

Fundación Nueva Cultura del Agua

PANEL CIENTÍFICO-TÉCNICO DE SEGUIMIENTO DE LA POLÍTICA DE AGUAS

Convenio Universidad de Sevilla-Ministerio de Medio Ambiente

Lo público y lo privado, la planificación y el mercado, en la encrucijada actual de la gestión del agua en España¹

José Manuel Naredo

Fundación Nueva Cultura del Agua

Índice

Pág.

1. Introducción	1
2. Primera paradoja: Los mercados de agua no son libres	1
3. Segunda paradoja: Lo público se encuentra parasitado por lo privado	4
4. Tercera paradoja: Los intereses privados dominantes no quieren mercados de agua	11
4.1. Los mercados de agua deben aportar la flexibilidad necesaria para gestionar bien la irregularidad de caudales disponibles	12
4.2. Los mercados de agua pueden contribuir también a gestionar el agua en régimen de escasez descartando proyectos de generación o trasvases disparatados	12
4.3. Trasvases entre usos, no entre cuencas	13
4.4. Requisitos para la instalación de mercados	14
4.5. Mercado como panacea versus mercado como instrumento	14
4.6. Los excesos de la planificación pública y de la desregulación privada	15
4.7. El desfase entre derechos y caudales	15
4.8. El necesario reajuste entre extracciones, derechos y caudales renovables	16
4.9. La buena gestión empieza por “poner orden en casa”	16
4.10. Tribulaciones de la puesta al día registral	17
4.11. Carencias e incoherencias de la información de base sobre las disponibilidades y usos del agua	19
4.12. Regulación de los mercados de agua y flexibilización del régimen concesional	22
4.13. ¿Qué intereses impiden que los mercados de agua lleguen a implantarse?	22
4.14. Mercados versus transacciones ocasionales o clientelares de agua	23
5. Algunas conclusiones y recomendaciones finales	24
Referencias	27

¹ Agradezco las observaciones de José Luis Moreu, de Abel La Calle y de Antonio Estevan que han permitido mejorar sensiblemente este texto, dando más solidez en los aspectos jurídicos y corrigiendo algunos errores y lagunas, así como las sugerencias de Leandro del Moral que me incentivaron a tratar más a fondo algunos aspectos.

1. Introducción

Los aires neoliberales de nuestros tiempos han puesto de moda la discusión sobre lo público y lo privado en la gestión del agua, con ánimo de arropar con argumentos el empeño de privatizar el negocio de los abastecimientos de agua que están en manos ayuntamientos o entidades públicas. El discurso usual enfrenta lo público a lo privado y la administración pública del agua a la gestión privada, como si de conjuntos disjuntos se trataran. Tras identificar la gestión privada con el mercado libre, competitivo, transparente y con información perfecta y atribuirle las cualidades beneficiosas que figuran en los manuales de economía, se concluye que la gestión privada es mejor o más eficiente que la pública y se postula la conveniencia de privatizar dicha gestión.

Sin embargo la gestión del agua ya es en buena medida privada e, incluso, las propias competencias públicas de la gestión (la planificación,... o la atribución de concesiones) se ven influidas por intereses privados, con lo que dichos conjuntos solo pueden ser disjuntos en el simplismo de ciertas discusiones académicas entre economistas, pero no lo son para los juristas. Pues en el tema del agua —y en otros muchos— lo público y lo privado, las políticas y los mercados..., tienen que ver con los forcejeos del poder, en los que ciertos intereses privados consiguen imponerse como públicos estableciendo un determinado marco jurídico y los economistas tendemos a soslayar esta dependencia lo que, unido al desconocimiento exacto de ese marco jurídico, desvirtúa muchas veces nuestras interpretaciones y propuestas.

J.L. Moreu, en su monumental trabajo *Aguas públicas y aguas privadas* (1996, p. 747) propugnaba el diálogo entre economistas y juristas para clarificar la compleja problemática de la gestión del agua. Pues el marco jurídico condiciona mucho la economía: este condicionamiento es casi absoluto respecto de las aguas públicas, que son al fin y al cabo una propiedad del Estado, e incluso sobre las aguas propiedad privada, cuyo aprovechamiento tiene un evidente interés social y ha estado bastante controlado por la Administración. Tal diálogo ayudaría a entender por qué ciertas normas tropiezan con gran resistencia social quedando como letra muerta en los boletines oficiales; por qué otras arraigan con fuerza en la sociedad; etc. Lamentablemente, este diálogo sigue brillando en España por su ausencia, aunque haya atisbos prometedores en este sentido desde el ángulo de la llamada economía institucional, y/o desde el intercambio transdisciplinar que se opera en torno a la llamada “nueva cultura del agua”, que este texto trata de incentivar.

La realidad del agua en nuestro país plantea tres paradojas que subvierten el razonamiento simplista inicialmente expuesto. Estas paradojas son: 1^a los mercados de agua no acostumbran a ser libres, competitivos, transparentes, ni perfectos..., ni sus resultados tienen por qué ser, por principio, recomendables; 2^a lo supuestamente público se encuentra parasitado por lo privado; 3^a los intereses privados dominantes en el sector no parecen querer esos mercados de agua libres, competitivos, transparentes y perfectos. Dedicaremos algo más de espacio a la segunda y tercera de estas paradojas por considerar que ocupan un lugar central en la problemática del agua en España y su posible evolución.

2. Primera Paradoja: *Los mercados de agua no son libres...*

El confusionismo reinante arranca de haberse divulgado hasta la saciedad la consideración del *mercado* como panacea, con sus supuestas funciones benéficas ideales, cuando a la vez la palabra *mercado* se utiliza para designar indiscriminadamente todos los intercambios en los que media precio, calificándolos sin

más de intercambios mercantiles. Para evitar este equívoco en lo que sigue utilizaremos la palabra mercado como sinónimo de centro de intercambio mínimamente abierto, amplio y transparente, en el que se realiza un número apreciable de operaciones de compra-venta que se atienden a unas reglas de juego homogéneas². Más que revisar aquí la literatura que trató de racionalizar, mediante tautologías y falsas evidencias, la idealización del mercado como *panacea*³, interesa subrayar que los propios economistas reconocen que la amplia casuística de intercambios mercantiles existente se distancia de ese ideal y puede tener consecuencias bien variopintas, no solo económicas, sino también ecológicas y sociales. Es más, buena parte de la literatura económica se destina hoy a modelizar tipos de intercambio diferentes, con propiedades diferentes, que escapan o contravienen de alguna manera a ese modelo ideal.

La primera paradoja es que los intercambios reales no acostumbran a ser, sobre todo en el caso del agua, libres, competitivos, transparentes, ni perfectos, o, en otras palabras, que las compraventas de agua a las que se llama mercado no suelen ajustarse al modelo ideal indicado. En primer lugar habría que advertir que el régimen legal y la realidad social son muy distintos según se trate de aguas de propiedad pública o privada. Mientras en las privadas el mercado ha sido relativamente libre aunque desequilibrado en el poder de negociación y, sobre todo, faltó de transparencia, en las públicas, las más abundantes, la regulación legal de las transmisiones ha sido muy deficiente y restrictiva, desincentivándolas y haciendo que transcurrieran en la clandestinidad o permitiéndolas discrecionalmente en ciertos casos desde la Administración. Pues la legislación vigente hace que, en el caso de aguas de propiedad pública, las cesiones o transacciones de derechos constituyan una excepción, porque rompen la regla general que establece que “el agua que se conceda quedará adscrita a los usos indicados en el título concesional, sin que pueda ser aplicada a otros distintos, ni a terrenos diferentes si se tratase de riegos” (Art. 61.2, RDL 1/2001).

Pero además, los abastecimientos de agua pública no constituyen un terreno muy propicio para la competencia, ya que las redes de abastecimiento suponen inversiones tan fuertes que una vez construidas —normalmente con apoyo público— desaniman la entrada de empresas competidoras que tuvieran que dotarse de redes alternativas. Y como no resulta razonable, ni económicamente viable, que empresas competidoras dupliquen, tripliquen o cuadripliquen las costosas redes de abastecimiento, solo caben dos opciones privatizadoras: 1^{a)} subcontratar a entidades privadas algunas fases del proceso (por ejemplo, el cobro de recibos); o 2^{a)} vender a alguna empresa privada la red de distribución pública —a un precio muy inferior al coste de reposición, para que le resulte rentable la compra— situándola así en una posición monopolista, solo condicionada por las exigencias que la normativa le imponga. Así, dado el carácter generalmente único de los abastecimientos, no cabe más que establecer una regulación estricta de los mismos para que la gestión, ya sea pública o privada, cumpla con ciertas exigencias sociales, ecológicas, sanitarias, etc., adquiriendo los precios del agua la naturaleza de tarifas fijadas administrativamente, condicionadas por la inercia de esquemas legales históricos⁴, y no de precios competitivos. En estas

² Como también hablaremos de “bancos de agua” para referirnos a mercados de agua, no ya regulados por el Estado (cuando todos lo están de una u otra manera, como lo está la misma propiedad privada) sino en los que el Estado interviene activamente en su funcionamiento. Pero escapa de las pretensiones de este texto hacer recomendaciones concretas sobre el tipo de mercado a proponer y si interesa o no hablar de bancos o de mercados de agua.

³ Ampliamente discutidas en mi libro *La economía en evolución* (Naredo, 2003).

⁴ Entre estos esquemas legales destaca la rigidez de las concesiones para abastecimientos urbanos o de “poblaciones”, según la terminología legal, subrayando su carácter de servicio público considerado como obligación legal de las administraciones locales. Pero además, la

condiciones los intereses privados empresariales presionarán, lógicamente, por adquirir las posiciones monopolistas que, de hecho, les brindan las concesiones de distribución, con los menores costes y exigencias posibles.

Por otra parte hay que recordar que el panorama se complica en España, porque la Ley de Aguas de 1985 (LA/1985) considera pública la propiedad del agua, cediendo su uso a entidades o personas públicas (ayuntamientos,...) o privadas (agricultores, empresas,...) en forma de concesiones, que conviven con antiguos derechos de agua en propiedad⁵. Pues el PSOE no acogió, al elaborar en 1985 su modesta y bastante conservadora Ley de Aguas de ese año, la propuesta de nacionalización o paso al dominio público del Estado de todas las aguas subterráneas del país, que realizaron juristas tan notables como Lorenzo Martín Retortillo⁶ o como el mismo José Luis Moreu antes citado. De haberse acogido entonces esa propuesta doctrinal parece seguro que hoy, veinte años después, el panorama de los acuíferos españoles sería muy distinto del actual, francamente catastrófico en muchos acuíferos importantes.

Ya hemos indicado que el hecho de que las concesiones de agua pública se adscriban a una determinada finalidad, coarta las compraventas de agua entre los concesionarios y usuarios. Lo que no quita para que los concesionarios dispongan privadamente del agua pública con plena libertad, dentro de la normativa vigente (restrictiva en cuanto a la transmisión de derechos). Pero en lo que concierne a las aguas privadas, al ser los agricultores los principales beneficiarios durante décadas de la facilidad de adquirir por alumbramientos la plena propiedad de caudales de agua de los acuíferos—al margen incluso del control de la Administración— esta situación ha llevado a concluir que “la Administración ha estado legalmente maniatada frente a ese capitalismo agrario salvaje (sin que deje de ser cierto que en ciertas fases del desarrollismo franquista fuera la propia administración quien lo alentara)...A quienes proponen recetas ultraliberales para los problemas de la gestión del agua, hay que contestarles que las fórmulas ultraliberales llevamos experimentándolas en España 120 años y son las que nos han conducido a la situación actual” (Moreu, 1999, p.810). Curiosamente estas “fórmulas ultraliberales” —que otorgaban a propietarios y concesionarios derecho al uso y abuso del agua concedida— no han permitido que tomara cuerpo el modelo ideal de mercado antes indicado, siendo origen de despilfarro, como luego tendremos ocasión de comentar.

mayor parte del agua pública está otorgada en concesiones administrativas para riego, en función de las superficies u otras características más o menos rígidas.

⁵ Hay que advertir que la Ley de Aguas de 1879, anteriormente vigente, consideraba públicas las aguas superficiales, no las aguas subterráneas, que mantenían carácter privado. Por lo que la Ley de 1985, al extender el dominio público tanto a las aguas superficiales como a las subterráneas (pero limitando de momento este carácter solo a las alumbradas después de 1986), abrió un complicado proceso de reconversión y clarificación de derechos todavía en curso. Este proceso genera confusión, aunque esté suficientemente clarificado por la doctrina jurídica seria, avalada por el Tribunal Supremo: todas las aguas privadas que había al entrar en vigor la LA/1985, que eran muchas, la mayoría subterráneas, aunque también algunas de manantiales y lagunas, siguen siendo de hecho privadas. Como veremos, solo se prevé por ley que una pequeña proporción de esas aguas se conviertan en públicas en el año 2036. Así, la LA/1985 realizó una pseudopublicación, dejando en realidad las cosas casi como estaban y alimentando la confusión antes apuntada. Así, no solo en el caso de Canarias, al que más adelante se hace referencia, las aguas —mayoritariamente de origen subterráneo— han conservado su condición de aguas privadas, sino también en la España peninsular, sin que ello haya traído por si mismo los beneficios de una buena gestión.

⁶ Autoridad generalmente reconocida entre los juristas dedicados al estudio del Derecho de aguas, Sebastián Martín Retortillo, Catedrático de Derecho Administrativo, ya fallecido, cuenta entre sus obras con un tratado de obligada referencia sobre el “Derecho de aguas” de más de 700 páginas (Martín Retortillo, 1997).

Pero la propiedad privada del agua y la multiplicidad de fuentes y redes privadas de abastecimiento tampoco aseguran que tome cuerpo ese modelo ideal de mercado, como exemplifica el caso de Canarias. El hecho de que el agua sea propiedad privada en Canarias y que se produzcan compraventas de agua entre particulares, ha llevado al Banco Mundial a presentar los mercados de agua de Tenerife como ejemplo a imitar en América Latina, al atribuir a dichos mercados las bondades arriba mencionadas. Sin embargo, la propiedad privada y la multiplicidad a veces surrealista de redes, tanto en uso como abandonadas, no ha traído aquí tampoco la información transparente, ni la libre competencia entre propietarios y usuarios. El libro de Federico Aguilera (2002) *Los mercados de agua en Tenerife*, pone de manifiesto cómo funcionan de hecho las transacciones de agua en ese territorio, evidenciando que no se ajustan a los patrones de ese mercado ideal que se toma como panacea de eficiencia. Tras investigar lo que pasa se concluye que “a penas hay competencia, (que) los precios parecen depender menos de la oferta y la demanda que de los acuerdos entre vendedores, (que) no se utilizan habitualmente contadores, (que) los canales muestran pérdidas excesivas, y (que) tanto los usuarios como los pequeños accionistas de agua se quejan de su indefensión ante los abusos de los intermediarios de agua”. “Los mercados de aguas de Canarias —concluye este autor— son, en la realidad, mercados con precios administrados por los principales intermediarios”. En este caso, la existencia de propiedad privada y de transacciones tampoco ha traído la competencia, sino el predominio de acuerdos entre “aguatenientes” o caciques del agua, ni la libertad y el trato igualitario, sino el predominio de los abusos.

La investigación realizada por Carl J. Bauer sobre un caso tan paradigmático como son los mercados de agua en Chile, tampoco encuentra en este caso la aplicación de esa noción ideal de mercado, ni los resultados de ella esperados. De ahí que este autor concluya que “el modelo chileno es como un canto de sirenas para los reformistas de políticas de agua en otros países, porque parece tan atractivo que la gente no ve sus peligros” (Bauer, 2004, p. 180).

Así pues, ninguno de estos dos ejemplos emblemáticos de mercados de agua ha facilitado una gestión integrada razonable de este recurso. El problema estriba en que la idoneidad de los mercados de agua no cae del cielo, sino que hay que construirla —como más adelante veremos— estableciendo normas y contextos de regulación adecuados a las distintas problemáticas, que generalmente atentan contra los intereses privados dominantes en el sector. Porque, los intereses privados empresariales buscan más la concesión y el monopolio que la libre competencia y sus negocios no tienden por si mismos a asegurar la buena gestión integrada del agua y de los ecosistemas vinculados a ella. Incluso, a veces, la competencia misma, asociada a enfoques meramente extractivos del agua, desata guerras de pozos que acarrean el deterioro y/o agotamiento de los acuíferos, con el consiguiente perjuicio colectivo.

3. Segunda Paradoja: *Lo público se encuentra parasitado por lo privado*

Se suele presuponer que lo público es independiente de lo privado y que se gestiona pensando en el bien común, o atendiendo a intereses generales (no particulares). Sin embargo esta independencia brilla por su ausencia en el caso del agua, aunque todo se oriente a darla por hecho a base de revestir de públicos los intereses privados. Pues la manipulación de lo público para favorecer determinados intereses privados difícilmente puede perpetuarse en una democracia si se aprecia con toda claridad (en el apartado siguiente volveremos sobre este tema clave). De ahí que la manipulación

de lo público vaya unida la perpetuación de mitos y malentendidos que ocultan o justifican dicha manipulación.

El Estado español viene promoviendo desde hace un siglo obras hidráulicas de oferta en nombre del interés general. Hace más de un siglo, cuando la dotación de obras hidráulicas era muy escasa y estaban todavía por regular las grandes cuencas de un país con una hidrología tan irregular como el nuestro, parecía generalmente justificado acordar a las obras de regulación promovidas por el Estado una clara función pública. Y cuando estaban la mayoría de las vegas por regar, el potencial hidroeléctrico por aprovechar y las viviendas por abastecer, parecía lógico estimar también de utilidad pública fomentar la ampliación de dichos aprovechamientos y, muy particularmente, del regadío. A la vez que la parquedad del consumo de agua permitía ver enormes “excedentes” en los principales ríos a su paso por la Meseta e idealizar las ventajas de promover su trasvase hacia el Sureste más templado y árido.

Sin embargo, cada vez tiene menos sentido este proceder que se ha seguido arrastrando por inercia. Cuando la expansión de usos consumtivos en secanos y regadíos desinfló drásticamente —en cantidad y calidad— los hipotéticos “excedentes”, perdieron sentido las grandes operaciones de trasvase antes previstas. Cuando nuestro país tiene ya una espectacular dotación de infraestructuras hidráulicas, alcanzando el récord mundial en el porcentaje de superficie geográfica ocupada por embalses, no solo decayó la eficiencia y se disparó el coste económico y el daño ecológico de las nuevas obras hidráulicas, sino que se acabó apreciando que esta política genera efectos perversos. Cuando tras un siglo de grandes obras hidráulicas promovidas por el Estado, no se han conseguido satisfacer las exigencias de agua de la población, ni erradicar los efectos nocivos de la sequía, pero sí deteriorar gravemente los ecosistemas acuáticos y la hidrología superficial y subterránea del país, deberíamos reflexionar sobre los efectos colaterales perversos que conlleva el camino de gestión adoptado, a fin de corregirlos en vez de persistir en ellos.

El continuado empeño en resolver situaciones de carencia a golpe de obras (de oferta), contribuyó a expandir la escasez socialmente provocada, originando una espiral de insatisfacción y deterioro que todavía se encuentra en plena expansión. En efecto, al alimentar con cargo al presupuesto del Estado una política de obras hidráulicas de oferta de agua a bajo precio, se promovieron implícitamente prácticas de gestión y usos del agua muy dispendiosos, sin que las administraciones responsables de su gestión trataran de ponerles coto, ya que, dando por buenos estilos de vida y actividades cada vez más exigentes en agua, se generaban nuevas escaseces que justificaban a su vez nuevas inversiones, obras y negocios en su área de competencias. La mala gestión del agua contribuyó a ampliar el negocio de las obras y las nuevas concesiones hidráulicas, promoviendo en torno al agua “un despilfarro interesado”, como reza el título del monográfico de la revista *Archipiélago*⁷ (nº 57) sobre el tema. Se configuró así un potente conglomerado de intereses empresariales y corporativos en torno al negocio del agua, que abarca tanto lo público como lo privado, ya que se ha venido observando una estrecha ósmosis entre ambos dominios: el trasvase mismo de técnicos entre la administración pública del agua, la universidad y las empresas privadas con intereses en este campo ha sido una constante⁸.

⁷ “El agua, un despilfarro interesado”, título de la carpeta del nº 57 de la revista *Archipiélago*, septiembre 2003.

⁸ Así lo atestigua, por ejemplo, el informe *Aguas limpias, manos limpias. Corrupción e irregularidades en la gestión del agua en España*, FNCA, Madrid, enero de 2004, al observar, no solo que altos cargos de la Administración del agua vinieron de empresas con intereses en

En efecto, los tiempos en que las modernas políticas hidráulicas estatales —guiadas por el ideal *regeneracionista* de enderezar a base de obras hidráulicas la “España deforme”— representaron para muchos campesinos la liberación respecto a derechos feudales y prácticas caciquiles ejercidos por los antiguos “señores del agua”, pertenecen a épocas pasadas. Ahora la situación es muy distinta. La legitimación social que las políticas hidráulicas acumularon durante décadas con sus iniciales efectos liberadores y modernizadores, permitió que el nuevo complejo de intereses económicos, técnicos y administrativos formado en torno a la moderna explotación del agua pudiera operar prácticamente sin traba ni limitación alguna, y a cubierto de cualquier escrutinio público. Las condiciones para el abuso y las desviaciones de poder estaban dadas, y se fueron materializando. Aparecieron así nuevos “señores del agua” que, a modo de poderes fácticos, dictaban la política a seguir en este campo, haciendo del agua “un despilfarro interesado”. A finales del pasado siglo XX, los ecosistemas acuáticos españoles habían quedado reducidos a una sombra de lo que fueron en otro tiempo en su estado natural, y las políticas hidráulicas se mostraban cada vez menos acordes con el interés general que alegaban representar y más claramente ligadas a intereses particulares.

Desde hace algún tiempo, esta situación viene generando reacciones de rechazo en la sociedad española. La política del agua entendida como política de grandes obras hidráulicas viene siendo objeto de un creciente cuestionamiento científico y cultural. Sin embargo, estas nuevas percepciones sociales no se trasladan al ámbito de lo político. Mientras están en la oposición, las fuerzas políticas predominantes se hacen eco de la evidente insostenibilidad económica y ecológica de los enfoques estructuralistas dominantes, pero, paradójicamente, cuando llegan al gobierno se ven atrapados en la maraña de intereses, leyes e instituciones establecidos y proceden a aplicarlos de nuevo, predominando la inercia frente al cambio. Esto ocurrió con el gobierno del PP, salido de las urnas tras la derrota del PSOE en 1996, y está ocurriendo con el gobierno actual del PSOE, formado tras la derrota electoral del PP en 2004. Pues en el corto horizonte de la política habitual, es mucho más fácil contemporizar con el *statu quo* de grupos de presión e instituciones en vigor, que tratar de trascenderlos y modificarlos.

El PP fue muy crítico, desde la oposición, frente al proyecto de Plan Hidrológico elaborando por el PSOE en 1993. Este Plan, que puede considerarse la culminación de la política tradicional de obras hidráulicas⁹, no llegó a aprobarse durante la legislatura del PSOE, acosado por las críticas y las dificultades presupuestarias para financiar el elevado coste de las obras previstas, quedando desactivado después por la pérdida de las elecciones y la aparición del primer gobierno del PP. Este gobierno afirmó la necesidad de someter a revisión la política de aguas, anunciando para ello un Libro Blanco sobre el agua, así como la necesidad de modificar la LA/1985 en vigor. “¿Por dónde saldrá el Libro Blanco del Agua? ¿Cuáles serán las modificaciones legales y administrativas que se acabarán introduciendo?” —me preguntaba entonces (Naredo (1997) p.94) y respondía— “Aunque siempre se traten de racionalizar las

el tema y volvieron después a ellas bien posicionados, sino que estaban procesados por su exceso de celo en la defensa de intereses privados desde sus cargos públicos.

⁹ El proyecto de PHN de 1993 preveía aumentar el agua regulada en embalses en más de 7000 hectómetros cúbicos y el agua trasvasada entre cuencas en más de 3000. Este Plan trataba de configurar una gigantesca red de embalses y conducciones que, trascendiendo la natural separación de las cuencas, permitiera gestionar el agua como un sistema unificado en todo el país. Los diagramas del Plan que presentaban el funcionamiento de este sistema —calificado con nombre y siglas propias como el Sistema Integrado de Equilibrio Hidráulico Nacional (SIHENA)— adquieren hoy tintes surrealistas y están en franca contradicción con la actual normativa europea en este campo.

opiniones y propuestas con argumentos técnicos y consideraciones socio-económicas, lo candente de las polémicas sobre el agua deja entrever una pugna subyacente entre bloques de ideas e intereses sólidamente atrincherados, pugna de la que dependerá la orientación y profundidad de los cambios que se produzcan". Los hechos pusieron de manifiesto que los intereses sólidamente atrincherados del *statu quo* hidráulico tradicional fueron desactivando los propósitos de cambio y haciendo que las aguas volvieran al cauce de la política de promoción de obras de siempre. De las críticas iniciales del PP al estructuralismo hidráulico y los afanes iniciales de modificarlo a favor de la gestión del agua solo quedaron algunos vestigios. El primero de ellos fue la transferencia de las competencias sobre el agua al Ministerio de Medio Ambiente de nueva creación. Con ello se trataban de atender las dimensiones ambientales y sociales del agua desarrolladas en la Directiva Marco del Agua (DMA) de la UE, que daba así prioridad a la protección de la calidad de las aguas y de los ecosistemas vinculados a ellas y establecía la cuenca hidrográfica como unidad de gestión. La promesa de someter a discusión primero, y revisar después, la política del agua fue cayendo en el olvido. El Libro Blanco sobre el agua fue demorando su aparición, hasta que acabó saliendo, no al principio de la legislatura, para promover la reflexión sobre este tema clave, sino al final de la misma, para ahogar de mala gana la discusión con una sobredosis de datos y planteamientos poco esclarecedores. Con todo, este Libro Blanco reconocía la "crisis" de la política tradicional de obras hidráulicas y señalaba la "inxcusable necesidad de replantearla". Pero este replanteamiento no llegó. También se modificó la Ley de Aguas, con el fin inicialmente previsto de flexibilizar el régimen concesional y dar cabida a los "mercados de agua", pero —como luego veremos— este propósito tampoco llegó a hacerse realidad. La política en materia de aguas se continuó ejerciendo desde la misma Dirección General de Obras Hidráulicas, que ni siquiera cambió de nombre para escamotear su propósito, después de ser transferida desde el antiguo Ministerio de Obras Públicas al nuevo Ministerio de Medio Ambiente.

Tras las tribulaciones de la primera legislatura del PP, las cosas se aclararon en la segunda: el nuevo gobierno del PP precipitó la aprobación de un nuevo Plan Hidrológico con la misma orientación que el anterior, aunque con un volumen de obras más reducido y desequilibrado¹⁰. Subrayemos ahora que la ingeniería del consenso aplicada para conseguir el apoyo al Plan de los presidentes autonómicos del PSOE de Extremadura y de Castilla-La Mancha esconde algunos aspectos sórdidos. Los aspectos más oscuros tienen que ver con la cuenca del Júcar —la principal víctima de esta negociación— al ofrecer el agua de la cabecera de esta cuenca a los regadíos manchegos, como contrapartida a la aprobación de Bono del nuevo PHN del PP. "En 1997, los presidentes autonómicos Bono y Zaplana, con beneplácito del nuevo gobierno del PP, pactaron el Plan Hidrológico del Júcar que asignaba a diversos usos caudales inexistentes, sobre el mutuo entendimiento de que el nuevo Plan Hidrológico Nacional, cuya redacción ya estaba en marcha, vendría a tapar los "agujeros" hídricos que el Plan del Júcar dejaba en Valencia. Bono aseguraba así la definitiva cobertura legal para las extracciones de agua necesarias para mantener las subvenciones agrarias europeas a los regadíos de La Mancha oriental, y Zaplana adquiría, a cambio del Júcar, el voto manchego favorable al PHN, para ofrecérselo en bandeja al presidente Aznar. Así fue como finalmente se aprobó un Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar que no asignaba al propio río Júcar caudal mínimo alguno en su tramo final, una situación que quedó reafirmada en el PHN, por muy inconcebible que pueda parecer" (Estevan (2003) p.50).

Y ni siquiera el PSPV-PSOE de Valencia se atrevió a denunciar con contundencia esta destrucción planificada del principal ecosistema fluvial de la Comunidad Valenciana, lo

¹⁰ El nuevo PHN 2001 preveía trasvasar tres veces menos agua que el PHN 1993, teniendo el trasvase del Ebro un peso económico y territorial determinante en el mismo.

que explica en buena medida la perpetuación de unos malentendidos que refuerzan el voto mayoritario al PP en ese territorio, pese a la política hidráulica tan perjudicial para el mismo que había fraguado. Valga lo anterior para recordar que la oposición del PSOE al Plan Hidrológico del PP, capitaneada sobre todo por el Gobierno de Aragón y por la responsable de temas ambientales Cristina Narbona, distaba mucho de ser unitaria.

Como es sabido, el trasvase del Ebro no llegó a realizarse. La dificultad de contar con fondos comunitarios para financiar un proyecto tan oneroso como inadaptado a la normativa europea, fue demorando su realización a la vez que se desataba una creciente oposición al mismo en amplios colectivos de la sociedad civil, además del Gobierno de Aragón y de la responsable en temas ambientales del PSOE, Cristina Narbona, antes mencionados. En este contexto fueron poco a poco aflorando las graves inconsistencias del proyecto¹¹ que suscitaron informes negativos de los servicios técnicos de la Comisión Europea y continuas largas a subvencionarlo como inversión ambiental. Por último, la oposición unánime al proyecto del nuevo Gobierno “tripartito” de Cataluña y la derrota electoral del PP en el gobierno de la nación, sentenciaron de muerte el trasvase del Ebro. El nuevo presidente, Rodríguez Zapatero acordó ya desde el principio, en su pacto de investidura, derogar dicho trasvase, modificando para ello el PHN entonces vigente. El nombramiento como nueva ministra de Medio Ambiente, con competencias sobre el agua, de Cristina Narbona —crítica del trasvase del Ebro y defensora de las ideas de la nueva cultura del agua— zanjó este episodio, abriendo de nuevo las posibilidades del cambio en la orientación de la política en un tema tan crucial como es el del agua en nuestro país.

Nuestro libro *Ideas y propuestas para una nueva política del agua en España* (Estevan y Naredo (2004)) trataba de orientar el cambio en la política desde la promoción de obras hidráulicas hacia la gestión razonable del agua como recurso, cambio que cuanto más se retrasaba, más urgente se revelaba en nuestro país, para una política orientada a velar por el bien común, el interés general, público, mayoritario o como queramos llamarlo. Por fin la antigua Dirección General de Obras Hidráulicas pasó a denominarse Dirección General del Agua, presuponiendo que su nueva prioridad sería el agua y no las obras. Tras algunos nombramientos orientados a inflexionar la política en este sentido, los “señores del agua” volvieron a presionar con fuerza en defensa del *statu quo* de obras en proyecto. Las circunstancias arriba mencionadas habían eliminado esa guinda del pastel de obras propuesto que era el trasvase del Ebro, pero quedaba todo el resto del pastel contenido en el Anexo II del PHN, ampliado con mayores inversiones en desalación, y los “señores del agua” defendían con ahínco los trozos más succulentos, como eran el trasvase Júcar-Vinalopó y el trasvase Tajo-La Mancha¹². Con el agravante de que la presión sobre el actual gobierno del PSOE para dar continuidad a la política de promoción de obras hidráulicas, se vio también reforzada por la inercia de prácticas electoralistas descarriladas que daban por buena la demagogia reinante, al ofrecer “agua para todos” sin precisar bien los escasos caudales disponibles en las cuencas cedentes y sin hablar de costes, ni de quien tendría que soportarlos. En las zonas más conflictivas, los propios dirigentes del PSOE continuaron siendo víctimas de esta demagogia e incluso se vieron arrastrados por ella, acabando por demandar más agua incluso de la que venía ofreciendo el anterior gobierno del PP, sin revisar el sentido y la solvencia de las hipotéticas demandas.

¹¹ Los absurdos en inconsistencias del proyecto de trasvase del Ebro se detallan en Naredo (2003). Véase también Arrojo (coord.) 2001.

¹² Todo ello con la idea de que, al forzar la escasez en las cuencas cedentes del Tajo y del Júcar, se acabarían por desempolvar los viejos y arrumbados proyectos de trasvasar aguas del Duero y del Ebro.

En regiones tan claves como Castilla-La Mancha o Valencia —que determinan junto con Murcia las relaciones entre la Meseta Sur y el litoral mediterráneo— las organizaciones autonómicas del PSOE, ya sea desde el gobierno o desde la oposición, se posicionaron como abanderados de esa política y presionaron, con empeño digno de mejor causa, en favor de proyectos como el trasvase Júcar-Vinalopó desde la cabecera valenciana del Júcar (apenas iniciado en enero de 2004 por el gobierno anterior), o el nuevo (aunque de propuesta ya antigua) trasvase Tajo-La Mancha, proyectos ambos cuya carencia de sentido económico y ecológico se puso de manifiesto sin asomo de duda en los informes de las comisiones de expertos creadas sobre los mismos a instancias de la Comisión Europea¹³. Bajo el efecto de estas presiones, el gobierno mantuvo en primera instancia ambos proyectos, aunque el final acabó siendo bastante distinto para uno y otro.

En el trasvase Júcar-Vinalopó, a partir del cambio de gobierno las obras fueron aceleradas en la mayor medida posible desde instancias próximas a la dirección del PSPV buscando llegar a una situación de hechos consumados. Sin embargo, con el paso de los meses arreciaron las protestas contra la obra y se acabaron sumando a ellas colectivos con gran arraigo social, como los regantes del Júcar e incluso numerosos alcaldes del PSOE de la Ribera. La situación hizo crisis en el verano de 2005, tras lo cual se pactó una solución ecléctica consistente en tomar el agua desde la desembocadura y vinculada al caudal ecológico, de modo que el trasvase sólo fuera posible si el río tuviera hasta su desembocadura el caudal ecológico que le negaba el Plan Hidrológico de 1997 todavía vigente.

Por su parte, la aprobación del trasvase Tajo-La Mancha dio lugar a su rápida ejecución y contribuyó a reforzar —en vez de a paliar— la negativa del gobierno de Castilla-La Mancha a trasvasar agua para riego hacia Murcia a través del acueducto Tajo-Segura. Lo que ha obligado en 2005 al Consejo de Ministros a imponer una “solución” al reparto de agua entre la Meseta y el Litoral mediterráneo, evidenciando que no se trata —como postulaba la justificación tradicional de los trasvases— de “llevar agua de donde sobra a donde falta” sino de repartir una escasez generalizada por la expansión incontrolada de los regadíos. El hecho de que un episodio similar tuviera lugar hace diez años, durante la sequía de 1995, evidencia lo poco que se ha avanzado en la gestión económica del agua. Cuando la irregularidad estacional e interanual es una característica intrínseca del clima mediterráneo, una gestión del agua razonable debería de tener asegurada la garantía de los abastecimientos prioritarios y más valorados, mediante la cesión voluntaria y remunerada de los concesionarios que usan el agua de forma menos rentable, sin necesidad de reunir el Consejo de Ministros para acordar envíos de agua. Por otra parte, la aceptación por el gobierno de exponentes tan claros de la vieja política de promoción de obras hidráulicas hizo que la Fundación Nueva Cultura del Agua —que había compartido codo a codo con Cristina Narbona la oposición al antiguo PHN del PP— se viera en la obligación de desmarcarse de este giro de acontecimientos sacando, en abril de 2005,

¹³ Los dos últimos apartados de Estevan y Naredo (2004) *Ideas y propuestas para una nueva política del agua*, Bilbao, Bakez, Col. Nueva Cultura del Agua, pp. 87-126, están dedicados a enjuiciar los proyectos de trasvases Tajo-La Mancha y Júcar-Vinalopó. Puede encontrarse información más detallada que evidencia la sinrazón económica y ecológica de estos dos proyectos en los informes más recientes elaborados por Estevan y Naredo en el marco de las correspondientes Comisiones de Expertos creadas en el Mº de Medio Ambiente a propuesta de la UE. Sobre La Mancha y Valencia véase textos de Estevan y Naredo incluidos como documentos en la página Web de la Fundación Nueva Cultura del Agua, que definió también su postura en un manifiesto (www.unizar.es/fnca). El único éxito de los informes que hicimos para la Comisión de Expertos sobre el proyecto de trasvase del Tajo a La Mancha (a través del acueducto Tajo-Segura) consistió en que, al evidenciarse la irracionalidad del proyecto, la UE se negó a financiarlo, teniendo que sufragarlo el Estado con cargo al presupuesto.

un comunicado que llevaba por título “La política oficial se aleja de la nueva cultura del agua”, que la prensa —siempre atenta a los intereses políticos y empresariales hegemónicos— a penas divulgó.

En resumidas cuentas, la penosa situación actual de la gestión del agua en España no es el simple fruto de la ineficiencia de la administración (pública) hidráulica como gestora del agua o de la planificación y del intervencionismo estatal (presumiblemente orientados al servicio del interés público). El verdadero problema estriba en que, de hecho, esta administración no ha tratado nunca de gestionar el agua, sino de promover obras hidráulicas y que los planes no han sido planes de gestión del agua, sino planes de inversión en infraestructuras, justificados con tintes paternalistas, para facturar buenos proyectos de obras y otorgar discrecionalmente nuevas concesiones de aguas públicas a beneficiarios privados. Es cierto que esta política se revela cada vez más costosa económica, ecológica y socialmente y que no encaja bien con normativa europea. Pero ¿hasta cuando puede perdurar? ¿Cuándo se pasará al fin de promover obras hidráulicas a gestionar el agua misma; o, también, de la economía de la obra hidráulica a la economía del agua como recurso?

En mi opinión, es ingenuo esperar reformas profundas derivadas de la mera aplicación del derecho comunitario, más bien éste inducirá revestir los mismos planes y políticas con “distintos collares”, para que pasen los tenues controles establecidos, mientras siga siendo hegemónico el *statu quo* hidráulico interno antes mencionado. Tal vez sea la Política Agraria Común la que puede acarrear mayores cambios en el régimen hidráulico peninsular, mediante la reducción y desintensificación de cultivos unidas al desarme del proteccionismo agrario. En lo que concierne al panorama interno, pese a los gestos iniciales a favor de una nueva cultura del agua practicados por el gobierno al principio de la presente legislatura, hemos visto decisiones importantes que no van por ese camino. Y es que no cabe pensar que la difícil tarea de desactivar el conglomerado de instituciones, intereses, presiones y justificaciones de la vieja economía de promoción de obras hidráulicas (ahora reforzada con el mayor recurso a la desalación), para sustituirlo por otro orientado a promover la buena gestión del agua como recurso, pueda acometerse sin un acuerdo firme de gobierno que lo apoye y sin cambios importantes en la normativa. Así ocurrió en los EEUU, cuando en 1978 el propio presidente Carter impugnó la lista de proyectos de obras hidráulicas subvencionadas, para dar paso a la economía del agua¹⁴. Y así tendrá que ocurrir en España. Hasta el momento hay que decir que esto solo ha ocurrido para el trasvase del Ebro, pero no para la política del agua en general, como atestigua la falta de unidad de criterio antes mencionada que se observa entre los propios dirigentes políticos del partido gobernante. A mi juicio el cambio tendrá lugar, no tanto por el contexto poco favorable a la subvención de grandes obras hidráulicas¹⁵, o porque el despilfarro económico y el deterioro ecológico llegan a tales extremos que fuercen, al fin, a gestionar lo público —el “dominio público hidráulico” del que habla la actual legislación, que incluye las aguas de propiedad privada— atendiendo al interés público, sino sobre todo porque los movimientos sociales y los intereses privados mayoritarios empujen con fuerza a favor de esta reconversión. En lo que sigue volveremos sobre este tema.

¹⁴ Cfr. Arrojo y Naredo (1997), p. 35.

¹⁵ Aunque resulte previsible que, cuando los ingresos del Estado declinen junto con la coyuntura, tras desinflarse la burbuja inmobiliaria que alimentaba su auge, habrá menos alegría en la financiación de grandes proyectos hidráulicos. Recordemos que el anteproyecto de PHN 93 quedó desactivado, en buena medida, por el recorte de los ingresos del Estado y el déficit presupuestario que acusaba la economía española en la fase de declive que siguió al *boom* inmobiliario anterior, el que murió con los festejos de 1992.

4. Tercera Paradoja: Los intereses privados dominantes no quieren mercados de agua

La tercera paradoja estriba en que, curiosamente, los intereses privados hegemónicos no quieren que se generalicen mercados o bancos de agua entendidos como centros de intercambio en los que se produzcan transacciones libres y transparentes entre concesionarios y usuarios¹⁶. El hecho de que estos intereses privados hegemónicos no hayan propiciado la implantación de tales centros de intercambio¹⁷ mediante la puesta en marcha del marco institucional propicio para que puedan prosperar, confirma el sentido de esta paradoja. Porque la implantación de estos mercados o centros de intercambio exigiría clarificar y ordenar el oscuro panorama actual de disponibilidades, derechos y usos efectivos del agua, originando procesos de revisión que prefieren no abrir los interesados en mantener el statu quo. A la vez que no hace falta ser muy agudo para darse cuenta de que la extensión de estos mercados, con información solvente y transparente sobre las disponibilidades y derechos de agua, desinflarían las proyecciones crecientes de demanda y despilfarro de agua que sirven para promover el negocio empresarial y corporativo vinculado a la realización de nuevas obras hidráulicas de oferta y al reparto de nuevas concesiones.

El equívoco se produce al presuponer que los mismos intereses privados alcanzan a todos los individuos en general o que los intereses privados son siempre partidarios del *laissez faire* mercantil y de la igualdad de derechos y oportunidades, lo que no ocurre en sociedades tan desiguales y polarizadas como la nuestra. Pues al igual que

¹⁶ Esta paradoja tiene cierto contenido tautológico que evidencia su formulación inversa: si los intereses privados hegemónicos hubiesen querido los mercados de agua, éstos ya se habrían implantado, por que si no no serían hegemónicos. Cabe preguntarse, también, si hay un interés público independiente de esos intereses privados hegemónicos que tienden a suplantarla y cómo se define. La elaboración y expresión de tal interés público está ligada a la llamada democracia participativa, cuya la salud depende de la existencia de una sociedad civil estructurada que no es para nada inmutable, sino que evoluciona día a día reforzándose,... o declinando, hasta llegar a su posible disolución: el auge de la tiranía va unido al declive de las relaciones sociales de afinidad, amistad y cooperación que configuran esa sociedad civil (que solo pueden mantenerse en oposición a dicha tiranía), relaciones que se encuentran bajo mínimos en la era de caciquismo “democrático” que nos ha tocado vivir. A la vez que la atonía o inexistencia de esa sociedad civil otorga al Estado despótico carta blanca en la definición de lo que ha de considerarse como interés público, que aparece generalmente vinculado a los intereses privados de grupos que manejan el poder. La actual ausencia de los filtros propios de una democracia participativa permite seguir definiendo y defendiendo impunemente, desde el Estado, en nombre del interés público o nacional los más extravagantes proyectos de obras hidráulicas, que luego tiene que enmendar penosamente, si acaso, la participación ciudadana con argumentos y protestas populares. Como no cabe entrar ahora a fondo en estos temas, en lo que sigue optamos por considerar el interés público como una especie de interés privado ampliamente mayoritario, generalmente acorde con la buena gestión del agua y los ecosistemas a ella vinculados, que establece la DMA. Pero ese interés privado mayoritario no acostumbra a manifestarse, a diferencia de los intereses oligárquicos hegemónicos, en la actual democracia que se dice representativa, pero que no es participativa. Lo que si está claro es la diferencia entre propiedad pública y privada, al identificar la primera con la propiedad del Estado y la segunda con la de particulares y empresas, existiendo entre medias propiedades comunales y cooperativas que escapan a la dicotomía antes señalada. Pero la gestión de la propiedad pública estatal puede y suele contribuir a alimentar negocios e intereses privados, sin que a menudo ello pueda censurarse, dada la indefinición de los intereses públicos.

¹⁷ Preferimos mejor hablar de centros de intercambio que de mercados, para evitar la gran carga ideológica que arrastra la palabra mercado y que suscita sentimientos encontrados, para algunos de reverencia, para otros, de animadversión. Pues en lo que sigue no consideraremos el mercado ni como panacea ni como lacra, sino como mero instrumento o centro de intercambio, cuyos resultados dependerán precisamente de cómo se regule o instrumente.

los intereses bien privados de la nobleza del Antiguo Régimen,... o los de la burguesía franquista, se decantaron bien a favor de privilegios, licencias, concesiones y monopolios y no veían con buenos ojos el *laissez faire* mercantil, ni la igualdad de derechos y oportunidades, tampoco el grueso de los constructores y beneficiarios del actual estructuralismo hidráulico, ni los actuales propietarios y concesionarios de aguas, tienen por qué ver con buenos ojos la clarificación del confuso panorama actual, unida al establecimiento de centros de intercambios de agua, que operen en régimen abierto y con información fidedigna de los caudales y derechos que se ofrecen y demandan a cada precio.

4.1. Los mercados de agua deben aportar la flexibilidad necesaria para gestionar bien la irregularidad de caudales disponibles

Sin embargo, en un país con una hidrología tan irregular como el nuestro cobra especial importancia el primero y más elemental de los seis criterios que, a juicio de Howe, Schurmeier y Saw (1986), debería cumplir una gestión razonable del agua: el criterio de *flexibilidad* en la asignación de las disponibilidades de agua¹⁸. Y los “mercados”, “bancos” o centros de intercambio de agua pueden constituir un instrumento de primer orden para facilitar la *flexibilidad* necesaria para gestionar la tradicional irregularidad de precipitaciones y caudales propia de nuestro país. Es más, el hecho de que se estime que el agua destinada a riego representa en España cerca del 80 % de los usos consumptivos y que en muchos cultivos aporte a los agricultores unos ingresos muy bajos por metro cúbico utilizado, hace que los problemas de abastecimiento urbano no puedan achacarse a la escasez, sino a la mala gestión del agua disponible. En esta situación, como habíamos sugerido hace tiempo (Naredo, 1997, p. 24) “los usos agrarios deberían hacer las veces de colchón flexible que contribuyera, junto con las costosas infraestructuras de regulación y almacenamiento, a garantizar con solvencia y economía, la seguridad de los abastecimientos más vitales y valorados”.

4.2. Los mercados de agua pueden contribuir también a gestionar el agua en régimen de escasez descartando proyectos de generación o trasvases disparatados

En Naredo, 2007 se formularon las reglas relativas a los costes del agua que debe respetar una buena gestión económica de este recurso, acorde con los enunciados en la Directiva Marco del Agua (DMA), siendo una de estas reglas la que indica que el *coste de generación de nuevos recursos* no debe de superar al *coste de reasignación local del recurso*. El hecho de que no existan en España precios del agua fruto de transacciones institucionalizadas de forma amplia y transparente en forma de “bancos” o “mercados” de agua acarrea la desinformación sobre el *coste de reasignación local del recurso* y hace que se promuevan y subvencionen impunemente desde la

¹⁸ Tras la *flexibilidad*, vienen las exigencias de *seguridad* y *equidad* en los abastecimientos de agua. La *flexibilidad* puede ser compatible con la *seguridad*, si los derechos sobre el agua y los acuerdos voluntarios de transferencia son claros e inequívocos. Lamentablemente, la situación de *inflexibilidad* y opacidad que caracterizan la situación actual, hacen de cada sequía una situación de emergencia fuente de *inseguridad* para usuarios y concesionarios, al someterlos sin previo aviso a restricciones y expropiaciones, además de provocar la indefensión de los propietarios y concesionarios de aguas que pierden sus caudales como consecuencia de la actual guerra de pozos y captaciones. Por el contrario, la información transparente y los acuerdos voluntarios entre concesionarios o propietarios de agua para derivarla hacia los usos más vitales y valorados en caso de sequía, les otorga a la vez *flexibilidad* y *seguridad*. Sin embargo, la *equidad* en el abastecimiento de agua ha de alcanzarse con el apoyo de la normativa, ya que cuando las dotaciones de agua y de poder adquisitivo son muy desiguales no hay “mano invisible” que guíe al mercado hacia situaciones equitativas.

administración megaproyectos hidráulicos con *costes de generación de nuevos recursos* previsiblemente muy superiores a los de *reasignación*, relegando al terreno ceremonial los análisis comparativos coste-eficiencia entre las posibles medidas, que recomienda la DMA¹⁹.

La simple información de los muy escasos ingresos por metro cúbico que genera buena parte del agua destinada al regadío, evidencia las amplísimas posibilidades que ofrece la *reasignación local del recurso* en España, con costes que se revelan bastante moderados. Se ha estimado que el 42 % del agua aplicada al regadío en 2001 se destinó a cultivos con márgenes netos inferiores a 0,20 €/m³ y el 24 % a cultivos con márgenes netos comprendidos entre 0,20 y 0,40 €/m³ (MMA (2006) *Análisis Económico de los Usos del Agua*, p. 147. Este informe ha sido ampliado y actualizado: véase MMA (2007) que reproduce la información antes indicada). Es más, el citado informe muestra que el 32% del agua se aplica al cultivo de cereales con un margen neto de 0,06 €/m³ como promedio²⁰, y ello pese a que en la muestra utilizada estaban poco representadas las cuencas del Ebro y del Duero, que se cuentan con gran presencia de estos cultivos. Con lo cual, extrapolando estos datos al conjunto del agua aplicada al regadío, puede imaginarse que existe un enorme embalse con cerca de 9 km³ de agua anuales que —al obtener márgenes netos medios de 0,06 €/m³— podrían reasignarse en parte hacia usos mucho más valorados y minoritarios²¹ con un *coste de reasignación local del recurso* previsiblemente inferior a 0,25 €/m³. E incluso en las zonas supuestamente más necesitadas y receptoras del fallido trasvase del Ebro, como es la cuenca del Segura, la fuente antes indicada cifra para esta cuenca en 565 Hm³ el agua destinada a cultivos con márgenes netos inferiores a 0,4 €/m³, lo que desautoriza —desde el punto de vista de la gestión del agua²²— el interés de promover en ellas proyectos de *generación de nuevos recursos* con costes directos mucho más elevados (a los que se añadirían los costes de oportunidad ocasionados al detraer el agua de la cuenca cedente). Así, no es tanto la construcción de nuevos y cada vez más costosos e ineficientes embalses en unas cuencas ya tan manifiestamente reguladas lo que demanda la gestión del agua en nuestro país, sino la regulación flexible de ese enorme embalse de agua destinada a regadíos con muy escasa rentabilidad por metro cúbico derivado.

4.3. Trasvases entre usos, no entre cuencas

En el contexto antes indicado, propugnar la necesidad de acometer trasvases de agua a larga distancia, con importantes costes de bombeo²³, para asegurar el

¹⁹ El Anexo III.b de la Directiva 2000/60/CE estipula que han de realizarse análisis comparativos coste-eficacia entre las distintas medidas, entre las que cuenta la reasignación local de caudales, para establecer los programas de medidas idóneas.

²⁰ Estos cultivos se mantienen, entre otras cosas, porque reciben subvenciones superiores al margen neto obtenido por la venta de la cosecha (según el citado informe, reciben una subvención media de 0,07 €/m³). De ahí que la política de subvenciones no sea ajena a tal estado de cosas.

²¹ El agua destinada a abastecimiento urbano se estimó, para 2001, en el documento citado en solo 3,5 km³.

²² Aunque no desde el punto de vista de los interesados en facturar obras faraónicas subvencionadas.

²³ El mismo trasvase Tajo-Segura requiere un bombeo en la cabecera de trescientos metros, a la vez que se pierde la energía que podría generar el agua trasvasada en su descenso hacia el mar, en las centrales hidroeléctricas de la propia cuenca del Tajo. No en vano, cuando se hizo el acueducto Tajo-Segura las empresas hidroeléctricas de la cuenca del Tajo solicitaron y recibieron indemnización por las pérdidas de energía asociada al agua derivada hacia el trasvase, que no podrían turbinar ya en sus instalaciones. Estas pérdidas sumadas a la energía requerida por el bombeo de cabecera antes mencionado, hacen que el coste total de energía

abastecimiento urbano en zonas como La Mancha o Murcia, que cuentan con enormes extensiones de regadío, es un insulto a la razón, cuando este abastecimiento se podría resolver el problema de forma mucho más sencilla y económica: insistimos, que sería mucho más barato para los usuarios urbanos y rentable para los regantes, tener apalabrada la venta para abastecimiento de una pequeña fracción del agua mayoritariamente utilizada en los regadíos, para hacer uso de ella cuando la climatología adversa lo hiciera necesario.

Así, tampoco es la promoción de trasvases de agua, forzados y financiados por el Estado, entre cuencas o territorios lejanos, lo que exige una gestión razonable del agua en nuestro país, sino facilitar transferencias libres entre usuarios próximos, que ha venido frenando tanto la rigidez del régimen de concesiones finalistas antes mencionado, como la falta de información y conexión entre potenciales oferentes y demandantes de agua, y de las infraestructuras necesarias para realizar dichas transferencias.

4.4. Requisitos para la instalación de mercados

Pero la instalación de centros de intercambio, calificados como “mercados” o “bancos” de agua, capaces de facilitar libre y consensuadamente estas transferencias no es tarea fácil. En primer lugar, exige definir con claridad la situación de los caudales renovables disponibles en relación los derechos de propiedad, las concesiones y los usos del agua, para hacer que afloren con transparencia verdaderas ofertas y demandas de agua renovable con titularidad y caudal bien acreditados, como es obligado en cualquier centro de intercambio solvente, es decir, que otorgue seguridad a las transacciones garantizando que éstas sean de pleno derecho²⁴. En segundo lugar, habría que compatibilizar el criterio de *flexibilidad* con la regulación del régimen de concesiones y derechos sobre el agua, lo que no es una cuestión menor ya que alcanza a la figura básica del sistema: a la figura de la concesión administrativa misma, como invento de la revolución liberal inspirado en precedentes del Derecho romano. Y en tercer lugar, habría que regular el propio funcionamiento de los centros de intercambio, estableciendo las normas a las que deban de atenerse los nuevos “mercados” o “bancos de agua”, para que cumplan adecuadamente su función.

4.5. Mercado como panacea versus mercado como instrumento

Sin embargo, cuando en la polémica actual se acostumbra ora a santificar, ora a demonizar la idea de mercado, resulta difícil razonar sobre ella tomándola como mero instrumento. También hay que advertir que el mercado absolutamente libre o descontextualizado no existe, ya que su existencia tiene que apoyarse por fuerza sobre un marco institucional y unos derechos de propiedad específicamente definidos que condicionan su funcionamiento. En lo que sigue trataremos de añadir algunas precisiones sobre los problemas, los pasos a dar y los posibles resultados en la instrumentación de tales mercados o centros de intercambio.

asociado a cada metro cúbico de agua enviada por el canal Tajo-Segura supere con creces al coste de desalación del agua del mar. (Estevan, A. (2008), *Desalación, Energía y medio ambiente*. Panel Científico-Técnico FNCA. Borrador aportado en comunicación personal).

²⁴ Por ejemplo, las bolsas de valores otorgan seguridad a los llamados mercados bursátiles garantizando con certeza la naturaleza y titularidad de los valores objeto de compra-venta, así como los precios y compromisos de pago de las operaciones. Y eso que el mundo financiero alcanza cotas de complejidad bastante más difíciles de regular que las referentes a los intercambios de agua.

4.6. Los excesos de la planificación pública y de la desregulación privada

Cabe advertir, no obstante, que la situación está viciada por la polémica que ha inducido a presentar el problema de la privatización y mercantilización de lo público como el gran problema, entre otros, de la gestión del agua. En el caso de España tal aseveración induce a soslayar, por un lado, que, en contra de lo que pueda hacer creer la LA/1985 cuando habla de ese teórico “dominio público hidráulico”, buena parte del mismo continúa siendo privado²⁵ y, por otro, que, en lo concerniente a las aguas de propiedad pública, lo que ha traído problemas hasta el momento no ha sido el mercado sino la ausencia del mismo, unida a la promoción masiva de obras hidráulicas planificada desde el Estado y la sobredimensión de concesiones otorgadas con afanes paternalistas. Como ya se ha indicado, esta planificación imperativa culminó con el proyecto de PHN de 1993, con tal sobredosis de obras hidráulicas a un horizonte de veinte años, que dejaba en pañales a los planes quinquenales de la antigua Unión Soviética. En ese contexto, se juntó el descontrol y la sobreexplotación de las aguas privadas —mayoritariamente subterráneas—, con la sobredimensión de caudales, proyectos y concesiones de aguas públicas—mayoritariamente superficiales—, sin que se lograra la gestión coordinada de ambas que la LA/1985 enunciaba como objetivo. De esta manera la posible implantación de mercados o centros de intercambio de agua amplios y solventes, se topa con el doble obstáculo de la desregulación actual de las aguas privadas y de los vicios, inercias y lagunas de actual régimen de concesiones de aguas públicas.

4.7. El desfase entre derechos y caudales

En lo que concierne a las concesiones y derechos sobre el agua, hay que advertir que el aumento de los usos consuntivos del agua observado por todo el territorio —ligado, no solo al aumento del regadío, sino también al mayor consumo derivado de las repoblaciones forestales y los cultivos de secano²⁶— desencadenó procesos de sobreexplotación de aguas superficiales y subterráneas que trajeron consigo la desaparición, reducción o contaminación de los caudales de numerosos pozos, fuentes y surgencias a través de galerías tollos y lagunas que venían siendo utilizados desde épocas inmemoriales. Y esta pérdida de caudales y derechos preexistentes corrió paralela a la apertura y profundización de un sinnúmero de captaciones tanto legales como ilegales o clandestinas en el marco de las actualmente denominadas “guerras del agua”. Como consecuencia de esta “huida hacia delante”, en las cuencas más problemáticas —como son las del Júcar, el Segura o el alto Guadiana—, los derechos son muy superiores a los caudales medios renovables que, para colmo, los planes hidrológicos acostumbran a sobrevalorar (Naredo y Estevan, 2006). Con lo cual tienden a hacerse crónicas las situaciones de “sequía” en las que la falta de caudales impide ejercitar todos los derechos. A ello se unen numerosas extracciones ilegales, de modo que el agua comprometida y extraída es muy superior a la disponible en régimen renovable, observándose derechos sin caudal y extracciones de caudales sin derechos.

²⁵ El problema no es que se hayan privatizado o se vayan a privatizar aguas de propiedad pública, sino que las aguas privadas, no se han publicado o nacionalizado, ni va camino de ocurrir, como sugería timidamente la LA/1985.

²⁶ Por ejemplo, la extensión de las plantaciones de eucaliptos por los montes de Andalucía y Extremadura se asocia fácilmente al agotamiento de manantiales y pozos. Pero también debería asociarse la realización de labores más profundas al mayor gasto en evapotranspiración de los cultivos, al permitir ampliar la reserva de agua del suelo en los secanos y, con ello, el abonado y los rendimientos.

4.8. El necesario reajuste entre extracciones, derechos y caudales renovables

De ahí que desde hace más de diez años no me canse de insistir en que “resulta prioritario aclarar las coincidencias y discrepancias entre el agua disponible, el agua registrada y el agua utilizada, precisando la naturaleza de los usos” (Naredo, 1995 y Estevan y Naredo, 2004 p.38) instaurando para ello “*un sistema estadístico y registral completo y actualizado*” que pueda servir de base a un proceso de negociación en gran escala orientado reajustar los derechos y el agua utilizada a la medida de los caudales renovables. Y en lo referente a las concesiones de aguas públicas hay que advertir que tradicionalmente vienen estando muy sobredimensionadas, pidiendo a gritos su revisión y redefinición. Las concesiones de agua mayoritariamente destinada riego, acostumbran a atribuir dotaciones que doblan a las requeridas por los cultivos y, además, para abastecerlas se suelen derivar caudales muy superiores, que con frecuencia doblan al de las dotaciones, debido a pérdidas o deficiencias de los sistemas de riego. El doble efecto de la sobredimensión²⁷ de las dotaciones y del agua derivada, hace que esta pueda multiplicar en muchos casos por cuatro al agua efectivamente requerida por los cultivos. Hay que subrayar que la Administración ha venido incumpliendo sistemáticamente su deber se revisar a la baja esas concesiones sobredimensionadas²⁸ e incluso en ocasiones ha facilitado o consentido que concesionarios privados se lucren de estos errores, inercias o malversaciones de caudales públicos. La instalación de mercados o bancos de agua debe de vincularse, así, al reajuste de derechos y extracciones indicados, ya que no es razonable promover ventas de agua fruto de extracciones ilegales o insostenibles o de concesiones muy sobredimensionadas que no estaban siendo utilizadas porque excedían con mucho a la finalidad prevista en la concesión, o porque esa finalidad había desaparecido, por ejemplo, al destinarse a otros fines las antiguas parcelas de riego. Cuando este reajuste está lejos de producirse, da vergüenza ajena oír hablar de promover la participación en la gestión del agua, a la vez que se silencia este problema capital que debería ser analizado y debatido por ésta a la luz del día.

4.9. La buena gestión empieza por “poner orden en casa”

No se trata, pues, de descubrir de pronto una solución mágica en este campo, sino de aplicar lo que desde hace tiempo se sabe y más de uno hemos venido reiterando: lo primero es “poner orden en casa” y, para ello, hay que aclarar de una vez por todas el problema antes mencionado de los derechos y de su necesario reajuste atendiendo a

²⁷ Desde hace tiempo hemos venido constatando esa sobredimensión de las dotaciones de agua para riego. El texto de Erruz (1997) incluido en López-Gálvez y Naredo (eds.) 1997, pp. 202-232, ilustra esta sobredimensión en “tres casos de comunidades de usuarios que optaron por romper las rigideces de las actuales concesiones finalistas”. El interés de los tres casos referidos reside en que —como señala Erruz (p. 204)— “la concesión o concesiones iniciales han resultado modificadas, sustituidas o, simplemente, adaptadas para atender a usos o finalidades distintas de las inicialmente previstas y sin que ello represente la supresión o decaimiento del primer aprovechamiento que determinó su otorgamiento”, evidenciando en los tres casos el exceso de caudales inicialmente concedidos para riego. Las transacciones derivadas de esta reorientación de caudales o bien tuvo que realizarse al margen de la legalidad vigente, o bien hizo falta legislación específica para otorgar plena legalidad al cambio de destino del agua.

²⁸ En López-Gálvez y Naredo (1997) (p. 21) se señalan las disposiciones que facultan a la Administración hidráulica reducir suministros de agua “aun cuando hubieran sido objeto de concesión” y a “acordar la reducción o suspensión de cualquier aprovechamiento de agua” y la revisión de las propias concesiones cuando los objetivos prioritarios de ahorro así lo demandan.

una información solvente sobre los caudales disponibles, tradicionalmente sobredimensionados por la planificación hidrológica. Recordemos las dos primeras conclusiones sobre “el marco legislativo” a las que llegaba Emilio Pérez en el libro *La gestión del agua de riego* (López-Gálvez y Naredo (eds.) 1997, p. 353): “*Primera*: Difícilmente se logrará ninguna mejora en la gestión del agua... en nuestro país (salvo las que puedan derivarse de los avances tecnológicos²⁹...) si no se empieza por aplicar plenamente la legislación vigente en actualización de concesiones y de aprovechamientos privados de agua³⁰... Ninguna gestión es posible sin el conocimiento de la realidad a gestionar, por lo que el funcionamiento del régimen concesional y registral de la Ley de Aguas viene a constituir requisito *sine qua non* de cualquier otra medida legal, institucional o, incluso, económica, de la gestión de los regadíos... [En el mismo *Libro Blanco del Agua* se insistía en ello]. *Segunda*: Esa determinación y actualización de los derechos sobre el agua para riego es, por otra parte, presupuesto indispensable para cualquier medida de flexibilidad del sistema concesional actual. Solo cuando los derechos de aprovechamiento de agua estén perfectamente definidos y legalizados será posible autorizar transacciones que tengan esos derechos como objeto, pues la indefinición del objeto de los derechos imposibilita la disponibilidad legal de los mismos derechos³¹”.

4.10. Tribulaciones de la puesta al día registral

Una vez visto que la determinación y actualización de los derechos sobre el agua es presupuesto indispensable para instrumentar con éxito medidas flexibilizadoras del sistema concesional y para hacer una gestión razonable, en general, interesa añadir algunas precisiones sobre lo ocurrido. Pues no nos estamos refiriendo a un país imaginario, sino a uno con un marco legislativo bien concreto con desajustes públicos e incumplimientos privados bien evidentes, que han de tenerse en cuenta para enderezar la situación.

En primer lugar hay que recordar que el régimen transitorio de la LA/1985 estableció el Registro de Aguas —como sucesor del Registro de aprovechamientos de aguas públicas, creado en 1901— en el que debían constar las concesiones y aprovechamientos de dichas aguas públicas, así como las autorizaciones de ocupación o utilización del dominio público hidráulico, estableciendo que este Registro coexistiera con el Catálogo de Aguas Privadas “procedentes de manantiales, pozos o galerías”. Además, en las disposiciones transitorias (DT) 2^a y 3^a, se otorgaba a los titulares de derechos sobre aguas privadas la posibilidad de acreditar sus derechos ante la Administración e inscribirlos en el Registro de Aguas a título de “aprovechamientos temporales de aguas privadas” por un plazo de cincuenta años desde el 1 de enero de 1986, a partir del cual se preveía que pasaran a ser aguas públicas, a la vez que se otorgaba preferencia a sus titulares para que siguieran

²⁹ Los “avances tecnológicos” también pueden arrojar consecuencias negativas para la gestión del agua, si se carece de un marco institucional adecuado para controlarlas: esto ha ocurrido, por ejemplo, con los avances en los equipos de bombeo y transporte a presión del agua, que han extendido la sobreexplotación de acuíferos y las “guerras de pozos” por toda la geografía del país.

³⁰ “mediante los oportunos expedientes de revisión, modificación e, incluso, caducidad, —proseguía el texto citado— y en la inscripción de todos los aprovechamientos... en el Registro de Aguas, en el Catálogo de Aprovechamientos de Aguas privadas y (en cuanto sea posible, a pesar de la voluntariedad de la inscripción) en el Registro de Propiedad, así como en el seguimiento y control de los aprovechamientos administrativos”

³¹ “Esa flexibilización del sistema concesional —advierte el texto citado— no sería viable si se llegara (en las actuales circunstancias) a pretender la privatización de los derechos de agua mediante un cambio radical del régimen jurídico vigente, que redundaría en inseguridad jurídica (y desastre ecológico) y no lograría los objetivos de racionalización en los usos del agua...”

utilizándolas en régimen de concesión administrativa. Se preveía también que los titulares de aguas privadas que no los inscribieran en el citado Registro, mantendrían su titularidad “de la misma forma que hasta ahora”, pero no podrían gozar de la protección administrativa que se deriva de la inscripción en el Registro de Aguas” y deberían declararlos ante los organismos de cuenca para asegurar su inclusión en el Catálogo de Aguas Privadas (DT 4^a). La propia norma disponía que “el carácter opcional” de elegir una u otra alternativa eximía a la Administración de cualquier obligación compensatoria a quienes decidieran inscribirse, dando el primer paso para que sus aguas se acabaran haciendo públicas. Pese a que el régimen transitorio dejaba en manos de los propietarios de aguas privadas la decisión de conservar, no ya el uso, que parecía garantizado, sino la titularidad privada del agua, desató una enorme polvareda crítica, apoyada con varios recursos de inconstitucionalidad que impugnaban la ley por violar la sacrosanta propiedad privada, que el Tribunal Constitucional acabó resolviendo a favor de la ley a finales de 1988.

Con todo, una vez confirmada la constitucionalidad del RT y ampliamente transcurrido el plazo de tres años previsto para inscribir las aguas privadas en el Registro, el *Libro Blanco del Agua (2000)* advertía “un gravísimo déficit de inscripción” de las aguas privadas. Años después se ha estimado que “más del 80 por ciento de los titulares de aguas subterráneas no se han inscrito en el Registro de Aguas y que los datos que nos ofrece el Catálogo de aguas privadas muestran que tampoco puede entenderse que figuren en él” (ref. Sánchez Jordán, 2007), manteniéndose la conclusión de que “el correcto funcionamiento del Registro y del Catálogo de Aguas Privadas sigue siendo una asignatura pendiente” (Llamas, 2004). Aunque el programa Alberca de actualización del Registro de concesiones actualmente en curso prometía terminarse a fines de 2007, es seguro que esta conclusión seguirá estando vigente ya agotada la presente legislatura, sobre todo en los que concierne al Catálogo de aguas privadas, en obligada conexión con las de propiedad pública.

El persistente desorden en este campo no puede entenderse sin el predominio de poderes interesados en mantenerlo como medio de perpetuar el *statu quo* de derechos y concesiones, evitando su revisión y publificación. Creo que los más de veinte años transcurridos desde que se promulgó el régimen transitorio son suficientes para tomar conciencia del fracaso de la transición prevista y extraer las enseñanzas necesarias para concebir medidas que favorezcan más eficazmente la actualización de los Registros de Aguas y los Catálogos de Aguas privadas. A mi juicio, tales medidas deberían de ser menos tímidas y contar con sanciones e incentivos económicos más claros y significativos que favorezcan el proceso de revisión y actualización conjunta de caudales, derechos y concesiones. Pues aunque la Administración podría recortar derechos y concesiones a la medida de los caudales renovables sin estar obligada a indemnizar a los titulares afectados por tales recortes³², no cabe descartar a priori la

³² Por ejemplo, tal y como señaló Antonio Embid Irujo en un Informe jurídico sobre el tema (cuyas conclusiones recoge el documento *Planteamiento de Futuras Actuaciones para la Solución de los Problemas Hídricos del Territorio de la Cuenca del Guadiana Relacionado con los Acuíferos de La Mancha Occidental y del Campo de Montiel* (1996) del CHG), argumentando que “la propiedad sobre las aguas subterráneas ha sido siempre una propiedad especial, con un estatuto jurídico creado por el legislador” y que , como tal, se puede redefinir esa propiedad sin mediar indemnización cuando tal propiedad, no solo atenta contra la función social de la misma, sino que su ejercicio lleva incluso a su propia extinción, en los casos de sobreexplotación de las aguas subterráneas. En el documento arriba citado existe documentación parcial de la importancia de los derechos de aguas superficiales y subterráneas que se fueron perdiendo a medida que avanzó la sobreexplotación de los acuíferos: se tenía noticia de que dicha perdida afectaba, en 1996, en 342 concesiones, que dominaban 24.526 hectáreas de riego, además de otras para uso industrial (como la de la planta térmica de Puertollano) o hidroeléctrico.

posibilidad de indemnizar para mantener la paz social y asegurar el éxito de la revisión. En cualquier caso, el hecho de que la sobreexplotación conduzca inevitablemente a la pérdida de derechos, debe de ser subrayado a la hora de negociar el rescate de los mismos con las asociaciones de regantes u otros usuarios o titulares³³. Estos procesos de negociación deberían de ser amplios y transparentes, para garantizar un trato igualitario a los titulares, por lo que, insistimos, da vergüenza ajena oír hablar a representantes de la Administraciones y la política de su afán de promover la participación, a la vez que se silencian estos aspectos que deberían ocupar un lugar prioritario en un proceso participativo.

4.11. Carencias e incoherencias de la información de base sobre las disponibilidades y usos del agua

Otra asignatura pendiente es la que demanda la revisión de los caudales anuales medios (en cantidad y calidad) que ha venido manejando la planificación hidrológica para dimensionar infraestructuras, concesiones y usos. Ya hemos avanzado la fundada sospecha de que estos caudales han venido estando tradicionalmente sobrevalorados³⁴, como ya se indicó en las *Cuentas del Agua en España* (Gascó y Naredo, 1994 y Naredo, 1997) y se insistió después en Naredo y Estevan, 2006. Este aspecto tan fundamental aparece ignorado en los informes elaborados por el MMA (2006 y 2007) para atender a las demandas de la DMA e incluso en el proyecto de reglamento para instruir los nuevos planes de cuenca, lo que originó nuevos comentarios y propuestas por nuestra parte (Estevan, La Calle, Naredo, 2007). Por lo que sugerimos también incluir esta cuestión entre los “Análisis de Carencias” que deben realizarse con anterioridad al establecimiento de los Programas de Medidas establecidos en el Artículo 11 de la DMA. Pues, en el caso español, la evolución de las aportaciones naturales, en cantidad y calidad, y su relación con las concesiones y los usos reconocidos por la planificación actualmente vigente, es una cuestión clave que afecta al estado ecológico de muchas “masas de agua”, tanto superficiales como subterráneas.

Pero tras la carencia de análisis antes indicada, se encuentra otra referida a la calidad de la información de base que, lejos de mejorar, por lo general, ha accusado un retroceso en el último decenio. La red de aforos no solo se ha reducido, siendo a todas luces insuficiente para seguir el estado de las “masas de agua”, sino que sus datos arrojan discontinuidades y lagunas geográficas y temporales y su información contiene con más frecuencia de la deseada datos inexactos o incoherentes. Por otra parte siguen faltando las mediciones directas de la evapotranspiración real y potencial, la infiltración (en cantidad y calidad),... o de la reserva de agua de los suelos, atendiendo los climas, suelos, vegetación, sistemas de riego, etc. que serían necesarias para calibrar bien los modelos capaces de predecir con solvencia el impacto de los cambios de usos del suelo y los sistemas de cultivo sobre las aportaciones en calidad y cantidad de las cuencas.

Resulta todavía más doloroso que el oscurantismo sobre el agua efectivamente utilizada en los distintos usos, con especial referencia al regadío, persista a pesar de la

³³ Si estas indemnizaciones se ajustan al lucro cesante del agua efectivamente utilizada, se podría amortizar el exceso de derechos con importes relativamente moderados con relación a los que reclaman los megaproyectos hidráulicos al uso: en el caso de La Mancha, la alternativa de la amortización de ese exceso de derechos supondría una cantidad muy inferior al coste del absurdo trasvase Tajo-La Mancha actualmente en curso (véase Gascó, López-Sanz y Naredo, 2004).

³⁴ La tradicional tendencia a inflar recursos y recortar costes resulta coherente en una planificación servil a la política de promoción de obras hidráulicas.

aparición de nuevas estadísticas elaboradas sobre el tema por el Instituto Nacional de Estadística. Pues cuando se profundiza en el análisis del uso del agua en territorios y usos concretos, los datos de las nuevas estadísticas muestran tales incoherencias o discrepancias con otras fuentes, que las hacen inaceptables. Por ejemplo, al recurrir ingenuamente a la *Encuesta (por correo) sobre el suministro de agua para riego* del INE para analizar el regadío de la Comunidad de Madrid (CM), se apreció que las cifras de la encuesta mostraban una evolución anual tan extremadamente errática que resultaba inadmisible³⁵. También se observaron anomalías en los datos que ofrece para la CM la *Encuesta (por correo) sobre suministro y tratamiento del agua* del INE³⁶.

Al estar trabajando sobre los usos del agua en la Comunidad de Madrid (CM)³⁷ acogí con gusto el reciente informe antes citado del MMA 2007 con la esperanza de que aportara datos esclarecedores. Sin embargo el nuevo documento, no solo silencia las incoherencias de las estadísticas del INE mencionadas que dice utilizar, sino que presenta datos discrepantes con los de esta estadística y con los de otras fuentes, añadiendo nuevos elementos de confusión. Pues ello se produce sin mencionar esas discrepancias, ni detallar el origen estadístico de los nuevos datos discrepantes. Por ejemplo, las cifras del consumo industrial de agua en año medio difieren de las que se venían manejando, tanto para el total como, sobre todo, para los datos desglosados por cuencas. El Libro Blanco del Agua³⁸ del año 2000 cifró el consumo industrial de agua para el conjunto nacional en 1,6 km³ y el INE³⁹ lo hizo en 1,5 km³, para 1999, mientras que el citado documento del MMA rebaja esta estimación a 0,96 km³, para 2001 (Tabla 2.6, p. 41). Pero el baile de cifras se amplía considerablemente cuando se desciende al nivel de cuenca y se comparan los datos ofrecidos en cada una de estas fuentes. Por ejemplo, el uso de agua por la industria en la Cuenca del Tajo asciende a

³⁵ Por ejemplo, sin ánimo de exhaustividad en la crítica, el agua “distribuida” a las explotaciones agrarias en la CM pasa en el sexenio 1999-2005 analizado en la encuesta, de 132 hm³ en 1999 a 220 en 2000, para volver a caer en 2003 a los 147 antes mencionados. Estas oscilaciones se acusan también en la estimación del agua “concedida” para riego, que pasa de 167 en 1999 a 229 en 2000; 231 en 2001,...para volver a caer a 174 en 2004, cuando es evidente que las concesiones no pueden estar sujetas a semejantes oscilaciones. Más sorprendente resulta que el total del agua concedida para riego coincide con el agua concedida superficial, cifrando en cero para la CM las concesiones de agua subterránea (lo cual hace sospechar que dichas “concesiones” se refieren solo a aguas de propiedad pública, olvidando o excluyendo los derechos sobre las aguas de propiedad privada, pero esta sospecha no justificaría la ausencia antes mencionada). El desglose de agua aplicada por cultivos o tipos de riego arroja oscilaciones o carencias todavía más impresentables. Por ejemplo, el agua distribuida a explotaciones con riego por aspersión se estima que no llega a alcanzar 1 hm³ en los cinco años que van desde 1999 a 2004 para saltar de pronto a 32 hm³ en 2005. Al igual que el agua distribuida a explotaciones con cultivos herbáceos distintos del maíz pasa de 35 hm³ en 1999,...a 165 en 2001,...o que la distribuida a explotaciones con cultivo de maíz solo aparecen con dato en dos de los seis años considerados, como si se tratara de un cultivo ocasional raro...

³⁶ Los datos de esta fuente sobre el volumen de agua “controlada y distribuida” en la CM difieren significativamente de los estimados a partir de la información bastante sólida del Canal de Isabel II y en la evolución desglosada de la encuesta se observan también oscilaciones y discrepancias difícilmente justificables: por ejemplo, la estimación del agua “controlada y distribuida para consumos municipales” pasa de 67 hm³ en 2003 a 23 en 2004,... o aparecen consumos elevados en ramas de producción inexistentes en la CM, que pueden haberse atribuido erróneamente a este territorio al estar ubicadas en él las sedes de sus empresas, pero no sus plantas.

³⁷ En la investigación contratada por el CYII, actualmente en prensa: Naredo, J.M. (coord), Carpintero, O., Frías, J., Saa, A. y Gascó, J.M. (2008) *El agua virtual y la huella hidrológica de la Comunidad de Madrid*.

³⁸ Ministerio de Medio Ambiente, (2000): *Libro blanco del agua en España*, Madrid, MMA, p. 279.

³⁹ INE, *Estadística del uso del agua en la industria*, 1999 (www.ine.es).

25 hm³ según el Libro Blanco, a 48 hm³ según el INE y a 175 hm³, según el reciente informe del Ministerio del MMA, oscilando de 1 a 7 tales estimaciones, todas ellas realizadas por la Administración. Lo cual hace realidad el proverbio chino que dice que para saber la hora hace falta un buen reloj, pero no varios malos que marquen horas diferentes, con los que permaneceríamos en la ignorancia.

En el empeño de arrojar algo de luz en este panorama confuso aportando alguna cifra coherente del consumo industrial de agua en la CM, en la investigación citada se completó la información del agua que reciben las industrias desde la red (mayoritariamente abastecida por el Canal de Isabel II (CYII)) con las captaciones directas de las industrias (que figuran en los registros de la Confederación Hidrográfica del Tajo y del Ministerio de Industria, Tecnología y Ciencia) obteniendo los siguientes resultados. El abastecimiento para usos industriales facilitado por el CYII se encuentra estabilizado durante el último decenio oscilando en torno a los 36 hm³. Añadiendo a esta cifra la estimación media anual del agua captada directamente por las industrias de la CM (cifrada en unos 19 hm³) se estima que el consumo industrial de agua en la CM oscila durante el último decenio en torno a los 55 hm³. Y como la esta comunidad ocupa el 83 % de la población industrial de toda la cuenca del Tajo, cabría esperar que el consumo industrial del agua se situara en esa cuenca en torno a los 66 hm³. Cifra bien diferente de los 175 hm³ de agua “facturada” y los 226 de agua “distribuida” para uso industrial atribuida en el documento del MMA que venimos comentando. Y esto es bien poca cosa si lo comparamos con las previsiones de ese documento para el ya cercano 2015: se estima en 287 y 371 hm³, respectivamente, el agua “facturada” y el agua “distribuida” para fines industriales en ese año (cuadros 2.15 y 2.16), otorgándole un lugar a todas luces prioritario en el consumo industrial de agua en España. En fin, que tal vez se estén desarrollando tan potentes instalaciones industriales que hagan que la cuenca del Tajo vaya camino de emular en nuestro país a la cuenca el Ruhr en sus mejores tiempos, sin que el principal abastecedor que es el CYII ni los investigadores autóctonos tengamos noticia de ello o tal vez se trate, más bien, de un ejemplo de consumo de “agua virtual”, en el más estricto sentido de este término, que solo existe sobre el papel. Parece como si las propias estadísticas e informes tuvieran un propósito cada vez más ceremonial, orientado sobre todo a responder formalmente a las exigencias de la UE y no a informar de verdad con datos solventes sobre la realidad de este país.

Valgan estos comentarios como botón de muestra para señalar que siguen vigentes las carencias e incoherencias de la información de base sobre las disponibilidades y usos del agua, que habíamos denunciado ya hace diez años y que, por ende, se mantienen bien vigentes los ocho puntos que agrupaban las prioridades de mejora de la información básica entonces sugeridas, que no es cosa de reproducir ahora de nuevo (Naredo, 1997a, p. 24-25). Lo mismo que la situación actual invita a concluir hoy este epígrafe con las mismas observaciones finales que entonces subrayaban “que la información es condición necesaria para la buena gestión económica, sea ésta del signo que sea. Que la mejora de la información debe considerarse como un proceso estrechamente vinculado a la voluntad de mejorar la gestión. Y que la confusión de medidas con pseudomedidas o de datos estadísticos con imputaciones subjetivas, que hasta ahora se ha venido produciendo, no puede más que dañar ese proceso en detrimento del conjunto. Evitemos en pues en lo sucesivo esa confusión, así como la corrupción técnica que supone la utilización acrítica de datos sin certificado de nacimiento estadístico válido, como base común de proyecciones y modelos”.

4.12. Regulación de los mercados de agua y flexibilización del régimen concesional

Pero la puesta en marcha de mercados de agua no solo debe de ir unida a la actualización y reajuste conjunto de la estimación de las disponibilidades, usos y derechos del agua, sino que también y sobre todo exige acometer los replanteamientos del marco legislativo necesarios para posibilitar y regular dichos mercados, con las prioridades y orientaciones que se establezcan. Hay que recordar que se produjo un intento legislativo fallido en este sentido. En efecto, en la primera legislatura del PP, la ministra Isabel Tocino —del recién creado Ministerio de Medio Ambiente— acreditó su fe liberal lanzando, al poco de ser nombrada, una buena filípica en favor de los mercados del agua en una conferencia pronunciada en la Universidad Internacional (de verano) Menéndez Pelayo de Santander. Y durante su mandato trató de implantarlos, llegando incluso a modificar, en 1999, la Ley de Aguas de 1985, con la pretensión de dar cobertura legal a los intercambios de agua y posibilitar así la creación de mercados o “bancos” o “bolsas de agua” con el fin declarado de apoyar la “asignación eficiente” de este recurso. Sin embargo, esta modificación de la Ley fue una gran ocasión perdida: la fallida Ley 46/1999, no solo se olvidó de la necesaria puesta al día de los derechos (sobre la que tanto había insistido el *Libro Blanco del Agua*), sino que contiene una regulación disparatada e inviable, que en ocasiones, curiosamente, se muestra más restrictiva de la transmisibilidad de los derechos sobre las aguas públicas de la que existía con anterioridad⁴⁰. Pues la regulación legal orientada a posibilitar los supuestos “mercados” o “bancos de agua” se acometió por personas que ignoraban manifiestamente el marco legal general, dando pie a un verdadero desatino legislativo inaplicable en la práctica. La posible ineptitud de los artífices de la reforma parece ir en este caso unida al desinterés de los poderes fácticos en la puesta en marcha de tales centros de intercambio, como ha evidenciado posteriormente en el escaso empeño de promoverlos corrigiendo los fallos e inoperancias de ese primer intento. Pues el intento de la ministra Tocino pasó al olvido con el giro antes mencionado de los posteriores gobiernos del PP a favor de la defensa cada vez más crispada y demagógica del trasvase del Ebro y otras obras hidráulicas. Y, ya prácticamente agotada la legislatura del gobierno del PSOE, puede decirse que la ministra Narbona no tuvo mejor suerte en este sentido, como no podía ser de otra manera, cuando ni siquiera se planteó retocar la regulación legal que impide su desarrollo.

4.13. ¿Que intereses impiden que los mercados del agua lleguen a implantarse?

Cuando el tiempo pasa sin que se clarifique la información sobre disponibilidades y derechos de agua y sin que se pongan en marcha los mercados de agua, hemos de preguntarnos por los frenos que impiden su desarrollo. Ya hemos advertido que el actual desorden y opacidad de información beneficia a los intereses hegemónicos de constructores, productores y transportistas de agua, deseosos de ampliar sus ventas, favoreciendo una espiral de obras y despilfarro que redunda en perjuicio de la mayoría de la población y de su medio ambiente. Cuando se instalaron los bancos de agua en California, las hipotéticas demandas —que justificaban ya hasta la traída de agua de

⁴⁰ La regulación legal hecha en la Ley 46/1999, en la época de la ministra Isabel Tocino, ha sido comentada minuciosamente en varios trabajos por J.L. Moreu anunciando acertadamente lo que luego ocurrió en la práctica: que no se aplicaría esa desastrosa legislación, al estar orientada con ingenuidad doctrinaria, pero sin los necesarios conocimientos del contexto jurídico en el que tenía que desenvolverse. Véase el último y más cuidadoso comentario de esta regulación: Moreu, J.L. (2006a) “La oscura y deficiente regulación del mercado de agua”, en el *Libro homenaje al profesor Manuel Amorós Guardiola*, Madrid, 2006, Centro de Estudios Registrales, Tomo I, pp. 1209-1286. Estos comentarios aparecen resumidos también en Moreu (2006b).

Canadá— se redujeron de hecho a la mitad (Arrojo y Naredo, 1997), dando al traste con el discurso de obras hasta entonces dominante. Es evidente que la información clara sobre las disponibilidades, los derechos, los usos y la disposición a pagar y a comprar agua entre usuarios y concesionarios no favorece los intereses hegemónicos vinculados a las grandes obras hidráulicas⁴¹. Como tampoco interesa a los titulares de derechos con poder suficiente como para conseguir las autorizaciones, o la permisividad implícita, necesarias para vender su agua a precios muy superiores a los que aflorarían en los mercados de agua amplios y competitivos. Ambos grupos de intereses convergen, así, a favor de mantener *statu quo* haciendo que no sea un accidente que los intentos políticos de clarificar la información y de instaurar el mercado amplio y transparente en este campo no hayan llegado a puerto.

4.14. Mercados versus transacciones ocasionales o clientelares de agua

Al no haberse revisado y actualizado la información sobre disponibilidades, derechos y usos del agua no pueden construirse mercados de agua mínimamente amplios, informados y competitivos, pero si acuerdos discretionales de cesión de derechos que otorguen pingües beneficios a algunos concesionarios de caudales muchas veces sobredimensionados y/o sin uso efectivo. El grado de irracionalidad al que han conducido las rigideces del actual régimen concesional⁴² ofrece un terreno abonado para presentar cualquier acuerdo o cambio flexibilizador como favorable al interés general, sin discutir su contenido concreto. Esta es la manera de satisfacer los afanes de venta de agua de algunos concesionarios con suficiente poder como para arrancar de la Administración la autorización o la permisividad necesarias, sin abandonar los intereses ligados a la construcción de nuevas obras hidráulicas de oferta, que con la implantación de mercados amplios y transparentes se vería seriamente amenazados. Lo cual explica que hasta el momento solo se hayan arbitrado desde la Administración este tipo de acuerdos discretionales de cesión de agua para usos urbanos desde determinadas comunidades de regantes, que cuentan a menudo con concesiones sobredimensionadas y/o escasamente utilizadas. Y junto a estas transacciones clientelares autorizadas de agua, operan otras más o menos consentidas y opacas que se producen de forma desregulada, generando una especie de mercado “sumergido” de agua que se sitúa en las antípodas de aquel otro transparente cuyas bondades exaltan los manuales⁴³.

Así, no hay que confundir las cesiones puntuales o clientelares de agua (TCA), ni aquellas otras “sumergidas” (TSA), con las transacciones realizadas en centros de intercambio —ya sea en forma de bancos de agua (TBA) o de mercados de agua (TMA)— operadas tras haber actualizado e informado adecuadamente todo lo tocante

⁴¹ Un indicador de esa hegemonía viene dado por el hecho de que, como ha recordado en ocasiones Federico Aguilera, el mismísimo PHN de 2001 fuera presentado por el entonces ministro Matas en la propia sede SEOPAN, es decir, en la sede de la patronal de las empresas de obras públicas.

⁴² Tal vez el ejemplo más modélico de esta irracionalidad fruto de la rigidez y opacidad del régimen concesional fuera llevar, durante la sequía de 1995, un barco con 30.000 tm (o m³) de agua (es decir el equivalente al gasto anual de agua de unas 6 ha de regadío) para el abastecimiento urbano de una isla como Mallorca, que cuenta con 20.000 ha de regadío. Sobre todo cuando, para colmo, no solo el barco tomó el agua de una comunidad de regantes del Delta del Ebro, facultada por ley a vender el agua, sino que cuando el barco llegó a su destino, se vio que el agua transportada carecía de la calidad requerida para el abastecimiento urbano.

⁴³ Ya vimos que ni siquiera las transacciones de agua que se operan en Tenerife, utilizadas a veces ingenuamente como modelo de mercados de agua, cumplen de hecho con los requisitos de apertura y transparencia, ni con la funciones, que normalmente se les atribuyen a estos mercados, constituyendo, más bien, un prototipo de lo que hemos llamado mercado “sumergido”, opaco, caciquil y desregulado de agua.

a los caudales y las concesiones disponibles, y establecido una regulación jurídica adecuada de tales centros de intercambio que debe velar, entre otras cosas, por la conservación de dominio público hidráulico. Por lo tanto debe evitarse en lo sucesivo la confusión entre contratos de cesión y mercados de agua. Para ello debe reservarse la denominación de transacciones de mercados (TMA) o bancos de agua (TBA) a aquellos contratos de cesión que tengan lugar en centros de intercambio debidamente regulados⁴⁴. Evidentemente, a diferencia de lo que hoy ocurre, la potenciación de estos centros pasa por evitar las transacciones que se operan al margen de ellos.

5. Algunas conclusiones y recomendaciones finales

A la luz de lo anterior cabe concluir que la instalación y regulación de mercados o centros de intercambio de agua es un tema que aparece obligadamente asociado al desplazamiento desde la tradicional política de promoción de obras hidráulicas (de oferta) hacia otra que promueva la buena gestión económica del agua y de los ecosistemas asociados. Se estima que para conseguirlo, más que anteponer soluciones ideales imaginarias, hay que profundizar en el conocimiento riguroso del país real, con ánimo de apoyar coherentemente en el marco institucional relacionado con el agua mejoras efectivamente realizables. La DMA establece el marco jurídico general en el que dicha regulación debe encajarse.

Desde el ángulo de la planificación hidráulica, tanto las “cesiones de derechos” como los “centros de intercambio” han de integrarse en lo que la normativa vigente acorde con la DMA denomina “programas de medidas”. Como se ha indicado la existencia de “centros de intercambio” que generen precios del agua fruto de transacciones bien informadas, amplias y transparentes, es un requisito indispensable para apoyar los análisis comparativos coste-eficacia de las distintas medidas que la DMA recomienda. En caso contrario, la desinformación sobre el coste de la reasignación local del recurso provocaría la parcialidad de estos análisis, permitiendo que se sigan promoviendo impunemente desde la Administración proyectos hidráulicos con *costes de generación de nuevos recursos* previsiblemente muy superiores a los de *reasignación* e incumpliendo la regla elemental que indica que los costes de aquellos no deben de superar los de éstos (Naredo, 2007)⁴⁵.

Por otra parte la instalación “centros de intercambio” y la regulación de la “cesión de derechos”, en general, deben de practicarse tomando en consideración otras medidas

⁴⁴ La legislación actual, más precisa que el debate público, se refiere a dos figuras jurídicas diferentes: el “centro de intercambio” —que podría denominarse mercado o banco de agua— y el mero “contrato de cesión” de derechos, evitando confundir la existencia de “contratos de cesión” o incluso las “transacciones de derechos de aprovechamiento de agua” con la existencia de mercados.

⁴⁵ La ambigüedad que se observa en la definición y los procedimientos de cálculo de los costes constituyen otra dificultad a superar para aplicar con éxito las recomendaciones de la DMA. El trabajo citado (Naredo, 2007) contiene propuestas que permiten superar dicha indefinición por el lado de los costes, complementando al presente texto en el propósito de otorgar solidez a los análisis comparativos coste-eficacia que propone la DMA. Cabe anticipar que el citado trabajo evita y critica el extendido empeño de identificar sin más “costes del recurso” con “costes de oportunidad”, que resulta de aplicar mecánicamente el arsenanal de la teoría económica ordinaria a las demandas de la DMA. Pues en el documento citado (Naredo 2007) se presenta una visión más amplia y transdisciplinar de los costes “del recurso” y se señala su conexión con los costes “ambientales” y de “los servicios”, postulando que no deben ser ni unidimensionales ni aditivos, como presuponen los enfoques económicos ordinarios. Además hay que recordar que el coste de reasignación no cae del cielo, sino que depende de la normativa que regule lo que pueda y no pueda reasigarse y en qué condiciones.

previas o alternativas de carácter permanente, relacionadas con la modificación o caducidad de las concesiones, o de carácter temporal⁴⁶. También han de considerarse en dicha regulación aspectos relacionados con los requisitos, costes y consecuencias de las propias operaciones de cesión de derechos que no cabe detallar aquí. Algunos de ellos han sido comentados a lo largo del texto y encajarían en ese “poner orden en casa” revisando y actualizando conjuntamente caudales, concesiones y derechos para evitar tanto enriquecimientos injustos por el uso desregulado del dominio público hidráulico como la sobreexplotación y deterioro de este último. Otros tienen que ver con los requisitos de transparencia y participación activa de todas las partes interesadas, con la coordinación administrativa y su encaje en la planificación hidrológica, con la evaluación y el seguimiento del funcionamiento y las consecuencias de la actividad de los nuevos centros de intercambio,... o con posibles subvenciones encubiertas unidas a las operaciones de cesión⁴⁷. El establecimiento y la regulación de los “centros de intercambio” y los “contratos de cesión” debería de considerar todos estos extremos para establecer las necesarias cautelas orientadas a evitar abusos y consecuencias negativas sobre el dominio público hidráulico.

¿Podrán por fin llegar a puerto los cambios mentales e institucionales que permitan la instalación amplia y transparente de verdaderos mercados o bancos de agua? Hemos visto que este paso estaría por fuerza vinculado a aquel otro más general a dar desde la tradicional política de promoción de obras hidráulicas hacia la gestión del agua y sus ecosistemas y, al igual que éste, no podrá darse sin el apoyo firme del Gobierno. Porque para practicarlo hay que hacer política con mayúscula, pasando de contemporizar con los intereses hoy dominantes, a contar con el apoyo de la mayoría de la población objetivamente interesada en el cambio. Para ello hay que subrayar los problemas y disfunciones actuales para reclamar soluciones, en vez de seguirlos soslayando y ocultando con ánimo de perpetuar el *statu quo*. Y, para ello, hay que potenciar los foros de discusión y negociación adecuados en los que se informen, seleccionen y apoyen los cambios a emprender. A la vez que todo esto presupone apoyar la revitalización de las asociaciones de usuarios, propietarios y concesionarios de agua, incentivando sus funciones como gestores, y no solo como distribuidores, del agua, rompiendo con la inercia de un comportamiento viciado por el paternalismo hidráulico tradicional⁴⁸. Todo esto, insistimos, supone iniciar una potente campaña

⁴⁶ Entre las que se encuentran las encaminadas a evitar los abusos de derecho y el desperdicio o el mal uso de las aguas (art. 50.4 RDL 1/2001 y 50.4 RD 849/1986), la posible sustitución del origen de los caudales concedidos (art. 61.3 y 92.h RDL 1/2001), así como otras más generales sobre la limitación o condicionamiento de los usos del dominio público hidráulico (art. 55.2 RDL 1/2001 y 90.2 RD 849/1986), el régimen de explotación de los embalses y acuíferos (art. 55.1 RDL 1/2001 y 90.1 RD 849/1986), o las que regulan las medidas en casos excepcionales (art. 58 y 56 RDL 1/2001).

⁴⁷ Frecuentemente las cesiones o transacciones de agua se materializan utilizando las infraestructuras públicas de transporte de agua, cuyo uso debería de ser objeto de contraprestación económica. En algunas de las TCA que han tenido lugar, no solo se ha usado gratuitamente la red de infraestructuras públicas, sino que se han realizado nuevas inversiones públicas a fondo perdido para posibilitar dichas transacciones.

⁴⁸ En nuestra introducción al libro sobre *La gestión del agua de riego* (1977) (López –Gálvez y Naredo, 1997) insistimos mucho en este punto clave para resolver un doble problema que lastra la gestión del agua en nuestro país: por una parte, la falta de capacidad y/o autoridad de la Administración para cumplir sus funciones relacionadas con la gestión del agua y, por otra, el desinterés por la gestión del agua que muestran las asociaciones de regantes, ocupadas en distribuir y solicitar caudales y ayudas al Estado. Este segundo problema limita la posibilidad de superar el vacío que genera la actual incapacidad de la administración pública del agua para ejercer las funciones de gestión y control que la ley le encomiendan, cediendo competencias a instituciones capaces de asumirlas. Por ello señalábamos que “la cesión de competencias debería ir acompañada de programas de formación, motivación y reconversión de las

racionalizadora para “poner orden en casa” contando para ello con los principales grupos de concesionarios y usuarios objetivamente interesados en el cambio. Si esto no ocurre, y si el propio partido gobernante mantiene la presión favorable al *statu quo* hidráulico en las regiones más conflictivas, seguirá sin clarificarse el panorama confuso de las disponibilidades y los derechos, sin implantarse con amplitud mercados de agua y, en general, sin que se acabe produciendo de hecho el tan esperado desplazamiento de objetivos y políticas desde la promoción de obras hidráulicas de oferta hacia la gestión del agua y sus ecosistemas.

Y la cuestión estriba en que—como vaticiné hace tiempo (Naredo, 1997a, p. 22)— “sin mercados de agua ni foros de negociación adecuados, sin asociaciones de usuarios responsables de la gestión con los que se pueda convenir el necesario reajuste entre exigencias y disponibilidades y sin un marco de información (física, monetaria y jurídica) generalmente admitido para ello, el “problema del agua” está llamado a transformarse en “guerras del agua”... Las carencias observadas en estos requisitos nos han llevado por la pendiente del enfrentamiento y la crispación social, haciendo que el “problema del agua” sea un calvario cada vez más problemático para los políticos con competencias en el tema”.

instituciones receptoras para hacer que puedan estar a la altura de sus nuevos cometidos”... [ya que] “en caso contrario, el vacío antes mencionado seguiría manteniéndose al encomendar la gestión a instituciones que hoy carecen en buena medida de la vocación y los medios necesarios para llevarla a buen fin” (p.29). Estas, y otras muchas, sugerencias a favor de la buena gestión del agua cayeron en saco roto, evidenciando que la buena gestión del agua no ha venido siendo un tema prioritario de hecho para los políticos, aunque a veces fuera de referencia obligada en el ceremonial discursivo de los media.

Referencias

- Aguilera Klink, F. (2002) *Los mercados de agua de Tenerife*. Bilbao, Bakeaz.
- Arrojo, P. (coord.) *El Plan Hidrológico Nacional a debate*. Bilbao, Bakeaz.
- Arrojo, P. y Naredo, J.M. (1997) *La gestión del agua en España y California*. Bilbao, Bakeaz.
- Bauer, C.J. (2004) *Canto de sirenas. El derecho de aguas chileno como modelo para reformas internacionales*. Bilbao, Bakeaz.
- Embid Irujo, A. (1996) Informe jurídico sobre el rescate de derechos de agua para riego cuyas conclusiones recoge el documento *Planteamiento de Futuras Actuaciones para la Solución de los Problemas Hídricos del Territorio de la Cuenca del Guadiana Relacionado con los Acuíferos de La Mancha Occidental y del Campo de Montiel* (1996) de la CHG.
- Erruz, J. (1997) Reasignaciones, concesiones sucesivas y aprovechamientos compartidos. Tres casos de comunidades de usuarios que optaron por romper las rigideces de las actuales concesiones finalistas. En López-Gálvez, J. y J.M. Naredo (eds.) *La gestión del agua de riego*. Fundación Argentaria y Visor Distribuciones, 203-232.
- Estevan, A. (2003) El Plan Hidrológico Nacional: destapando la olla. Sobre la política hidráulica nacional de España. *Archipiélago*, 57: 43-57.
- Estevan, A. y J.M. Naredo (2004) *Ideas y propuestas para una nueva política del agua*. Bilbao, Bakeaz.
- Estevan, A., La Calle, A. y Naredo, J.M. (2007) Las series hidrológicas en la instrucción de la Planificación hidrológica, texto accesible en la Web de la Fundación Nueva Cultura del Agua (www.unizar.es/fnca).
- Gascó, J.M. y Naredo, J.M. (dirs.) (1994) *Las Cuentas del Agua en España*, 6 vol. (trabajo contratado por la D.G. de la Calidad de las Aguas, MOPTMA). Hay versión resumida en inglés: Naredo, J.M. (1997) "Spanish water accounts (sumary report)" en San Juan, C. y Montalvo, A. (eds.) (1994) *Environmental economics in the European Union*, Mundi-Prensa y Universidad Carlos III, Madrid, 369-443.
- Gascó, J.M., López Sanz, G. y Naredo, J.M. (2004) Informe sobre los problemas del agua en La Mancha y sus posibles tratamientos, con un dictamen sobre el Proyecto de Trasvase Tajo-La Mancha llamado Sistema de abastecimiento de agua potable a las poblaciones de la llanura manchega desde el acueducto Tajo-Segura (20-12-2004) texto accesible en la Web de la Fundación Nueva Cultura del Agua (www.unizar.es/fnca).
- Howe, C.W., D.R. Schurmeier y W.D. Saw (1986) Enfoques innovadores en la asignación del agua: el potencial de los mercados del agua, traducido y reproducido en Aguilera Klink, F. (ed.) (1992) *Economía del agua*. Madrid, Servicio de Publicaciones, MAPA, 139-165.
- INE (varios años) *Encuesta sobre el suministro de agua para riego* y *Encuesta sobre suministro y tratamiento del agua* (www.ine.es)

Llamas, R. (2004) ¿Cuánta agua hay en España, a qué precio y de quién es?. En *El análisis económico en la DMA: incidencia e implicaciones en España*, Madrid, 2004.

López-Galvez, J. y Naredo, J.M. (1977) La gestión del agua de riego: problemas y propuestas. En López-Gálvez, J. y Naredo, J.M. (eds.) *La gestión del agua de riego*. Madrid, Fundación Argentaria y Visor Distribuciones, 13-30.

Martín Retortillo, S. (1997) *Derecho de aguas*. Madrid, Ed. Civitas.

MMA (2000): *Libro blanco del agua en España*, Madrid,

MMA (2006) *Análisis Económico de los Usos del Agua. Documento Integrado. Artículo 5 y Anejos II y II Directiva Marco del Agua* (Informe corregido y ampliado en 2007).

MMA (2007) *El agua en la economía española: situación actual y perspectivas. Informe integrado del análisis económico de los usos del agua*.

Moreu J. L. (1996) *Aguas públicas y privadas*. Barcelona, Editorial Bosch.

Moreu J. L. (1999) El marco jurídico de la política hidráulica: claves históricas y diagnóstico. En *El agua debate desde la Universidad*, Arrojo P. y Martínez Gil J. (coordinadores). Zaragoza, 783-814.

Moreu J. L. (2006a) La oscura y deficiente regulación del mercado de agua. En el *Libro homenaje al profesor Manuel Amorós Guardiola*, Madrid, 2006, Centro de Estudios Registrales, Tomo I, 1209-1286.

Moreu J. L. (2006b) Propiedad, usos, transmisión y “precios” de las aguas públicas y privadas. En Campos, P., Casado y Maestu, J. (Eds.) (2006) *Hacia las cuentas económicas del agua en España*, 29-90.

Naredo, J.M. (1997a) “La problemática de la gestión del agua en España”, en Naredo, J.M. (ed.) (1997) *La economía del agua en España*, Madrid, Fundación Argentaria y Visor Distribuciones, pp. 11-25.

Naredo, J.M. (1997b) La gestión del agua en España. *Revista de Occidente*, 194-195: 92-111.

Naredo, J.M. (2003) La encrucijada de la gestión del agua en España, *Archipiélago*, 57: 17-33.

Naredo, J.M. (2007) Documento Marco sobre Costes y cuentas del agua. Propuestas desde un enfoque ecointegrador. En Seminario *Costes y Cuentas del agua en Cataluña en relación con la Directiva Marco del Agua*, Agencia Catalana del Agua, 18 y 19 de junio 2007, accesible en las Web de la Agencia Catalana del Agua y de la FNCA.

Naredo, J.M. y Estevan, A. (2006) Indicios de sobrevaloración de las disponibilidades de agua estimadas por la planificación hidrológica. Nota presentada en Bruselas, el 9 de noviembre de 2006, a la Ministra de Medio Ambiente y a algunos funcionarios de la Comisión de la UE accesible en la Web de la Fundación Nueva Cultura del Agua (www.unizar.es/fnca).

- Pérez, E. (1997) El marco legislativo a la gestión del agua de riego. En López-Gálvez, J. y J.M. Naredo (eds.) *La gestión del agua de riego*. Madrid, Fundación Argentaria y Visor Distribuciones, 293-355.
- Sánchez Jordán, E. (2007) La constancia registral de las aguas: ¿una ocasión perdida?, comunicación presentada al área Agua y Territorio del *V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Málaga, 22-24 de noviembre de 2004.
- VVAA (2004) *Aguas limpias, manos limpias. Corrupción e irregularidades en la gestión del agua en España*. Madrid, FNCA.