



# Mercados y bancos de agua en España

## Legislación y experiencias recientes

**Javier Calatrava Leyva** ►  
Universidad Politécnica  
de Cartagena

### El marco jurídico y el régimen concesional

La ley básica que regula la gestión del agua en España es la Ley 29/1985, de 2 de agosto, modificada parcialmente en 1999 por la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, habiendo sido refundidas ambas en la Ley 1/2001, de 20 de julio. En ella se establece como principio básico que todas las aguas continentales, sean subterráneas o superficiales, son de titularidad pública. Los derechos de agua no son, por tanto, derechos de propiedad en un sentido estricto, sino concesiones públicas, aunque existen excepciones en el caso de las aguas subterráneas. Una concesión permite la explotación, uso o aprovechamiento de cantidades definidas de agua, así como el manejo de algunas obras de infraestructura hidráulica, con carácter temporal y por no más de 75 años, indicando todas las características de la misma (lugar de la toma, volúmenes, etc.), así como los valores mínimos y máximos de los cánones y tarifas a pagar al organismo de cuenca. Las concesiones pueden ser modificadas para adaptarse a cambios en la planificación hidrológica, si bien los titulares de las concesiones deberían de ser indemnizados por ello. Existe un orden de preferencias o prioridades en los usos (en los que los usos urbanos tie-

nen preeminencia sobre los demás), orden que puede llevar en ciertas situaciones a modificaciones parciales o totales de determinadas concesiones de agua. Pese a que una concesión puede ser cancelada o reasignada por la autoridad de cuenca si se produce un uso inadecuado o injustificado, en la práctica esto rara vez ocurre.

Mientras que la más antigua Ley de Aguas de 1866 ya reconocía el carácter público de la mayoría de los recursos hídricos superficiales, la más liberal Ley de Aguas de 1879 reconocía la propiedad de las aguas subterráneas para la persona o entidad jurídica que la extrae, con la única limitación de la previa existencia de derechos de propiedad registrados (Llamas et al., 2001). El enorme crecimiento experimentado en la extracción de recursos subterráneos durante el siglo XX planteó la necesidad de una mayor intervención en el ordenamiento jurídico y en la gestión de las aguas subterráneas. La Ley de Aguas de 1985 dio a los titulares de derechos de propiedad sobre aguas subterráneas la opción de elegir entre conservarlas o convertirlos en concesiones temporales. Como era de esperar, la mayoría optaron por la primera opción (más de un 80% según Llamas et al., 2001). Los nuevos derechos registrados después de 1985 son exclusivamente concesiones públicas.

La mayor parte de las aguas superficiales corresponden a concesiones públicas realizadas a las empresas de abastecimiento urbano, regantes, empresas hidroeléctricas, etc. Como se ha comentado, las aguas subterráneas pueden ser de dominio público o de propiedad privada. Los derechos privados de aguas subterráneas suelen corresponder en su mayoría a agricultores individuales o grupos de agricultores que sondearon sus propios pozos y mantuvieron sus derechos después de 1985. En muchas cuencas, aunque muy especialmente en las cuencas Sur, Segura y Júcar, es también común la explotación de pozos y manantiales a través de sociedades privadas (cooperativas, sociedades civiles, sociedades agrarias de transformación, etc.).

La Ley 29/1985 era muy estricta con respecto a los posibles usos del agua, que debían de ceñirse a los contemplados en la concesión, no permitiendo intercambios ni siquiera entre usuarios sometidos a igual prelación de usos. Tan sólo en situaciones excepcionales se permitía algún tipo de transacción, muy restringida, con la intervención de la Administración y siempre para usos de mayor prelación. Sirvan como ejemplo los acuerdos de la comunidad de regantes del Viar con la ciudad de Sevilla, o la de los regantes del Delta del Ebro con el Consorcio de Aguas de Tarragona.

La reforma de 1999 de la mencionada Ley de Aguas reconocía las limitaciones de las políticas tradicionales, así como la necesidad de una mayor flexibilidad del régimen concesional, introduciendo la posibilidad, aunque con muchas restricciones, de intercambiar temporalmente concesiones de agua de manera voluntaria, bien mediante negociación directa entre poseedores de concesiones, bien a través de centros de intercambio o bancos públicos del agua. En ambos casos, el organismo de cuenca debe dar su aprobación y garantizar que se protegen los derechos de terceras partes.

Esta reforma mantiene el carácter público del agua, permitiéndose sólo la cesión por un período limitado a cambio de una compensación económica. Esto equivale a intercambiar el agua físicamente. El titular del derecho de uso cede o alquila su uso temporalmente, pero retiene su concesión. Además, la ley establece dos importantes restricciones a los intercambios. En primer lugar, el agua sólo puede cederse para usos de igual o mayor rango de prelación. El orden de prelación es, de mayor a menor, el siguiente: abastecimiento urbano, agricultura, producción hidroeléctrica, usos industriales, piscicultura, usos recreativos, navegación y otros usos. Sin embargo, en circunstancias excepcionales, y por razones de interés general, la Adminis-



tración puede permitir cesiones al margen de dichas prelación de uso. Asimismo, las concesiones para usos no consuntivos sólo pueden cederse para otros usos no consuntivos, pero nunca para usos consuntivos. La segunda restricción es que las dos partes que realizan el intercambio han de ser previamente titulares de una concesión. Se busca con ello evitar el acceso a un agua de titularidad pública sin haber pasado previamente los trámites administrativos para la obtención de una concesión. Sin embargo, esto limita el potencial de los intercambios para incrementar la eficiencia en el uso del agua.

La ley permite a los contratantes fijar la compensación económica mediante negociación privada, debiendo consignarse lo acordado en el contrato de cesión. En el caso de requerirse el uso de infraestructuras que pertenezcan a un tercero, su uso se establecerá por libre acuerdo entre las tres partes. Si el tercero fuese el organismo de cuenca correspondiente, se ha de solicitar a éste el uso de las infraestructuras, fijándose las exacciones económicas según la legislación vigente. Asimismo, la Ley 46/1999 permite también los intercambios de agua entre usuarios de diferentes cuencas, siempre y cuando existan infraestructuras que los permitan y que éstos se contemplen en el Plan Hidrológico Nacional o en la legislación que regule cada trasvase.

▼  
**La ley permite a los contratantes fijar la compensación económica mediante negociación privada, debiendo consignarse lo acordado en el contrato de cesión**



### Mercados formales e informales de agua en España

Los intercambios informales de agua son comunes en muchas zonas de España, especialmente en las cuencas meridionales y en Levante, si bien lo que predominan son cesiones puntuales frente a las más ocasionales ventas de derechos. La mayoría de los intercambios se limitan a un ámbito local dependiendo de la disponibilidad de infraestructuras de transporte, y son generalmente acuerdos entre usuarios de una misma comunidad.

Mientras que las concesiones públicas de agua de las comunidades de regantes están generalmente ligadas a la tierra, los derechos privados sobre aguas subterráneas suelen consistir en la participación (total o parcial) en una captación que da acceso a una cierta cantidad de agua, generalmente de manera independiente a la tierra que el titular posee. Esta es una de las razones de que el muy escaso intercambio de derechos de agua corresponda principalmente a derechos privados sobre aguas subterráneas, propiedad de sociedades privadas, cooperativas agrarias, agricultores o propietarios privados de pozos.

Por ejemplo, según encuestas a agricultores realizadas en el marco del Proyecto CICYT AGL2002-04251-C03-01 sobre economía del agua en la horticultura del litoral mediterráneo, en la hortofruticultura de la costa mediterránea andaluza se producen intercambios de derechos de bombeo de aguas subterráneas que corresponden tanto a pozos privados como a nuevas comunidades de re-

gantes con concesiones públicas de bombeo. En la costa tropical de Granada, donde el 20% de los regantes reconoce haber participado ocasionalmente en este tipo de intercambios, los precios suelen oscilar entre 2.500 y 3.000 euros por acción de agua. Una acción corresponde como promedio a alrededor de 1.500 m<sup>3</sup> al año (Calatrava y Sayadi, 2005).

Por el contrario, las cesiones puntuales o temporales de recursos suelen estar ligadas también a concesiones públicas, tanto de recursos superficiales como de aguas subterráneas. Los diferentes tipos de intercambios de agua no son necesariamente excluyentes, sino más bien complementarios, ya que satisfacen necesidades diferentes por parte de los usuarios (Garrido y Calatrava, 2006). Por ejemplo, en las islas Canarias, donde los mercados de derechos privados sobre aguas subterráneas son muy activos, los mercados de agua incluyen tanto el intercambio de acciones de agua como cesiones por un año, e incluso ventas puntuales a lo largo de la campaña agrícola (Fernández Bethecourt, 2001; Aguilera Klink, 2002).

También los propietarios de derechos privados de aguas subterráneas venden agua a regantes individuales, comunidades de regantes o empresas de abastecimiento urbano. Aproximadamente un 3% del agua utilizada para usos urbanos e industriales proviene de compras de recursos subterráneos a otros usuarios, generalmente agrarios, siendo los pequeños municipios los que en mayor medida recurren a aguas subterráneas y compras de agua (Pérez, 2001). Este tipo de acuerdos es mucho más frecuente en el Sur y Levante español, donde la escasez, y por tanto el valor del agua, es mayor.

Las cesiones de agua en mercados informales son más comunes entre agricultores de una misma comunidad de regantes. Se trata tanto de compraventas de agua en sentido estricto como otro tipo de acuerdos sin transacciones monetarias (intercambio de turnos de riego, cesiones de agua a cambio de préstamos de maquinaria, etc.) a través de acuerdos informales basados en la confianza que existe entre regantes de una misma comunidad (Albiac et al., 2004). Los intercambios puntuales son frecuentes, sin llegar a ser la norma, e incluyen tanto intercambio del agua suministrada por la comunidad como agua proveniente de pozos privados. Para la horticultura de regadío en la cuenca del Segura, el rango de precio de intercambio está entre 0,1 y 0,4 euros/m<sup>3</sup> en años normales, con un valor medio de 0,15 euros/m<sup>3</sup>. En años de escasez el precio oscilaría entre 0,15 y 0,6 euros/m<sup>3</sup>, con un promedio de 0,35 euros/m<sup>3</sup>. Generalmente, las aguas subterráneas tienen precios mayores que las superficiales. Estos precios coinciden con los costes

de las aguas subterráneas en el Segura, que oscilan entre 0,12 y 0,75 euros/m<sup>3</sup> según zonas (Albiac et al, 2006).

Otro tipo de mercado de agua que se da en ocasiones en las cuencas del Segura y, en menor medida, el Júcar, consiste en adquirir tierras de cultivo en las zonas altas de los ríos Segura y Vinalopó para utilizar el agua en explotaciones de las vegas bajas de los mismos (el Valle del Guadalentín y el Campo de Cartagena), donde el agua es más escasa y su uso más rentable.

En cuanto a los mercados de agua más formales introducidos en la Ley 46/1999, los intercambios de este tipo tras la reforma legal de 1999 no han sido muy numerosos, ya que muchos usuarios han sido reticentes a intercambiar públicamente sus concesiones. Por ejemplo, en la cuenca del Segura, entre los años 2000 y 2005, se han autorizado 35 de las 82 solicitudes de cesión de derechos, por un total de 10,1 hm<sup>3</sup> (Del Amor, 2006), lo que supone menos del 1% del volumen total de agua consumida en toda la cuenca.



La Mancomunidad de Canales del Taibilla, principal organismo público de abastecimiento de agua urbana de la cuenca del Segura, realizó en la primavera de 2004 una oferta pública de adquisición de derechos de agua de riego a través del *Boletín Oficial del Estado*, si bien nadie aceptó dicha oferta. Al final, se ha venido garantizando el abastecimiento urbano con las reservas estratégicas de aguas subterráneas. Otras experiencias de cambios de uso del agua han sido las de una comunidad de regantes de Guadalajara (cuenca del Tajo) que no regaba y que vendió su concesión a la ciudad de Aranjuez, y la venta de concesiones de regantes del curso alto del Guadiana para usos urbanos.

En general, los agricultores españoles no se han mostrado muy activos a la hora de participar en mercados formales del agua. Parece existir una cierta desconfianza entre los regantes hacia los mercados y bancos públicos del agua, incluso en las zonas del sur y del sudeste, las más deficitarias en agua, pese a que son éstas las que en mayor medida podrían beneficiarse del establecimiento de mercados formales entre comunidades de regantes, y entre éstos y otros usuarios. Las principales razones de esta actitud pueden ser el desconocimiento por parte de los regantes del potencial de los mercados de agua, así como la desconfianza de que estos mercados puedan traer asociados nuevas tarifas o impuestos sobre la actividad agraria, o reducciones de las concesiones públicas, una vez que el control público de los intercambios se haya establecido (Albiac et al., 2004). Los agricultores son, además, reacios a reconocer su disposición a vender por si ello pudiera indicar que no se necesita realmente el agua. Además, en muchas comunidades de regantes, en las que el agua se considera como un bien comunal, se perciben como una amenaza aquellos intercambios de agua que no se limiten al ámbito de la propia comunidad (Ortiz y Ceña, 2001). Sirvan como ejemplo los escasos casos de cesiones de agua por parte de comunidades de regantes antes citados. Sin embargo, como comentaremos a continuación, esta desconfianza parece haber empezado a reducirse a raíz de las recientes iniciativas legislativas.

### Bancos de agua y cesiones entre cuencas tras la reforma de 2005

Los centros de intercambio de derechos de usos de aguas, o bancos de agua, se contemplan en la Ley 46/1999 como un posible mecanismo de transacción alternativo para situaciones excepcionales como sequías o sobreexplotación de acuíferos. Estos centros de intercambio serían gestionados por los organismos de cuenca, quienes podrán realizar ofertas públicas de adquisición de derechos de usos de agua para cederlos posteriormente a otros usuarios al precio establecido por el propio organismo. Se busca un mayor control por parte de la autoridad de cuenca, así como facilitar el contacto entre compradores y vendedores en situaciones de sequía, reduciendo los costes de transacción, y permitir una mayor transparencia de los intercambios. Solamente en la cuenca del Segura se ha iniciado en 2004 un banco público del agua, con un presupuesto inicial de 500.000 euros, y que se prevé que entre en funcionamiento durante el año 2006.



▼  
**Los centros de intercambio de derechos de usos de aguas, o bancos de agua, se contemplan en la Ley 46/1999 como un posible mecanismo de transacción alternativo para situaciones excepcionales como sequías o sobreexplotación de acuíferos**

El protocolo de sequía que establece el Ministerio de Medio Ambiente para la cuenca del Segura contempla tres niveles: prealerta, alerta (el actual) y emergencia, en el segundo de los cuales se establece la posibilidad de activar bancos y mercados de agua, así como de trasvases externos a la cuenca. Ante la perspectiva de grave sequía que se presentaba para el año 2006, el Gobierno aprobó el Real Decreto-Ley 15/2005, de 16 de diciembre, que permite la venta de agua entre cuencas que estén conectadas entre sí, es decir, entre el Segura y el Tajo a través del Acueducto Tajo-Segura (ATS), y entre la cabecera del Guadalquivir y la cuenca del río Almanzora, utilizando la conexión existente en los embalses del Negratín (Granada) y de Cuevas de Almanzora (Almería), sin que eso suponga cambio alguno en las normas de gestión de dichos trasvases. Este tipo de intercambios ya se contemplaba en la Ley 46/1999, pero necesitaba de una norma específica que los permitiera. Al amparo de esta reciente norma se han producido ya durante los primeros meses de 2006 diversos acuerdos de cesión de agua entre diferentes cuencas hidrográficas.

Regantes del Sindicato Central del Acueducto Tajo-Segura han cerrado en marzo la compra de tierras pertenecientes a arroceros del Bajo Guadalquivir, cuyas concesiones de agua suponen unos 40 hm<sup>3</sup>, que se han trasvasado utilizando la conexión existente entre el embalse del Negratín y el embalse de Cuevas de Almanzora para ser utilizados en los regadíos del suroeste de la cuenca del Segura, principalmente en los municipios de Pulpí en Almería y Puerto Lumbreras y Lorca en Murcia. El precio medio de compra ha sido de aproximadamente 24.000 euros por hectárea, lo que supone pagar 2,4 euros por m<sup>3</sup> de concesión de agua. Nuevas compras de tierras en la misma zona están en marcha.

Igualmente, regantes de la zona de Pulpí han adquirido tierras de cultivo en la cuenca del Guadalquivir para utilizar los recursos hídricos asociados a éstos a través de la citada conexión entre el Negratín y el Almanzora. En concreto, se han adquirido unas 38.000 hectáreas en el altiplano granadino con concesiones de aproximadamente 1.400 m<sup>3</sup>/ha.

Los regantes de la zona de Pulpí han establecido también acuerdos de cesión de recursos con regantes del Valle Medio del río Almanzora por cinco años. Los recursos corresponden a concesiones de agua provenientes del embalse del Negratín. La compensación económica se estableció en 0,06 euros/m<sup>3</sup>, lo que, unido a un coste de transporte desde el embalse del Negratín de entre 0,10 y 0,12 euros/m<sup>3</sup>, supone un coste en alta de entre 0,16 y 0,18 euros/m<sup>3</sup>, llegando hasta los 0,24 euros/m<sup>3</sup> el precio final en baja pagado por los regantes.

Los regantes del Sindicato Central del Acueducto Tajo-Segura (ATS) han adquirido también 31,05 hm<sup>3</sup> a la Comunidad de Regantes de Estremadura, en el sur de la Comunidad de Madrid, utilizando las infraestructuras del Acueducto Tajo-Segura, lo que ha permitido dar en marzo de 2006 el primer riego de la campaña agrícola a los regadíos que dependen de dicho trasvase. Los recursos corresponden a las concesiones de la cabecera del Tajo de esa comunidad de regantes. La compensación pagada asciende a 5,76 millones de euros, lo que supone un pago de aproximadamente 0,19 euros/m<sup>3</sup> (Del Amor, 2006). Pese a ser inferior a la rentabilidad por m<sup>3</sup> del agua en el regadío del Segura, y a que debido a la situación de sequía los regantes están actualmente exentos de parte de la tarifa del trasvase (alrededor de 0,11 euros/m<sup>3</sup>), este precio es considerado elevado por los regantes, quienes han solicitado al Ministerio que el agua desalada que se destine al regadío no supere una horquilla de entre 0,12 y 0,20 euros/m<sup>3</sup> (el Ministerio baraja una horquilla de entre 0,12 y 0,30 euros/m<sup>3</sup>). Se trata de un acuerdo por un año, pero prorrogable a dos años más. El reparto entre los regantes usuarios del ATS se hará de manera proporcional al reparto habitual de las dotaciones del trasvase.

Este acuerdo ha recibido un fuerte rechazo por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que trata de paralizar otros acuerdos similares entre regantes del Segura y de La Mancha, así como por parte del Canal de Isabel II, quien rechazó inicialmente la compra de dichos caudales. Sin embargo, ha sido defendido por la Confederación Hidrográfica del Tajo, desde la que se asegura que este tipo de intercambios está dentro de la Ley de Aguas y no perjudica a los usos prioritarios.



A raíz del contrato con la Comunidad de Regantes de Estremera, otros regantes del Alto Tajo se han puesto también en contacto con el Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura (ATS) para negociar cesiones de derechos por un total de 18 hm<sup>3</sup>. Se trata de otra comunidad de regantes cercana a la de Estremera y de dos grandes propietarios agrícolas de la misma zona. Estos acuerdos están pendientes de aprobación por parte del Ministerio de Medio Ambiente.

### Conclusiones

Los intercambios de agua en mercados informales son comunes en muchas zonas de España, especialmente en el Sur, Levante y Canarias. Se trata de mercados tanto de derechos privados de uso de aguas subterráneas como de cesiones puntuales de agua proveniente de concesiones

públicas entre usuarios de un ámbito local más o menos restringido.

La reforma de 1999 de la Ley de Aguas (Ley 46/1999) introdujo la posibilidad, aunque con numerosas restricciones, de intercambiar concesiones de agua temporalmente de manera pública y voluntaria, bien mediante negociación directa entre usuarios o bien a través de centros de intercambio o bancos públicos del agua. Sin embargo, esta reforma apenas ha producido intercambios. Muchos usuarios se han mostrado reticentes a intercambiar públicamente sus concesiones en mercados más formales, incluso en cuencas en las que la escasez es mayor, bien porque no haya margen efectivo para el intercambio o por otros motivos que pudieran generar desconfianza.

La oportuna aprobación del Real Decreto-Ley 15/2005, de 16 de diciembre, que activa la posibilidad de cesión de agua entre cuencas que estén conectadas entre sí, ha permitido diversos acuerdos entre usuarios, principalmente agrícolas, de la cuenca del Segura y regantes de otras cuencas como el Tajo y el Guadalquivir. Las cantidades intercambiadas durante 2006 superan con creces a todos los cambios de uso del agua aprobados en el Segura desde 1999.

Es de esperar que la próxima puesta en marcha del Banco del Agua del Segura incremente el número de ofertas. En ese sentido, desde las Comunidades Autónomas de Valencia y Murcia se viene reclamando al Ministerio de Medio Ambiente la posibilidad de establecer un banco público del agua con los excedentes y concesiones administrativas de la cuenca del Ebro, tanto de Aragón como de Cataluña, algo para lo que sería necesario retomar el derogado trasvase del Ebro. ■

### ▼ Referencias bibliográficas

- AGUILERA KLINK, F. (2002), *Los mercados de agua en Tenerife*, Bakeaz, Bilbao.
- ALBIAC J.; M. HANEMANN; J. CALATRAVA; J. UCHE; J. TAPIA, y A. MEYER (2004), *Evaluación de las Alternativas al Trasvase del Ebro del Plan Hidrológico Nacional*, Documento de trabajo 04/4. Unidad de Economía Agraria, SIA-DGA. Zaragoza.
- ALBIAC J.; M. HANEMANN; J. CALATRAVA; J. UCHE, y J. TAPIA (2006), "The rise and fall of the Ebro water transfer", *Natural Resources Journal*, en prensa.
- CALATRAVA, J. y S. SAYADI (2005), "Economic valuation of water and willingness to pay analysis in tropical fruit production in Southeastern Spain", *Spanish Journal of Agricultural Research*, vol. 3 (1): 25-33.
- DEL AMOR, F. (2006), "Los bancos del agua", *Congreso sobre Infraestructuras, Agua y Energía*. Valencia, 14-16 de enero.
- FERNÁNDEZ BETHENCOURT, J.D. (2001), "El papel económico de las aguas subterráneas en Canarias", en N. Hernández y M.R.

Llamas (eds.), *La economía del agua subterránea y su gestión colectiva*, Fundación Marcelino Botín y Editorial Mundi-Prensa, Madrid.

GARRIDO, A. y J. CALATRAVA (2006), "Recent and future trends in water charging and water markets", en A. Garrido y M.R. Llamas (eds.), *Water Policy in Spain*, Resources for the Future, Washington D.C., en prensa.

LLAMAS, M.R.; J.M. FORNÉS; N. HERNÁNDEZ-MORA, y L. MARTÍNEZ (2001), *Aguas subterráneas: retos y oportunidades*, Fundación Marcelino Botín y Editorial Mundi-Prensa, Madrid.

ORTIZ, D. y F. CEÑA (2001), "Los derechos de propiedad en la agricultura de regadío: su situación actual frente al cambio institucional", *Economía Agraria y Recursos Naturales*, vol. 1 (2): 93-110.

PÉREZ, A. (2001), "La oferta de aguas subterráneas para abastecimientos urbanos", en N. Hernández-Mora y M.R. Llamas (eds.), *La economía del agua subterránea y su gestión colectiva*, Fundación Marcelino Botín y Editorial Mundi-Prensa, Madrid.