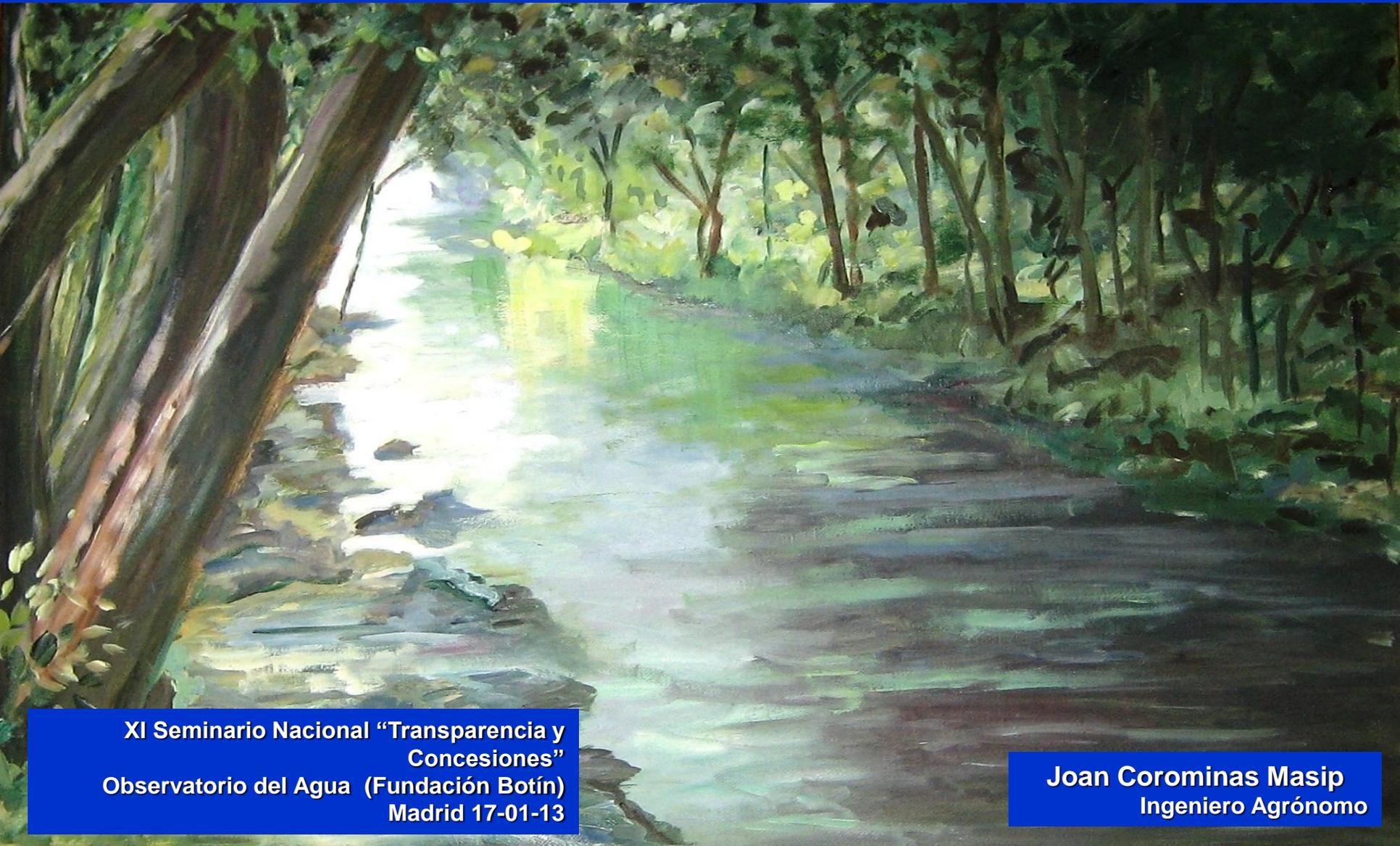


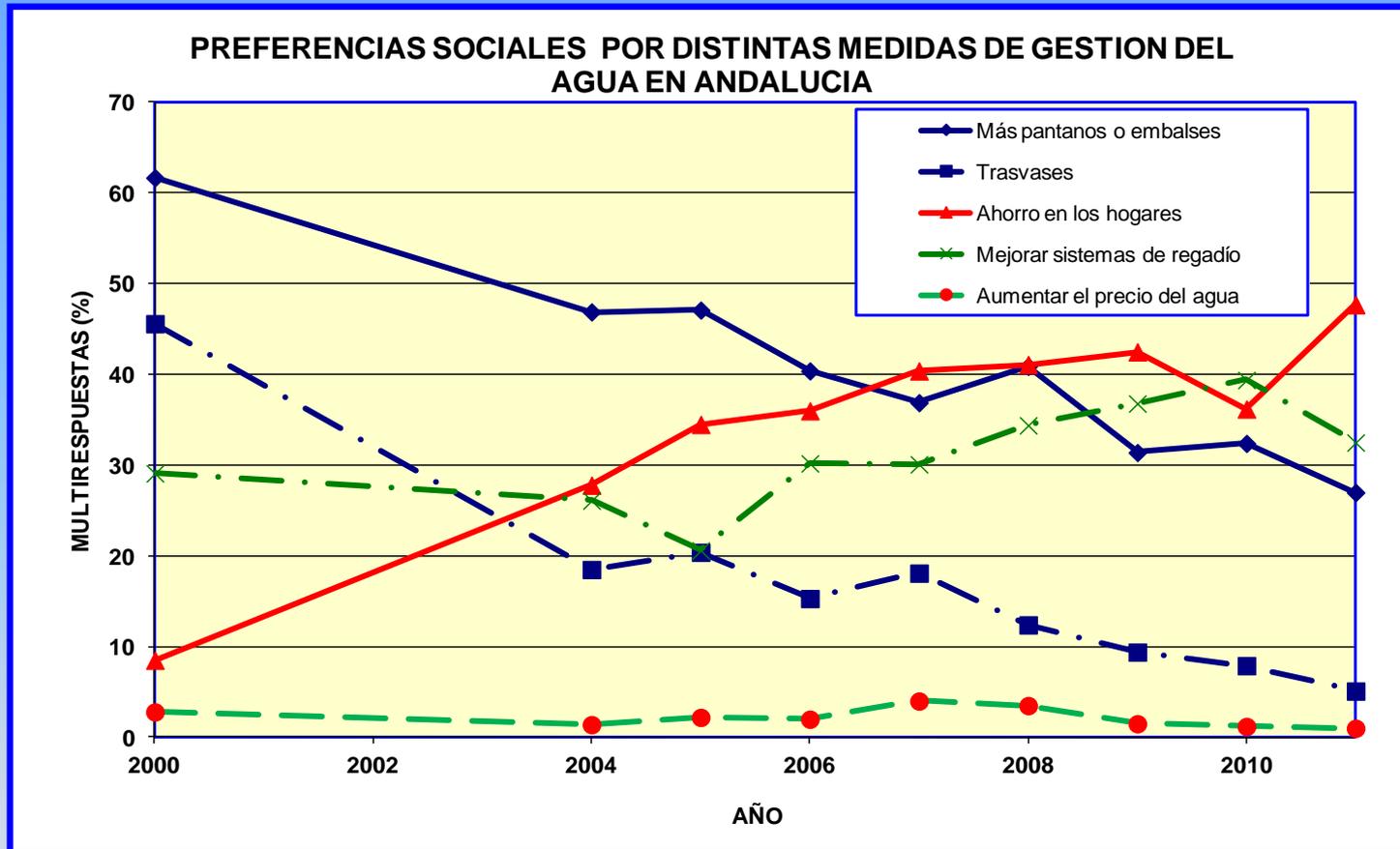
# **SOSTENIBILIDAD ECONOMICA DE LA GESTION DEL AGUA. CANONES Y TARIFAS**



**XI Seminario Nacional “Transparencia y  
Concesiones”  
Observatorio del Agua (Fundación Botín)  
Madrid 17-01-13**

**Joan Corominas Masip  
Ingeniero Agrónomo**

# EL AMBIENTE SOCIAL ES POCO PROPICIO A LA RECUPERACION DE COSTES

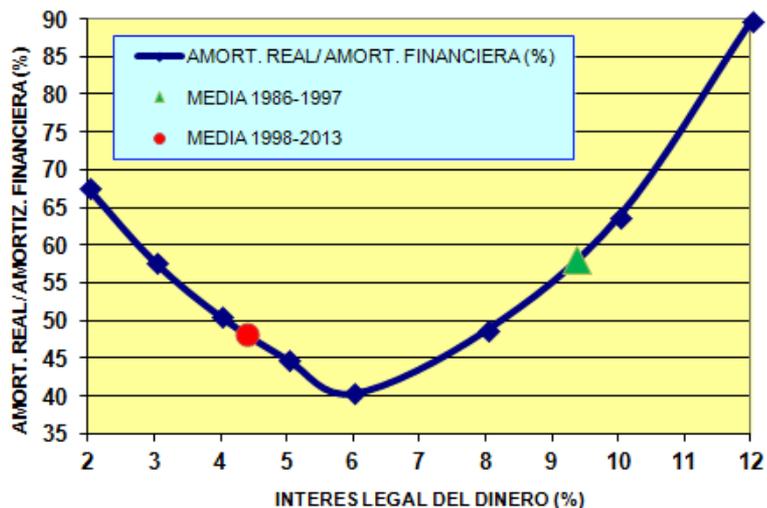


LOS CIUDADANOS SOMOS MAS SENSIBLES A LAS NUEVAS POLITICAS DEL AGUA, SALVO EN EL PRECIO DEL AGUA (*Ecobarómetro de Andalucía*)  
SOLO UN 1% DE LOS CIUDADANOS CONSIDERA ADECUADO AUMENTAR EL PRECIO DEL AGUA, COMO MEDIDA DE GESTION

## EL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN DEL AGUA (INTRAG) 2011

- **Nota media discreta: 59,6 sobre 100** (51,2 en el año 2010, primer año de realización)
- **Los agujeros negros de información** para el conjunto de organismos se siguen produciendo principalmente en las áreas de **Gestión del Agua y en su Transparencia Económico-financiera**

**CANON DE REGULACION**  
RECUPERACION DE INVERSIONES SEGÚN LEY DE AGUAS DE 1985



**LA RECUPERACION DE LOS  
COSTES DE LAS  
INFRAESTRUCTURAS EN EL  
REGLAMENTO DEL DOMINO  
PUBLICO HIDRAULICO**

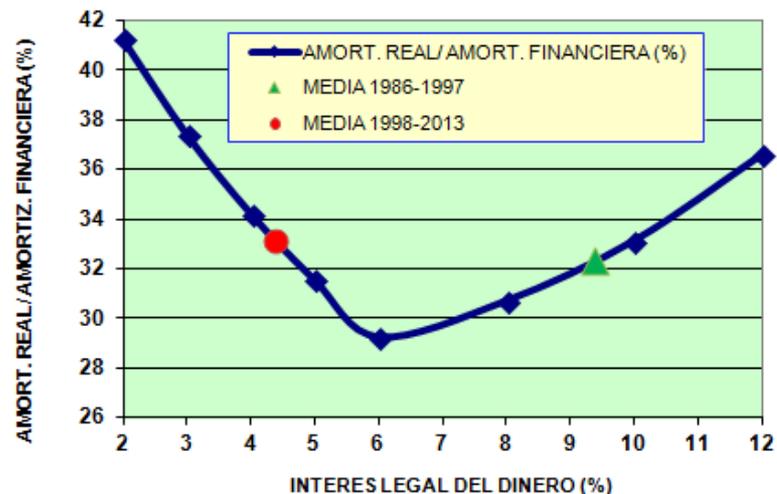
Fuente: elaboración propia

Figura 1 –Canon de regulación – Recuperación de inversiones según ley de Aguas de 1985

**AL INTERES DINERO MEDIO DEL DINERO  
EN LOS ULTIMOS 15 AÑOS (4,4%)  
SOLAMENTE SE RECUPERA:**

- CANON DE REGULACION: 48%**
- TARIFA DE UTILIZACION DEL AGUA: 33%**

**TARIFA DE UTILIZACION DEL AGUA**  
RECUPERACION DE INVERSIONES SEGÚN LEY DE AGUAS DE 1985



Fuente: elaboración propia

Figura 2 –Tarifa de utilización del agua – Recuperación de inversiones según ley de Aguas de 1985

# LA REALIDAD DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE RECUPERACION DE COSTES EN ESPAÑA

A lo largo de los más de 80 años de vida de las Confederaciones Hidrográficas se han ido acumulando prácticas bastante generalizadas para minorar los cánones y tarifas por el uso del agua, algunas amparadas en situaciones catastróficas, otras de carácter paternalista y algunas claramente ilegales. Entre ellas pueden señalarse:

- **Empezar a imputar las inversiones en obras años después de la puesta en servicio, y solamente en la parte proporcional de los usos realizados:** se excluyen los intereses intercalares en los períodos de construcción, pruebas y puesta en servicio amplias y parte de las inversiones correspondientes a obras infrautilizadas.
- **Imputación de parte de las inversiones en embalses a beneficios generales por la laminación de avenidas,** disminuyendo la base imponible del canon: se estima que puede considerarse normal un entre un 15 y un 40% de la inversión en embalses.
- **No imputar inversiones declaradas de Interés general por el Gobierno en situaciones de sequía o inundaciones (muchas veces sin relación con estos hechos catastróficos),** que afectan tanto a mejoras, reposición o mantenimiento de infraestructuras
- **No contabilizar inversiones financiadas con Fondos Europeos u de otras Administraciones**
- **Gran parte de los gastos de gestión y administración de los organismos de cuenca se consideran que son de interés general y no se consideran para repercutirlos a los usuarios**
- **La reserva de energía a favor del Estado ligada a las concesiones hidroeléctricas, o la autoproducida en centrales eléctricas a pie de presa, que es utilizada para el transporte y distribución del agua, no se contabiliza, o solo parcialmente, en los correspondientes cánones y tarifas**
- **Retrasos en la aprobación de los cánones y tarifas, y defectos en su elaboración y tramitación, son aprovechados por los usuarios para recurrirlos en los tribunales, con cierto nivel de éxito.**
- **Condonación por Real Decreto, en situaciones de sequía, del pago de las exacciones por el uso del agua.**
- **Fallos en los mecanismos de cobro y apremio que permiten la prescripción de las deudas.**

La combinación de esta amplia panoplia de mecanismos, junto con la interpretación de la recuperación de las inversiones prevista en el Reglamento del DPH, consigue que la recuperación de costes sea tradicionalmente muy pequeña en España y no se haya visto perturbada por la entrada en vigor de la DMA.

## COSTES EFECTIVOS TRASPASOS EN MATERIA DE CUENCAS HIDROGRAFICAS ANDALUZAS

| CUENCA   | MEDITERRANEAS<br>ANDALUZAS | ATLANTICAS<br>(GUADALETE- BARBATE,<br>TINTO-ODIEL Y PIEDRAS,<br>CHANZA | GUADALQUIVIR<br>(parte andaluza) | TOTAL CUENCAS<br>ANDALUZAS<br>(DATOS<br>ACTUALIZADOS A<br>COSTES 2008) |
|--|----------------------------|--|----------------------------------|--|
| NORMATIVA  | RD 2130/2004               | RD 1560/2005   | RD 1666/2008                     |  |
| AÑO DE VALORACION  | 2004                       | 2005   | 2008                             | 2008   |
| INGRESOS (Canon, Tarifas, Autorizaciones y sanciones) -<br>(MILL. EUROS)   | 15,66                      | 14,98  | 52,54                            | 87,18  |
| GASTOS (MILL. EUROS)   | 85,55                      | 58,18  | 123,01                           | 285,92   |
| COSTE EFECTIVO (MILL. EUROS)   | 69,89                      | 43,2   | 70,47                            | 198,74   |
| RECUPERACION FINANCIERA DE COSTES (%)  | 18,3                       | 25,7   | 42,7                             | 30,5   |
| CONVENIOS ADICIONALES DE INVERSION DEL ESTADO EN<br>ANDALUCIA (MILL. EUROS)  | 33,74                      | 6,2  | 50                               | 95,61  |
| COSTE TOTAL SERVICIOS AGUA (MILL. EUROS)   | 119,29                     | 64,38  | 173,01                           | 381,53   |
| RECUPERACION FINANCIERA DE COSTES TOTAL (%)  | 13,1                       | 23,3   | 30,4                             | 22,8   |
| <b>RECURSOS SEGÚN BORRADORES PH CUENCAS (datos 2006) - HM3</b>   |                            |  |                                  |  |
| REGULADOS  | 345                        | 562  | 2009                             | 2916   |
| FLUYENTES  | 302                        |  | 118                              | 420  |
| SUBTERRANEOS   | 398                        | 108  | 851                              | 1357   |
| TOTAL  | 1045                       | 670  | 2978                             | 4693   |
| INGRESOS MEDIOS (Canon, Tarifas, Autorizaciones y<br>sanciones) - (CENTIMOS DE EURO/M3)  | 1,50                       | 2,24   | 1,76                             | 1,86   |
| INGRESOS MEDIOS NECESARIOS PARA RECUPERACION<br>DEL 100% DE COSTES (Canon, Tarifas, Autorizaciones y<br>sanciones) - (CENTIMOS DE EURO/M3) | 11,42                      | 9,61   | 5,81                             | 8,13   |

**Nota:** Los usuarios de aguas subterráneas no están sujetos a ninguna tasa, así como los de aguas fluyentes (salvo excepciones), lo que aumenta los cánones y tasas de los usuarios de aguas reguladas

**Fuente:** Elaboración propia con datos de los Reales Decretos de Transferencias en materia de cuencas hidrográficas a la Junta de Andalucía y recursos de agua, según borradores de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones andaluzas

# Precios y costes de los servicios de agua en España (MIMAM, 2007)

## Porcentaje de recuperación de costes de los servicios de agua en España (2002)

|                          | Captación y transporte | Extracción | Usos urbanos | Usos riego |
|--------------------------|------------------------|------------|--------------|------------|
| % recuperación de costes | 50%-99%                | 99%        | 57%-96%      | 85%-98%    |

Fuente: Precios y costes de los servicios de agua en España - 2007, a partir de los Informes Artículo 5 y Anejo III DMA (MIMAM, 2005).

Estos trabajos se han convertido en la base de los análisis de recuperación de costes que se han incorporado a los planes hidrológicos de demarcación, con resultados similares para las distintas cuencas españolas.

Así, se obtiene el corolario de que **“ya se recuperan los costes de los servicios del agua”** y no deben tomarse medidas adicionales para cumplir lo previsto en la DMA.

## Porcentaje de recuperación de costes de los servicios del agua en España (2005)

|               |                     | Recuperación de costes (%) |
|---------------|---------------------|----------------------------|
| Ciclo en alta | Aguas superficiales | 81,8                       |
|               | Aguas subterráneas  | 100                        |
| Ciclo en baja | Uso urbano          | 80,7                       |
|               | Regadío             | 87,1                       |

Fuente: Elaboración propia en base a Precios y costes de los servicios de agua en España – 2007

# LA RECUPERACION DE COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA EN LOS PH DE LAS CUENCAS ANDALUZAS

## RECUPERACION DE COSTES FINANCIEROS (MILLONES EUROS)

|  |                         | GUADALQUIVIR               |             |       | CUENCAS MEDITERRANEAS      |             |       | GUADALETE - BARBATE        |             |       | TINTO - ODIEL Y PIEDRAS    |             |       | RESUMEN CUENCAS ANDALUZAS  |             |        |
|--|-------------------------|----------------------------|-------------|-------|----------------------------|-------------|-------|----------------------------|-------------|-------|----------------------------|-------------|-------|----------------------------|-------------|--------|
|  |                         | USO DOMESTICO E INDUSTRIAL | USO AGRARIO | TOTAL | USO DOMESTICO E INDUSTRIAL | USO AGRARIO | TOTAL | USO DOMESTICO E INDUSTRIAL | USO AGRARIO | TOTAL | USO DOMESTICO E INDUSTRIAL | USO AGRARIO | TOTAL | USO DOMESTICO E INDUSTRIAL | USO AGRARIO | TOTAL  |
| COSTES FINANCIEROS SERVICIOS AGUA                  | SUMINISTRO EN ALTA      | 25,3                       | 38,9        | 64,2  | 36,2                       | 14,2        | 50,4  | 16,8                       | 5,5         | 22,3  | 6,8                        | 11,4        | 18,2  | 85,1                       | 70,0        | 155,1  |
|  | SERVICIOS URBANOS       | 512,8                      |             | 512,8 | 283,2                      |             | 283,2 | 125,6                      |             | 125,6 | 80,5                       |             | 80,5  | 1002,1                     | 0,0         | 1002,1 |
|  | SERVICIOS RIEGO         | 0,0                        | 72,9        | 72,9  | 0,0                        | 65,8        | 65,8  | 0,0                        | 7,1         | 7,1   | 0,0                        | 12,4        | 12,4  | 0,0                        | 158,1       | 158,1  |
|  | TOTALCOSTES FINANCIEROS | 575,3                      | 111,8       | 649,9 | 319,4                      | 80,0        | 399,3 | 142,4                      | 12,5        | 154,9 | 87,3                       | 23,8        | 111,1 | 1124,3                     | 228,1       | 1315,2 |
| INGRESOS SERVICIOS AGUA                            | SUMINISTRO EN ALTA      | 20,5                       | 31,4        | 51,9  | 8,4                        | 4,3         | 12,7  | 11,3                       | 3,8         | 15,1  | 3,8                        | 6,3         | 10,0  | 44,0                       | 45,8        | 89,7   |
|  | SERVICIOS URBANOS       | 446,3                      |             | 446,3 | 265,2                      |             | 265,2 | 116,6                      |             | 116,6 | 76,8                       |             | 76,8  | 904,8                      | 0,0         | 904,8  |
|  | SERVICIOS RIEGO         | 0,0                        | 55,7        | 55,7  | 0,0                        | 58,1        | 58,1  | 0,0                        | 5,4         | 5,4   | 0,0                        | 11,2        | 11,2  | 0,0                        | 130,4       | 130,4  |
|  | TOTAL INGRESOS          | 511,5                      | 87,1        | 553,9 | 273,6                      | 62,3        | 335,9 | 127,9                      | 9,2         | 137,1 | 80,5                       | 17,5        | 98,0  | 993,4                      | 176,2       | 1124,9 |
| RECUPERACION COSTES FINANCIEROS SERVICIOS AGUA (%) | SUMINISTRO EN ALTA      | 81,0                       | 80,7        | 80,8  | 23,2                       | 30,2        | 25,2  | 67,3                       | 69,7        | 67,9  | 55,2                       | 54,9        | 55,0  | 51,7                       | 65,4        | 57,9   |
|  | SERVICIOS URBANOS       | 87,0                       |             | 87,0  | 93,6                       |             | 93,6  | 92,8                       |             | 92,8  | 95,4                       |             | 95,4  | 90,3                       |             | 90,3   |
|  | SERVICIOS RIEGO         |                            | 76,4        | 76,4  |                            | 88,3        | 88,3  |                            | 76,6        | 76,6  |                            | 90,5        | 90,5  |                            | 82,5        | 82,5   |
|  | TOTALCOSTES FINANCIEROS | 88,9                       | 77,9        | 85,2  | 85,7                       | 78,0        | 84,1  | 89,8                       | 73,6        | 88,5  | 92,2                       | 73,4        | 88,2  | 88,4                       | 77,2        | 85,5   |

Fuente. Elaboración propia con datos de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas andaluzas

**EL APARTADO PEOR ESTUDIADO DE LOS PLANES HIDROLOGICOS: SE REFIERE EXCLUSIVAMENTE A LOS COSTES FINANCIEROS (MUY LIMITADOS) Y NO INCORPORA LOS COSTES AMBIENTALES Y DEL RECURSO (ART. 9 DMA)**

**MEDIDAS A INCLUIR EN EL PH DEL GUADALQUIVIR PARA LA APLICACIÓN  
DE LA RECUPERACION DE COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA  
(ART. 9.2 DE LA DMA)**

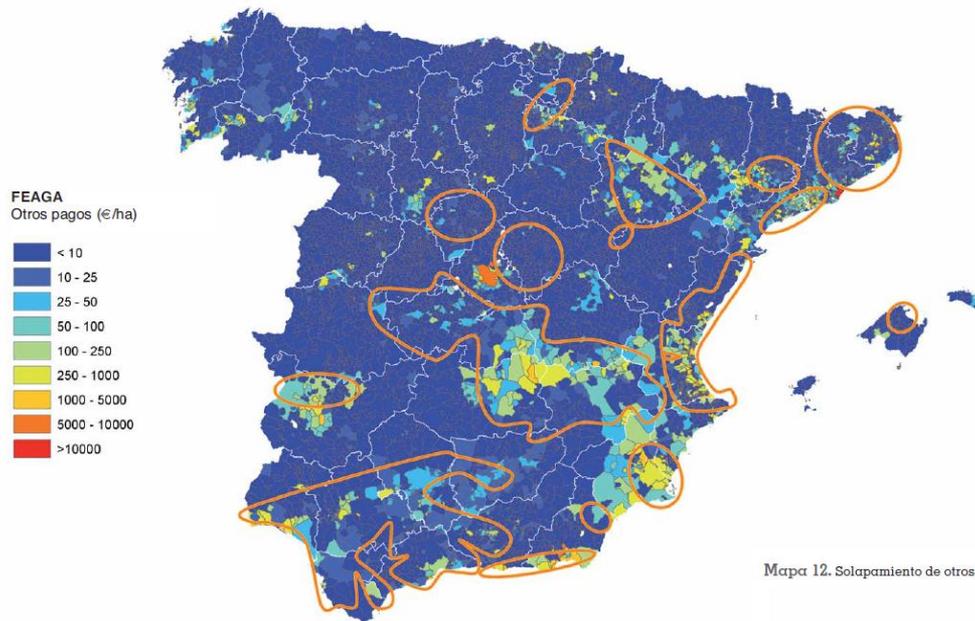
**PROGRAMA DE MEDIDAS H-2015**

**INVERSION A EJECUTAR: 1747 MILLONES DE EUROS**  
**COSTE ANUAL EQUIVALENTE: 332 MILLONES DE EUROS**  
**FINANCIACION PUBLICA: 83,4%**  
**DEMANDAS ACTUALES: 4007 HM<sup>3</sup>**  
**COSTE UNITARIO : 0,083 EUROS/ M<sup>3</sup>**  
**REPERCUSION A LOS USUARIOS (ALTA Y BAJA): 55,7%**

**La repercusión por la CHG a los  
usuarios de los costes de las  
medidas incluidas en el PH es  
irrisoria**

**EN EL GUADALQUIVIR SE  
PROPONE UNAS MEDIDAS DE  
RECUPERACION DE COSTES EN  
ALTA, EN USOS AGRARIOS DE  
0,003 EUROS/M<sup>3</sup>  
Y EN USOS DOMESTICOS E  
INDUSTRIALES DE 0,015  
EUROS/M<sup>3</sup>**

Mapa 10. Solapamiento de otros pagos - FEAGA con zonas vulnerables a la contaminación por nitratos

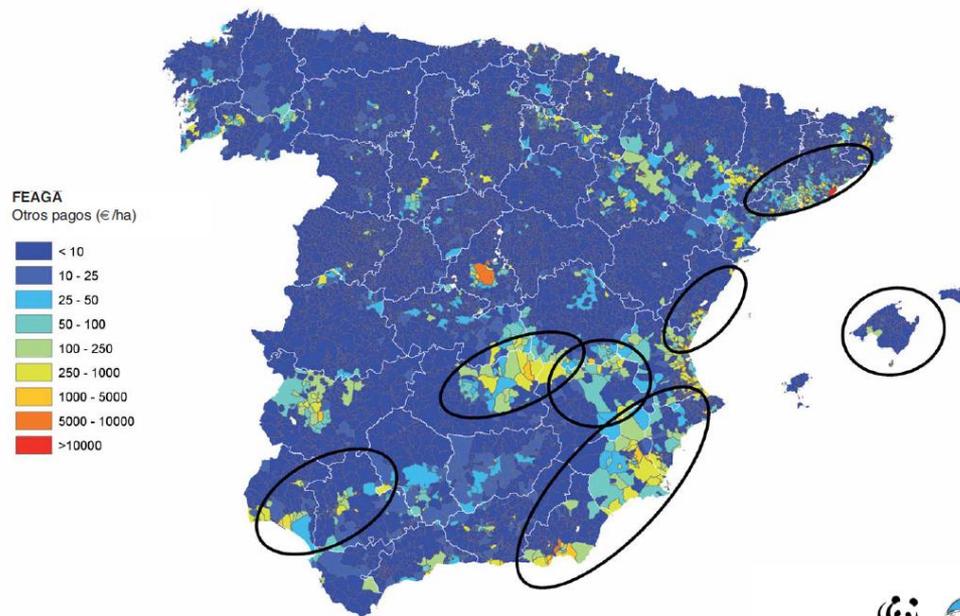


En naranja el perímetro aproximado de las ZVN

# ¿QUIEN CONTAMINA COBRA?

Relación entre la política agraria común y el medio ambiente en España

Mapa 12. Solapamiento de otros pagos - FEAGA con zonas regadas con aguas de acuíferos sobreexplotados



En negro ubicación aproximada de los regadío que usan aguas de acuíferos sobreexplotados



**Las ayudas de la PAC son más elevadas en las zonas de agricultura de regadío más intensivo, que producen mayor contaminación por fertilizantes o pesticidas o sobreexplotación de acuíferos**

## Una primera llamada de atención de la Comisión Europea sobre la recuperación de los costes

### Documento de la CE *Evaluación del programa nacional de reforma y del programa de estabilidad de ESPAÑA para 2012* (30-5-12)

- se señala que **“las tarifas pagadas por el consumo de agua, que son de las más bajas de la UE, ofrecen a los agricultores pocos incentivos para reducir su consumo de agua en regadío”**.
- y añade también **“Aunque algunas zonas de España están sufriendo escasez de agua, no existen incentivos suficientes para su utilización eficiente, lo que causa una utilización insostenible de este recurso”**.

# HAY QUE REDUCIR LA PRESION DE LA “OLLA HIDRICA “ ESPAÑOLA

•La coordinación de la política de aguas con otras políticas sectoriales debería permitir reducir la presión sobre los recursos hídricos entre un 15% y un 25%: mejorar el estado de nuestros ríos y aumentar la garantía de uso

•La mejora de la gobernanza, la reforma de la PAC, la modernización de regadíos, la flexibilización del régimen concesional y la recuperación de costes deben ayudar a conseguir este objetivo

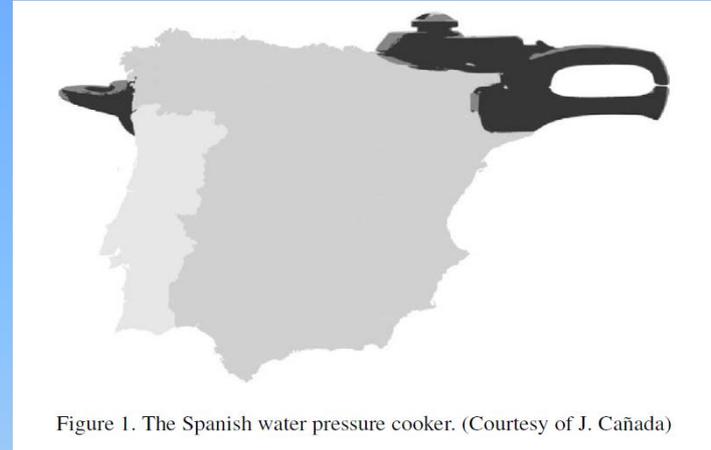


Figure 1. The Spanish water pressure cooker. (Courtesy of J. Cañada)

Fuente: Lopez Gunn et alter, 2012 Threading the interplay between resource resilient water governance outcomes by strengthening the robustness of wáter governance processes.

| RECURSOS Y DEMANDAS EN LAS DEMARCACIONES HIDROGRAFICAS ANDALUZAS - DATOS DE 2006 |                                |                    |   |                       |                                  |
|--|--------------------------------|--------------------|---|-----------------------|----------------------------------|
| DEMARCACION HIDROGRAFICA   | RECURSOS DISPONIBLES (HM3/AÑO) | DEMANDAS (HM3/AÑO) | BALANCE (INFRADOTACION Y SOBREEXPLOTACION DE ACUIFEROS)- (HM3/ AÑO) | BALANCE/ RECURSOS (%) | DEMANDAS/ RECURSOS NATURALES (%) |
| GUADALQUIVIR   | 2943                           | 3851,8             | -772  | -26,2                 | 66,9                             |
| CUENCAS MEDITERRANEAS  | 1075,5                         | 1376               | -301  | -28,0                 | 50,8                             |
| GUADALETE - BARBATE  | 461,8                          | 461,6              | 0,2   | 0,0                   | 48,0                             |
| TINTO - ODIEL Y PIEDRAS  | 286,7                          | 287,7              | -1  | -0,3                  | 32,4                             |
| <b>TOTAL CUENCAS ANDALUZAS</b>   | <b>4767</b>                    | <b>5977,1</b>      | <b>-1073,8</b>  | <b>-22,5</b>          | <b>58,0</b>                      |

Fuente: Elaboración propia con datos de los PH de las Demarcaciones Andaluzas

# PROPUESTAS DE MODIFICACION DE LA LEGISLACION DE AGUAS PARA MEJORAR LA RECUPERACION DE COSTES

- Es prioritario **derogar el capítulo del régimen económico-financiero del Reglamento del dominio Público Hidráulico**, que está en clara contradicción con la aplicación del principio de recuperación de costes de la DMA.
- El articulado de la ley de Aguas, en sus aspectos económicos, también requiere modificaciones relevantes:**
  - Extender el canon de regulación y la tarifa del agua a todos los usos del agua**, con lo que se aplicarían a las aguas superficiales no reguladas y a las subterráneas, cada una de ellas con su base imponible específica.
  - El canon de control de vertidos debería gravar la contaminación difusa producida por la agricultura, de secano y de regadío, y la ganadería.**
  - El canon de ocupación de bienes del dominio público hidráulico debería adecuarse en su base imponible para gravar el beneficio privado obtenido por su utilización, evitando la competencia desleal con otros bienes análogos de mercado.
  - Regular claramente los componentes de gastos a incluir en el canon de regulación y en la tarifa del agua, su valoración a costes reales y las reducciones o excepciones** en determinados supuestos territoriales, sectoriales o sociales, incluidos los de sequías e inundaciones.
  - Aplicar los cánones al consumo real, con tarifas que incentiven el ahorro.**
  - Introducir en la determinación de las tarifas criterios de garantía en el uso del agua.**
  - Crear Bancos Públicos de Agua y utilizar algunas figuras de mercado** para ayudar a mejorar la eficiencia en el uso del agua y aumentar los caudales ecológicos.
  - Fijar un período transitorio para la implementación gradual de estas medidas.**