



AS4-2932

UNA MEJORA EN EL USO DEL AGUA : POSIBILIDADES DE UN MERCADO.

**Trabajo Presentado al III Congreso Ibérico sobre
Gestión y Planificación del Agua.
Sevilla, 13-17 de Noviembre del 2002.**

REALIZADO POR:

ENCARNACIÓN RIETA SÁNCHEZ.

Universidad de Castilla – La Mancha

2002

DIRECCION GENERAL DE AGUAS
Centro de Información Recursos Hídricos
Área de Documentación

**UNA MEJORA EN EL USO DEL AGUA: POSIBILIDADES DE UN MERCADO.
A BETTER USE OF WATER: POSSIBILITIES FOR A MARKET**

AUTORA: Encarnación Rieta Sánchez

Facultad de Ciencias Sociales

Avenida de los Alfares 44

16071 CUENCA

UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA

RESÚMEN

El gran desarrollo urbano, industrial, turístico y la expansión del regadío en las últimas décadas en nuestro país, nos ha llevado a una situación insostenible en la que los recursos disponibles de agua no son suficientes para cubrir las demandas actuales, y mucho menos para poder afrontar su crecimiento futuro. Hasta hace unos años la política hídrica en España ha sido bastante tradicional, haciendo frente a las nuevas necesidades de agua a partir de costosas obras hidráulicas, con cargo a los presupuestos públicos, que en muchas ocasiones no han solucionado el problema y lo único que han dejado ha sido un déficit económico. Pero en los últimos años se han levantado voces que abogan por una nueva política de gestión del agua, por un cambio que nos lleve a un uso más eficiente del recurso, y uno de los instrumentos por los que se apuesta es el de los *mercados* de agua, sin entenderlos como un mercado de libre acceso e intercambio, sino como una posibilidad de intercambiar el agua o los derechos de uso sobre la misma ante determinadas condiciones climatológicas o económicas. En este punto hay que citar el Proyecto de Ley de modificación de la Ley 29/1985 de Agua, que se aprobó en nuestro país el pasado año, y que supone un primer paso, en el plano legislativo, a favor de las transacciones de agua. El objetivo de las transacciones es el de reasignar los usos del agua en aquellas condiciones en las que los recursos disponibles no puedan cubrir todas las demandas, pasando agua de unos usos a otros, previo pago del comprador al vendedor de un precio que cubra no sólo el valor del agua y los costes de transacción, sino que también un beneficio para el vendedor por la pérdida económica que le pueda suponer esa venta.

ABSTRACT

The great urban, industrial and tourist development and the new irrigated lands, have driven us to an unsustainable situation where the water reserves are not enough for the new demands, and for its future growth. For years, the water policy in Spain has been very traditional, building lots of works as dams and reservoirs, financed by public budget, but this hasn't solved the problem, it has just increased the public deficit. But in recent years, there are some voices claiming for a new water policy, like a water market. We should not understand it as a free market, but as a possibility of changing the issues or rights on water. Last year a new bill about water transactions was approved in Spain, law 29/1985. The objective of this bill is to allow for the reallocation of the issues of water, making it easier for users.

INTRODUCCIÓN.

La situación hidráulica actual en España nos muestra un país con problemas de escasez, donde la política tradicional llevada a cabo hasta el momento no ha solucionado el problema, y las actuaciones que se llevan a cabo son simples parches, cuando lo necesario son nuevas reorientaciones en la gestión del recurso. Sería necesario un giro hacia lo que se ha denominado la nueva política del agua, que deberá de regirse por criterios como:

- eficiencia económica compatible con la dimensión ambiental del recurso, introduciendo el análisis coste-beneficio entre los proyectos alternativos y/o mecanismos de traslación de señales de escasez a los consumidores.
- introducción de los problemas ambientales en el modelo de gestión, fomentando el uso de la menor cantidad posible de recursos y obteniendo de cada uno de ellos la mayor utilidad.
- participación de los ciudadanos en las decisiones y conflictos relacionados con la gestión de los recursos, de forma que los propios afectados sean conscientes y partícipes en el problema.

El problema fundamental en los países desarrollados como España es que el uso del recurso agua ha sufrido grandes cambios que nos han llevado a situaciones desconocidas en etapas anteriores. Se ha expandido el uso agrícola y el uso urbano por una mejora en nuestra calidad de vida, pero sin embargo los recursos existentes son insuficientes para cubrir esas nuevas necesidades y para mantener al mismo tiempo la función original del agua, la de ser ríos, lagos o acuíferos.

Al hablar de los problemas de gestión del agua en los países desarrollados hay un trabajo de obligada referencia, un artículo en el que Randall (1981) define una economía madura del agua como aquella que:

- presenta una oferta de agua inelástica a largo plazo.
- tiene unas demandas crecientes de agua.
- presenta unos elevados costes de mantenimiento de sus obras hidráulicas.
- soporta unas externalidades cada vez más elevadas en el uso del agua.
- soporta unos costes sociales elevados y crecientes al subvencionar determinados usos.

Estas características se dan en zonas como el sudoeste de E.E.U.U., Australia, Israel, norte de Chile y parte del territorio español. En todos estos países se observa que la agricultura se enfrenta a una serie de problemas importantes, que lejos de desaparecer en un futuro, van empeorando la situación de la actividad agrícola, y en muchos casos incluso ahogando el desarrollo de la misma.

Si la oferta del agua es limitada, mientras que la demanda es creciente, no es posible seguir con la política tradicional de infraestructuras, que no consiguen aumentar la oferta, sino que pasan recursos de unas cuencas o otras, a costa de elevados costes financiados por el Estado, que en ningún momento suponen incentivos a unos usos más eficiente del agua. Además como es la agricultura el mayor demandante del recurso, es a mi entender, un punto de partida idóneo para poner en práctica nuevos modelos de gestión.

GESTIÓN DE LA DEMANDA: UN NUEVO ENFOQUE PARA LA POLÍTICA HIDRÁULICA.

En la medida en que empleamos el recurso agua en los límites de disponibilidad del mismo, se ha de promover una nueva política que fomente el ahorro, la eficiencia y la preservación de la calidad del recurso. Se trataría de dejar de lado la actuación exclusiva sobre la oferta (generación de nuevos recursos a través de grandes infraestructuras) para alcanzar un equilibrio entre una política de oferta y una política de demanda (contención y control de la demanda).

En una situación hidrológica como la actual, en nuestro país hemos de ser conscientes de que el crecimiento de la oferta del recurso va a ser cero, al menos en el corto plazo, y que por lo tanto hemos de explotar nuevas fuentes de generación de nueva oferta a partir de medidas de ahorro, es decir interviniendo sobre la demanda. Como es la agricultura el mayor demandante, veamos que medidas de ahorro se pueden aplicar a este sector:

§ mejora de las infraestructuras de riego: estas infraestructuras en España están muy

deterioradas, fundamentalmente por la antigüedad de las mismas. La pérdida en los canales revestidos es de un 19% y en los canales no revestidos de un 30%.

- § cambios en las técnicas de riego: de tres millones de hectáreas de regadío sólo un millón emplea métodos de riego moderno como el riego por aspersión o el localizado.
- § mejoras en las prácticas de riego: como la adecuación exacta de la cantidad de agua a la necesidad de cada cultivo.
- § cambios en otras prácticas agrícolas: por ejemplo la reutilización de aguas residuales urbanas o convertir los contaminantes en fertilizantes para el campo.

A este tipo de medidas se las engloba dentro de lo que se ha llamado la *política de demanda*, políticas que no se han tenido muy en cuenta en nuestro país hasta nuestros días. Los objetivos de una política de demanda han de ser:

- § cambiar el comportamiento de los consumidores finales y de las gestoras del agua .
- § introducir incentivos al ahorro y señales de escasez.
- § trasladar todos los costes a los usuarios.
- § combinación de mecanismos de regulación y de mercado.

Se trata de permitir que el agua sobre la que se tiene derecho de uso y que no es empleada, adquiera un valor económico y pueda ser vendida a otros usuarios o a la propia administración. Además se puede optar por diversas formas de transacción sobre los derechos de uso del agua:

- § en épocas de escasez y con carácter temporal, permitir que aquellos usuarios que obtienen del agua un menor rendimiento económico, puedan ceder sus derechos de utilización de ese agua a cambio de un precio. Estas transacciones se pueden realizar o bien de forma directa entre usuarios o bien a través de un *mercado intervenido*, en el que la administración actúa como mediadora.
- § un acuerdo de carácter duradero entre dos usuarios a partir de los derechos de opción: uno de los usuarios paga anualmente a otro una cantidad fija, a cambio de tener derecho a utilizar ese agua cuando se produzcan unas condiciones, que previamente han sido pactadas.
- § comercio con derechos de agua de carácter permanente: un usuario renuncia definitivamente a parte de sus derechos de utilización del agua a cambio de un precio. El comprador puede ser otro usuario o la propia administración. El pago por el traspaso de ese derecho permanente sería suficiente para que el agricultor vendedor introdujera en su explotación las reformas necesarias que le permitieran el ahorro de la cantidad de agua que vende.

Aunque la idea general de pasar el agua de un usuario a otro, dependiendo de la capacidad de cada uno para ahorrar y poder desprenderse de parte de su concesión, parece bastante sencilla, no podemos olvidar los problemas y dificultades con los que nos podemos encontrar:

- § de orden técnico: si se realizan transacciones de un usuario a otro harán falta infraestructuras para el transporte, al no ser que los usuarios se encuentren en diferentes puntos de un mismo río.
- § daños a terceros por el cambio en el uso del agua: ya que pueden verse reducidos los retornos de los que se beneficiaba un tercer usuario.
- § de carácter jurídico: la Ley de Aguas española de 1985 no permitía en modo alguno la cesión de derechos sobre aguas de carácter definitivo, pero incluso para las transacciones temporales las dificultades suponían un freno a su desarrollo.

LA LEY DE AGUAS EN ESPAÑA.

Desde 1985 hasta 1999 en España regía la Ley de Aguas 29/1985. En esta ley se recogían los mecanismos de asignación de los derechos de uso del agua, que eran por ley o por concesión. Y en casos de escasez se pueden redistribuir las concesiones, de forma provisional, con una limitación, y es un orden de preferencia de los usos:

- § ART.58.1. *En las concesiones se observará, a efectos de su otorgamiento, el orden de preferencia que se establezca en el Plan Hidrológico de la cuenca correspondiente, teniendo en cuenta las exigencias de la protección y conservación del recurso y su entorno.*
- § ART.58.2. *Toda concesión está sujeta a expropiación forzosa,..., a favor de otro aprovechamiento que le preceda según el orden establecido en el Plan Hidrológico de cuenca.*
- § ART.58.3. *A falta de dicho orden de preferencia regirá con carácter general el siguiente:*
- § *Abastecimiento de población.*
- § *Regadíos y usos agrarios.*
- § *Usos industriales para la producción de energía eléctrica.*
- § *Otros usos industriales no incluidos en los apartados anteriores.*
- § *Acuicultura.*
- § *Usos recreativos.*
- § *Navegación y transporte acuático.*
- § *Otros aprovechamientos.*

En esta ley ya se permitían pactos-transferencias por viabilidad jurídica en el artículo 61, *recogiendo la tradición*, con la limitación de la vinculación del agua a la tierra en la que se utiliza. Además eran transacciones que necesitaban de autorización administrativa:

- § ART.61. *La transmisión total o parcial de los aprovechamientos de agua que impliquen un servicio público o la constitución de gravámenes sobre los mismos requerirá autorización administrativa previa.*
- § ART.59.4. *Cuando el destino de las aguas fuese el riego, el titular de la concesión deberá serlo también de las tierras a las que el agua vaya destinada sin perjuicio de las concesiones otorgadas a las Comunidades de usuarios ...*

Pero la actual crisis de la agricultura española implica la necesidad de implantar procesos de modernización y reforma que permitan ahorrar agua. Es en 1999 cuando se presenta la Ley 46/99, de 13 de diciembre, que supone una reforma de la Ley 29/85. Los objetivos de esta nueva ley son varios, pero la novedad fundamental es la introducción del denominado *mercado del agua*. La reforma introduce dos caminos distintos:

- § la posibilidad de asignación de derechos de agua por voluntad de los usuarios, y no tan sólo por concesión o por ley, como hasta el momento.
- § abre el camino a la creación de los *centros de intercambio concesional*, donde se podrán realizar ofertas públicas de adquisición de derechos del agua, para posteriormente venderlos a otros usuarios interesados, con lo que se crea un *Banco de Aguas*, donde es la administración la que regula los intercambios.

El principal interés de la reforma está en el artículo 56 bis, que permite al Gobierno la creación de centros de intercambio de derechos de aguas cuando confluyan determinadas circunstancias. Los principales puntos de este nuevo artículo son los siguientes:

- “Los concesionarios o titulares de algún derecho al uso privativo de las aguas podrán ceder con carácter temporal a otro concesionario o titular de derecho de igual o mayor rango...”
- “Los contratos de cesión deberán ser formalizados por escrito y puestos en conocimiento del Organismo de cuenca y de las Comunidades de Usuarios...”
- “El Organismo de cuenca podrá no autorizar la cesión de derechos de uso del agua...si la misma afecta negativamente al régimen de explotación de los recursos de la cuenca, a los derechos de terceros o a los caudales medioambientales...”
- “La cesión de derechos de uso del agua podrá conllevar una compensación económica que se fijará de mutuo acuerdo entre los contratantes...”
- “Los caudales que sean objeto de cesión se computarán como de uso efectivo de la concesión a los efectos de evitar la posible caducidad del título concesional del cedente...”

Se fomenta así un mercado regulado del agua, que ha de cumplir las siguientes características:

- Es un mercado limitado desde el punto de vista de los usos a los que puede destinarse el agua motivo de transacción, ya que sólo se puede comprar o vender a aquél que esté en la misma línea o en un nivel preferente. Se podrán realizar transacciones entre agricultores o entre agricultores y abastecimiento urbano, pero no es posible la venta de agua de uso urbano para un nuevo uso agrícola.
- La transferencia del derecho de uso del agua es temporal, y nunca puede exceder la duración del derecho cedido.
- El límite máximo que se puede ceder es el total del caudal concedido, aunque de forma efectiva no se podrá ceder un volumen superior al efectivamente empleado, con el fin de evitar que la posibilidad de un mercado provoque una extracción de agua que antes no era empleada.
- Los contratos se han de comunicar al organismo de cuenca y éste debe aprobarlos, y si en el plazo de un mes no comunica nada, se entenderá aprobado. Y será en ese plazo de tiempo en el que la administración deberá comprobar que se respeten los derechos sobre terceros y el medio ambiente.
- El precio del contrato lo fijarán las partes, aunque la ley establecerá un máximo.

Es cierto que la reforma anterior parece muy novedosa y puede provocar rechazo por ello, por el temor a un mal funcionamiento de un sistema completamente nuevo en nuestro ordenamiento jurídico. Pero habría dos matizaciones que hacer. En primer lugar en España se han llevado a cabo transacciones de derechos de uso de agua de forma tradicional en distintos puntos de nuestra geografía, como en Canarias o en Andalucía. Y en segundo lugar son

iniciativas que ya han tenido aplicaciones prácticas en otros países como EE.UU., México, Chile o Israel.

Aunque habría que señalar que en el Proyecto de Plan Hidrológico Nacional presentado en el mes de septiembre por el Ministerio de Medio Ambiente, no se recogen las posibilidades de esta reforma de ley para mejorar la gestión del agua en nuestro país, sino que se continúa con la política tradicionalista de los trasvases, dejando de nuevo a un lado la gestión desde el lado de la demanda. Es decir se tienen las herramientas legales para mejorar la eficiencia en el uso del agua, mediante la flexibilización del régimen concesional, pero no se hace uso de él, y por el contrario se aplica más de lo mismo, política que ya nos ha demostrado su ineficacia en un país con unas características como el nuestro, con una elevada desigualdad territorial y espacial del recurso agua.

BIBLIOGRAFÍA.

ARROJO AGUDO, P. (1996): "Dónde estamos y qué se puede aportar hoy desde la ciencia económica a la gestión hidráulica". En *Cuadernos Aragoneses de Economía*, vol. 6, nº 1.

BAUER, C. (1998): *Against the current?. Privatisation, markets and the State in water rights*. Kluwer Academic Publisher, Boston.

BOE (1999). Congreso de los Diputados, nº 171-I de 24 de mayo de 1999.

EMPID IRUJO, A. (1999): "El mercado del agua. Consideraciones jurídicas en torno al Proyecto de Reforma de la Ley de Aguas". En *Revista mensual de Gestión Ambiental*, julio.

GARRIDO COLMENERO, A. (1999): " El mercado del agua. Una visión desde la perspectiva económica". En *Revista mensual de Gestión Ambiental*, julio.

MEZO, J.; PÉREZ, V.; ALVAREZ, B. (1996): *Política y economía del agua en España*. Círculo de Empresarios, Madrid.