

EL MARCO JURÍDICO DEL MERCADO DEL AGUA EN ESPAÑA

Antonio Embid Irujo

Catedrático de Derecho Administrativo (Universidad de Zaragoza).

SMAGUA

6-2-2019



**NUEVOS RECURSOS HÍDRICOS
SMAGUA 2019
Zaragoza, 6 febrero 2019**

**El funcionamiento de los mercados de agua
en España: una crítica desde la práctica**

**Nuria Hernández- Mora
Fundación Nueva Cultura del Agua**

Contenidos

- **La regulación original**
- **La sequía y el derecho excepcional**
- **Centros Intercambio de Derechos: legislación y práctica**
- **Cuestiones especiales: Alto Guadiana**
- **Los mercados informales**
- **Valoración final**

I. La regulación original

- Orígenes y causas de la regulación (AE)
- El Control público (AE)
- Reflexiones sobre los mercados de agua desde la política y la sociedad civil (NHM)

ORÍGENES Y CAUSAS DE LA REGULACIÓN

1) CUESTIÓN BÁSICA: LA NECESIDAD DE LA **REASIGNACIÓN DE RECURSOS HIDRICOS**. EN GENERAL, NO HAY NUEVOS RECURSOS QUE GENERAR PARA LAS MÚLTIPLES DEMANDAS DE LOS NUEVOS TIEMPOS.

2) (DEBATE DE UNA PARTE DE LA CIENCIA ECONÓMICA, EL EJEMPLO DE OTROS PAÍSES, LA CRISIS DE LA AGRICULTURA, LA INEFECTIVIDAD DE LA REASIGNACIÓN DE RECURSOS POR EL PODER PÚBLICO...).

EL MERCADO COMO SOLUCIÓN...

PERO UN MERCADO DISTINTO DE LAS CLÁSICAS TRANSACCIONES SOBRE CONCESIONES: **SUPRIMIR LA VINCULACIÓN DEL AGUA A LA TIERRA.**

REGULACIÓN ORIGINAL

- Una regulación cambiante. Con fases, etapas.
- La Ley 46/1999, de 13 de diciembre (modificatoria de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas) **introduce un comercio de derechos de uso de agua. No de concesiones.** Estas se pueden seguir transmitiendo, como siempre (con la tierra, en el caso de la agricultura), con el control administrativo que corresponda.
- Cuestión fundamental: **se suprime el principio de vinculación del agua a la tierra para el mercado instaurado.**
- No es un mercado de aguas, sino sobre derechos de uso de agua.**
- Es un mercado sobre aguas públicas.** Las aguas privadas quedan al margen del mercado.
- Es una regulación que no totaliza los problemas.** Necesario complemento reglamentario.
- Pero la política hídrica cambiará en 2000: Anteproyecto de PHN. Ley de 2001. El Reglamento se hará esperar hasta el 2003.**

TIPOS DE MERCADO

Dos técnicas de actuación:

- a) **Acción de los particulares:** contrato de cesión de derechos de uso de agua. Los derechos se transmiten entre “usuarios” de derechos de uso de agua.

- b) **Actuación administrativa:** Posibilidad de instaurar los **Centros de Intercambio de derechos de uso de agua** (en determinadas situaciones, sequía...). La Administración es intermediaria: compra derechos y los cede a otros usuarios. **También los puede dedicar al medio ambiente o ceder a las CCAA para el ejercicio de sus competencias.** (Lo introduce el RDL 9/2006, texto muy importante para el Plan Especial del Alto Guadiana).

CARACTERISTICAS DE LA REGULACION LEGAL (1)

El contrato de cesión de derechos de uso de agua:

- 1) **Contrato que puede ir acompañado de la celebración de otros:** sobre el uso de las infraestructuras públicas para transporte. Contrato con variables si el agua se va a llevar fuera de la cuenca.
- 2) **Siempre entre “usuarios” de derechos de uso de agua.** No puede adquirir derechos quien no es ya usuario.
- 3) **Desvinculación del agua y la tierra:** Señalar en el contrato las tierras que quedan sin regar y las que se regarán.
- 4) **Prohibición de paso de usos no consuntivos de agua a consuntivos.**

CARACTERISTICAS DE LA REGULACION LEGAL (2)

- 5) Transferencia de agua en dirección a usos preferentes o de usos que estén en la misma línea.
- 6) Control público muy debilitado. Remisión.
- 7) Cuestiones no resueltas por la Ley:
 - a) qué derechos de uso de agua se pueden transferir,
 - b) tiempo del contrato, (art. 53.6 TRLA, remisión a lo que digan las partes).
 - c) volumen que se puede ceder
 - d) precio de la cesión (compensación).

Remisión reglamentaria o a las partes (al contrato) para estas cuestiones.

COMPLEMENTO REGLAMENTARIO (1)

RD 606/2003, mayo, que modifica el RDPH:

1) LOS DERECHOS DE USO DE AGUA TRANSFERIBLES:

a) **Los de los concesionarios.**

b) **Los de los titulares de aprovechamientos temporales de aguas privadas.**
(Conexión con demanialización aguas subterráneas).

-**No los derechos de los propietarios de aguas privadas.** Para transferir sus derechos deben convertirse en concesionarios.

-**Las cesiones entre miembros de la misma Comunidad de usuarios están al margen de esta regulación.** Son actos internos de la Comunidad (si sus ordenanzas no se oponen a ello).

COMPLEMENTO REGLAMENTARIO (2)

2) VOLUMEN QUE PUEDE SER CEDIDO.

- No es simplemente el del título concesional.
- **No superar el realmente utilizado por el cedente.**
- A cuyos efectos se atiende a los 5 últimos años de consumos.
- (Objetivo: no ceder “agua de papel”).
- **Con posibilidad de correcciones:** dotaciones objetivo de los Planes Hidrológicos de cuenca y otros...

COMPLEMENTO REGLAMENTARIO (3)

3) TIEMPO DEL CONTRATO: no hay decisión legal ni reglamentaria. **Voluntad contratantes.** (Límite temporal del mismo derecho cuyo uso de trasmite. Concesiones, se otorgan hasta 75 años según la Ley; en realidad depende de los tiempos reales que fijen los Planes Hidrológicos de cuenca con ámbito de demarcación).

4) COMPENSACIÓN ECONÓMICA: No se dice “precio” en la Ley. **Libertad inicial de las partes.** El Ministerio de Medio Ambiente (Hoy Transición Ecológica) puede fijar importe máximo. (Ley remite a Reglamento y éste a la autoridad administrativa). **No se hace así en la realidad.**

COMPLEMENTO REGLAMENTARIO (4)

Otra regulación complementaria (pero sin realización práctica):

RD 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas. Art. 6.

- Los titulares de la concesión de reutilización y de la autorización “complementaria” para reutilizar aguas (autorización de vertido es la originaria) pueden usar del contrato de cesión de derechos de uso de agua.

Peculiaridades:

- El volumen anual susceptible de cesión no será superior al que figure en la concesión o autorización.
- La Administración (Organismo de cuenca) al autorizar el contrato observará que se cumplen los criterios de calidad en relación a los usos a que se vayan a dedicar las aguas.

EL CONTROL PÚBLICO (1)

- El contrato una vez suscrito por las partes es válido pero no eficaz.
- Remisión de copia del contrato a las Comunidades de Usuarios respectivas (para que emitan informe) y al Organismo de cuenca para su autorización.
- Autorización de los contratos por los Organismos de Cuenca. Silencio administrativo positivo por el transcurso de dos meses. (STC 149/2011, de 28 de septiembre, avala el sistema de silencio administrativo positivo).
- La autorización fija volumen a transmitir y obligación de instalar un contador.

EL CONTROL PÚBLICO (2)

2) **Criterios que permiten la denegación** (que debe ser motivada):

-afectar negativamente al régimen de explotación de los recursos en la cuenca.

-a los derechos de terceros, a los caudales ambientales

-al estado o conservación de los ecosistemas acuáticos

-cualquier otro incumplimiento legal (por ejemplo, no tener inscrito el cedente su derecho en el Registro de aguas).

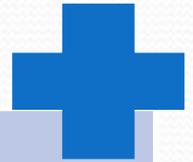
3) **Derecho de adquisición preferente por el Organismo de Cuenca.** Opción durante el plazo de autorización. Pago de la compensación económica pactada entre las partes (riesgo para ellas).

EL CONTROL PÚBLICO (3)

- 4) Inscripción en el Registro de aguas de los contratos y de la adquisición preferente (en el caso de que haya existido ésta).
- 5) Autorización de uso de infraestructuras públicas, en su caso, y fijación de exacciones.
- 6) Y/o autorización para construir infraestructuras. En los dos casos hay silencio positivo y por transcurso de cuatro meses (regulación irreal: ¿evaluación impacto ambiental, licencias de obras?).
- 7) Supuesto específico de contratos que impliquen transferencias entre cuencas distintas. Era necesaria Ley o inclusión en el PHN. Pero modificación por Ley de Evaluación Ambiental de 2013 (Y luego por Ley de Montes, SsTC). Ahora Dirección General del Agua autoriza los contratos y ello implica la autorización del uso de las infraestructuras.

La visión de los mercados de agua desde la política y la sociedad civil

MERCADOS LIMITADOS FUERTEMENTE REGULADOS



Críticas

Impactos socioeconómicos

- Concentración del recurso en sectores y regiones más productivas
- Pérdidas de peso político y estructura productiva en regiones cedentes

Impactos ambientales

Agua bien común esencial para la vida

Apoyos

Enviar mensaje de escasez

Introducir criterios de racionalidad económica

Evitar restricciones en centros urbanos rodeadas de zonas de riego en períodos de sequía

Proporcionar una alternativa a los trasvases inter-cuenca para solucionar problemas locales de escasez

II. La sequía y el derecho excepcional

- **Sequía 2005-2008**
- **Sequía 2018-2019**
- **La experiencia práctica de los mercados**

LA SEQUÍA Y EL DERECHO EXCEPCIONAL (1)

También influye la sequía en el mercado de derechos de uso de agua. Ejemplo: Real Decreto-Ley 15/2005, de 16 de diciembre, de medidas urgentes para la regulación de las transacciones de derechos al aprovechamiento de agua. (En el inicio de la sequía 2005-2009).

-Válido temporalmente: hasta el 30 de noviembre de 2006. Prórroga RD Ley 9/2006, de 15 de septiembre y nueva prórroga hasta el 30 de noviembre de 2008.

-RD Ley 14/2009, de 4 de diciembre, por el que se adoptan medidas para paliar los efectos producidos por la sequía en determinadas cuencas hidrográficas. (Y con éste termina la vigencia de esta normativa especial).

-Textos pensados para llevar aguas a cuencas deficitarias (Segura, Sur).

LA SEQUÍA Y EL DERECHO EXCEPCIONAL (2)

-Adiciones interesantes al régimen conocido bien que sólo durante los períodos temporales limitados a que se refieren estas normas:

a) No sólo los derechos concesionales son los transmisibles. También los derechos “al uso de agua adscritos a las zonas regables de iniciativa pública cuyas dotaciones brutas máximas figuren en los Planes Hidrológicos de cuenca” (art. 2.1).

b) Deben estar inscritos los derechos de ambos contratantes en el Registro de aguas (art. 2.3) a cuyos efectos se “calificará el título presentado por el solicitante” por el órgano competente para la inscripción (art. 2.4).

LA SEQUÍA Y EL DERECHO EXCEPCIONAL (3)

c) **Contratos de cesión de derechos de uso de agua entre distintas cuencas:** No hace falta previsión en PHN ni en Ley reguladora de trasvases (art. 72.1 Ley Aguas). Se autorizan por este RD Ley (excepcionándose el art. 72.1 TRLA para este supuesto).

d) **Determinadas infraestructuras estatales se declaran hábiles para transportar aguas objeto de contrato entre cuencas:** entre la cuenca del Guadalquivir y la del Sur. El Acueducto Tajo-Segura.

e) **Autoriza los contratos el Director General del Agua.** (Quien también puede ejercitar el derecho de adquisición preferente).

LA SEQUÍA Y EL DERECHO EXCEPCIONAL (4)

Nuevas excepciones en relación al derecho general con ocasión de la sequía 2015-¿2018?. Dos tipos:

a) **Modificación de las normas de prelación en los contratos de cesión de derechos de uso de agua:**

-Cuenca hidrográfica del Júcar; **RD 355/2015, de 8 de mayo**, por el que se declara la situación de sequía en el ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica del Júcar y se adoptan medidas excepcionales para la gestión de los recursos hídricos. Art. 4: El titular del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (en la época), al amparo de lo dispuesto en el art. 67.2 del TRLA **podrá autorizar, con carácter temporal y excepcional, cesiones de derechos de uso de agua que no respeten el orden de preferencia definido en el plan hidrológico o en el artículo 60.3 de la norma citada**, respetando en todo caso la supremacía del uso consignado en el párrafo 1º del artículo 60.3 citado.

LA SEQUÍA Y EL DERECHO EXCEPCIONAL (5)

-Cuenca hidrográfica del Segura; **RD 356/2015, de 8 de mayo**, por el que se declara la situación de sequía en el ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica del Segura y se adoptan medidas excepcionales para la gestión de los recursos hídricos.

Art. 4: El titular del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (en la época), al amparo de lo dispuesto en el art. 67.2 del TRLA, aprobado por el Real decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, **podrá autorizar, con carácter temporal y excepcional, cesiones de derechos de uso de agua que no respeten el orden de preferencia definido en el plan hidrológico** respetando en todo caso la supremacía del uso de abastecimiento.

LA SEQUÍA Y EL DERECHO EXCEPCIONAL (6)

-Cuenca hidrográfica del Duero; **RD 684/2017, de 30 de junio**, por el que se declara la situación de sequía en el ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica del Duero y se adoptan medidas excepcionales para la gestión de los recursos hídricos. Art. 2.2.7º se atribuye a la Comisión Permanente de la sequía “**autorizar los volúmenes de contratos de cesión de derechos de conformidad con lo señalado en la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 10/2017, de 9 de junio**”.

b) Excepción a las limitaciones en volúmenes de agua transmisibles.

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.

LA SEQUÍA Y EL DERECHO EXCEPCIONAL (7)

Disposición adicional segunda:

Con carácter excepcional y temporalmente limitado hasta el 30 de septiembre de 2018, se podrán autorizar contratos de cesión de derechos al uso privativo de las aguas, entre concesionarios de la cuenca del Segura, en los que el volumen susceptible de cesión sea igual al volumen concedido al titular que cede su derecho, no siendo de aplicación la limitación establecida en el artículo 69 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

Con el mismo carácter y vigencia temporal podrán autorizarse contratos de cesión de derechos al uso privativo de las aguas, entre concesionarios de la cuenca del Duero.

Esta misma previsión se aplicará a los contratos que se celebren entre concesionarios de la cuenca del Júcar con una vigencia temporal limitada al 30 de septiembre de 2017.

LA SEQUÍA Y EL DERECHO EXCEPCIONAL (8)

Ley 1/2018, de 6 de marzo, por la 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.

Disposición adicional segunda:

Con carácter excepcional y temporalmente limitado hasta el 30 de septiembre de 2018, se podrán autorizar contratos de cesión de derechos al uso privativo de las aguas, entre concesionarios de la cuenca del Segura, en los que el volumen susceptible de cesión sea igual al volumen concedido al titular que cede su derecho, no siendo de aplicación la limitación establecida en el artículo 69 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

Con el mismo carácter y vigencia temporal podrán autorizarse contratos de cesión de derechos al uso privativo de las aguas, entre concesionarios de la cuenca del Duero.

Esta misma previsión se aplicará a los contratos que se celebren entre concesionarios de la cuenca del Júcar con una vigencia temporal limitada al 30 de septiembre de 2018.



La experiencia práctica con los mercados:

**El impulso de la (des)regulación
extraordinaria**

La 'mercantilización' del agua en España

Ley de aguas de 1985: Prioridad del sector público en la asignación y reasignación de derechos de uso del agua (régimen transitorio aguas subterráneas)



Reforma de 1999: Instrumentos de mercado limitados y muy regulados
Contratos de cesión: **(1)** entre concesionarios; **(2)** de menor a mayor rango; **(3)** dentro de una misma cuenca hidrográfica; **(4)** aprobación administrativa; **(5)** Sólo se puede vender lo efectivamente consumido (art 345 RDPH)

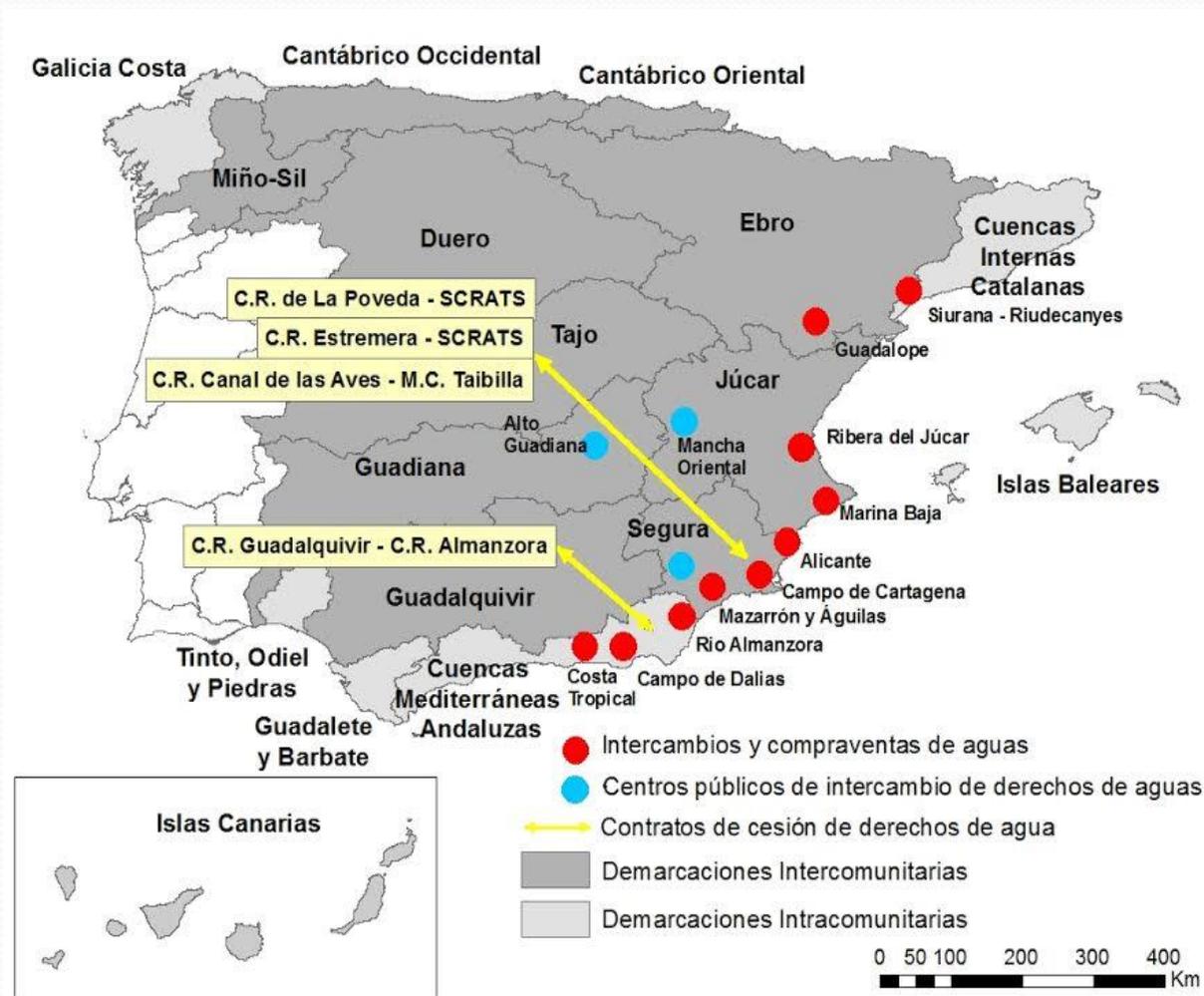


Reales Decretos de Sequía (2005-2008) – amplían alcance del mercado
(1) Permite contratos de cesión a titulares de derechos no concesionarios
(2) Permite al ministro autorizar contratos sin respetan orden de preferencia
(3) Se permiten contratos de cesión entre demarcaciones hidrográficas

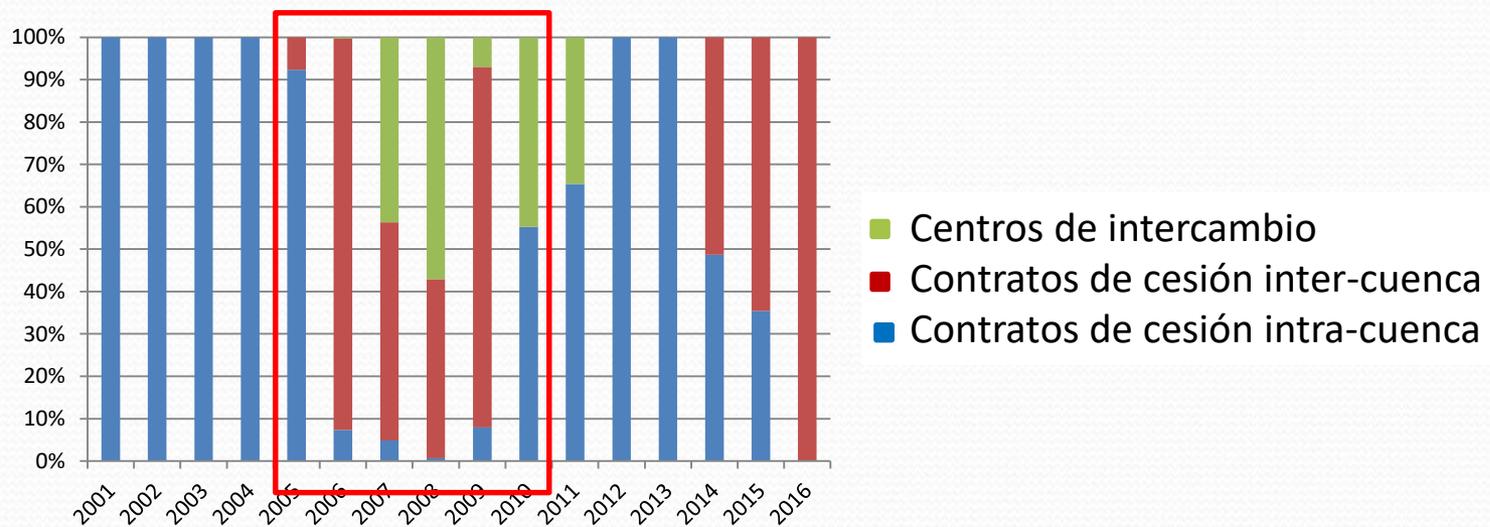
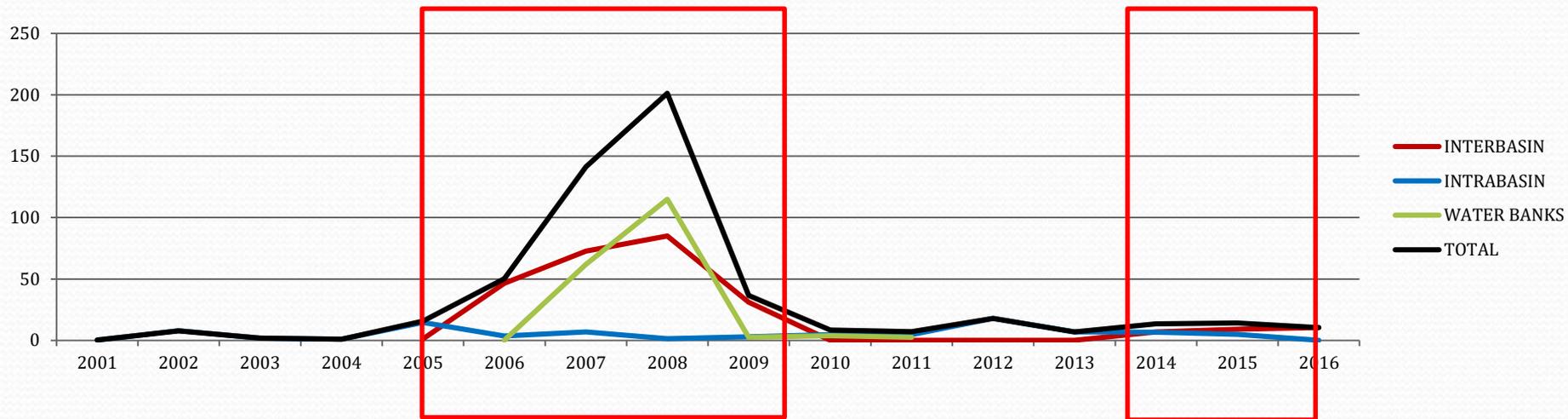


Reformas legales derivadas del 'Memorándum del Tajo'
(3) Permite de manera permanente contratos de cesión intercuenas (Ley de Evaluación Ambiental)
(4) Aprobación de la DGA, no del Consejo de Ministros

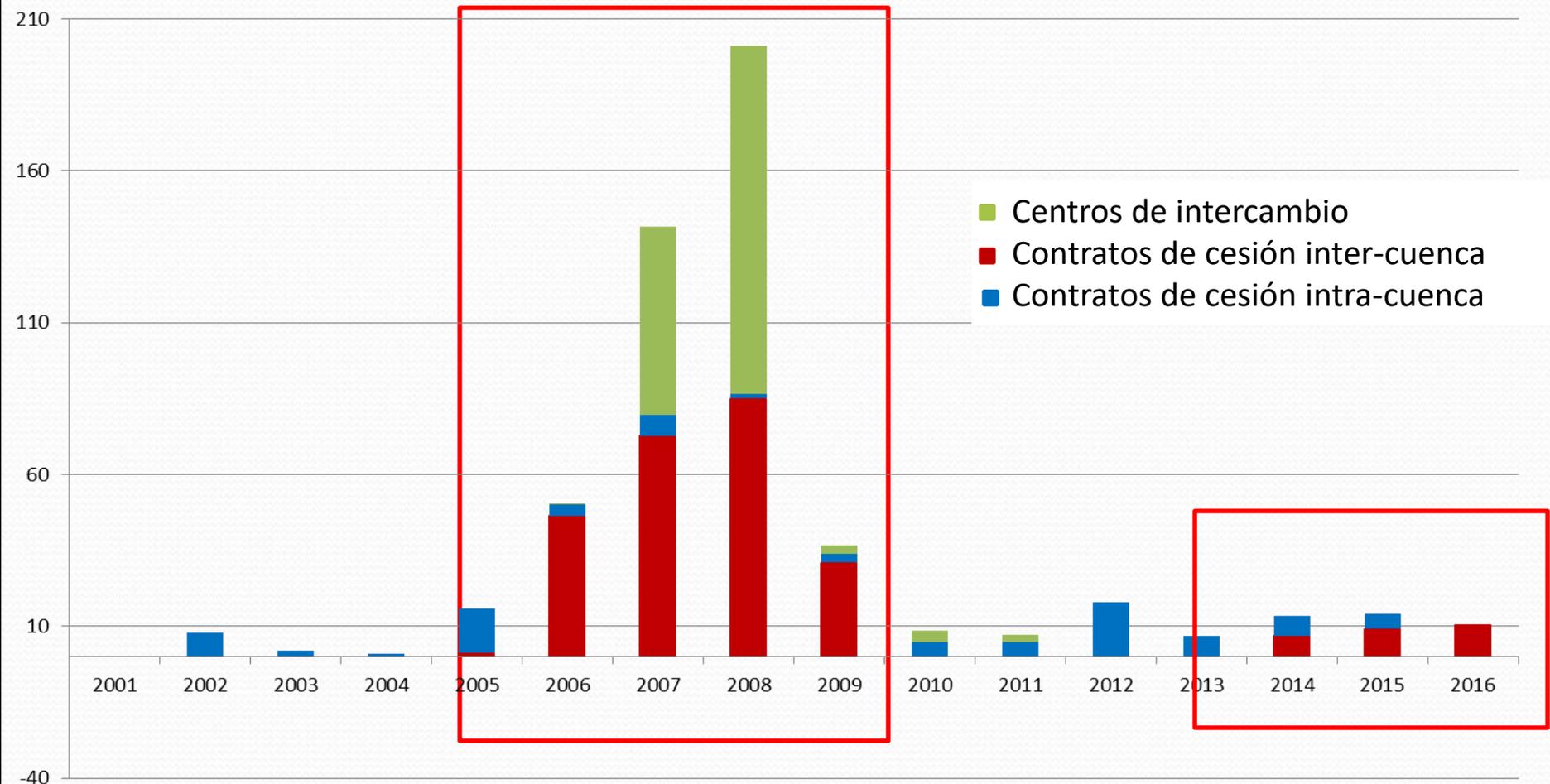
Distribución geográfica de los mercados de agua en España



Volumen del mercado (2001-2016)



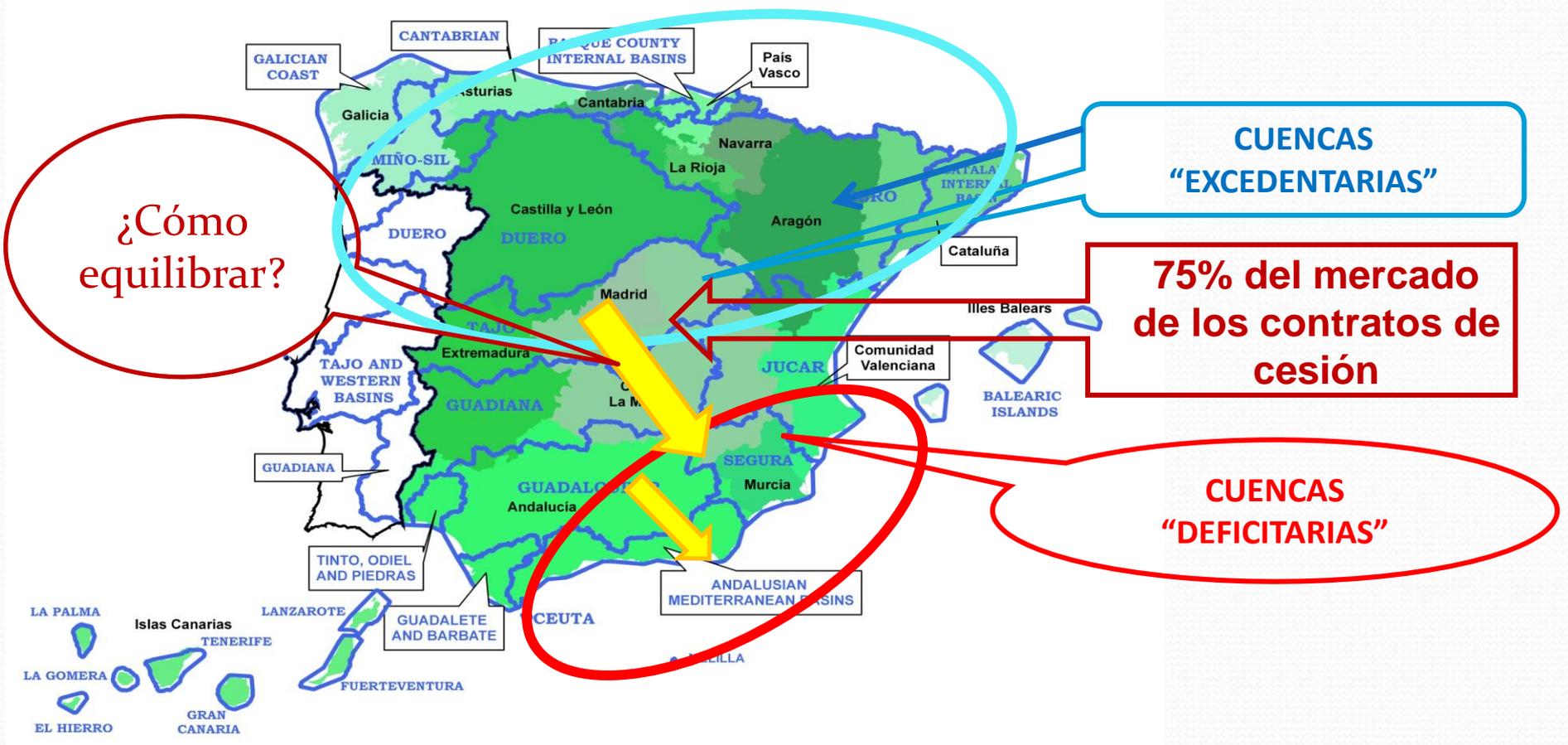
Volúmenes intercambiados (2001-2016)



Volúmenes de agua cedidos entre 2001 y 2016

	Inter autonómico (sólo contratos de cesión)	Intra autonómico (sólo contratos de cesión)
Inter cuenca (sólo contratos de cesión)	37% (200 Mm³) 57% (200 Mm ³)	12% (63 Mm³) 18% (63 Mm ³)
Intra cuenca (sólo contratos de cesión)	6% (30 Mm³) 9% (30 Mm ³)	45% (241 Mm³) 16% (55 Mm ³)

Los contratos de cesión al servicio del discurso dominante del desequilibrio hidrológico





**Algunas disfuncionalidades de los mercados
de agua en España:**

**Los contratos de cesión entre usuarios del
Tajo y el Segura en la sequía 2005-2008**

Comunidades de Regantes del Tajo que firmaron contratos de cesión (ventas) de agua al SCRATS

- 1 Comunidad de Regantes Canal de Estremera
- 2 Comunidad de Regantes Canal de las Aves
- 3 Comunidad de Regantes de Illana-Leganiel
- 4 Comunidad de Regantes de la Poveda



0 30 60 120 180 240 Km

Contrato de cesión CCRR Estremera - SCRATS

Año hidrológico	Volumen comprado (hm ³)	Precio acordado (€/m ³)	Importe abonado (€)	Trasvase ordinario regadío (hm ³)	Comprado/ total trasvasado (%)	Exención tarifa (€)
2005/2006	31,05	0,186	5.761.700	38,00	45%	5.922.694,7
2006/2007	31,05	0,189	5.882.696	31,00	50%	5.322.276,7
2007/2008	31,05	0,191	5.923.875	60,40	34%	7.844.032,3
2008/2009	31,05	0,192	5.947.570	128,50	19%	13.685.241,7
TOTAL	124,20		23.515.841	257,90		32.774.245,4
2013/2014	5,560	0,06	333.600	363,1	1,5%	-
2014/2015	7,700	0,06	462.000	260,0	2,8%	-
2015/2016	7,973	0,085	677.705	106,5	7%	-
2016/2017	1,280			82,5	2%	-

Derechos de uso CCRR Estremera:

2000: concesión de 17,25 hm³/año, 2300 ha

2006: concesión *provisional* de 13,8 hm³/año mientras vigente RDL 15/2005

2008: Solicitud de modificación por motivo de modernización de regadíos

2012: Tras modernización se modifica la concesión ampliándola a: 18,86 hm³/año, 2903 ha

Contratos cesión CCRR La Poveda - SCRATS

Año hidrológico	Volumen comprado y transferido (hm ³)	Precio acordado (€/m ³)	Importe abonado (€)	Trasvase ordinario regadío (hm ³)	Comprado/ total trasvasado (%)
2013/2014	1,416	0,06	90.000	363.1	1,5%
2014/2015	1,416	0,06	90.000	261	0,4%
2015/2016	1,416	0,085	120.360	106,5	1,0%

Derechos de uso CCRR La Poveda:

- CCRR La Poveda constituida en 2008
- Zona regable en proceso de concentración parcelaria (desde 2014)
- Zona Regable no figura en el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Tajo 2014 ni en el borrador pendiente de aprobación (2015-2021)
- Comentarios de la Comunidad de Madrid a la solicitud de aprobación del contrato de cesión afirma que La Poveda no está utilizando la infraestructura de riego por el mal estado
- Solicitado copia del Registro de Aguas de la CH Tajo (14-10-2015) que no hemos recibido
- Resolución de la DGA menciona “Resolución Concesión de Aguas otorgada por la CHT a La Poveda” pero no figura la fecha de dicha concesión. También menciona que el volumen cedido está siendo utilizado pero no proporciona datos.

III. Centros de intercambio de derechos:

- **Legislación**
- **Experiencia práctica**

CENTROS DE INTERCAMBIO DE DERECHOS (1)

- Regulación paralela a la de los contratos (inspiración en Banco de Aguas de California, sequía de 1991).
- Constitución por acuerdo del Consejo de Ministros. En los OOCC y en situaciones extraordinarias (sequías, acuíferos sobreexplotados...).
- Actúan mediante ofertas públicas de adquisición de derechos (como un régimen de contratación pública). La adquisición puede ser temporal o definitiva.
- Se pueden adquirir derechos sobre aguas públicas pero también propiedad de aguas privadas.

CENTROS DE INTERCAMBIO DE DERECHOS (2)

-En las ofertas aparecen los criterios de adquisición (para seleccionar entre oferentes distintos).

-El Centro debe transmitir los derechos adquiridos a otros usuarios. Limitación: no cabía reservar derechos para utilizaciones ambientales; autorización para ello por Real Decreto-Ley 9/2006 (solo para la cuenca del Guadiana).

-Autorizada la constitución de los primeros Centros de Intercambio de Derechos (cuencas del Júcar, Segura, Guadiana, Guadalquivir).

CENTROS DE INTERCAMBIO DE DERECHOS (3)

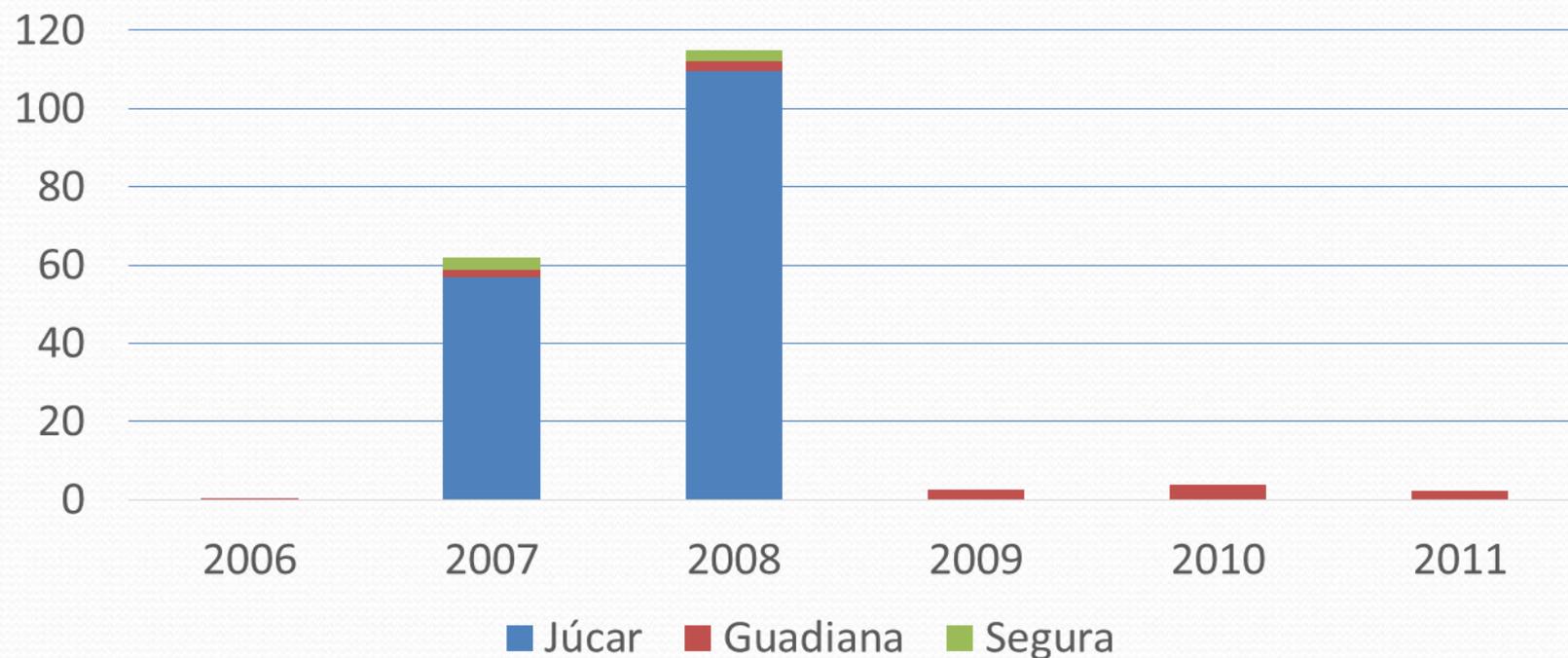
Ley 1/2018, Disposición adicional séptima. Banco Público del Agua:

“Al objeto de posibilitar la disponibilidad del agua con fines de interés público, el Gobierno impulsará las modificaciones legislativas precisas para proceder a la **creación de un Banco Público del Agua en cada una de las cuencas hidrográficas existentes**. Estos bancos públicos del agua tendrán entre otras funciones el **control de las transacciones de derechos sobre agua de riego**, garantizando una gestión y un control, público transparente, así como la **fijación pública de compensaciones**, desde la restricción temporal de las transferencias **ceñida a ciclos de sequía** y tomando en cuenta los **impactos ambientales en juego**”.

-No está claro lo que se quiere conseguir.

-Funciones más amplias que los Centros de Intercambio de Derechos.

Características de los centros de intercambio



	Volumen (hm ³)	Precio (€/hm ³)	Tipología	uso
Júcar	166,42	0,1967-0,25	anual	medioambiental
Guadiana	13,40	4,56-5,13	permanente	múltiple
Segura	5,86	0,18	anual	medioambiental
Total	185,67	-	-	-

Ofertas públicas de adquisición de la Mancha Oriental (Centro de Intercambio del Júcar)

Año	2007	2008	TOTAL
Derechos afectados (hm ³)	56,70	109,61	166,31
Volumen no extraído (hm ³)	50,22	63,14	113,36
Presupuesto ejecutado (millones €)	5,35	12,66	18,01
Precio por m ³ adquirido (€/m ³)	0,195	0,250	
Objetivo	medioambiental		
Duración	anual		

Fuente: Datos extraídos de Ferrer y Martín (2011) y Ferrer y Martín (2008)

Ofertas públicas de adquisición de la Mancha Occidental (Plan Especial del Alto Guadiana)

OFERTA FECHA	PRESUPUESTO OFERTA (€)	PRESUPUESTO APLICADO (€)	LICITACIÓN	Nº OFERTAS ADQUIRIDAS	SUPERFICIE RIEGO AFECTADA (HA)	VOLUMEN INSCRITO RECUPERABLE
1/06 NOV 2006	600.000	487.275	BOE 11/11/2006	4	59,00	210.000
1/07 ABR 2007	10.000.000	9.445.300	BOE 04/04/2007 DOCM 16/04/2007	35	1.061	4.434.000
2/07 SEP 2007	30.000.000	12.344.196	BOE 12/09/2007 DOCM 21/09/2007	79	1.282	5.322.000
1/08 SEPT 2008	11.950.000	11.945.342	BOE 27/09/2008 DOCM 10/10/08	85	1.256	5.292.000
1/09 MARZO 2009	20.000.000	19.919.000		140	2.011	8.405.000
2/09 SEP 2009	11.950.000	11.648.574	BOE 13/3/09 DOCM 26/03/09	83	1.200	5.400.000
TOTAL	84.500.000	65.789.687		426	6.869	29.063.000

Temporalidad: compra permanente de derechos de uso

Destino de los caudales : 70% usos ambientales & 30% reasignación a otros usuarios

Volumen utilizable: 13,587 hm³

Volumen cedido a otros usuarios: 14,5 hm³

(Fuente: Requena (2011) y Cabezas y Octavio (2014))



IV. Cuestiones especiales

CUESTIONES ESPECIALES (1)

1. El Real Decreto-ley 3/2008, que previó un trasvase extraordinario de aguas de la cuenca del Ebro a la provincia de Barcelona (era una variante del trasvase a Tarragona regulado por Ley de 1981), disponía que los caudales se podían adquirir a Comunidades de usuarios de la cuenca del Ebro.

-Los usuarios se negaron a ceder sus caudales. En todo caso el Real Decreto-ley quedó derogado implícitamente ante las muchas lluvias que llegaron (cuando era previsible).

2. Está regulado un comercio de derechos de uso de aguas en el Plan Especial del Alto Guadiana (aprobado por RD en 2009 bajo la base de un Real Decreto-ley de 2006). Adquiere el Consorcio del PEAG. Una parte se queda para el medio ambiente. Otra se cede a usuarios.

CUESTIONES ESPECIALES (2)

3. Regulación en el ámbito del Alto Guadiana para los contratos de cesión de derechos de uso de agua. Excepción a algunas reglas anteriormente expuestas. Nueva disposición adicional 14 en el TRLA por el RD Ley 7/2012, Ley 11/12:

“Cesión de derechos en el ámbito del Plan Especial del Alto Guadiana.

1. Los titulares de aprovechamientos de agua inscritos en el Registro de Aguas, en las secciones A y C, o anotados en el **Catálogo de Aguas Privadas**, en el ámbito del Plan Especial del Alto Guadiana **y sujeto a la vigencia del mismo**, podrán transmitirlos **de forma irreversible y en su totalidad**, a otros titulares de aprovechamientos, **que serán adquiridos mediante la correspondiente concesión otorgada** por el Organismo de cuenca de conformidad con el procedimiento establecido en el Real Decreto 13/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Plan Especial del Guadiana y sujeta a las siguientes prescripciones:

CUESTIONES ESPECIALES (3)

- a) El volumen de agua concedido será un *porcentaje del volumen objeto de transmisión*. Ese porcentaje se determinará en atención a las condiciones técnicas y ambientales que concurran y, en su caso, vinculado al programa de actuación para la recuperación del buen estado de la masa de agua.
- b) Cuando el uso al que se destine el agua sea el *regadío no se podrá incrementar la superficie que ya tuviera reconocida el cesionario*.
- c) Se otorgarán por un plazo que finalizará el 31 de diciembre de 2035, teniendo preferencia en ese momento el concesionario para obtener una nueva concesión.

CUESTIONES ESPECIALES (4)

2. La cesión de derechos en los términos establecidos en el anterior apartado, podrá efectuarse sin infraestructuras de conducción cuando el cedente y el cesionario pertenezcan a la misma masa de agua subterránea.
3. De forma excepcional podrán otorgarse nuevas concesiones a titulares de explotaciones agropecuarias, que cumplan las condiciones establecidas en el programa de actuación, si quien las solicita adquiere de manera definitiva, según lo dispuesto en el apartado 1 de esta disposición adicional, el volumen total precisado más el porcentaje que fije la Confederación Hidrográfica del Guadiana”.

(No se ha puesto en marcha esta disposición).



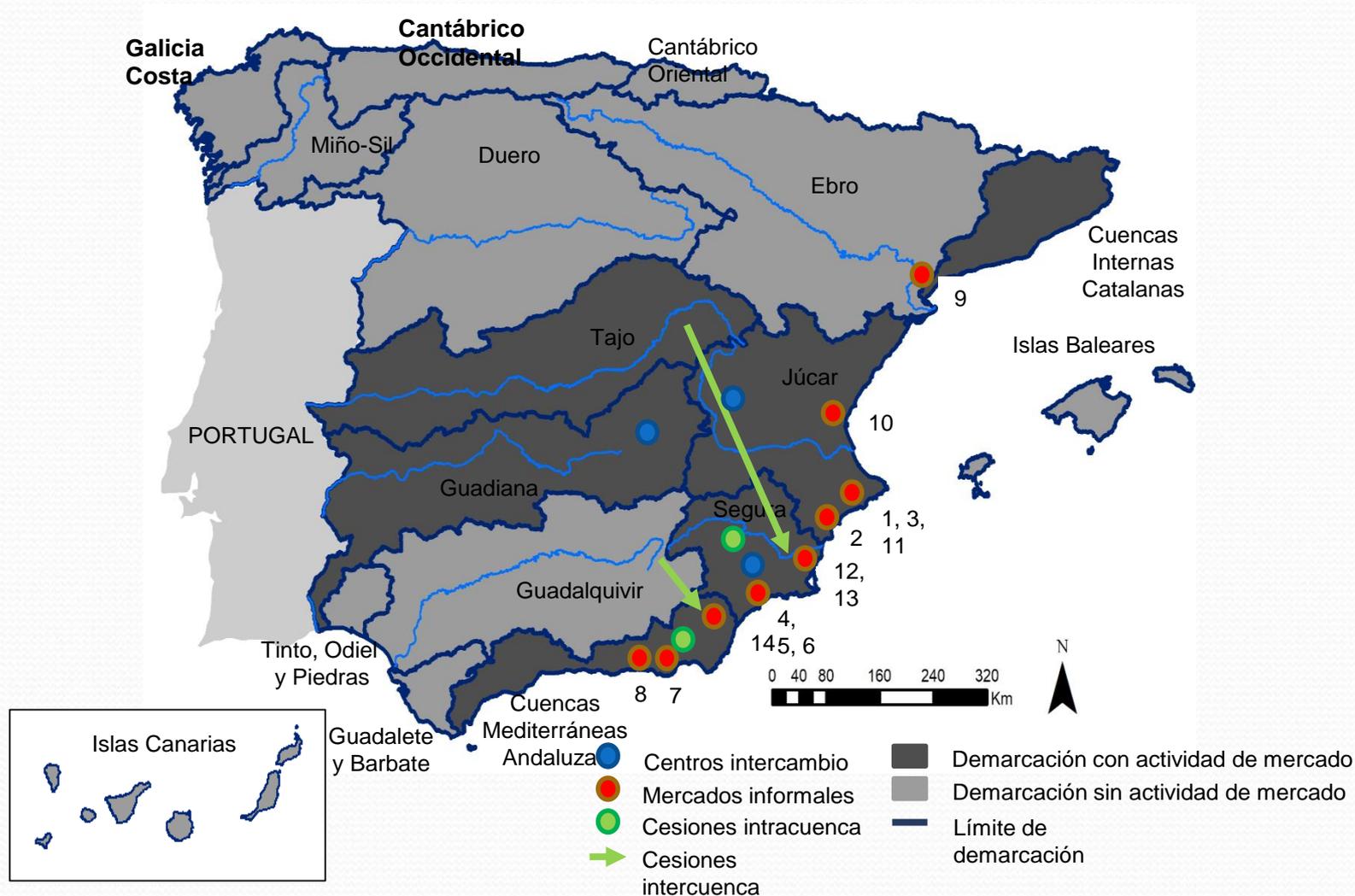
IV. Los mercados informales

Mercados informales de agua

Aquellas operaciones de compraventa de agua o intercambio de derechos que se producen al margen de los supuestos que contempla la legislación de aguas vigente y en ocasiones sin control por parte de la administración competente”

- Intercambios de volúmenes de agua aprobados por procedimientos administrativos derivados de las facultades generales del Organismo de Cuenca respecto de los aprovechamientos de aguas
- Compraventa de aguas subterráneas privadas
- Otras compraventas sin autorización administrativa

Experiencias de mercados informales de agua en España



Características

- Se venden o intercambian:
 - Aguas subterráneas privadas
 - Aguas superficiales
 - Aguas depuradas
 - Tierras con derecho a agua
- Marco legal de los intercambios:
 - Con autorización administrativa
 - Fuera del marco legal (cambio de destino de las aguas; aguas con concesión pero sin permiso de cesión, etc.)
 - Dentro de una misma Comunidad de Regantes concesionaria están condicionadas por las ordenanzas de las CCRR

Mercados informales de aguas subterráneas privadas

	Cedente	Cesionario	Volumen (Mm ³ /año)	Año	Precio(€/m ³)	Uso	Instrumento
Júcar	CCRR Marina Baja	Consorcio de Aguas de la Marina Baja	6-20	Desde 1978	Varios	R→U →R	Autorización administrat.
	CCRR Alto Vinalopó	Aguas municipales de Alicante	3.875	Desde 2003	0.168	R → U	Acuerdo privado
	CCRR Pedreguer	Xàbia	-	1999	0.60	R → U	Acuerdo privado
0.3-0.6			2015-2019	0.35	Autorización administrat.		
Segura	Regantes de Águilas y Mazarrón		Significativo en el pasado		Desconocido	R → R	Acuerdo privado
	Regantes acuífero Alto Guadalentín	CCRR Pulpí, Lorca, Águilas y Puerto Lumbreras	Hasta 16-17; 5-6 últimos años	Más en sequías	Normal: 0.25-0.30; Sequía: 0.40-0.70	R → R R → U	Acuerdo privado
	Regantes Campo de Cartagena		Desconocido pero significativo	Más en sequías	0.30-0.60 (depende calidad)	R → R	Acuerdo privado
Cuenca Med. Andal.	Acuífero Sierra de Gador-Campo de Dalías acuífer (entre CCRR)	Anual		0.18-0.28	R → R	Acuerdo privado	
	Costa tropical de Granada		Desconocido			R → R	Acuerdo privado

Fuente: De Stefano y Hernández-Mora (2018)

Mercados informales de aguas superficiales

	Cedente	Cesionario	Volume (Mm ³ /año)	Year	Price (€/m ³)	Use	Instrument
Cuencas internas Cataluña	CCRR Siurana-Ruidecanyes	Regantes de la CCRR	Variable	Continuo desde 1920	Variable cada año	R→R	Acuerdo interno de miembros de la CCRR
		Reus				R→U	
Júcar	CCRR Acequia Real del Júcar, Acequia de Favara, Acequia de Moncada	CCRR de aguas subterráneas	Desconocido. Sustitución aguas subterráneas agotadas.		o	R →R	Desconocido
	Unión Sindical de Usuarios del Júcar (USUJ)	Consortio de Aguas de la Marina Baja	26.6	1999-2001	0.02 + coste transporte	R→U	Sustitución recursos
Segura	Torre vieja	CCRR Torremiguel	2.14 2.14 5.44	1982-1994 1994-2003 2003-hoy	o	U → R	Acuerdo privado Concesión administrativa
	CCRR Torremiguel	CCRR Campo de Salinas y San Miguel de Salinas	1.7	2000-2007	0.10	R →R	Acuerdo privado
Cuencas Mediterrán. Andaluzas	Upper Almanzora (Almería)	Lower Almanzora	Unknown	Unknown	Unknown	I → I	Acuerdo privado

Fuente: De Stefano y Hernández-Mora (2018)

Características

- Los intercambios de agua se utilizan para solucionar problemas locales:
 - Pérdida de calidad del recurso (aguas subterráneas)
 - Agotamiento del recurso (aguas subterráneas)
 - Escasez socioeconómica (temporal o continua) para usos urbanos o regadíos muy rentables
- Posibles razones por no estar en el marco legal de 1999:
 - Aguas subterráneas privadas
 - Más flexibilidad en las condiciones de intercambio
 - Más agilidad en la transacción

Algunas reflexiones

- El ámbito geográfico de los intercambios están limitados por la existencia de infraestructuras de transporte (públicas o privadas)
- Precio del agua vendida en algunos casos refleja la escasez que no refleja el precio de los recursos superficiales concedidos por la administración.
- La administración del agua juega distinto papel en distintas zonas geográficas:
 - Se mantiene al margen en Almería y en el Segura
 - Interviene y facilita en el Júcar, donde hay una mayor tradición de cooperación entre los usuarios y fortaleza institucional.
- Los mercados informales a veces absorben caudales “sobrantes” que podrían servir para mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos y reducir la vulnerabilidad del sistema frente a sequías.

Retos o cuestiones pendientes

- La opacidad de los intercambios dificulta la gestión del recurso.
- Descontrol administrativo de las aguas subterráneas.
- Los mercados informales favorecen la aparición de “rentistas” o “acuatenedores”, desvirtuando el objetivo de concesión *de uso*.
- Los intercambios entre particulares, al margen de la administración, no tienen en cuenta las afecciones ambientales o a terceros.
- A medida que aumenta la escala espacial de los intercambios las afecciones y las tensiones se trasladan en el espacio y en el tiempo. El objetivo debe ser “aislar” la externalidad (ambiental, social), o solucionarla localmente, no trasladarla a otro espacio.
- Las soluciones locales, sin una supervisión con criterios de interés general, pueden ser solo temporales, desplazando la frontera de los problemas (en el espacio o en el tiempo).



V. Valoración final

VALORACIÓN FINAL

- 1) **Un problema metajurídico: de ética.** ¿Obtener un beneficio por lo que nada ha costado?.
- 2) **En todo caso difícil separar teoría y práctica.** Escasos ejemplos hasta el momento (sobre todo entre distintas cuencas).
- 3) **Cuestión de oportunidad:** pluralidad de técnicas de intervención administrativa dentro de una política de aguas en la que debe primar la gestión sobre la tradicional realización de obras hidráulicas.
- 4) **Crítica del silencio administrativo positivo.** STC 2011 ha indicado que es constitucional.
- 5) **Planificación Hidrológica y mercado.** ¿Compatibilidad?. Hay necesidad de conectar el mercado y la planificación. ¿Revisar el Plan para adecuar a él los contratos celebrados posteriormente?
- 6) **Contratos y evaluación de impacto ambiental.** Sería necesario realizarla en algunos de evidente impacto.
- 7) En todo caso el mercado operará sobre **cantidades no apreciables de agua pero decisivas para solucionar situaciones de crisis temporales.**

Lecciones aprendidas de la experiencia española (I)

- La **introducción de mecanismos de mercado** de aguas en España, altamente regulados y administrativamente controlados, contó con un **amplió consenso** y apoyo social **como alternativas a la intensificación del uso de los recursos hídricos**
- **Teóricamente** los mercados deberían facilitar la **reasignación** de los recursos existentes, con incremento en la productividad y **sin intensificar la presión sobre los ecosistemas**. Algunas experiencias prácticas (tanto de mercados formales como informales) muestran que pueden ser útiles en situaciones concretas, locales, excepcionales.
- Sin embargo, en España no existe suficiente información sobre los mercados formales e informales de agua para sacar conclusiones válidas sobre sus consecuencias

Lecciones aprendidas de la experiencia española (II)

- Las **valoraciones de la ganancia en eficiencia económica se limitan a un análisis de mejora en beneficio para compradores y vendedores**, sin tener en cuenta las condiciones de contexto o los impactos a escalas más amplias (regional, cuenca, nacional)
- **No existe ninguna información sobre sus consecuencias ambientales o sociales**, por lo que no se puede afirmar que los mercados hayan servido para mejorar el bienestar
- La experiencia española demuestra que el **marco institucional puede alterarse de manera que se eliminen progresivamente las salvaguardas** introducidas para proteger el interés general y **se beneficie a poderosos intereses sectoriales** con gran influencia en los ámbitos de decisión.

Lecciones aprendidas de la experiencia española (III)

- **Los mecanismos formales de mercado/intercambio de aguas se han utilizado fundamentalmente en períodos de sequía y entre distintas demarcaciones hidrográficas para evitar las limitaciones legales (y consecuencias políticas) de los trasvases ordinarios,** intensificando así los impactos ambientales e hidrológicos en la cuenca cedente y los conflictos interterritoriales
- **Los mercados informales** parecen tener una importancia volumétrica y regional significativa. Se utilizan **en zonas con alto estrés hídrico para solucionar problemas de escasez.** Sin embargo la falta de control administrativo resulta en la **ausencia de defensa del interés público.**
- **No se puede defender la bondad de los mercados del agua para obtener objetivos de política de aguas si no hemos evaluado sistemáticamente sus consecuencias.**

Necesarias limitaciones a los mercados de agua en España: Algunas recomendaciones

- No existe información pública fiable sobre aspectos tan básicos como volúmenes intercambiados, las condiciones de los contratos firmados, los precios acordados, la localización de las transacciones, o sus impactos ambientales o socioeconómicos. Existe una gran opacidad en este sentido, y una reticencia de las administraciones públicas a publicar esta información.
- **Imprescindible:**
 - Creación de un espacio en las páginas webs de los organismos de cuenca y del MAGRAMA donde se ponga a disposición del público toda la información necesaria: titulares de derechos cedidos, concesiones y usos reales, adquirentes, volúmenes y parámetros básicos de calidad, precios, localización y calendarios.
 - Evaluación por parte de la administración competente de los impactos sociales, ambientales y económicos de estas transacciones.
- A falta de evaluaciones sistemáticas que guíen las políticas en esta materia, aplicar el principio de precaución y mantener las salvaguardas introducidas en la reforma de 1999 en defensa del interés general.

Y algunas preguntas

1. ¿Es lícito el lucro individual derivado de las transacciones con bienes públicos que se tienen en concesión?
2. ¿Nos ayudan los mercados de agua a alcanzar los objetivos de las políticas públicas sobre el agua?
3. Existen otras alternativas para obtener los objetivos que justificaron las reformas jurídicas que han introducido - y progresivamente liberalizado – los mercados del agua en España?



Gracias por su atención

**Nuria Hernández-
nuriahernandezmora@Gmail.com**