



Thematic Week: Water Economics and Financing

Thematic Axis: Water Markets

Title: Evaluación de la Implementación de los Mercados de Agua en España

Authors Ricardo Segura Graiño¹

¹ Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino. Dirección General del Agua.

Abstract:

El panel se limita a contestar en forma concisa a las tres preguntas básicas que han sido planteadas por la Coordinadora de esta Semana Temática para concretar la evaluación de los Mercados de Agua en España. Las respuestas se han elaborado a la luz de su experiencia en la tramitación de los expedientes de intercambio de derechos intercuenas.

Keywords: “cesión de derechos”, “intercuenas” y “trasvases”.

EXPERIENCIA DE LOS INSTRUMENTOS DE MERCADO EN ESPAÑA.

Preguntas a los panelistas.

-1. Introducción.

El Área de Dominio Público Hidráulico, adscrita a la S.G. de Gestión Integrada del Dominio Público Hidráulico de la Dirección General del Agua (DGA), Área que desempeña desde el 2006, ha sido la rama administrativa encargada de tramitar para su aprobación los expedientes relativos a este tipo de transacciones cuando tienen un carácter de intercuenca. Estos expedientes se elaboran y documentan principalmente en la Confederación Hidrográfica de la cuenca cedente, con una participación menor de la cesionaria. Mi experiencia se reduce a estos casos de Intercambios de derechos de agua entre cuencas, en los que centraré mi intervención¹ y opiniones.

En el Real decreto-ley 15/2005, de 16 de diciembre, se mencionan expresamente los dos casos de infraestructuras fundamentales de comunicación intercuenca:

- Acueducto Tajo-Segura
- Conexión Negratín-Cuevas de Almanzora.

Otras posibilidades de transacciones, implicando el uso de otras infraestructuras de transferencias -Ebro-Norte (Besaya); Zadorra-Bilbao, “Minitrasvase Ebro-Tarragona”, Guadiaro-Majaceite, Ciurana-Ruidecañas, etc.- no se han considerado. Tampoco parece que se haya planteado ninguna propuesta concreta para su uso en alguna otra transacción, salvo el caso de la doblemente abortada infraestructura de conexión entre Tarragona y Barcelona.

Las transacciones intercuenca producidas en los años 2006 a 2008 (éste último parcial) son las resumidas en las tablas adjuntas. Si los cedentes se inscriben en el regadío en todos los casos, los cesionarios (receptores) también lo son mayoritariamente, aunque también aparezca la Mancomunidad de los Canales del Taibilla, entidad pública adscrita al Mº de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, responsable del abastecimiento en gran parte del sureste español.

Año	Nº de transacciones	Volumen afectado (m ³)
2006	Seis (6)	75.408.084
2007	Diecisiete (17)	102.393.891
2008 (parcial)	Dos (2)	67.989.226

Tabla: Resumen de las cesiones intercuenca aprobadas.

-2. Pregunta 1ª. Cumplimiento de objetivos. Efectos a terceras partes. Eventual especulación.

En primer lugar hay que destacar los grandes beneficios económicos y sociales generados en las comarcas cesionarias (receptoras). Parecen evidentes las grandes ventajas extraídas en los intercambios por las partes contratantes del intercambio, pero también son notorias las de índole

¹ Se resuelven dentro de la propia Confederación Hidrográfica otros dos tipos de asuntos relacionados con el intercambio de derechos. Por una parte, las transacciones internas o aquellas otras entre cuencas hidrográficas diferentes, con salida independiente al mar, pero incluidos en el mismo ámbito territorial de planificación (como sería el caso, por ejemplo, de un intercambio entre concesionarios de los ríos Ter y Llobregat) y que, por lo tanto, no constituyen a efectos legales un trasvase. En segundo lugar, las adquisiciones de derechos de agua convocadas con publicidad por las propias CCHH.

Evaluación de la Implementación de los Mercados de Agua en España

pública. En primer lugar, se ha podido asegurar el suministro de agua potable por la Mancomunidad de los Canales del Taibilla en los tres (3) últimos años, probablemente el trienio de menores disponibilidades hídricas en la zona; y ello sin necesidad de imponer restricciones coercitivas, a parte de las continuas campañas para promover el uso eficiente del recurso agua. Gracias a estos trasvases también se han mantenido las producciones agrarias tradicionales en algunas zonas de regadío del sudeste, por lo que han mantenido sus rentas y, lo que es más relevante, han podido conservar sus propios mercados tradicionales. Los objetivos deseados se han alcanzado cumplidamente.

Por su parte, muchos de los cedentes han destinado los pagos recibidos a crear un fondo para la mejora y modernización de sus instalaciones de distribución y aplicación del agua, lo que también se estima claramente positivo.

No se han detectado efectos ambientales significativos desfavorables, distintos o adicionales a los derivados directamente de la fuerte sequía del período. En el tramo del río Tajo afectado por las cesiones de esta cuenca, desde Bolarque a la unión del Jarama en Aranjuez, se ha mantenido en todo momento un caudal ambiental mínimo de 6m³/seg, valor que se introdujo en la propia legislación del trasvase (1980) y que desde dicha fecha se mantiene. También se han satisfecho los requerimientos ambientales en el entorno de Doñana, donde se ubican la mayoría de las zonas regables cedentes. Tampoco se han denunciado efectos indirectos desfavorables, sociales o económicos, sobre otros sectores. Probablemente por la importante actividad económica derivada de la proximidad, respectivamente, de las dos grandes ciudades: Sevilla y Madrid.

No parece que se hayan producido especulaciones ni enriquecimientos relevantes, aunque se haya podido pagar un cierto sobrepago por la adquisición del derecho. Puede asegurarse que en ningún caso el derecho intercambiado se ha asignado directamente al desarrollo de nuevas urbanizaciones. El precio de aplicación en las cesiones provenientes de la cuenca del Tajo con destino al regadío se ha movido en la mayoría de los casos en el intervalo 0,20-0,18€/m³. En ellos se ha aplicado la dotación determinada en el Plan hidrológico para zonas regables no modernizadas, 13.500 m³/ha en el Canal de Estremera y 12.000 m³/ha en el de Las Aves. El pago bruto unitario se acerca a 2.400€/ha, superior a la rentabilidad neta en regadíos de esta zona. En el caso de la cesión para abastecimiento las cifras aún son mayores.

En el caso de las cesiones procedentes de la cuenca del Guadalquivir, predominan las zonas de arrozales tradicionales y lo habitual es fijar en estos casos unas dotaciones cercanas a 4.000 m³/ha. Al mismo precio del caso anterior los ingresos brutos serían de 720€/ha, levemente inferior en este caso al rendimiento neto estimado, aunque en muchos casos el procedimiento usado ha sido la adquisición o arriendo del arrozal.

Es significativo que no se aprecien diferencias significativas en el precio pagado de acuerdo con el origen o destino geográfico del agua, como podría pensarse en buena lógica económica por la diferente productividad potencial del agua en destino. Si se aprecia que el precio más elevado se produce cuando el adquirente es la Mancomunidad de los Canales del Taibilla. Probablemente, este sobrepago se deba a estar más presionada en la negociación por el marcado carácter social de sus funciones de abastecimiento.

Pregunta 2ª. Intervención de las CCHH en la fijación de los precios.

En estos casos de transacciones intercuenas entre particulares, los Organismos de cuenca y la propia DGA se han limitado a poner en contacto a los interesados en las transacciones y al mero trámite de sus propuestas. La legislación vigente no les atribuye a aquellos, los Organismos de cuenca y la DGA, ninguna intervención respecto a los precios. Sentado el principio de la libre transacción, no parece conveniente un mayor protagonismo de aquellos ni ninguna actuación de los

Evaluación de la Implementación de los Mercados de Agua en España

misimos en este tipo de negocios, aunque sí deberían estar facultados para participar, con carácter previo y general, en el control de los precios acordados por las partes. Sería conveniente modificar la legislación y que se permita la definición previa de un abanico de precios unitarios, mínimo y máximo, para centrar las negociaciones e impedir lucros ilegítimos con un bien público. Debe ser recordado que el aprovechamiento de agua le fue otorgado básicamente al concesionario para realizar una actividad económica, pero también para promover el desarrollo económico y social de la zona.

Un segundo punto digno de atención es la definición del volumen de la transacción de acuerdo a la superficie que cede sus derechos de riego y la dotación presente. Dicha dotación se corresponde en el caso de la cuenca del Tajo con la fijada en el plan hidrológico vigente para la situación previa a un futuro proceso de mejora y modernización. De esta forma se produce un incentivo contrario a la realización de dicho proceso, efecto que debe corregirse en futuras modificaciones legislativas.

También procede destacar un procedimiento bastante original para conseguir agua, y que ha sido aplicado por Aguas del Almanzora SA. Consiste en la adquisición o arrendamiento de fincas de regadío en la cuenca del Guadalquivir por dicha entidad, para inmediatamente renunciar estos años al regadío en las mismas y reasignar este agua a sus parcelas en la cuenca del Almanzora, en el extremo oriental de las llamadas “Cuenas mediterráneas andaluzas”. No es posible un análisis económico ni ningún tipo de intervención en estos casos singulares de transacciones en las que la misma entidad es la cedente y la cesionaria y no se manifiesta ningún precio en la transacción.

Pregunta 3ª. Papel de los instrumentos de mercado en la gestión de la escasez.

Procede destacar la imperfección, en estos casos concretos, del funcionamiento del “mercado de intercambio de derechos de agua intercuenas”. También debe señalarse la limitación numérica y geográfica de las transacciones posibles, motivada por las escasas infraestructuras de intercomunicación entre cuencas actualmente existentes en España. Por ello son escasas las posibilidades de transacciones entre cuencas y no puede ser considerado como un instrumento de aplicación general.

Entrando en las posibilidades de este mercado, en el caso del ATS, los ofertantes son escasos (solamente los regadíos suministrados por los embalses específicos de la cabecera del Río Tajo) y las necesidades de los demandantes acuciantes. En consecuencia, el precio acordado parece bastante elevado y no se ha formado en el mercado sino en procesos de negociación en los que los adquirentes estaban bajo la presión de las necesidades de agua. En las transacciones de Aguas del Almanzora SA los precios parecen más próximos a los resultados previsibles de un análisis económico; probablemente, por ser un único el adquirente y bastante numerosas las zonas regables en la cuenca del Guadalquivir potencialmente cedentes (todas las servidas por la llamada regulación general de dicha cuenca).

La unión de la imperfección del mercado y la asimetría de las necesidades de las partes en las transacciones me lleva a concluir este escrito con la afirmación de que las transacciones intercuenas en España han sido útiles pero también que tienen una importancia sólo relativa, por estar limitada su aplicación en razón del reducido ámbito del mercado que las escasas infraestructuras de conexión intercuenas hacen posible en la práctica.