

Diciembre 2013

Oportunidades y amenazas para la agricultura española del documento 'Blueprint to safeguard Europe's water resources'

Berbel, J. y Gutiérrez-Martín, C.

VIII Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del
Agua
5-7 diciembre 2013
Lisboa, Portugal



UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

PROCEEDING

VIII Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua
5-7 diciembre 2013
Lisboa, Portugal

**OPORTUNIDADES Y AMENAZAS PARA LA AGRICULTURA ESPAÑOLA
DEL DOCUMENTO ‘BLUEPRINT TO SAFEGUARD EUROPE’S WATER
RESOURCES’**

Julio Berbel Vecino, Carlos Gutiérrez-Martín

Universidad de Córdoba

Resumen

La Directiva Marco del Agua (DMA) estableció el objetivo de alcanzar el buen estado de las masas de agua para 2015, y a la vista de no haber alcanzado este objetivo resuelve que es necesario ir más allá de la DMA para corregir esta situación. Para ello, la Comisión Europea ha lanzado el Plan para salvaguardar las aguas y ecosistemas asociados de Europa *Water Blueprint* como un plan integrado de acción para mejorar y proteger los recursos hídricos de Europa. En este documento se analizan las propuestas de la Comisión Europea para conseguir alcanzar los objetivos que estableció la DMA, así como las oportunidades y amenazas que supone para la agricultura española.

Palabras clave: DMA, Blueprint

1. Introducción

La Directiva Marco del Agua (DMA), desde su publicación en el año 2000, ha estado muy presente en la agricultura española. En general, se ha terminado el primer hito importante que consistía en la presentación de los Programas de Medidas de Gestión de Cuencas (RBMP), terminados en 2009 con la excepción de España, Grecia y Flandes en el momento de redactar estas líneas. El resultado de estos años de aplicación de la Directiva es que la calidad del agua en la Unión Europea todavía tiene mucho que mejorar, presentando problemas generalizados como contaminación, presiones morfológicas o escasez de agua.

La DMA estableció el objetivo de alcanzar el buen estado de las masas de agua en 2015. La situación es que en 2009 el 43% de las masas se declaraban en estado bueno o muy bueno, cifra que subiría previsiblemente hasta 53% en 2015. En consecuencia, la Comisión resuelve que es necesario ir más allá de la DMA para corregir esta situación. Para ello, la Comisión Europea ha lanzado el *Water Blueprint* como un plan integrado de acción para mejorar y proteger los recursos hídricos de Europa.

Para lograr los objetivos marcados por la DMA, el *Water Blueprint* propone un acercamiento estratégico basado en tres tareas:

- Mejorar la implementación de las políticas actuales sobre el agua de la Unión Europea aprovechando el marco legal actual.

- Integrar la política de aguas con otras áreas relevantes como la de agricultura, pesca, energías renovables y transporte y con la administración de los fondos estructurales y fondos de cohesión.
- Eliminar las lagunas del marco vigente como las definiciones de caudal ambiental, calidad de las aguas, sustancias prioritarias, costes de los servicios de agua y, en especial, en relación con las herramientas necesarias para aumentar la eficiencia del uso del agua.

El horizonte temporal de este Plan de Acción está vinculado a los siguientes planes y programas: por un lado la implementación común (CIS) de la DMA, la Estrategia 2020, la Hoja de Ruta de la Eficiencia de Recursos de 2011 y otros.

Desde el primer momento el ‘villano’ de esta historia es la agricultura en general, y la de regadío en particular, a tenor del espacio dedicado a corregir los excesos de la agricultura, fundamentalmente de regadío, frente a otros agentes económicos. Aunque se afirma que “las causas del mal estado de las aguas se deben al cambio climático (sic), cambio en el uso del suelo, producción de energía, industria, agricultura, turismo, desarrollo urbano y cambio demográfico”, más adelante se centra en el papel de la agricultura, limitándose prácticamente a la agricultura de regadío, a tenor de la afirmación siguiente, por citar un ejemplo, “aunque la agricultura supone el 24% de las extracciones de agua en Europa, que puede parecer poco comparado con el 44% que se usa para refrigerar plantas de producción de energía (...) En la producción de energía casi toda el agua de refrigeración vuelve a la masa de agua, pero en agricultura este valor es de un tercio”. Esta afirmación es la primera de muchas en las que se cuestiona el regadío y que iremos comentando.

2. Diagnóstico del estado de las masas de agua y relación con la agricultura

Como se ha comentado, en la documentación de los planes de cuenca ya se manifiesta la existencia de solo un 44% de masas de agua en estado mejor que bueno. Para mejorar esta situación se plantean una serie de problemas y medidas de actuación. Las siguientes medidas y problemas están vinculados directamente a la DMA.

2.1. Presiones morfológicas

En el documento se reconoce que la primera presión por importancia y que se considera la presión más extendida sobre el estado ecológico del agua se debe a infraestructuras como presas, canales de navegación y protección de avenidas y a cambios del uso de suelo como las zonas drenadas para uso agrario. Frente a esta realidad, la solución planteada, entre otras, es el uso de franjas de protección e ‘infraestructura verde’, como áreas de retención de avenidas, como alternativa a la ‘infraestructura gris’ (presas, diques y muros). El mecanismo financiero se basaría en el uso del 20% del presupuesto de la unión destinado a la lucha contra el cambio climático, incluidos la PAC y otros fondos.

2.2. Consumo excesivo

La segunda presión afecta más directamente al regadío, ya que considera que la clave está en la sobre-extracción de agua causada por la sobre-asignación de derechos y la extracción ilegal. Para hacer frente a la primera propone dos medidas, por una parte

determinar con claridad el caudal ecológico y por otra la contabilidad del agua, para lo que plantea documentos guía dentro del marco del CIS de la DMA. Para el segundo plantea el uso de información remota suministrada por el programa Global Monitoring for Environment and Security (GMES).

2.3. Estado químico

El informe apunta a que hay falta de información, ya que el 40% de las masas de agua europeas están en una situación desconocida. Reconoce que la contaminación difusa es un problema en el 38% de las masas mientras que la contaminación puntual lo es en un 22% de las mismas. La propuesta es aumentar las zonas declaradas vulnerables a nitratos. En cuanto al uso de pesticidas y zoonosanitarios plantea el uso de la ecocondicionalidad de la PAC.

3. Eficiencia en el uso del agua

En la sección anterior vimos las medidas relacionadas con la calidad ambiental de las masas de agua pero el “Blueprint” va más allá e incide sobre todo en el uso cuantitativo del agua de manera sostenible y propone que se adopten medidas para ahorrar agua y si es posible también energía. Los documentos clave que fundamentan estas medidas son la Commission Communication on Water Scarcity and Droughts (2007) y el objetivo global de eficiencia de recursos en 2020.

3.1. Precio del agua

La primera solución se veía venir: ‘tarificación del agua’, proponiendo aumentar la aplicación rigurosa del Artículo 9 de la Directiva, incluyendo una nueva Guía para aclarar la aplicación de costes y beneficios de las medidas de agua incluyendo el concepto de pago por servicios ambientales. Se propone que la existencia de la política de precios del agua sea condición previa para financiar proyectos con Fondos de Desarrollo Rural y de Cohesión.

3.2. Cuentas del agua y metas de eficiencia

La Comisión ha desarrollado un sistema de ‘cuentas del agua’ porque se reconoce que muchas de las cuencas europeas carecen de información precisa sobre recursos y demandas. Unido a esto, se propone que la Administración establezca unas ‘metas de eficiencia hídrica’ a escala de cuenca. Aquí aparece un novedoso concepto, el “efecto rebote” de las medidas de ahorro de agua consistente en que el aumento de eficiencia produce un crecimiento del consumo en lugar de la reducción prevista, por lo que se aboga por medidas de mejora de la eficiencia acordes con la DMA. No obstante, en nuestra opinión, el conocimiento sobre el efecto rebote no es suficiente en este momento para apostar por un único instrumento hasta que no se conozca con la debida profundidad el fenómeno. Es necesario analizar causas, condiciones y soluciones antes de tomar decisiones para corregirla.

El principal instrumento propuesto es la tarificación del agua, aunque también plantea vincular la PAC (en especial el II Pilar) incluyendo ‘reducciones de uso de agua mínimas’. Se propone una metodología común para establecer estas metas que debe ser consensuada dentro del proceso CIS de la DMA.

3.3. Mercados del agua

La Comisión propone elaborar un documento guía sobre mercados del agua como instrumento que contribuye al aumento de la eficiencia, si bien ya apuesta porque en principio solo tiene sentido para operaciones ‘intra-cuenca’. Esta propuesta, en nuestra opinión, carece de sentido de la realidad ya que en Europa, entre los mercados del agua que han funcionado, en un 99% de los casos ha supuesto transacciones entre las cuencas Tajo y Segura y Guadalquivir y Cuencas Mediterráneas Andaluzas, mientras que las transacciones intracuenca son una excepción. No existe en Europa ninguna otra referencia al respecto. Esperemos que la Comisión tenga la sensatez de preguntar a la administración y los agentes españoles al respecto.

4. Vulnerabilidad y fenómenos extremos

El documento asume que la frecuencia de los fenómenos extremos, sequías e inundaciones, está aumentando en Europa y plantea que para 2015 se deben integrar los Planes de Prevención de Avenidas e Inundaciones en el segundo ciclo de la DMA, que implica la revisión de los planes de cuenca en 2015.

Entre las medidas propuestas destacan la ‘infraestructura verde’, en particular las ‘medidas naturales de retención de agua’ (llanuras de inundación y otras), y otras medidas de prevención. Estas medidas deben ser prioritarias en la financiación de la PAC y los Fondos de Cohesión y estructurales.

En cuanto a nuevas medidas de oferta de agua (p. ej. desalinización) se propone que estas se adopten solo después de agotar las mejoras de eficiencia y en todo caso basadas en un análisis coste-beneficio. También aparece como una medida prioritaria la reutilización del agua para riego o uso industrial, para lo que es necesario una clarificación y armonización de la normativa.

5. Otras medidas

Se propone potenciar el programa de investigación en agricultura y agua y la información disponible en sistemas como WISE, INSPIRE, SEIS, GMES. Como novedad, la Comisión pretende reforzar las inspecciones y vigilancia de la normativa ambiental europea, incluido el sector del agua.

Un aspecto muy delicado para el sector de la agroalimentación español es la intención de promover el uso de la huella hídrica, esquemas de certificación y otros que en nuestra opinión no están suficientemente documentados. La huella hídrica es una herramienta demasiado simplista para tener utilidad práctica, la OCDE ya ha manifestado su inutilidad para la toma de decisiones, y sin embargo se pretende usar como medida de la bondad ambiental de los productos y como guía de consumo responsable, incluso como guía de lo que los países en desarrollo deben hacer con su agricultura.

6. Comentarios

Un documento de 24 páginas necesariamente no puede recoger la diversidad de los ecosistemas europeos, desde el Cabo Norte hasta Canarias, y en materia de riego no

puede meter en el mismo saco los riegos suplementarios de maíz en el norte de Francia con los riegos deficitarios en el Sureste español. El documento sí que hace referencia al principio de subsidiaridad, mediante el cual cada Estado Miembro podrá aplicar las medidas que mejor se adapten a cada región, aunque en ningún momento se tiene en cuenta que las medidas se puedan aplicar de modo que no afecten a la viabilidad económica de las explotaciones.

En principio, parece lógico que si no se ha alcanzado el buen estado de las masas de agua haya que profundizar aún más en las medidas a llevar a cabo, pero esto no puede ir en contra del principio de costes desproporcionados, que no se mencionan en el documento. No podemos olvidar que buena parte de las masas de agua que no han alcanzado el buen estado no lo han hecho precisamente debido a los costes desproporcionados.

El documento tampoco analiza con suficiente claridad la agricultura de secano, excepto en los temas de contaminación difusa, pero no se hace en relación con el consumo y disponibilidad de agua en las cuencas.

Hay aspectos preocupantes en el documento, fundamentalmente la insistencia en la ‘tarificación del agua’ como solución mágica. La clave para el uso de la tarificación del agua es la elasticidad de la demanda, y los trabajos publicados como Berbel y Gómez-Limón (2000), Lopez-Baldovín et al (2005) o Berbel et al (2011) dejan claro que el precio del agua tiene impacto moderado en regadíos productivos en regiones con escasez por la existencia de cultivos regados con sistemas eficientes, de alto valor añadido y riego deficitario con el resultado conjunto de un alto valor marginal del agua en las dotaciones que se emplean. En los documentos técnicos de apoyo como Institute European Environmental Policy et al (2012) se apoya el uso de la tarificación basándose en trabajos muy relevantes como el de Molle y Berkoff (2007), que en nuestra opinión acaba concluyendo precisamente lo contrario de lo que asume el ‘Blueprint’, es decir que la utilidad de los precios del agua de riego es muy limitada en general y prácticamente inservible en regiones con alta escasez, que son precisamente donde la reducción del consumo de agua es más necesaria.

La clave está en el hecho de que las masas de agua con problemas cuantitativos graves son aquellas donde precisamente el agua tiene un alto valor y por tanto, en la mayoría de los casos, un alto coste de extracción, con lo que el uso de la tarificación tendrá un impacto muy limitado en la reducción del consumo de agua. Este argumento es perfectamente compatible con el criterio de la recuperación de costes completa, ya que en España el nivel de recuperación de costes en los servicios de agua en alta es suficiente en base a la legislación vigente, si bien puede ser aconsejable revisar los criterios de la Ley de Aguas para hacer más transparente el proceso de fijación de los cánones y tarifas.

El documento insiste en la reutilización del agua como una de las soluciones al problema de escasez, planteando fundamentalmente problemas de calidad sanitaria y ambiental a las restricciones de uso, pero no cuestiona con la suficiente claridad que esta solución puede ser válida exclusivamente en zonas litorales y alguna excepción en el interior, pero que en cuencas como el Guadalquivir con un déficit cuantitativo, los retornos urbanos e industriales debidamente depurados son esenciales para mantener los

caudales ecológicos en los meses más duros del estiaje, por lo que no deben ser hipotecados para su uso productivo.

En el documento, en nuestra opinión, es muy grave que el único estado miembro que se menciona específicamente es España y se hace a pie de página para reflejar la denuncia de WWF respecto a la posibilidad de que existan 500.000 pozos ilegales en nuestro país. En nuestra opinión, es muy grave la existencia de extracciones ilegales en España y este problema, que manifiesta una gobernanza más que mejorable, aparece precisamente en las cuencas y acuíferos más explotados, que necesariamente está vinculado a una alta productividad del agua, algunos de ellos muy visibles internacionalmente cuando acaban afectando a parques naturales como Doñana, Tablas de Daimiel, etc, pero no parece que este argumento se pueda tratar tan frívolamente dentro del 'Blueprint'.

Para la agricultura se plantea el uso del palo: inspecciones, ecocondicionalidad, 'verdeo' de la PAC; junto con la zanahoria: vincular ayudas de Fondos Estructurales y el II Pilar de la PAC al cumplimiento de normativa, como tarificación del agua, recuperación de costes, o metas de eficiencia.

La postura de la administración en todo este proceso 2011-2012 en el que se ha gestado la PAC ha sido defensiva y poco reivindicativa de nuestro capital y competitividad de la agricultura. El Blueprint en estos momentos representa una amenaza que nos obliga a ser mejores en la defensa de los intereses colectivos, por lo que nuestro país debe convertir este documento estratégico en una oportunidad. Por ejemplo, frente a la postura del Ministerio de que "España entiende que solo con mantener las plantaciones permanentes ya se producen beneficios en la captación de CO₂, en la protección del suelo contra la erosión, en el paisaje y en otros aspectos que justificarían que las superficies de cultivos permanentes cumplieran las condiciones del Greening *ipso facto*", habría que aprovechar la oportunidad para que se pueda luchar contra la erosión, que es la mayor amenaza ambiental y económica que tienen nuestros cultivos, con la ayuda de un riego suplementario sostenible y que contribuya a prácticas de conservación de suelos (cubierta vegetal y otras) que son más difíciles en la agricultura de secano.

Nuestra administración tiene una experiencia amplia en la defensa de los intereses del sector en los ámbitos de la PAC, pero en nuestra opinión se ha descuidado la defensa de nuestra competitividad y la imagen de nuestra agricultura en el campo de la política ambiental donde el documento "Blueprint" se enmarca, y esto tendrá serias y negativas consecuencias a medio plazo hasta que se pueda revertir el papel de 'villano' que se le ha colocado a gran parte de nuestro regadío.

No obstante, los planes de cuenca que se van a aprobar durante 2013 deben recoger alguno de los elementos positivos que pueden aprovecharse de este documento estratégico y explicar donde haga falta que en España, en las cuencas de mayor escasez, el riego por goteo ya es el 70% de media y el 100% en algunas zonas, que gran parte de la agricultura de riego ya tiene una tarificación volumétrica y que los costes del agua son medios-altos precisamente en las zonas donde el agua es más escasa, y muchos más elementos de competitividad y sostenibilidad de la agricultura de riego, pero eso no quita que habrá que responder a algunas críticas razonables como el control de las

extracciones ilegales, la mejora de la recuperación de costes en algunos servicios del agua y otros elementos de la política española de aguas.

Referencias bibliográficas

Berbel, J. y J.A. Gómez Limón (2000): “The impact of water-pricing policy in Spain: an analysis of three irrigated areas”, *Agricultural Water Management*, 43 (2), 219-238.

Berbel, J. M.A. Mesa-Jurado y J.M. Pistón (2011): “Value of irrigation water in Guadalquivir Basin (Spain) by residual value method”, *Water Resources Management* 25 (6), 1565-1579.

European Commission (2007): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Addressing the challenge of water scarcity and droughts in the European Union. COM (2007) 414, 18.07.07.

European Commission (2011): Roadmap to a Resource Efficient Europe. COM (2011) 571, 20.9.2011.

European Commission (2012): A Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources. COM (2012) 673, Brussels.

Institute for European Environmental Policy et al (2012): Farmer, Service Contract to Support The Impact Assessment of the Blueprint To Safeguard Europe's Waters. Assessment of Policy Options. Final Report.

http://www.ieep.eu/assets/1020/Assessment_of_policy_options_to_support_the_Water_Blueprint.pdf

Lopez-Baldovin, M.J C. Gutierrez-Martin y J. Berbel (2005): “Multicriteria and multiperiod programming for scenario analysis in Guadalquivir river irrigated farming”. *Journal of the Operational Research Society*, 57 (5), 499-50.

Molle F. y J. Berkoff (eds.) (2007): *Irrigation Water Pricing*. Chapter 2. CAB International.

Tabla 1: Objetivos y medidas del documento *Water Blueprint* relacionados con la agricultura

Objetivos específicos del Plan de acción (agricultura)	Instrumentos Voluntarios	Regulación	Condicionalidad / Prioridad de fondos
Eficiencia en los incentivos de tarificación del agua	Guía CIS sobre mercados (para 2014)	Aplicación del Art. 9 de la DMA (en marcha)	Condición previa para Fondos de Desarrollo Rural y Política de Cohesión (para 2014)
Tarifación volumétrica		Aplicación del Art. 9 de la DMA (en marcha)	Condición previa para Fondos de Desarrollo Rural (para 2014)
Reducción del uso del agua en la agricultura			Condición previa para Fondos de Desarrollo Rural (para 2014)

Reducción de extracciones ilegales	Aplicación de GMES a partir de 2013	Posible iniciativa de la UE sobre inspecciones en 2013	Condicionidad bajo la PAC tan pronto como se cumplan los requisitos de la propuesta de la Comisión (para 2014)
Concienciación sobre consumo de agua (agua virtual)	Apoyo al etiquetado voluntario y a esquemas de certificación		
Maximización del uso de las medidas de conservación de aguas naturales (Infraestructura Verde)	Guía CIS antes de finales de 2014		<i>Greening</i> del pilar I de la PAC (áreas de interés ecológico) a partir de 2014 -- Fondos Estructurales y de Cohesión y préstamos del BEI (2014-2021)
Electrodomésticos eficientes en el uso de agua en los edificios	Eco-etiquetado de la UE y criterios ecológicos de interés público 2013	Plan de Trabajo de diseño ecológico 2012	
Reducción de fugas	Mejores prácticas/herramientas sobre SELL en 2013		
Maximización de la reutilización del agua		Posible regulación en 2015	Fondos Estructurales y de Cohesión y préstamos del BEI (2014-2021)
Mejora de la gobernanza	Revisión especializada de los Planes Hidrológicos de Cuencas (2013-2016)		
Implementar cuentas del agua	Guía CIS (2014)		
Implementar caudal ecológico	Guía CIS (2014)		
Aplicar metas de calidad	Guía CIS (2014)		
Reducción avenidas	Infraestructura verde	Planes de gestión de inundaciones para 2015	
Reducción riesgo de sequías	Infraestructura verde Observatorio europeo de la sequía Guía CIS (2014)	Aplicación de las normas de la DMA (en marcha)	
Mejorar el conocimiento	WISE, JRC, Guía CIS		

Fuente: elaboración propia