

13º Seminario Nacional: La huella hídrica como instrumento para la planificación hidrológica y reducción de conflictos

Síntesis y conclusiones del seminario

Este documento sintetiza los temas discutidos en el 13º Seminario Nacional del Observatorio del Agua de la Fundación Botín “La huella hídrica como instrumento para la planificación hidrológica y reducción de conflictos”, celebrado en Madrid el 22 de junio de 2015.

El objetivo del seminario fue analizar en detalle los resultados de la exigencia legal española (la Instrucción de Planificación Hidrológica, Orden Ministerial ARM/2656/2008), única en el mundo, de utilizar la huella hídrica en la elaboración de los planes hidrológicos que el Gobierno debe implementar con motivo de la transposición de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE).

Además, pretende evaluar si la utilización de la huella hídrica, siguiendo la metodología de la Water Footprint Network, de modo coordinado entre las comunidades autónomas y las confederaciones hidrográficas de cuencas intercomunitarias, que dependen del Gobierno Central, para calcular las necesidades de agua azul y verde de las distintas cosechas, puede constituir un factor positivo para mitigar los conflictos hídricos en España.

El seminario se articuló mediante tres mesas redondas. Cada una fue precedida por la breve presentación de temas relativamente conexos a cargo de cuatro a seis ponentes. A continuación tuvo lugar el debate sobre esos temas entre los participantes. Además de los casos de España, se presentaron las experiencias del Reino Unido y de Colombia, que obedecen, por una parte, al deseo expresado por la Water Footprint Network, y por otra, por presentar nuevos enfoques que se consideraron de interés. Todas las ponencias están disponibles en: <http://www.fundacionbotin.org/observatorio-contenidos/seminarios-coloquios-encuentros-eventos.html>.

Principales conclusiones

Las siguientes conclusiones se basan en las presentaciones y debate entre los participantes del evento:

- Los **conflictos políticos y sociales** relacionados con el agua, tan frecuentes en España en los últimos cuarenta años, suelen estar relacionados con los trasvases inter-cuencas. Este tema está íntimamente ligado con las **asignaciones y reservas** de recursos para usos y demandas actuales y futuros, incluyendo los caudales ecológicos, y ha sido el principal elemento de conflicto en los planes del ciclo 2009-2015, especialmente en demarcaciones con menos recursos en relación con sus demandas.
- Los planes hidrológicos españoles son las normas básicas en la demarcación para la protección de las aguas y para conceder los derechos de uso del agua. El establecimiento de las prioridades de uso, asignaciones y reservas y regímenes de caudales ecológicos tienen **carácter normativo**, es decir, son teóricamente de obligado cumplimiento. Este carácter normativo no viene exigido por la Directiva Marco Europea del Agua. En otros países tienen un carácter indicativo.

- Tal como hasta ahora se vienen realizando los estudios de la huella hídrica, incluidos en los planes hidrológicos de acuerdo con la Directiva Marco del Agua, tienen **muy poca utilidad**. La Instrucción de Planificación Hidrológica indica que el plan hidrológico, en la caracterización económica de los usos del agua, realizará un análisis de la huella hídrica de los distintos sectores socioeconómicos entendidos como la suma total del agua utilizada de origen interno y del saldo neto de agua importada y exportada, en cada demarcación. Este requerimiento ha servido para incorporar la huella hídrica en los estudios de caracterización de los planes. Y sin embargo, la huella hídrica prácticamente no se ha utilizado. No se ha tenido en cuenta en el proceso de asignaciones de los recursos. **Por tanto se sugiere suprimir este requerimiento legal o modificarlo.**

- Hay consenso sobre la necesidad de evaluar mejor los volúmenes o flujos de agua en los distintos usos y la correspondiente productividad económica (euros obtenidos por cada metro cúbico) y social (creación de empleo). Tal como se ha realizado ya en numerosos estudios del Observatorio del Agua, entre ellos el libro sobre la huella hídrica de España, las cuencas del Guadiana, Guadalquivir, Campo de Dalías y otros.

“**Lo que no se mide, no se puede gestionar**”. En España no hay una caracterización a escala regional. Es importante que se hagan estudios. El conocimiento sobre los flujos económicos, y los beneficios que trae cada uso, es importante para tomar decisiones que pueden afectar a las asignaciones y reservas. En las reuniones de los representantes de las partes interesadas, especialmente de los representantes de las comunidades autónomas, es importante poner sobre la mesa la información sobre los cultivos y su productividad, así como otro tipo de factores que la huella hídrica no recoge, como pueden ser los sociales, territoriales, etc. Se ha visto que lo ideal sería obtener esos datos de forma conjunta y se piensa que esto se podría conseguir con relativa facilidad aplicando la metodología de la Water Footprint Network.

- El concepto de agua virtual importada y exportada tiene una relación con conceptos macroeconómicos (PIB y empleos) y puede dar una información útil desde el punto de vista de la planificación económica más que de la planificación hidrológica. El estudio de la huella hídrica de Cantabria es un buen ejemplo.

- La aplicación práctica de la huella hídrica, en el caso de la Agencia Ambiental del Reino Unido, muestra como su evaluación presenta un enfoque innovador capaz de apoyar la reforma del sistema regulatorio actual de **derechos de extracción de agua y permisos de descarga**, y por lo tanto útil para la formulación de estrategias de respuesta eficaces para mitigar la escasez de agua azul y los niveles de contaminación del agua.

- Las comunidades autónomas tienen un importante papel en la definición de las demandas de agua (ej. la gestión del agua verde). El papel de las comunidades autónomas es clave para que no se entre en conflicto. La **coordinación entre las comunidades autónomas y las confederaciones hidrográficas** es central. Las tensiones competenciales entre el estado y las comunidades autónomas y conflictos inter-regionales han ralentizado, y en algunos casos bloqueado, el proceso de planificación. Hay una clara necesidad de reconsiderar la estructura de la administración del agua a la luz de los retos de la Directiva Marco del Agua y de las reivindicaciones competenciales de las comunidades autónomas. Existen visiones diferentes y a veces enfrentadas sobre hacia dónde debería evolucionar el modelo de administración del agua, pero sí hay consenso sobre la necesidad de reconsiderar los instrumentos actuales de cooperación y coordinación entre el estado y las comunidades autónomas en materia de agua, y de buscar acuerdos entre los distintos estamentos.

El uso conjunto de la huella hídrica por las oficinas de planificación de las confederaciones hidrográficas y los gestores del agua de las comunidades autónomas podría facilitar la necesaria mayor coordinación entre los responsables del agua en las comunidades autónomas y el gobierno central.

Consideraciones técnicas a tener en cuenta en la evaluación de la huella hídrica

- **La huella hídrica urbana**, que equivale a los usos finales, es decir la desagregación de los usos urbanos, aunque cara, es una información muy valiosa. La eficiencia es hoy una prioridad absoluta. Libera recursos, recurre a suministros alternativos y minimiza tensiones. La eficiencia es incompatible con la tradicional política de subsidios. La política social del agua hay que hacerla con la tarificación, no con la recuperación de costes. Jamás desde el subsidio.
- En la **agricultura**, no es suficiente estimar la huella hídrica relativa (m^3/ton o m^3/PIB), sino que hay que considerar la absoluta/total (m^3) para tener en cuenta posibles “efectos rebote” de la eficiencia. En cuestión de impactos ambientales y presión sobre el recurso, en algunos casos, la eficiencia puede ser un no tan buen indicador. En todos los casos hay que asegurarse de que la eficiencia compense el efecto escala. En el caso de las ayudas de la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea al algodón en el Guadalquivir, en los últimos años pasaron de una ayuda semi-acoplada a una ayuda por hectárea, lo que prima un uso más ineficiente del agua. Los subsidios no deberían ser a costa de la eficiencia. En los próximos años, 2014-2020, la PAC va a ser extraordinariamente diferente a la que tenemos ahora.
- Convendría considerar en el análisis los **cambios de usos del suelo**. En algunos casos, el caudal del río disminuye debido a la conversión de terreno agrícola a forestal (ej. Ter).
- Consideración de las **incertidumbres** en cuanto a las fuentes de información y metodología.

Posibles caminos a seguir

Primero

Sería muy oportuno realizar de modo conjunto por una comunidad autónoma y una confederación hidrográfica el estudio de la huella hídrica. En principio, parecen adecuados los siguientes: 1. Navarra con CHE; 2. Murcia con CHS; 3. CCAA Castilla León con CHD.

Segundo

Según nuestra información, todavía no se ha realizado en ningún país un análisis detallado de la huella hídrica junto con la productividad económica y social, así como de las necesidades de agua y de los servicios de los ecosistemas y de los otros valores intangibles. Este proyecto de investigación ya se preparó con la CHJ y otros pero la actual crisis económica lo dejó en suspenso. Este proyecto de investigación incluía los siguientes aspectos:

- Cuantificación volumétrica de los usos del agua tanto azul como verde.
- Productividad económica y social de cada uso del agua.
- Evaluación cuantitativa de las necesidades de agua de cada ecosistema así como de sus servicios.
- Análisis sociológico de los factores culturales, religiosos, políticos, etc., que afecten la toma de decisiones.

El Observatorio del Agua considera importante la elaboración de ese estudio, realizado conjuntamente por técnicos de las comunidades autónomas y de la administración central.