios más reales, provocaría una mejor gestión de la demanda de agua, economizando su empleo, y reduciría la necesidad percibida de agua permitiéndose posponer la creación de nuevas infraestructuras.

Hay un área en el que las transacciones de agua son potencialmente importantes. Dado el peso cuantitativo del consumo de agua en la agricultura, es lógico que aquí se concentren los intercambios de derechos tanto entre agricultores, buscando reasignar el recurso entre distintos usos de la agricultura, como entre la agricultura y otras utilidades. El objetivo es liberar agua de bajo valor para poder utilizarse en otras alternativas de mayor valor agregado. La capacidad de la agricultura para ofertar agua junto con la elasticidad precio más elevada de este uso, provocará que ante cualquier subida en el precio se producirán cambios en el tipo de cultivos, mejoras en la utilización de recursos, dejando agua liberada para otros usos con mayor valor agregado. Estos intercambios tienen lugar en el seno de la misma cuenca pero no hay ninguna razón para limitarse a los intercambios intracuenca.

El tema de los trasvases establecido en el Plan Hidrológico es un problema de difícil solución. Sin embargo, si las transferencias de agua fuesen voluntarias y se pagasen a un precio real esto posibilitaría obtener ingresos financieros por un importe, como mínimo, igual a las oportunidades perdidas. Un trasvase puede ser conveniente, desde

el punto de vista de la eficiencia, siempre que: sea la opción menos costosa para suministrar el agua, los beneficios de los destinatarios han de superar las pérdidas directas e indirectas, originadas en las cuencas cedentes y nadie debe quedar en peor situación a consecuencia del proyecto. Las transferencias no tienen que ser permanentes. Una vez vencido el contrato temporal se podrían recuperar los derechos. Este mercado eliminaría una parte importante de las tensiones entre las diferentes Comunidades Autónomas, originadas por las políticas de trasvases. El concepto de solidaridad absolutamente desinteresado da lugar a enfrentamientos entre las distintas autoridades hidrológicas y de Comunidades Autónomas.

Por tanto, resulta fundamental establecer un mecanismo que permita transferir el uso de una parte del agua de la concesión sin pérdida, por supuesto, de la misma. Se debe pasar de una concepción meramente localista a una que considere el ciclo hidrológico en su totalidad y actuar según la oferta total de agua, es decir, la consideración conjunta de las aguas superficiales y subterráneas. Lógicamente, el precio variará en función de la disponibilidad del agua, de las necesidades del agua, de la utilidad y rendimiento de ese agua. El precio final es la relación entre oferentes y demandantes, en el que se ha imputado la totalidad de los costes reales de los servicios del agua a los usuarios, eliminando todo tipo de subvenciones, como establece la Unión Europea en su Política del Agua.

Este mercado del agua se debe establecer a distintos niveles, siendo el primero de ellos un mercado al contado. Sin embargo, también existen instrumentos que permiten cubrir riesgos en este mercado. Los derivados son instrumentos de cobertura de riesgos, es decir, debe haber en el caso del mercado del agua, mercado de opciones y futuros, porque, en definitiva, lo que se pretende es reducir el riesgo para los que van a disponer, y necesitan disponer, del agua a la hora de llevar a cabo una inversión.

Con este mercado del agua se introducirían resultados como: una mejor asignación de los recursos a nivel nacional y más racional en cuanto a los usos concretos. En segundo lugar, se fomentaría el ahorro de agua, ya que cuando un bien o servicio tiene un precio cercano a cero, su demanda tienden a infinito y su despilfarro es enorme. Por ello, creo que se van a incentivar, de verdad, mecanismos para fomentar el ahorro, no sólo para el que lo va a pagar sino para el que lo va a vender, porque tiene una serie de

incentivos para realizar mejoras tecnológicas en el transporte - por las enormes pérdidas que se producen en el mismo -, y en la utilización del agua, introduciendo técnicas más ahorrativas - como en el caso del regadío son: riego por goteo, aspersión, etc. Los ingresos que se pueden obtener por la venta del agua se deberían reinvertir en mejorar la explotación.

En definitiva, de este modo, se abrirá realmente la posibilidad de un mercado del agua que, debidamente establecido, realizará una mejor asignación de este recurso utilizando la información de mercado y con un mecanismo de precios, sin olvidar el valor social, cultural y ambiental del agua. En este sentido, la Administración debe actuar no solo como un agente más, comprando y vendiendo derechos de uso del agua sino también como intermediario. Las agencias administrativas deben contribuir al mejor funcionamiento del mercado, no sólo reduciendo los costes de transporte con la mejora de las redes de distribución, sino disminuyendo, a la vez, los costes de transacción y de información para que los contactos entre compradores y vendedores potenciales se materialicen.