



WWF

INFORME

2012

# EL FIASCO DEL AGUA EN EL ALTO GUADIANA

**WWF denuncia la compra pública de agua fantasma por 66 millones de euros y el fracaso del Banco de Agua.** 

## Bancos de Agua. Una buena idea muy mal aplicada

Los bancos de agua se han diseñado en diferentes lugares del mundo para mejorar el uso del agua en zonas sobreexplotadas, reasignando recursos a través de compra y venta o cesión de derechos. La Ley de Aguas prevé la puesta en marcha de bancos de agua a través de los centros de intercambio de derechos, gestionados por las Confederaciones Hidrográficas. Una aplicación de este banco, costeado con fondos públicos, es lo que se ha desarrollado en la Cuenca Alta del río Guadiana, dentro del marco del Plan Especial del Alto Guadiana (PEAG).

El Banco de Agua del PEAG no ha funcionado como se esperaba. A pesar de ello, y sin una evaluación previa, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente pretende ahora crear uno nuevo, esta vez entre particulares. Con este informe WWF quiere mostrar los datos que ponen de manifiesto los errores cometidos con el Banco de Agua del PEAG y que podrían repetirse y agravarse con el nuevo Banco que pretende aprobar el Gobierno con la Ley de Medidas Urgentes en Materia de Medio Ambiente.

Los Bancos de Agua en España no pueden funcionar hoy por hoy, ya que el principal escollo para que lo hagan es, como mostramos, la falta de gobernanza en la gestión del agua, es decir, el cumplimiento de la ley de forma transparente.

## Sobreexplotación de acuíferos en el Alto Guadiana

Uno de los acuíferos del Alto Guadiana, -el acuífero 23 o Mancha Occidental- está sobreexplotado desde hace décadas. Tiene concedidos el doble de derechos de agua que recursos renovables disponibles. Además, existen numerosos pozos ilegales (oficialmente, al menos, 10.000) que extraen unos 80 hm<sup>3</sup>/año, agravando aún más la situación de sobreexplotación. Por esta razón, desde 1988 el acuífero tiene limitado el consumo para el regadío a 200 hm<sup>3</sup>/año regulado por un Plan Anual de Extracciones. Como las extracciones ilegales no disminuyen, cada año se extraen unos 280 hm<sup>3</sup>, manteniendo la sobreexplotación.

La falta de aporte de agua subterránea desde el acuífero 23 produce desde hace décadas la desecación crónica del Parque Nacional de Las Tablas de Daimiel (PNTD) y pone en peligro la calidad y cantidad de las reservas de agua de los pueblos y de los agricultores de la zona.

## La teoría del PEAG: un plan ambicioso para frenar la sobreexplotación

---

Para intentar revertir esta situación de sobreexplotación, a partir de 2008 se puso en marcha el Plan Especial para el Alto Guadiana (PEAG). Su objetivo es alcanzar el buen estado cuantitativo de los acuíferos que exige la Directiva Marco del Agua (DMA). Para ello, propone subir el nivel freático de las aguas subterráneas y aumentar las reservas de agua, especialmente del acuífero 23. El indicador de éxito del PEAG es conseguir que desde el acuífero 23 se aporten, al menos, 35 hm<sup>3</sup> anuales al Parque Nacional de Las Tablas de Daimiel antes de 2027.

Para lograr su objetivo, la principal medida del PEAG es la compra de agua a través del Centro de Intercambio de derechos de la Confederación del Guadiana (Banco de Agua), con la finalidad de disminuir paulatinamente las extracciones a 150 hm<sup>3</sup>/año hasta 2027 y así poder ahorrar agua.

La compra pública de derechos de agua se hizo a través de seis Ofertas Públicas de Adquisición de Derechos (OPAD), puestas en marcha entre 2008 y 2012. Han supuesto un gasto público de 66 millones de euros, equivalente al 10% del presupuesto contemplado dentro del PEAG para el programa de adquisición de derechos. El volumen anual rescatado se destinaría en un 70% a la recuperación de los niveles freáticos del acuífero y un 30% a fines “sociales”, es decir, a legalizar a ilegales de cultivos leñosos o prioritarios. Esta cesión a ilegales se realizó mediante dos ofertas públicas para viña y cultivos prioritarios que lanzó Castilla-La Mancha, y la selección de los expedientes fue realizada por el Consorcio del PEAG (órgano mixto MARM – Junta de Castilla-La Mancha).

WWF apoyó la puesta en marcha del PEAG porque el programa de medidas contó con gran consenso social y porque la compra de derechos y el control de los ilegales, aunque complicadas, constituían las únicas vías posibles para reducir las extracciones. Además, porque la memoria técnica proponía una reducción paulatina de extracciones hasta 2027 en base a criterios hidrogeológicos. Así, las extracciones que permiten la recuperación del acuífero 23 son 200 hm<sup>3</sup>/año hasta 2015 y 120-150 hm<sup>3</sup> hasta 2027.

## La práctica del Banco de Agua: presión política, falta de gobernanza y cambio radical de objetivos

---

De la teoría que impulsó el PEAG a la práctica se ha producido un gran cambio, motivado por la gran presión política que el Gobierno de Castilla-La Mancha ha ejercido sobre la Confederación Hidrográfica del Guadiana (CHG) para conseguir acelerar la legalización de todos los ilegales.

Así, mientras en el PEAG figuraba como condición para la venta de derechos de agua la existencia de riego en la explotación durante los 3 años anteriores a la fecha de compra y se estableció una zona prioritaria, de acuerdo a criterios hidrogeológicos y de proximidad a los humedales, en las OPAD se cambió radicalmente este requisito exigiendo tan solo la presencia de agua en el pozo sin la confirmación de su uso. Esto supone la compra de derechos “de papel”, no de agua realmente ahorrada, fuera de la zona prioritaria. De

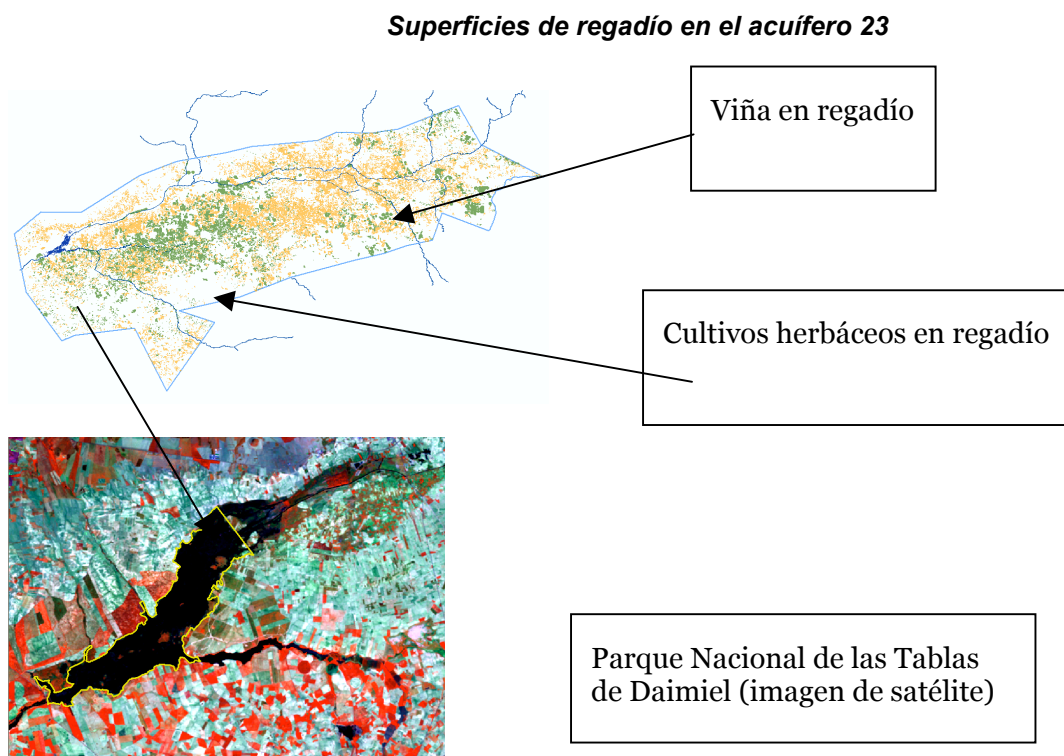
hecho la Administración afirma que se han comprado 24 hm<sup>3</sup> de derechos (13,3 hm<sup>3</sup> aplicando las restricciones del régimen de extracciones por estar el acuífero sobreexplotado)

A solicitud de Castilla-La Mancha, el Consorcio del PEAG ha enviado a la Confederación Hidrográfica de Guadiana 4.000 expedientes de solicitud de derechos de riego de viña, con la finalidad de que la totalidad (100%) de los derechos disponibles adquiridos (13,5 hm<sup>3</sup>) se destinen a legalizar 4.000 pozos ilegales. A día de hoy, la Confederación Hidrográfica del Guadiana ya ha legalizado 66 de estas explotaciones. Además, a petición del Gobierno regional, se han destinado 1,5 hm<sup>3</sup> adicionales del acuífero sobreexplotado para legalizar 590 explotaciones más. De este modo los objetivos ambientales del PEAG, la recuperación de acuíferos, se pierden y viran hacia la legalización de ilegales.

## El fiasco del PEAG y el riesgo de ir a peor

WWF ha analizado el Banco del Agua del PEAG y ha observado que esta medida de compra de derechos no ha supuesto apenas ahorro de agua, pero sí un derroche de enormes cantidades de dinero público.

En la actualidad, con el argumento de que el PEAG no ha solucionado el problema de la sobreexplotación del Alto Guadiana con la urgencia necesaria, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente pretende reformar la Ley de Aguas, dando un paso más allá, activando un proceso de compra-venta de agua entre particulares con un sistema muy similar. Sin embargo, no se han evaluado previamente los fallos del anterior ni se han estimado los riesgos del nuevo.

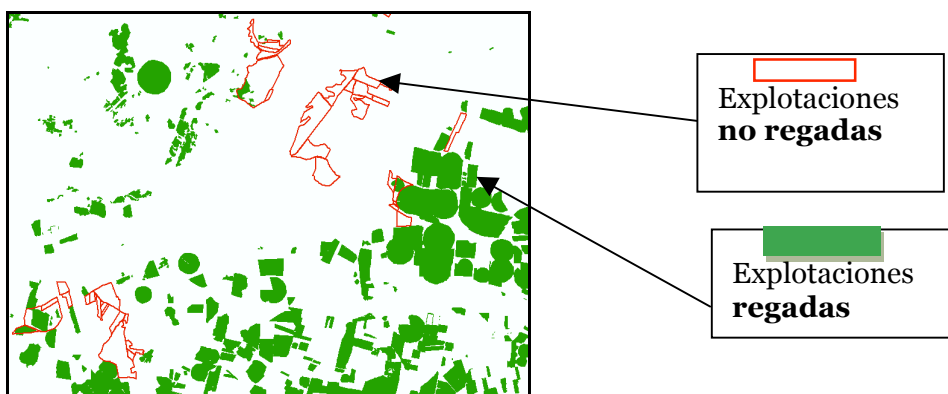


## El objetivo y metodología de este informe

WWF pretende con este documento realizar el análisis de lo sucedido con el PEAG y alertar sobre lo que podría ocurrir con un nuevo Banco del Agua en el Alto Guadiana, teniendo en cuenta que se mantiene el escenario de falta de control y de gobernanza en la administración del agua.

WWF ha analizado mediante imágenes de satélite la ubicación de las parcelas en que se habían comprado derechos de uso de agua y ha comprobado si en ellas había riego durante los 5 años anteriores, tal como exigía el PEAG, y también en los posteriores a la compra de sus derechos. Esta metodología está, obviamente, al alcance de la Administración. (Ver anexo I)

### *Ejemplo de situación en los 5 últimos años de las fincas que han vendido sus derechos*



## Lo que este análisis revela

Tras el análisis efectuado vemos que no se ha conseguido el ahorro de agua deseado ya que se ha comprado agua a quien no la usaba; que usuarios que han vendido sus derechos siguen regando; que fincas en dominio público hidráulico han vendido derechos de agua; que se han comprado derechos fuera de la zona prioritaria marcada por el PEAG y que todas estas irregularidades han tenido un alto coste económico, social y ambiental.

Del análisis de todos los datos disponibles podemos concluir que con los fondos públicos destinados al PEAG se ha sostenido un Banco con múltiples irregularidades:

### **1.-Se ha comprado agua a quien no la usaba.**

El estudio de sucesivas imágenes de satélite desde 2004 hasta el momento actual permite afirmar a WWF que de 330 expedientes tramitados, el 83% de las explotaciones cuyos derechos fueron comprados no extraían agua al menos durante los 5 años previos a la venta, habiéndose adquirido en realidad “derechos de papel”. Esto supone que en

realidad de un total de 6.800 hectáreas a las que se han comprado derechos, únicamente 1.600 hectáreas se habían puesto en riego en algún momento durante los cinco años previos estudiados (600 ha de media anual). El resto no estaban usando agua.

En consecuencia, mientras la administración del agua afirma que se han comprado 24 hm<sup>3</sup> de derechos (13,3 hm<sup>3</sup> de derechos de agua aplicando las restricciones del régimen de extracciones por estar el acuífero sobreexplotado), WWF ha detectado que solo se han comprado 2 hm<sup>3</sup> de agua que realmente era usada para riego, por término medio, con anterioridad a la compra.

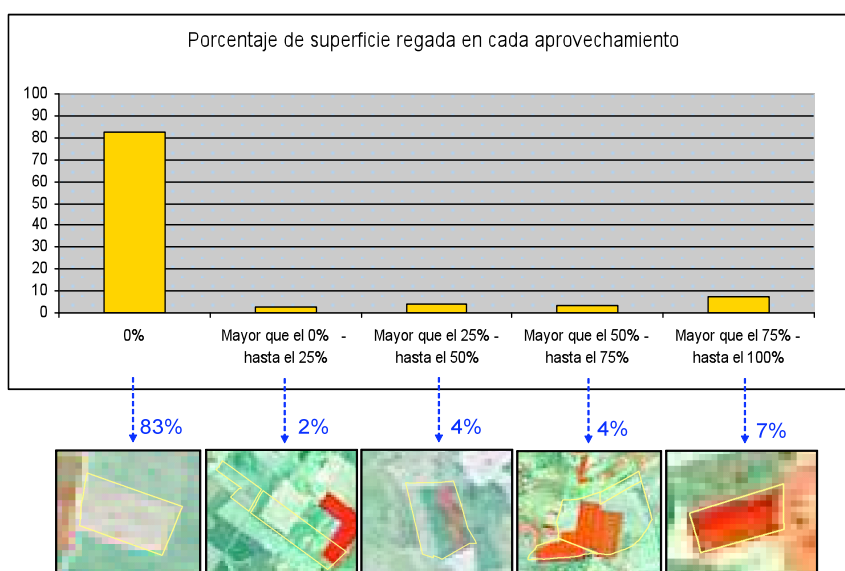
**Resumen de superficies oficiales adquiridas y realmente regadas y su consumo dentro de los aprovechamientos adheridos a las Ofertas Públicas de Adquisición de Derechos**

Superficie oficial adquirida (ha)	6.787,1 ha
Volumen de agua inscrito adquirido <sup>(1)</sup> (hm <sup>3</sup> )	28,8 hm <sup>3</sup>
Volumen oficial adquirido según el Régimen de Explotación <sup>(2)</sup>	13,5 hm <sup>3</sup>
Superficie real regada alguna vez en los 5 años previos	1.594,4 ha
Superficie real media regada en los 5 años previos	599,1 ha
Consumo real medio utilizado en los 5 años previos	2,02 hm <sup>3</sup>

(1) Volumen de agua teórico que figura en los permisos de agua

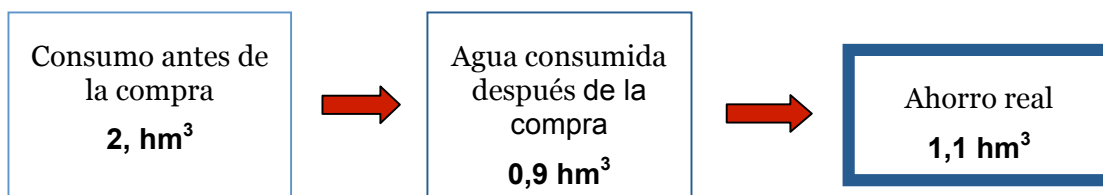
(2) Volumen que realmente puede extraerse teniendo en cuenta las limitaciones del Plan Anual de Extracciones del acuífero 23

**Porcentaje de explotaciones realmente regadas en las explotaciones, 5 años antes de que vendieran sus derechos**

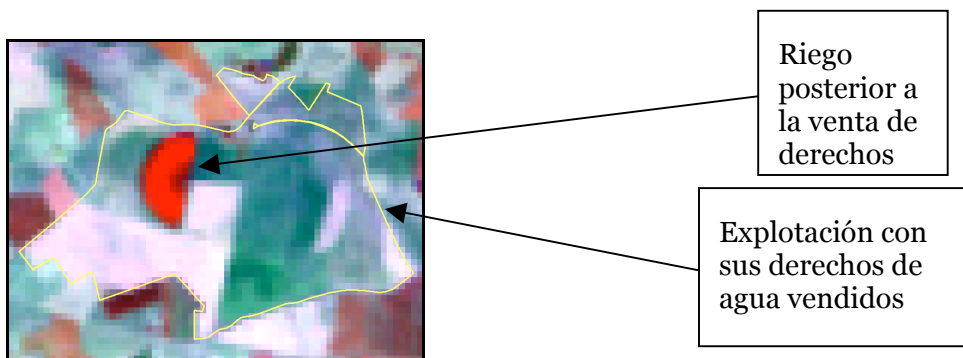


## 2.- Se han seguido regando fincas después de vender sus derechos.

WWF ha detectado al menos 40 casos (16 en verano + en 24 invierno) de explotaciones que han seguido regando después de haber vendido sus derechos. Se corresponden con 107,3 ha en verano y 205,5 ha en invierno, lo que supone un consumo ilegal de 0,61 y 0,3. hm<sup>3</sup> respectivamente.

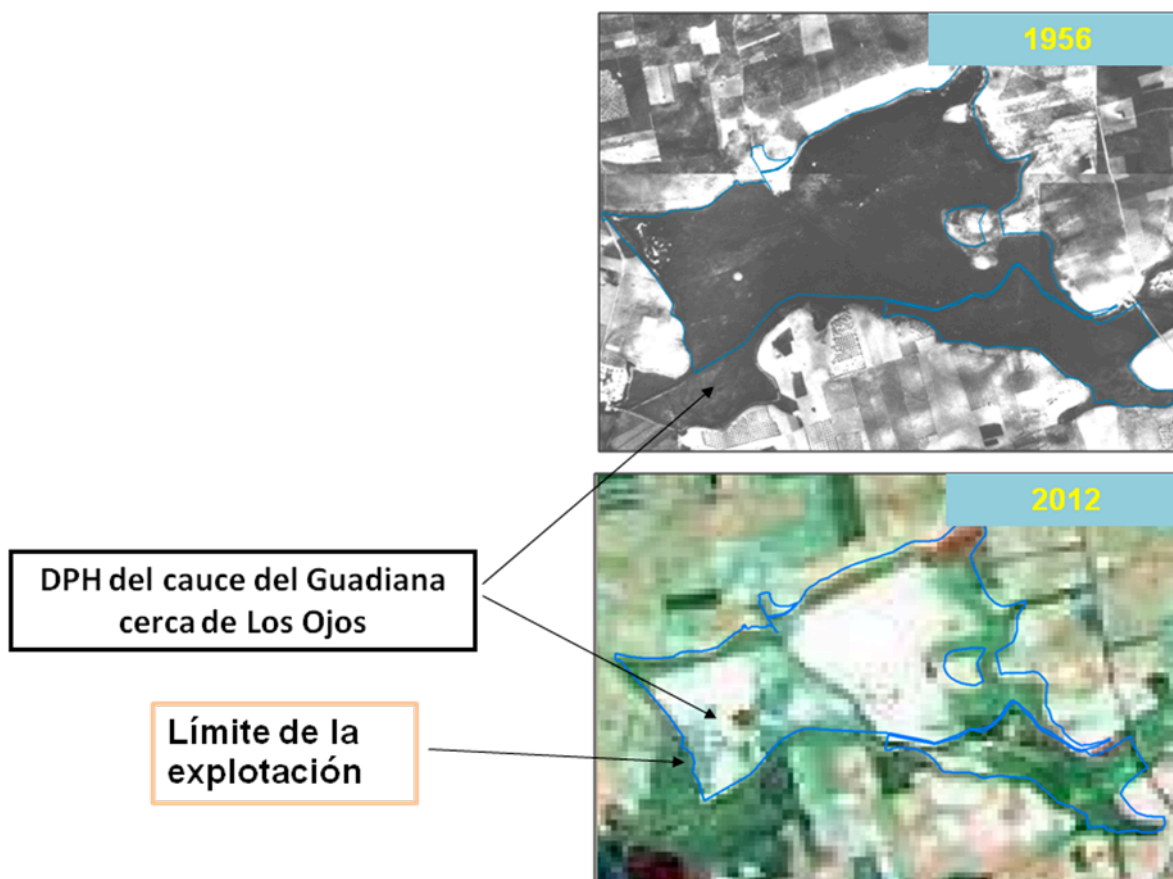


En consecuencia, aunque el agua efectivamente ahorrada con las compras de derechos ha sido solo de 2 hm<sup>3</sup>, y considerando que hay derechos comprados que se siguen ejerciendo por la falta de vigilancia tras las operaciones de compra, la cifra realmente ahorrada se reduce a 1,1 hm<sup>3</sup>.



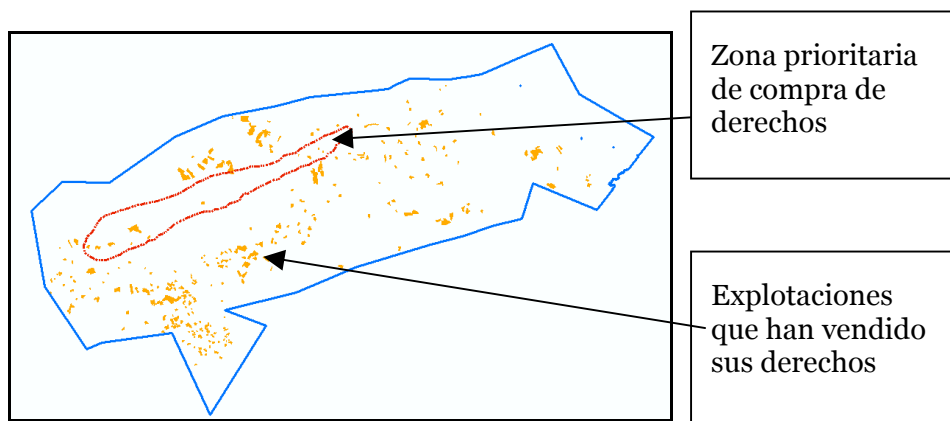
### 3.- Fincas en Dominio Público Hidráulico han vendido derechos de agua. El Estado compra su propia agua.

Se han comprado derechos de 16 explotaciones que se situaban total o parcialmente en zonas de Dominio Público Hidráulico (DPH), y que se corresponden con 212 hectáreas. El DPH es terreno público, por lo que la Administración podría (y debería) reclamar sus derechos de agua sobre las fincas sin necesidad de usar dinero público para pagar por ello.



#### 4.- Se han comprado masivamente derechos fuera de la zona prioritaria.

El 95% de las compras de derechos se han hecho fuera de zonas prioritarias de adquisición de derechos, establecidas por los estudios hidrogeológicos del PEAG y que eran las más cercanas al Parque Nacional de Daimiel o las que tuvieran más agua.



#### 5.- El alto coste ha sido económico, social y ambiental

Los cambios en las normas del Banco de Agua del PEAG y la falta de control sobre los derechos que se compraban han hecho que la eficiencia económica haya sido también muy baja, mucho menor de lo previsto.

La siguiente tabla muestra cómo han cambiado los repartos teóricos que proponía el PEAG para el agua comprada, desde la propuesta inicial a la situación actual ante la presión de la Administración autonómica.

##### Escenarios teóricos de reparto de los derechos de uso del agua adquiridos.

Volumen de agua que puede extraerse teniendo en cuenta las limitaciones del Plan Anual de Extracciones del acuífero 23

	Reparto, según el PEAG, del volumen supuestamente rescatado (hm <sup>3</sup> )	Reparto del volumen efectivo real rescatado obtenido por WWF (hm <sup>3</sup> )	Demanda de la CCAA para legalizar ilegales(hm <sup>3</sup> )
Uso ambiental	9,5	1,4	0
Uso "social"	4,0	0,6	15,0
TOTAL	13,5	2,0	15,0



Por otra parte, el PEAG preveía un valor de coste eficacia para la medida de compra de derechos estimada en 14,1 €/m<sup>3</sup>. Sin embargo, si nos atenemos al volumen de agua realmente rescatado, ascendería a 32,7 €/m<sup>3</sup>, más del doble. Si consideramos que ciertas explotaciones han seguido regando tras la compra de sus derechos, la eficacia por el momento ha sido aún peor, 56,9 €/m<sup>3</sup>.

A lo gastado en la compra de derechos debe añadirse el coste para la sociedad de seguir teniendo un gran acuífero sobreexplotado y contaminado, lo que supone disponer de agua de mala calidad para los abastecimientos a poblaciones, falta de aportes de agua al Parque Nacional de Las Tablas de Daimiel e inseguridad de suministro de agua para la agricultura legal y otros usos a futuro.

**Cuadro comparativo entre los datos oficiales y reales de la compra de derechos del PEAG**

	<b>Según CHG</b>	<b>Lo que ha ocurrido</b>	<b>Observaciones</b>
<b>Superficie regada antes de la compra</b>	6.787 ha	1.594 has alguna vez en 5 años (media 599 ha)	
<b>Volumen agua comprada ahorrada</b>	13,5 hm <sup>3</sup>	1,1 hm <sup>3</sup>	Gasto de 66.000.000 €
<b>Superficie regada después de la compra</b>	0 ha (0 hm <sup>3</sup> )	312 ha (0,9 hm <sup>3</sup> )	
<b>Reparto del agua comprada</b>	30% ilegales 70% acuífero	100% ilegales 0% acuífero	
<b>Coste eficacia de la compra de agua</b>	14 €/m <sup>3</sup>	56,9 €/m <sup>3</sup>	

## Conclusiones

---

Tras analizar el Banco del Agua del PEAG, WWF ha observado que la compra de derechos de agua ha sido un fiasco, ya que ha derrochado enormes cantidades de dinero público y ha consolidado la sobreexplotación del acuífero 23. Del análisis WWF concluye que:

### **No se han respetado las reglas acordadas en el PEAG**

Las reglas, pactadas y socialmente admitidas en un plan elaborado mediante participación pública como es el PEAG, no han servido para nada porque no se han respetado en la práctica. De hecho una posterior negociación política las ha modificado, demostrando una falta total de transparencia y gobernanza.

### **No ha habido control para comprobar si se regaba**

En el Banco del Agua del Guadiana no se ha controlado la existencia de riego en las explotaciones ni antes ni después la compra de derechos, ni si las fincas se encontraban sobre Dominio Público. Esto demuestra una mala práctica administrativa de la Confederación Hidrográfica del Guadiana, que ha permitido a los que no estaban usando el agua que vendan agua “de papel”.

### **Se ha premiado a los ilegales legalizándoles con agua que no existe**

Por presión de Castilla-La Mancha el uso ilegal del agua en el Alto Guadiana no se ha perseguido, sino que se ha premiado: aquellos que han generado el problema de sobreexplotación se ven ahora legalizados con agua proveniente de derechos de papel, que en realidad no se estaba utilizando, adquiridos con 66 millones de euros de las arcas públicas. Esto, además, supone un estímulo del uso ilegal del agua en la zona.

### **El acuífero 23 seguirá sobreexplotado, incumpliendo normativa europea**

El Banco de Agua del Guadiana no solo no ha producido ahorro de agua, sino que ha consolidado un consumo por encima de lo que permite la recarga natural (200 hm<sup>3</sup>) y de las extracciones que permiten la recuperación del acuífero 23 (120-150 hm<sup>3</sup>) que establece el PEAG. De esta forma, se ha alejado indefinidamente la recuperación de los aportes de agua subterránea a Las Tablas de Daimiel.

El acuífero 23 sigue sobreexplotado y el Parque Nacional de Las Tablas de Daimiel en riesgo, incumpliendo tanto la Directiva Europea Marco del Agua (DMA) como la Directiva Hábitats. Esto supone un coste económico, social y ambiental que soportamos todos los españoles, independientemente de quién pague los derechos de agua.

### **Falta de gobernanza en la gestión del agua**

La gestión del agua en España no tiene el nivel de independencia y transparencia, necesario para llevar a cabo los bancos de agua. Esta falta de gobernanza en la administración del agua podría suponer un auténtico descontrol en la transmisión de derechos de agua entre particulares que pretende impulsar el gobierno en su reforma de la Ley de Aguas, a punto de ser debatida en el Parlamento español.

## WWF reclama:

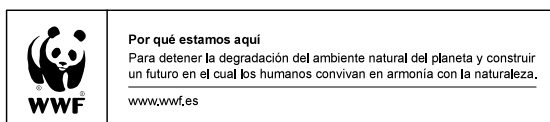
---

- WWF exige la correcta aplicación de la Directiva Marco del Agua, lo que significa, entre otras cosas:
  - o supeditar la planificación sectorial a la ambiental, con el objetivo primordial de la consecución del buen estado de los ríos, acuíferos y humedales, con especial atención a los espacios de la red Natura 2000;
  - o el estricto cumplimiento de la ley, procediendo a la sanción del uso ilegal del agua y al cierre de los pozos ilegales
- WWF reclama que se respete el objetivo del PEAG, en relación con la compra de derechos, de destinar un 70% del agua ahorrada al acuífero y el 30% restante a ilegales.
- WWF pide que se enfoque la compra de derechos a la disminución paulatina de las extracciones de regadío hasta los 150 hm<sup>3</sup>/año a partir de 2015 para poder alcanzar el objetivo del buen estado para el acuífero 23 antes de 2027.
- WWF demanda que se paralice la concesión de derechos de agua en el acuífero 23 (legalización de explotaciones ilegales) mientras el centro de intercambio de derechos del Alto Guadiana no adquiera suficientes derechos de agua realmente utilizados, y que se compruebe un verdadero ahorro siguiendo los criterios originales del PEAG.
- WWF solicita que no se apruebe el nuevo Banco de Agua entre particulares que recoge la *Ley de medidas urgentes en materia de medio ambiente*, y que en su lugar se analice con detalle el funcionamiento del Banco de Aguas del PEAG para mejorar su funcionamiento, evitar el fraude y la venta de derechos “de papel”, e impedir los desequilibrios territoriales y la desigualdad en el acceso al agua, dentro de los límites marcados por la ley. Para ello WWF pide que se incorporen los siguientes criterios:
  - o La regulación de los mercados de agua debe hacerse con exquisita transparencia, con cautela y sólo después de haber estudiado ventajas y desventajas de las distintas opciones de funcionamiento. En todo caso, WWF considera esencial encontrar un justo equilibrio entre un fuerte control del mercado para evitar daños al medio ambiente y a terceros y facilitar la agilidad de las transacciones.
  - o El mercado de aguas debe utilizarse para beneficiar al medio ambiente, así que la Administración debe jugar un papel fuerte como garante de que las cesiones no perjudican al medio ambiente ni se producen despilfarros y que para ello se dispongan de medios técnicos adecuados.
  - o Deben vigilarse los cambios de uso del suelo que comportan las transacciones, que pueden tener efectos negativos sobre la calidad y la cantidad de las aguas, sobre los procesos ecológicos que de ella dependen y sobre el equilibrio territorial.
  - o Es imprescindible adaptar los volúmenes transferibles a los volúmenes de agua realmente disponible, teniendo en cuenta las necesidades ambientales para alcanzar el buen estado de las masas de agua.

- Deberán aplicarse medidas disuasorias para combatir el mercado negro del agua y la acaparamiento de derechos, como asegurar un procedimiento de adjudicación de derechos transparente y abierto a la competencia, así como el control de las explotaciones y los consumos antes y después de las transacciones.
- Se prohibirá la acumulación, de un año a otro, de derechos o volúmenes de agua asignada en vista de una posible sequía prolongada o para programar cambios de cultivo.

*Más Información:*

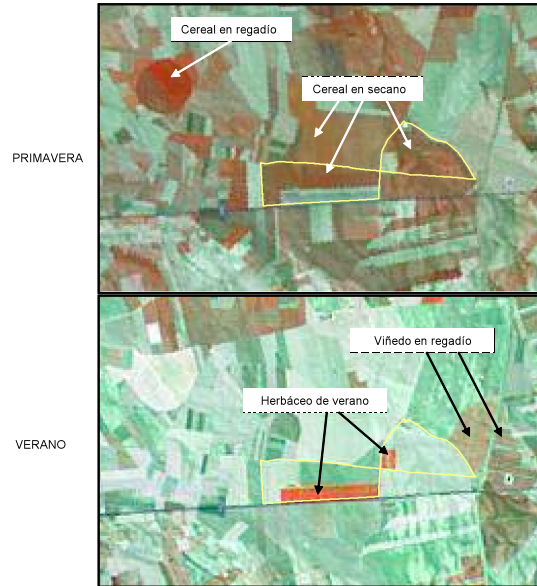
**Eva Hernández Herrero**  
**Alberto Fernández Lop**  
ehernandez@wwf.es  
aguascont@wwf.es  
Tfno: 91 354 05 78  
Programa de Aguas Continentales  
WWF España



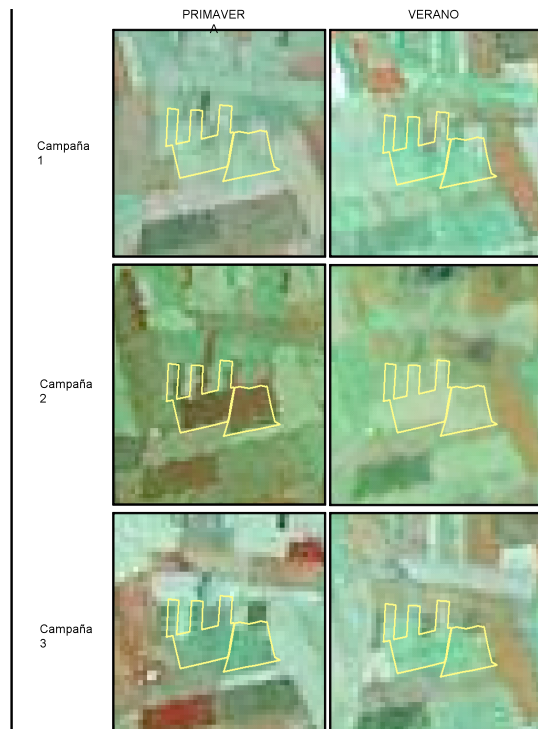
© 1986, Logotipo del Panda de WWF y © WWF, Panda y Living Planet son Marcas Registradas de WWF World Wide Fund for Nature (Inicialmente World Wildlife Fund), WWF España, Gran Vía de San Francisco 8-D, 28005 Madrid, t: 91 354 05 78, e: info@wwf.es, www.wwf.es

## ANEXO I

Discriminación de cultivos de primavera y verano en regadío parcial y secano mediante imágenes de satélite



Identificación de explotaciones sin riego previo en los años anteriores a la compra de sus derechos de uso de agua



Identificación mediante imágenes de satélite de la existencia de riego en explotaciones que han vendido sus derechos de uso de agua

