

EL MERCADO DEL AGUA EN CANARIAS

José Luis GUERRA MARRERO*

(*) Gerente Consejo Insular de Aguas.
Isla de Gran Canaria.

RESUMEN

La tendencia generalizada de reducir la inversión pública en cualquier sector, ha llegado al agua con el estudio de modelos de gestión, tales como el Banco del Agua en California o como el Mercado del Agua en Canarias. En general, y en ambos casos, como base del planteamiento y como punto de partida se tiene, tanto la necesidad de inversiones, como la escasez de agua en cantidad o en la calidad adecuada a su uso.

Este trabajo se presenta desde dentro, es decir, es una reflexión surgida de quien ha vivido dentro de una economía de mercado en el agua y, por tanto, surge del hecho habitual de saber a quién se le compra el agua y a qué precio. Para su justificación, es necesario comenzar con un recorrido por los hechos del pasado, la historia, que ha condicionado la situación actual y, en virtud de ello, y como consecuencia de la situación en la que nos encontramos, se presentan las acciones que hay que desarrollar para que el futuro sea distinto.

DESCRIPCIÓN HISTÓRICA. LOS HEREDAMIENTOS

No había terminado la conquista de Gran Canaria, cuando los Reyes Católicos, preocupados por conseguir el asentamiento de la población conquistadora y, sobre todo, por el desa-rrollo de la actividad económica, la agrícola principalmente, dictan el 4 de febrero de 1480 una Real Cédula ordenando al Gobernador Pedro de Vera “el reparto, entre la población, de tierras y aguas según sus merecimientos”.

Terminada la conquista, el 29 de abril de 1483, se empezó a dar cumplimiento a los repartimientos de agua, que quedaron culminados en su composición definitiva en 1508. Los últimos repartimientos de tierra, documentos de 1517, de terrenos en las cumbres centrales de la Isla, indican que son de secano, porque ya no queda

agua que repartir.

En 1531 se dictan las primeras disposiciones administrativas sobre el manejo de las aguas, la conservación de las infraestructuras, la vigilancia de las aguas, etc. creando los cargos de Alcaldes de Aguas y haciendo aplicar las Ordenanzas creadas por Francisco Ruiz Mulgarejo, que Felipe II decretó que se aplicaran en todas las Audiencias (Ley 17; Libro 3º, Título 3º).

Las Ordenanzas consagran a las Heredades como dueñas de las aguas superficiales a repartir entre sus herederos, y hacen que se distribuyan territorialmente, en función de los cauces donde discurren las aguas. La finalidad del Heredamiento es la conservación y defensa de sus bienes y derechos, y el reparto de las aguas constitutivas de su *gruesa* entre los herederos, con arreglo a sus participaciones, así como la adquisición de nuevas aguas que, en su día, puedan incrementar la *gruesa* (Estatutos de la Heredad de Arucas y Firgas, art. 4º).

Palabras similares a la gruesa son las de:

Madre: muro en el cauce que deriva el agua.

Macho: acequia menor, dimensionada para el riego de una parcela estándar.

Quebradero, torna: una vez derivado el volumen a que se tiene derecho, se quiebra el agua para que siga su curso normal.

Dula: participación en la “gruesa” del Heredamiento. Generalmente, periodo de tiempo de suministro de un caudal de 10 l/s, necesario para regar una determinada superficie de tierra. También periodo de tiempo en que corresponde el caudal del Heredamiento.

Secuestro: volumen de agua que se detrae de la *gruesa* para que con el producto de su venta se atienda al sostenimiento de la Heredad.

Cantoneras: depósitos o cajas de agua con salidas iguales (vertederos de pared gruesa, con el fin de dividir la dula).

Los Alcaldes de Agua fueron suprimidos en 1833, encargándoseles a los Alcaldes municipales sus funciones, hasta que en 1866, con la promulgación de la Ley de Aguas, las Heredades instituyeron organismos propios para su administración mediante sus Estatutos.

Como se ha visto, los Heredamientos existen mucho antes que la Ley de 1866 y que el Código Civil de 1889, con personalidad propia y con una independencia que le reconoce la Ley anterior al Código Civil.

LAS COMUNIDADES DE AGUA

Se ha dicho, anteriormente, que en 1517 se realizaron repartimientos de secano, al encontrarse las aguas ya repartidas entre los Heredamientos existentes. Ya en 1501, el 26 de abril, los Reyes Católicos otorgaron una Real Cédula que facultaba disponer del agua de la Mina de Tejeda, en la vertiente occidental de la Isla, para abastecimiento de la ciudad de Las Palmas, en la costa oriental, mediante un túnel de 330 metros, presupuestado en 250.000 maravedíes.

El aumento de la población, el desarrollo agrícola con la caña de azúcar, la necesidad de energía para el funcionamiento de molinos e ingenios azucareros, etc., hace que comiencen, no las obras de reparto de un caudal existente, sino la búsqueda y conducción del agua subterránea, mediante acciones directas que implican un gasto.

Las Comunidades de agua se crean como una organización buscadora de agua, organizada formalmente como un condominio o comunidad de bienes, pretendidamente matizada como sociedad nombrando a las participaciones como acciones. *“Entre Heredamiento y Comunidades no hay más diferencia sino que los Heredamientos son posteriores al agua, mientras que las modernas comunidades nacieron y nacen antes de que exista, precisamente para tratar de alumbrarlas. Una vez alumbradas, lo que eran diferencias más o menos sustanciales se convierten en analogías, cuando no en identidad”* (Marcos Guimerá. Heredamiento de Aguas en Canarias. Madrid, 1957).

Los Heredamientos nacen como un aprovechamiento de las aguas superficiales, pero en su desarrollo posterior llega un instante en que los herederos aparecen disponiendo de las aguas, como titulares de un derecho de propiedad, de tal modo que son cada vez más numerosos los Heredamientos en que tal derecho aparece desvinculado de la propiedad de la tierra, llegando a constituir una excepción lo que en principio fue casi general.

En una Comunidad de Agua, el partícipe es un inversor de capital que, con riesgo, se lanza a una empresa aleatoria, en la que puede obtener una ganancia o una pérdida. En un porcentaje elevado no son agricultores, sino que el caudal alumbrado, su participación en él, es objeto de comercio con el agricultor, estableciéndose una relación de compraventa.

Las Comunidades, y sus obras de alumbramiento y de conducciones, tienen el gran mérito de haber paliado la disminución de los caudales de los Heredamientos, aunque en la mayoría de los casos contribuyeron a esa disminución.

LOS MERCADOS DEL AGUA

Siguiendo la ponencia de José Jiménez Suárez, dentro de las Jornadas Hidro'97 "El Mercado del Agua. Normativa, Liberalización de Concesión y Oportunidades de Negocios", de Expansión (Madrid 30 de septiembre de 1997), del mismo título que ésta "Mercado del Agua en Canarias", podemos distinguir dos modalidades de mercados del agua:

AÑO	L/S	PESETAS CORRIENTES	PESETAS DE 1995
1971	73	1.500	14.805
1975	80	8.000	48.320
1980	86	25.000	63.250
1992	65	50.000	55.000
1995	78	65.000	65.000

Fuente: Wladimiro Rodríguez Brito. Agua y Agricultura en Canarias. 1996.

Cuadro 1. Galería Los Minaderos (La Palma). Renta por derechos.

- Mercado de títulos de propiedad.
- Mercado del agua como bien económico.

El primero es simplemente un mercado de las acciones de las Comunidades de Aguas, no exentas de movimientos especulativos, como propios de una bolsa. Bolsa del agua característica es la de la plaza Weyler de Santa Cruz de Tenerife.

En el *cuadro 1*, se expresa la evolución de los caudales y las rentas pagadas por los derechos de arriendo (alquiler del agua producida) en la galería Los Minaderos en La Palma.

El cuadro pone de manifiesto la estabilización de la renta de las acciones, en los últimos quince años, aunque los costes de mantenimiento se han disparado.

AÑO	PESETAS CORRIENTES	PESETAS DE 1995
1985	33,9	59,4
1990	46,7	60,0
1995	61,6	61,6

Cuadro 2. Precio de adquisición de agua (m³) para el abastecimiento a Santa Cruz de Tenerife.

Este hecho se aprecia también en el precio medio de agua adquirida por la empresa que suministra agua a Santa Cruz de Tenerife (*cuadro 2*).

Entendiendo el valor de la acción en función del beneficio que produce, y del inmovilizado existente, es claro que la inversión en aguas ha bajado su rentabilidad, y ésto se ha hecho notar, especialmente en la isla de Gran Canaria, por el progresivo abandono de las captaciones de agua subterránea.

El mercado del agua tiene como vendedor a los Heredamientos o Comunidades de Agua, que venden la que no usan sus comuneros o partícipes. Los compradores son tanto los Ayuntamientos como las industrias, el turismo y los nuevos agricultores, que no disponen de agua en propiedad como los antiguos. No hay que olvidar a los intermediarios, que compran, distribuyen y venden el agua. Generalmente, los intermediarios, que pueden ser Comunidades, son los dueños o tienen el derecho de paso de las tuberías y canales, que vializan el mercado en su verdadero sentido. Esta red de transporte funciona como una red eléctrica, en ella se vierten aguas de distintos propietarios, y distintas calidades, y el comprador las retira en su lugar de consumo, posibilitando que un comprador, que no tiene acceso a la red, para obtener el agua en el lugar de producción, puede retirarla de otra red distinta y de otro propietario distinto.

AÑO	NÚMERO	AÑO	NÚMERO	AÑO	NÚMERO
1925	5	1940	119	1955	27
1926	12	1941	438	1956	14
1927	10	1942	290	1957	51
1928	7	1943	287	1958	67
1929	31	1944	214	1959	113
1930	50	1945	111	1960	311
1931	37	1946	209	1961	92
1932	43	1947	355	1962	122
1933	26	1948	1.062	1963	53
1934	21	1949	610	1964	58
1935	52	1950	246	1965	31
1936	14	1951	69	1966	15
1937	18	1952	74	1967	17
1937	132	1953	39	1968	14
1939	127	1954	28	1969	1
				1970	3

Cuadro 3. Evolución del número de autorizaciones otorgadas cada año.

El origen del agua que está en el mercado no tiene distinción conformada por su título administrativo, coexistiendo aguas públicas provenientes de concesiones, y privadas resultantes de autorizaciones administrativas. Incluso de origen institucional, ya que el Cabildo, en este caso el Consejo Insular de Aguas, vende las obtenidas como concesión de aguas superficiales de sus cinco embalses.

En 1924 se dictó el Decreto que obligaba a solicitar la autorización administrativa, a efectos de policía de aguas, para alumbrar las aguas subterráneas calificadas como privadas, de acuerdo con la Ley de Aguas de 1866.

El número de autorizaciones hasta 1970 ascendió a 5.835 en Gran Canaria (*cuadro 3*). No todas estas autorizaciones corresponden a captaciones diferentes, ya que existen 2.358 puntos de captación de agua subterránea.

Don Jesús Mesa Hernández, de la Cámara de Aguas de Tenerife, en su ponencia “Economía y Mercado de las Aguas Subterráneas en Canarias...” de las Jornadas organizadas por la AIH “Las Aguas Subterráneas en la Planificación Hidrológica en las Islas Canarias”, celebradas en Las Palmas de Gran Canaria, en enero de 1997, dice que son cuatro los hechos determinantes de que se haya evolucionado hacia una gestión basada en el intercambio mercantil de las aguas:

- 1.- La existencia de gran número de captaciones, que garantiza la oferta de forma descentralizada y atomizada.
- 2.- La inestabilidad de la producción de agua subterránea, que tiende a agotarse y exige, por tanto, intercambio de caudales entre los beneficiarios de cada captación.
- 3.- La existencia de sistemas de trasvases de agua, de grandes redes, que interconectan entre sí a los productores y a éstos con los consumidores.
- 4.- Las Comunidades de Aguas, que por su elevado número de participaciones han conseguido la capitalización del sector.

Estos cuatro hechos son fundamentales para el mantenimiento del mercado: las numerosas captaciones distribuidas por toda la Isla garantizan la oferta. Y el intercambio de caudales permite que la disminución del caudal de una captación sea compensada por la producción de otros; sin una red de transporte adecuada este mercado no podía existir.

La situación actual, en Gran Canaria, es que el 50% del agua subterránea extraída corresponde a recursos no renovables, que la afección entre captaciones es frecuente y por consiguiente indica un despilfarro de la inversión, ya que para extraer prácticamente el mismo caudal han hecho falta dos o más captaciones. En general, es claro que existe un coste social producido por una explotación privada desorde-

nada, pero ¿esto ha sido consecuencia del mercado, o ha sido la ausencia o incapacidad del control administrativo lo que ha llevado a esta situación?

Según Jiménez Suárez, en la ponencia citada anteriormente, dos medidas pueden corregir los efectos derivados del libre mercado:

- la explotación mancomunada, y
- el control gubernamental de las extracciones.

Dado que éste último ha fallado, queda el otro. Para Jesús Mesa Hernández (ponencia citada), lo más adecuado es la explotación mancomunada de forma voluntaria.

La experiencia en Gran Canaria es que esa explotación mancomunada, prevista en la Ley de Aguas de Canarias 12/1990 de 26 de julio, e incluso incentivada en las distintas convocatorias de auxilios a obras hidráulicas de iniciativa privada, no ha funcionado voluntariamente en estos ocho años, por lo que se pretende intervenir directamente en el mercado del agua a través de la planificación hidrológica, introduciendo volúmenes apreciables de agua desalada y depurada (el 50% prácticamente de los consumos), obligando a suministrarse el consumo urbano, turístico e industrial bajo la cota 300 con agua desalada, y suministrando a la agricultura, a un coste mitad del coste medio de extracción del agua subterránea y con mejor calidad, agua depurada y, en su caso, desalada posteriormente.

CONCLUSIONES

La primera conclusión podría ser que para que exista mercado, obviamente, ha de haber oferta y demanda, pero además, en el caso del agua, son fundamentales las redes de transporte que conecten productores con consumidores.

La segunda es que, en el caso del agua subterránea, la extracción ha de estar regulada y controlada, porque el simple mecanismo de mercado ha conducido a la sobreexplotación.

La tercera es que la corrección de las insuficiencias producidas, en el caso de Gran Canaria, se realizará utilizando los propios mecanismos de mercado, e imponiendo limitaciones al uso del agua subterránea.