



ACERCA DEL REAL DECRETO-LEY 10/2017, DE 9 DE JUNIO, POR EL QUE SE ADOPTAN MEDIDAS URGENTES PARA PALIAR LOS EFECTOS PRODUCIDOS POR LA SEQUÍA EN DETERMINADAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS Y SE MODIFICA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE AGUAS, APROBADO POR REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2001, DE 20 DE JULIO. NOTAS PARA EL DEBATE

Junio 2017

El Real Decreto-Ley 10/2017, de 9 de Junio, establece medidas urgentes frente a la sequía y modifica la Ley de Aguas en relación con el canon hidroeléctrico. Sin obviar la importancia de esta segunda cuestión y la necesidad de un debate respecto al fondo y al procedimiento empleado (vía decreto-ley) para introducir esta reforma en la Ley de Aguas, el presente documento se centra en las medidas frente a la sequía establecidas por dicho RDL 10/2017.

Es evidente que la Administración Pública tiene la facultad y la obligación de actuar en situación de sequía para adoptar las medidas necesarias para prevenir o paliar sus efectos adversos. Sin embargo, esta potestad administrativa debe ejercerse para servir a los intereses generales y con pleno sometimiento al Derecho, tanto si se actúa de forma reglamentaria como si se actúa en casos de extraordinaria y urgente necesidad a través de un Real Decreto-Ley, como establece el artículo 86.1 de la Constitución. Cabe preguntarse por tanto si el Real Decreto-Ley 10/2017 sirve a los intereses generales y si se somete plenamente al Derecho.

Con el fin de contribuir a estas cuestiones así como a una discusión más amplia sobre la gestión de las sequías en España, un conjunto de miembros de la Fundación Nueva Cultura del Agua aportamos las siguientes reflexiones, valoraciones y propuestas.

1. Sequías: anomalías propias de climas mediterráneos

Las sequías, consustanciales a los climas ibéricos y al archipiélago canario, son anomalías pluviométricas negativas con suficiente intensidad y duración como para generar impactos en la sociedad. Son fenómenos recurrentes de evolución lenta y progresiva, cuyos impactos se acentúan en contextos de estrés hídrico permanente, como el que caracteriza a muchas regiones españolas. En un contexto de cambio climático, resulta inaplazable mirar de frente al problema, pues los riesgos derivados de las sequías seguirán creciendo en intensidad y frecuencia. La elaboración y aprobación de los Planes Especiales de Sequía en las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias en 2007 y la aprobación de Planes de Emergencia ante Situaciones de Sequía en muchas poblaciones, supuso un importante avance en la gestión de los riesgos por sequías. Sin embargo, en demasiadas ocasiones las administraciones públicas siguen considerando estos fenómenos como algo catastrófico, sobre los que hay que actuar empleando medios excepcionales y urgentes, desde una perspectiva reactiva. Este es el caso de la figura del Decreto-ley, que da amparo legal a la movilización de considerables volúmenes de presupuesto público y a la contratación por la vía de urgencia de obras y actuaciones que, en muchos casos, redundan en un debilitamiento de las necesarias cautelas administrativas y ambientales. También sirve con demasiada frecuencia para aprobar reformas legislativas por la vía de urgencia que poco tienen que ver con la situación de sequía que se pretende gestionar, sin el necesario debate parlamentario ni escrutinio público.

Frente a una respuesta reactiva, con estos planteamientos de urgencia, es necesario gestionar las sequías de forma más proactiva, como un componente más del clima, especialmente ante la realidad del cambio climático. Por tanto, hay que prever y minimizar sus riesgos a través de la planificación hidrológica ordinaria y a través de la coordinación entre las distintas políticas sectoriales, como la agraria, la territorial y la ambiental, en lugar de recurrir a una vía excepcional como los decretos de sequía, que dificultan la aplicación de los principios de prevención (anticiparse a los problemas) y de precaución (dado que estos decretos suelen aplicar procedimientos de urgencia, que no facilitan la adopción de soluciones bien formuladas y ejecutadas).

2. ¿Sequía o mala gestión?

2.1. Sequía meteorológica frente a escasez por causas socioeconómicas

Con frecuencia la sequía hidrológica no es otra cosa que el estado al que nos ha llevado una política de incremento continuado de la oferta de agua. Esta política ha generado demandas no respaldadas por la disponibilidad real de los recursos, lo cual ha supuesto una excesiva presión sobre los ecosistemas acuáticos y un aumento de la vulnerabilidad ante cualquier reducción de las aportaciones naturales, dado que 1º) aumentan los impactos por demandas no satisfechas en situación de sequía y 2º) hay una excesiva presión en periodos de no sequía que impide disponer de reservas hídricas en periodos de sequía.

En consecuencia, es necesario revisar la planificación hidrológica respecto de las disponibilidades que nos brindan los ecosistemas, hoy sobrevaloradas. Esta necesidad es aún más urgente ante la realidad del cambio climático y su efecto de tendencia a la baja de los recursos disponibles, tendencia que no ha sido considerada de forma adecuada en los planes hidrológicos. En aplicación del principio de precaución, deben recalcularse los recursos previsibles y su evolución en el tiempo y en consecuencia adaptar las demandas, previendo que el uso de los recursos en periodos de pluviometría media o alta deje margen para movilizar reservas en periodos de sequía.

2.2. Unos indicadores de sequía inadecuados

Tal y como se establece en los Planes Especiales de Alerta y Eventual Sequía (PES), de las diferentes demarcaciones aprobados desde el año 2007, los indicadores de sequía constituyen la herramienta que permite identificar, realizar el seguimiento y declarar en su caso la situación de sequía, lo que permite activar diferentes medidas excepcionales. Sin embargo estos indicadores presentan dos problemas importantes:

2.2.1. Los indicadores de sequía utilizados actualmente en los PES no permiten distinguir entre sequía meteorológica y escasez por inadecuada gestión.

La clave para distinguir la sequía por causas naturales de una "sequía construida" radica en que los indicadores reflejen de manera objetiva las condiciones naturales (como la pluviosidad o la sequía fisiológica en la vegetación silvestre), pero en ningún caso se confundan con los indicadores de gestión (como por ejemplo el nivel de los embalses). En este sentido, los indicadores de sequía hidrológica, tal y como están definidos, mezclan la sequía meteorológica con el agua embalsada, variable ésta última que depende en buena parte del tipo de gestión que se realice. Así por ejemplo, el Real Decreto RD356/2015 declaró la situación de sequía en el ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica del Segura, pese a que las precipitaciones en la cuenca no estaban por debajo de la media. La declaración de sequía fue el resultado de los escasos volúmenes existentes en los embalses de la cabecera del Tajo, resultado directo de las reglas de explotación del Trasvase derivadas de la legislación que plasmó los acuerdos del Memorándum del Tajo (Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental, Ley 21/2015 de Montes y RD 773/2014). "En idéntico sentido, no tiene mucho fundamento que en estos momentos la cuenca del Segura se encuentre en mínimos hidrológicos embalsados, tras uno de los otoño-invierno (2016/17) más lluviosos en este territorio de las últimas décadas"

De hecho, la necesidad de distinguir sequía meteorológica de situaciones de escasez derivadas de la gestión, se reconoce ya en la Disposición Final 1ª del RD 1/2016, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las cuencas intercomunitarias. Dicha Disposición establece que a 31 de diciembre de 2017 deberán estar revisados los PES, con el fin de tener indicadores "que permitan diagnosticar separadamente las situaciones de sequía y las situaciones de escasez".

Es fundamental realizar esta revisión de los indicadores. Así por ejemplo, el sistema español de seguros agrarios no ofrece cobertura a los cultivos de regadío, precisamente porque la disponibilidad de recursos no depende exclusivamente de un fenómeno natural y aleatorio como es la sequía, sino que depende también de decisiones de gestión.

2.2.2. Los indicadores permiten considerar como sequías situaciones que no son excepcionales y que son previsibles

Los periodos ordinarios de sequía son un componente recurrente del clima mediterráneo, que deben por tanto preverse e integrarse dentro de la planificación hidrológica ordinaria como un componente más de lo que se entiende como normalidad climática. Si nos encontramos ante una escasez permanente de recursos (imposibilidad de atender las presiones sociales sobre el recursos) que casi no tiene solución de continuidad, no estamos ante una sequía, sino ante una situación ordinaria y razonablemente previsible, que en realidad deja traslucir un problema de excesiva presión de las demandas. Este exceso de demandas ha de afrontarse, no con exención de tributos, sino con una planificación hidrológica general y con políticas sectoriales que reduzcan las presiones.

Junto a la mencionada distinción entre sequía meteorológica (descenso de las precipitaciones) y escasez (falta de agua para satisfacer a las demandas), la distinción entre sequías ordinarias y sequías excepcionales y no previsibles es fundamental para cumplir con los requisitos del artículo 4.6 de la Directiva Marco del Agua, el cual permite el deterioro temporal de las masas de agua en caso de sequías prolongadas o que no hayan podido preverse razonablemente. Obviamente dicho artículo no ampara las sequías ordinarias del clima mediterráneo, mucho menos si se utilizan indicadores de sequía que en demasiadas ocasiones reflejan situaciones que no se corresponden con la sequía meteorológica sino con las decisiones de gestión.

3. La ampliación de la mercantilización del agua a través de los decretos de sequía

La reforma de la Ley de Aguas de 1999 introdujo instrumentos de mercado limitados y altamente regulados para la reasignación de derechos de uso de agua. En el caso de los contratos de cesión, estos estaban limitados a: (1) usuarios concesionales, (2) que estuvieran dentro de una misma demarcación hidrográfica, (3) que respetaran el orden de prioridad establecido en el plan de cuenca y (4) únicamente se podían ceder los volúmenes efectivamente utilizados durante los últimos años.

Las sequías han servido como instrumento de progresiva desregulación de los mercados, amparándose en las situaciones de excepcionalidad para obviar el necesario debate público y político. Así, los decretos de sequía aprobados entre 2005 y 2008 permitieron la cesión de derechos entre usuarios de distintas demarcaciones hidrográficas durante la duración de la sequía, de manera que el mayor volumen de derechos fueron cedidos desde la cuenca del Tajo a la del Segura. Esta excepción se consolidó de forma permanente con la legislación del Memorandum del Tajo. Los decretos de sequía también permitieron de forma excepcional la cesión de derechos que no respetasen el orden de preferencia de usos.

El RD 356/2015 que declaraba la situación de sequía en la demarcación del Segura, permitió de nuevo de manera excepcional la cesión de derechos sin respetar el orden de prioridad. El presente RDL 10/2017 de sequía para las demarcaciones del Júcar, Segura y Duero, permite a los concesionarios, "de modo excepcional" la cesión de todo el caudal concedido, independientemente de que hubiera sido utilizado por el cedente durante los últimos 5 años, tal como exige el artículo 69.1 de la Ley de Aguas para evitar la venta de los "derechos de papel", es decir, los derechos sobre aguas que realmente no se están utilizando por sus concesionarios.

Esta progresiva ampliación del campo de acción de los contratos de cesión de derechos concesionales, a la que los sucesivos decretos de sequía han contribuido de forma significativa, genera impactos ambientales y efectos sociales no deseables, como se señala a continuación.

3.1. Impactos ambientales de los contratos de cesión de derechos concesionales

Los contratos de cesión de derechos concesionales generan impactos ambientales sobre los ríos originarios de tales derechos por varias razones. Cuando se ceden los caudales utilizados, se genera un cierto efecto negativo sobre los caudales circulantes, dado que desaparecen los retornos al río que sí se producían con el uso original de la concesión, generando de facto una reducción de los caudales circulantes, con las asociadas afecciones ambientales y a terceros. El RDL 10/2017 permite además ceder temporalmente toda la concesión, incluyendo caudales que en realidad no se utilizan y que por tanto discurren por el río. En este caso la cesión de estos caudales no utilizados implica extraer del río un caudal adicional respecto a la situación actual y por tanto aumentar la presión sobre el río, con los consiguientes impactos ambientales. En definitiva, la compraventa de "aguas de papel", agudiza la presión sobre ríos y acuíferos, favorecido todo ello por la falta de transparencia que envuelve a muchas de estas transacciones.

3.2. Efectos sociales negativos de los contratos de cesión de derechos concesionales

Junto a los efectos ambientales señalados, se pueden generar también efectos sociales no deseables, dado que se incentiva una redistribución de agua desde los pequeños productores hacia los grandes usuarios con mayor capacidad de pago, a lo que contribuye además el incentivo de poder vender los caudales de la concesión al completo e independientemente de que se hayan usado en los 5 años anteriores. Esta redistribución del agua supone concentrar de forma creciente los caudales de agua concesionados en manos de grandes usuarios como los regantes del trasvase Tajo-Segura, un efecto contrario a la eficacia social que la actuación pública debería perseguir.

En definitiva, este Decreto de Sequía continúa la línea de los anteriores, en el sentido de seguir ampliando el campo de acción de los contratos de cesión de derechos concesionales, los cuales vienen derivando en una práctica crecientemente desregulada y con un papel cada vez más debilitado del control público, generando afecciones ambientales o sobre los usuarios del agua con menor capacidad de pago. Todo ello constituye una estrategia de privatización por la vía de los hechos, asemejando la concesión a un título negociable y generador de rentas.

4. Recuperación de costes y equidad social

El Decreto de Sequía parte del axioma de que la sequía debe ser igual a ayudas públicas. Este axioma podría ser razonable en abstracto, pero se aplica sin tener en consideración los siguientes aspectos:

- a) Las ayudas no se focalizan en la sequía meteorológica, sino que se mezcla ésta con situaciones de escasez que en realidad requieren medidas de buena gestión y planificación para reducir las presiones.
- b) Las ayudas se aplican de forma indiscriminada, sin tener en cuenta que pueden incentivar un consumo no responsable del agua, ni sus efectos atendiendo al tipo de agricultura de que se trate.
- c) No se consideran los efectos ambientales de las actuaciones previstas, así como las medidas de recuperación exigidas por la Directiva Marco del Agua ante los deterioros que pueden producirse. Como se ha indicado en párrafos anteriores, en el caso de los contratos de cesión de derechos concesionales, a la extracción original de agua se añade el deterioro adicional provocado por la reducción o desaparición de los retornos y por la extracción adicional del "agua de papel".
- d) En las demarcaciones objeto del Decreto los beneficiarios de la exención de tarifas incluyen a usuarios que no están en situación de vulnerabilidad económica, como son los

usuarios del trasvase Tajo-Segura, los cuales no pagarán las tarifas de funcionamiento y mantenimiento del trasvase de los caudales ya transferidos hasta Mayo de 2017, en que cesaron las transferencias hasta la fecha. Esta exención de tarifas incentiva los contratos de cesión en lugar de incentivar otras opciones como la desalación o la regeneración de caudales usados. De hecho, en el periodo 2005-2009 la exención de tarifas del trasvase establecida en distintos Decretos de Sequía superó con mucho los costes asociados a los contratos de cesión realizados en dicho periodo, contratos de cesión cuyos caudales utilizaron de forma gratuita las infraestructuras del trasvase Tajo-Segura.

En definitiva, el Decreto de Sequía establece exenciones generalizadas por sequía hidrológica en las cuencas del Segura, el Júcar y el Duero y por sequía meteorológica en todo el ámbito nacional, las cuales constituyen una socialización de costes que no se justifica desde los principios de equidad social, dado que las ayudas no se dirigen específicamente a agricultores concretos socioeconómicamente vulnerables. Como resultado, entre los principales beneficiados se sitúan grandes usuarios, en los que cabe incluir tanto los usuarios del trasvase Tajo-Segura como la Mancomunidad de Canales del Taibilla.

En síntesis, el Decreto de Sequía incumple la obligación de tener en cuenta la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua (artículo 9 de la Directiva Marco del Agua y 111 bis Real Decreto Legislativo 1/2001), al establecer exenciones generales no sustentadas en criterios objetivos sobre la base de la vulnerabilidad socioeconómica de los beneficiarios concretos.

5. Estrategias para reorientar las actuaciones frente a las sequías y frente a la escasez

Los efectos en situación de sequía no son independientes de la gestión del agua en situación de pluviometría media o alta. Resolver los problemas en periodo de sequía, reduciendo la necesidad de medidas extraordinarias, depende críticamente de que se lleve a cabo una gestión adecuada en periodos de no sequía. Se aportan para ello las siguientes consideraciones y propuestas:

5.1. Normalidad climática

Se deben afrontar cuatro inevitables consecuencias del cambio climático: i) la tendencia a una reducción progresiva de los recursos disponibles, lo que en parte invalida el uso de medias históricas; ii) un aumento de las demandas hídricas por el incremento de la evapotranspiración derivada del aumento de temperatura; iii) la tendencia al incremento de la frecuencia y la intensidad de los periodos de sequía, lo que impide que se puedan seguir considerando como "situaciones excepcionales" o "imprevistas" y iv) el cambio comprobado en la distribución estacional de las precipitaciones, que está suponiendo en algunos territorios (sistemas montañosos Ibérico y Bético) un descenso de precipitaciones en primavera y un aumento de lluvias otoñales, con el componente de torrencialidad y escaso aprovechamiento útil que éstas últimas conllevan. Frente a estas consecuencias, sólo hay una estrategia realista: la adaptación. Para ello hay que pasar el protagonismo desde las políticas de oferta hacia la gestión de la demanda, sobre la base de la contención de los sectores demandantes de recursos hídricos como el urbano-turístico y especialmente el regadío.

De igual forma es necesario potenciar la economía circular del agua y promover una agricultura resiliente frente a la variabilidad propia del clima mediterráneo y frente al cambio climático, reduciendo las demandas no sólo con más eficiencia (menores consumos por hectárea) sino reduciendo el consumo total, pasando de un modelo de cantidad a un modelo de calidad.

Contener y reducir las demandas permitirá 1º) reducir la exposición y la vulnerabilidad de la población y los sectores productivos cuando llega la sequía y 2º) generar reservas no utilizadas, que puedan ser movilizadas en situación de sequía.

5.2. Sequías excepcionales

Como ya se ha indicado, es necesario modificar los indicadores de sequía para diagnosticar de forma separada las situaciones de sequía meteorológica y las situaciones de escasez.

Las medidas adicionales y temporales en situación de sequía excepcional deberían cumplir con dos criterios básicos: i) garantizar los recursos a los usos más prioritarios, particularmente al abastecimiento doméstico y el mantenimiento de los ecosistemas hídricos y ii) mitigar los impactos sociales y económicos de la sequía en los sectores más vulnerables, como pequeños productores, la agricultura familiar, cooperativismo y otras formas de economía social. Las medidas que cabe plantear incluyen las siguientes:

- Reducir dotaciones y relajar los criterios de garantía en la atención de las demandas menos prioritarias (salvando abastecimiento a poblaciones y demandas ambientales).
- Preservar y no hacer uso de las reservas hídricas en periodos de pluviometría media o alta, reservándolas para su uso en situación de sequía, con el fin de garantizar los usos prioritarios. Los acuíferos pueden jugar un papel esencial en este sentido.
- Utilizar la capacidad de desalación marina instalada como una herramienta de respuesta rápida, que permite incrementar en poco tiempo el agua generada para atender las necesidades estratégicas amenazadas en situación de sequía. Ello requiere que la capacidad instalada de desalación funcione en periodos de no sequía a un nivel alto pero no máximo, de forma que en sequía se pueda activar la capacidad máxima.
- Promover sistemas de seguros adecuados, que integren también el regadío sobre la base de condiciones objetivas de sequía meteorológica.
- Otorgar subvenciones y ayudas directas para paliar los costes sociales y económicos, bajo las siguientes condiciones y criterios:
 - i) que las subvenciones, exenciones y ayudas se concedan para paliar los daños socioeconómicos por sequía meteorológica (reducción significativa de las precipitaciones), no por la denominada "sequía hidrológica", concepto confuso en el que influyen variables de gestión, como el volumen de agua embalsada.
 - ii) que tales exenciones y ayudas se concedan de forma directa a los agricultores como compensación de rentas, no a través de una exención de los costes del agua, con el fin de cumplir con el principio de recuperación de costes, no reducir las señales económicas de escasez del recurso, y orientar las ayudas con criterios de equidad social
 - iii) que los agricultores beneficiarios de tales ayudas y exenciones se correspondan con sectores vulnerables (pequeños productores, agricultura familiar), con el fin de garantizar la eficacia social de las ayudas. Se deben aplicar criterios que permitan identificar a los pequeños productores (sean de secano o de regadío), cuya explotación esté en riesgo por la sequía y evitar premiar los grandes consumos o dirigir ayudas públicas a grandes usuarios, con amplia capacidad financiera, que pueden y deben integrar en su estrategia productiva los riesgos de los ciclos de sequía.

Leandro del Moral. Universidad de Sevilla
Nuria Hernández Mora. Investigadora independiente
Lucía De Stefano. Universidad Complutense de Madrid
Pilar Paneque. Universidad Pablo de Olavide
Jesús Vargas. Universidad Pablo de Olavide
Pedro Brufao. Universidad de Extremadura
Jorge Olcina. Universidad de Alicante
Julia Martínez Fernández. Fundación Nueva Cultura del Agua