



XI Seminario Nacional
Transparencia
y Concesiones
17 Enero 2013

“LAS CONCESIONES DE AGUA Y LA TRANSPARENCIA “

Sede Fundación Botín en (C/Castelló 18-Madrid)
Madrid, 17 de Enero de 2.013

*“La Sostenibilidad económica en la gestión del agua.
Cánones y Tarifas. ¿Es posible aplicar el principio de
recuperación de costes a las labores de gestión?”.*

Juan Valero de Palma Manglano
Abogado, Secretario General de la Federación Nacional de
Comunidades de Regantes de España.

ÍNDICE

1.- LA TRANSPARENCIA

2.- EL PRINCIPIO DE RECUPERACIÓN DE COSTES.

3.- NO SE PUEDE UTILIZAR LA DMA Y LA UE COMO EXCUSA PARA MODIFICAR EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DEL AGUA PORQUE LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA YA ESTÁ ADAPTADA A LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA.

4.- LOS COSTES DE LOS SERVICIOS RELACIONADOS CON EL AGUA NO SON SÓLO LOS COSTES DE LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS.

5.- ¿QUÉ SE PAGA Y QUÉ SE DEBERÍA DE PAGAR POR LOS SERVICIOS DEL AGUA DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA?.

6.- EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO VIGENTE YA PROPORCIONA INCENTIVOS PARA EL USO EFICIENTE.

7.- HAY QUE TENER EN CUENTA LOS EFECTOS SOCIALES, MEDIOAMBIENTALES Y ECONÓMICOS DE LA RECUPERACIÓN.

8.- EL DÉFICIT DE REGULACIÓN NATURAL EN ESPAÑA ES UNA DE LAS CONDICIONES GEOGRÁFICAS Y CLIMÁTICAS DE CADA PAÍS Y CADA CUENCA PREVISTAS EN LA DIRECTIVA MARCO DE AGUAS, QUE TIENE EN CUENTA EL PROBLEMA DE LA COMPETITIVIDAD DE LA AGRICULTURA

9.- EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y EL EQUILIBRIO ECONÓMICO DE LAS CONCESIONES.

10.- LOS COSTES MEDIOAMBIENTALES DEBEN SER ASUMIDOS POR LA SOCIEDAD Y LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.

11.-PROPUESTAS DE FENACORE SOBRE EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO VIGENTE.

12.- BIBLIOGRAFÍA

1.- LA TRANSPARENCIA.

La voluntad de FENACORE es colaborar para que con total transparencia se disponga de toda la información sobre los costes de los servicios del agua. Ello permitirá adoptar las decisiones adecuadas y romper algunas ideas que no se ajustan a la realidad como la de que no se recuperan los costes de los servicios del agua en España.

Las Comunidades de Regantes prestan muchos de estos servicios y tienen un gran interés en estudiar la situación de los costes del agua en España con absoluta transparencia y claridad. Así, la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón ha promovido un estudio sobre la “*Valoración Financiera de los costes asociados al uso del agua de riego*” que ha elaborado el Departamento de Análisis Económico de la Universidad de Zaragoza.

En el mismo sentido la Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España en 1999 publicó el estudio “*Impacto de la política de precios del agua en las zonas regables y su influencia en la renta y el empleo agrario*”. Resulta de interés este estudio por el análisis que realiza sobre el impacto de una política de precios del agua en la agricultura de regadío y demuestra que los instrumentos económicos para el uso sostenible no funcionan siempre ni en todos los casos.

2.- EL PRINCIPIO DE RECUPERACIÓN DE COSTES.

El artículo 9 de la Directiva Marco del Agua (DMA) se refiere al Principio de Recuperación de Costes con el siguiente tenor literal:

“Recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua

1. Los Estados miembros tendrán en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, a la vista del análisis económico efectuado con arreglo al anexo III, y en particular de conformidad con el principio de que quien contamina paga.

Los Estados miembros garantizarán, a más tardar en 2010:

- que la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y, por tanto, contribuyan a los objetivos medioambientales de la presente Directiva,

- una contribución adecuada de los diversos usos del agua, desglosados, al menos, en industria, hogares y agricultura, a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, basada en el análisis económico efectuado con arreglo al anexo III y teniendo en cuenta el principio de que quien contamina paga.

Al hacerlo, los Estados miembros podrán tener en cuenta los efectos sociales, medioambientales y económicos de la recuperación y las condiciones geográficas y climáticas de la región o regiones afectadas.

2. Los Estados miembros incluirán en los planes hidrológicos de cuenca **información** sobre las medidas que tienen la intención de adoptar para la aplicación del apartado 1 y que contribuyan al logro de los objetivos medioambientales de la presente Directiva, así como sobre la contribución efectuada por los diversos usos del agua a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua.

3. Lo dispuesto en el presente artículo no impedirá la financiación de medidas preventivas o correctivas específicas con objeto de lograr los objetivos de la presente Directiva.

4. Los Estados miembros **no incumplirán la presente Directiva si deciden no aplicar**, de acuerdo con prácticas establecidas, las disposiciones de **la segunda frase del apartado 1** y, a tal fin, las disposiciones correspondientes **del apartado 2, para una determinada actividad de uso de agua**, siempre y cuando ello no comprometa ni los fines ni el logro de los objetivos de la presente Directiva. Los Estados miembros informarán en los planes hidrológicos de cuenca de los motivos por los que no han aplicado plenamente la segunda frase del apartado 1.”

La Directiva Marco del Agua no habla de la Recuperación Total de los Costes (“full cost recovery”). Menciona que los Estados miembros “*tendrán en cuenta el principio de recuperación de los costes*”. Por tanto la DMA no habla de la recuperación total del 100%. En una línea de prudencia no exige de forma imperativa ni inmediata.

- **La Directiva Marco de Agua** no establece que se recuperen la totalidad de los costes. Apliquemos lo que dice la Directiva Marco de Agua vigente no lo que decía un borrador de DMA que al final no se ha aprobado así.

El informe “*Precios y Costes de los Servicios del Agua en España*”. “*Informe integrado de recuperación de costes de los servicios de agua en España. Artículo 5 y Anejo III de la Directiva Marco del Agua*” Ministerio de Medio Ambiente. Equipo Redactor: Josefina Maestu (Coordinadora del Análisis Económico de la DMA) y Alberto del Villar. Universidad de Alcalá. Elaborado en Enero de 2.007 (Madrid), señala:

Tabla 7.1. Porcentaje de recuperación de costes de los servicios del agua en España (2002)

	Captación y transporte	Extracción	Usos urbanos	Usos riego
% Recuperación de Costes	50% - 99%	99%	57% - 96%	85% - 98%

Fuente: *Elaboración propia a partir de los Informes Artículo 5 y Anejo III DMA (MIMAM, 2005).*

*“Como se muestra en los siguientes epígrafes considerando cada uno de los servicios, la variabilidad es todavía mayor. Los ingresos repercutidos a los usuarios de los servicios de captación, vienen a recuperar una magnitud de sus costes comprendida entre el 50% y el 99% dependiendo de la cuenca hidrográfica y Sistema de Explotación considerado. Los servicios de extracción son pagados prácticamente en su totalidad por los propios usuarios. En parecidas condiciones a los servicios de captación se mueve **la recuperación de costes de los servicios de distribución y saneamiento urbano (57% - 96%)**. Con todo, **los servicios de riego** presentan una menor variación en sus **porcentajes de recuperación de costes (85% - 98%)**. Esto se explica porque aunque los importes pagados por una parte importante de los usos de riego a los Organismos de cuenca son reducidos, esto representa una parte muy pequeña de los costes totales de los servicios de agua de riego, representando **los costes de los servicios de captación, embalse y transporte de media el 6,64% de los costes** por la prestación del conjunto de los servicios del agua en España”*

3.- NO SE PUEDE UTILIZAR LA DMA Y LA UE COMO EXCUSA PARA MODIFICAR EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DEL AGUA PORQUE LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA YA ESTÁ ADAPTADA A LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA.

El largo periodo de tiempo que ha sido necesario para que se aprobase la Directiva Marco de Aguas ha permitido que nuestra legislación haya empezado a adaptarse a la misma incluso antes de su aprobación. Veamos tres reformas legales que demuestran la adaptación a la DMA:

- a. La Reforma de la Ley de Aguas, en virtud de la Ley 49/1999, de 13 de diciembre, inicia la adaptación a la Directiva Marco al considerar como uno de sus objetivos **“alcanzar el buen estado de las masas de agua”**.

Esta Ley señala en la Exposición de Motivos:

*“Asimismo, las mayores exigencias que imponen, tanto **la normativa europea** como la propia sensibilidad de la sociedad española, demandan de las Administraciones públicas la articulación de mecanismos jurídicos idóneos que **garanticen el buen estado ecológico de los bienes que integran el dominio público hidráulico**”*

- b. También la Ley 2/2001 del Plan Hidrológico Nacional hace suyos los principios esenciales de la Directiva, cuando dice en su Exposición de Motivos: *“(...) el presente Plan Hidrológico Nacional no puede permanecer indiferente a la reciente aprobación de la Directiva 2.000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 23 de octubre, por el que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, patrón por el que deberán perfilarse las políticas hidráulicas de los Estados Miembros en el siglo XXI. Así , anticipándose a la trasposición de la misma, **el Plan Hidrológico Nacional hace suyos los principios esenciales de la Directiva**, prosiguiendo el camino ya iniciado por la reforma del artículo 38 de la Ley de Aguas, en virtud de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, **al considerar como uno de sus objetivos <alcanzar el buen estado de las masas de agua>**.El principio de recuperación de costes, la participación de la sociedad en el proceso de elaboración del Plan*

Hidrológico Nacional, la garantía del acceso a la información en materia de aguas, son claros ejemplos de esta influencia y de la voluntad del legislador de incorporar a nuestro derecho de aguas la filosofía inspiradora de la Directiva”.

c. La Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, introdujo una modificación en el Texto Refundido de la Ley de Aguas con el artículo 111 bis que adapta plenamente su texto al de la DMA y completa la transposición:

Artículo 111 bis. Principios generales

1. *Las Administraciones públicas competentes tendrán en cuenta el principio de recuperación de los costes relacionados con la gestión de las aguas, incluyendo los costes ambientales y del recurso, en función de las proyecciones a largo plazo de su oferta y demanda.*

2. *La aplicación del principio de recuperación de los mencionados costes deberá hacerse de manera que incentive el uso eficiente del agua y, por tanto, contribuya a los objetivos medioambientales perseguidos.*

Asimismo, la aplicación del mencionado principio deberá realizarse con una contribución adecuada de los diversos usos, de acuerdo con el principio del que contamina paga, y considerando al menos los usos de abastecimiento, agricultura e industria. Todo ello con aplicación de criterios de transparencia.

3. *Para la aplicación del principio de recuperación de costes se tendrán en cuenta las consecuencias sociales, ambientales y económicas, así como las condiciones geográficas y climáticas de cada territorio, siempre y cuando ello no comprometa ni los fines ni el logro de los objetivos ambientales establecidos.*

Los planes hidrológicos de cuenca deberán motivar las excepciones indicadas.”

4.- LOS COSTES DE LOS SERVICIOS RELACIONADOS CON EL AGUA NO SON SÓLO LOS COSTES DE LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS.

El principio básico del Régimen Económico-Financiero actual es el del beneficiario de las obras, señalado en el Art.114 de la Ley de Aguas:

1. *“Los beneficiarios por las obras de regulación de las aguas superficiales o subterráneas, financiadas total o parcialmente con cargo al Estado, satisfarán un canon de regulación destinado a compensar los costes de la inversión que soporte la Administración estatal y atender los gastos de explotación y conservación de tales obras.*

2. *Los beneficiados por otras obras hidráulicas específicas financiadas total o parcialmente con cargo al Estado, incluidas las de corrección del deterioro del dominio público hidráulico, derivado de su utilización, satisfarán por la disponibilidad o uso del agua una exacción denominada “tarifa de utilización del agua”, destinada a compensar los costes de inversión que soporte la Administración estatal y a tender a los gastos de explotación y conservación de tales obras.*

3. *La cuantía de cada una de las exacciones se fijará, para cada ejercicio presupuestario, sumando las siguientes cantidades:*

a) *El total previsto de gastos de funcionamiento y conservación de las obras realizadas*

b) *Los gastos de administración del organismo gestor imputables a dichas obras*

c) *El 4% del valor de las inversiones realizadas por el Estado debidamente actualizado, teniendo en cuenta la amortización técnica de las obras e instalaciones y la depreciación de la moneda, en la forma que reglamentariamente se determine.*

4. La distribución individual de dicho importe global entre todos los beneficiados por las obras, se realizará con arreglo a criterios de racionalización del uso del agua, equidad en el reparto de las obligaciones y autofinanciación del servicio, en la forma que reglamentariamente se determine.

5. El organismo liquidador de los cánones y exacciones introducirá un factor corrector del importe a satisfacer, **según el beneficiado por la obra hidráulica consume en cantidades superiores o inferiores a las dotaciones de referencia fijadas en los planes hidrológicos de cuenca o, en su caso, en la normativa que regule la respectiva planificación sectorial, en especial en materia de regadíos u otros usos agrarios. Este factor corrector consistirá en un coeficiente a aplicar sobre la liquidación, que no podrá ser superior a 2 ni inferior a 0,5, conforme a las reglas que se determinen reglamentariamente**

El principio de recuperación de costes ya es una realidad en España todos los días.

Por parte del Ministerio y de las Confederaciones Hidrográficas se entiende muchas veces que cuando los usuarios no pagan cánones o tarifas no se recuperan los costes. Se confunden los costes de “los servicios relacionados con el agua” con “los costes de las Confederaciones Hidrográficas”. Hay muchas Comunidades de Regantes tradicionales que no se benefician de los embalses ni de obras hidráulicas específicas pero que pagan todos los costes. Otros regadíos son de aguas subterráneas y también pagan todos esos costes.

En España se pagan los servicios del agua casi en su totalidad.

A la hora de cuantificar qué se paga por los servicios del agua en España se ha actuado con el prejuicio de considerar que todos los servicios del agua los presta la Administración del Estado a través de las Confederaciones Hidrográficas. Por ello en la medida en que se recuperaran en mayor o menor medida estos costes se consideraba que se pagaban la totalidad o parte de los servicios del agua en España.

La realidad es que hay muchos servicios del agua en España que no los prestan las Confederaciones Hidrográficas. En el caso de los regadíos es evidente el papel que desempeñan las Comunidades de Regantes. Pero también prestan servicios relacionados con el agua, las empresas concesionarias de aguas potables, los Ayuntamientos, etc...

El informe sobre “*Precios y costes de los Servicios del Agua en España*” **reconoce que** “*Aunque ha habido subvenciones en los servicios de embalse y transporte de agua en alta prestados por los Organismos de Cuenca, el coste de estos servicios en relación con los costes que se reflejan en las tarifas pagadas por los agricultores y usuarios urbanos es relativamente reducido y representa el 6,5% de los costes totales de todos los servicios del agua por los que pagamos en las facturas los usuarios urbanos y los de riego. Los problemas en la recuperación de los costes de los servicios de los organismos de cuenca se derivan de la necesidad de armonizar criterios en su cálculo, en la aplicación de descuentos, y en la distribución de costes entre los diferentes usos. Por tanto, los problemas más importantes están en los servicios de distribución de agua potable, alcantarillado y depuración prestados por Ayuntamientos y Comunidades Autónomas y por los colectivos de riego*”.

• Para ver qué se paga por el agua hay que analizar todos los servicios que permiten poner a disposición de cada usuario el agua necesaria para cada actividad económica. Para ello, de acuerdo con las definiciones contenidas en la Directiva Marco del Agua, los servicios del agua que hay que considerar en el informe sobre recuperación de costes incluyen todos los servicios en beneficio de los hogares, las instituciones públicas o cualquier actividad económica, consistentes en:

- a) La extracción, al embalse, el depósito, el tratamiento y la distribución de aguas superficiales y subterráneas;
- b) La recogida y depuración de aguas residuales, que vierten posteriormente en las aguas superficiales.

Los usos del agua definidos por la DMA son los servicios relacionados con el agua junto con cualquier otra actividad contemplada en el artículo 5 y en el Anexo II que tenga repercusiones significativas en el estado del agua.

Tabla 2.1. Marco Institucional de los servicios del agua

Fuente: Elaboración propia

Servicio	Agentes (Competentes o financiadores de infraestructuras)	Instrumentos de "Recuperación de Costes"
Embalses y transporte en alta (aguas superficiales)	Organismos de Cuenca, Sociedades Estatales, y otros agentes	Canon de Regulación Tarifa de Utilización de Agua
Aguas subterráneas	Organismos de Cuenca, colectivos de riego y usuarios privados (autoservicios)	Las fijadas por los ayuntamientos Las fijadas por las CCRR
Abastecimiento urbano	Ayuntamientos, Mancomunidades, Comunidades Autónomas y otros	Tarifa de abastecimiento
Recogida de Aguas Residuales Urbanas	Ayuntamientos, Mancomunidades, Comunidades Autónomas y otros	Tasa de Alcantarillado
Tratamiento de Aguas Residuales Urbanas	Ayuntamientos, Mancomunidades, Comunidades Autónomas y otros	Canon de Saneamiento Tarifas Servicio
Distribución de agua de riego	Comunidades de Regantes y otros colectivos de riego	Derramas y tarifas/cuotas de los colectivos de riego (Que incluyen el importe del pago de Canon y Tarifa a los Organismos de Cuenca)
Control de vertidos	Organismos de Cuenca	Canon de Control de Vertidos

Fuente: Elaboración propia

5.- ¿QUÉ SE PAGA Y QUÉ SE DEBERÍA DE PAGAR POR LOS SERVICIOS DEL AGUA DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA?

La cuestión a debatir con la máxima transparencia es qué deben pagar directamente los usuarios y qué debemos pagar todos con los impuestos a través de los Presupuestos de las Administraciones Públicas (PGE...).

La mayoría de los servicios que prestan las Administraciones no se cobran individualizadamente al usuario sino vía tributos. En los servicios que se pagan en parte (Correos, Puertos, Aena, Adif...) o no se cobra la amortización de la infraestructura (AVE) o unos son deficitarios y otros no (puertos, aeropuertos, correos).

Para ello, hay que analizar qué interés se protege con cada servicio, quién es el beneficiario de cada servicio etc... En unos casos el beneficiario será el usuario directo del agua que la utiliza para su actividad económica, y podrá recuperarse directamente del usuario beneficiario. En otros casos el beneficio tendrá un carácter general no individualizable y deberá pagarse con los Presupuestos Generales del Estado.

Finalmente habrá que estudiar y decidir que excepciones se deben aplicar en función de las circunstancias económicas, sociales,

Primero hay que hacer una contabilidad analítica de los Presupuestos de cada Organismo de Cuenca.

A nuestro juicio deben pagarse con los presupuestos de las Administraciones Públicas responsables de cada Organismo de Cuenca los gastos de:

A) Comisaría de Aguas. Dedicadas a a) la protección del dominio público hidráulico, b) Calidad, Análisis y Control de las aguas, c) concesiones, d) autorizaciones, e) Protección fluvial y medioambiental , f) estadísticas, etc.. g) régimen sancionador y policía de aguas.

Algunos gastos se pueden recuperar a través de los Cánones de Control de Vertidos de acuerdo con el principio de “*quien contamina paga*”.

B) Los gastos de la Dirección Técnica deberán analizarse y ser asumidas:

- Por los Presupuestos de las Administraciones Públicas responsables del Organismo de Cuenca los gastos relacionados son :
 - a) La defensa de inundaciones
 - b) Los estudios e informes, proyectos de interés general o con beneficiarios indeterminados.
 - c) Los costes asociados a los caudales ecológicos.
 - d) La parte de los servicios de Explotación relacionados con a) y b).
- Por los usuarios- beneficiarios:

- a) El estudio, proyecto, dirección y explotación de las obras que las beneficien.
- b) La parte de los servicios de explotación relacionados con a).

Porcentaje de costes corrientes imputados al Servicio de Explotación respecto del total incurrido por los Organismos de Cuenca. Año 2001

Cuenca	Coste corriente imputado	Coste corriente total	% imputado
Ebro	19.367.582	26.108.000	74,18%
Guadiana ¹	15.684.370	18.191.000	86,22%
Norte	885.153	10.777.000	8,21%
Segura	2.111.643	11.908.000	17,73%
Tajo	8.933.947	21.420.000	41,71%
Júcar	4.611.450	12.490.000	36,92%
Duero ^{oo}	11.053.101	17.760.000	62,24%
Guadalquivir ^{oo1}	28.207.212	33.455.000	84,31%
CM Andaluzas ^o	9.744.176	17.003.000	57,31%
Galicia Costa	n/d	n/d	n/d
CI País Vasco	n/d	n/d	n/d
CI Cataluña	43.800.000	n/d	n/d
TOTAL	144.398.634	169.112.000	59,49%

C) Las Administraciones Públicas deberán pagar también los Gastos de la **Secretaría General** dedicada a asuntos de personal, contables y administrativos y los de la **Oficina de Planificación Hidrológica**, dedicada a los estudios e informes relacionados con la Planificación del Dominio Público Hidráulico estatal en la medida en que se incremente el % de pago directo por parte de los usuarios habrá que incrementar su participación en la gestión de las Confederaciones. No se puede incrementar el pago y reducir su participación en los órganos de las Confederaciones Hidrográficas.

Si participa más la sociedad en las Confederaciones Hidrográficas (ONG, Asociaciones empresariales, sindicales, agrarias, medioambientales, consumidores, etc...) debe participar más los Presupuestos Generales del Estado en los costes de las Confederaciones Hidrográficas.

Las propuestas tendentes a incrementar el pago de los usuarios sin incrementar su participación generarían la oposición lógica de los mismos.

6.- EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO VIGENTE YA PROPORCIONA INCENTIVOS PARA EL USO EFICIENTE.

A lo largo de la Directiva Marco del Agua y de la Comunicación de la Comisión se desprende la idea permanente de que una política de tarificación tiene un efecto demostrable sobre la demanda de agua y el uso sostenible.

En España se tiene una recuperación íntegra de los costes en algunos usos del agua sin que ello haya supuesto un uso sostenible

Los instrumentos económicos para el uso sostenible no funcionan siempre ni en todos los casos como se demuestra en el estudio *“Impacto de la política de precios del agua en las zonas regables y su influencia en la renta y el empleo agrario”* publicado por la Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España en 1999. Resulta de interés este libro por el análisis que realiza sobre el impacto de una política de precios del agua en la agricultura de regadío.

En este trabajo se estudian tres zonas de riego con diferente problemática y se llega a la conclusión de que *“la política del precio del agua no es un instrumento adecuado para reducir significativamente los consumos hídricos del regadío. La razón es que los consumos no se reducen hasta alcanzar unos precios elevados del agua, y tienen como consecuencia no deseada afectar gravemente a la renta de los agricultores”*.

En cualquier caso y expuestas las dudas y los ejemplos que contradicen estas teorías, la realidad es que el artículo 114.6 de la Ley de Aguas vigente trata de incentivar o desincentivar el mayor o menor consumo de acuerdo con los principios de la Directiva Marco del Agua.

Art. 114.6: *“El organismo liquidador de los cánones y exacciones introducirá un factor corrector del importe a satisfacer, según el beneficiado por la obra hidráulica consume en cantidades superiores o inferiores a las dotaciones de referencia fijadas en los planes hidrológicos de cuenca o, en su caso, en la normativa que regule la respectiva planificación sectorial, en especial en materia de regadíos u otros usos agrarios. Este factor corrector consistirá en un coeficiente a aplicar sobre la liquidación, que no podrá ser superior a 2 ni inferior a 0,5, conforme a las reglas que se determinen reglamentariamente.”*

Este artículo ya está en vigor. Las dotaciones de referencia y los volúmenes iniciales de donde partir para su aplicación están en los Planes Hidrológicos de Cuenca.

No inventemos nuevas medidas que van a generar crispación y enfrentamiento sin haber aplicado los pasos intermedios que ya están en vigor y han sido consensuados. Y ojo: Hagámoslo con el objetivo de disminuir el consumo de agua y no con la idea de incrementar la recaudación.

Por otro lado hay un límite en la fiscalidad del agua. Las tasas permiten recuperar los gastos pero no recaudar más de lo gastado.

Además, hoy en día la mayoría de las Comunidades de Regantes ya se han modernizado y aplican tarifas binómicas en función del consumo, lo que potencia el consumo eficiente.

TIPO DE RIEGO	Antes del año 2.000		Año 2.009		Año 2.010	
	Hectáreas	%	Hectáreas	%	Hectáreas	%
Gravedad (superficie)	1.973.336	59	1.064.248	31,1	1.043.704	30,6
Aspersión y otros	802.712	24	765.440	22,4	735.544	21,6
Localizado (goteo)	568.588	17	1.591.616	46,5	1.628.705	47,8
TOTAL	3.344.636	100	3.421.304	100	3.407.953	100

7.- HAY QUE TENER EN CUENTA LOS EFECTOS SOCIALES, MEDIOAMBIENTALES Y ECONÓMICOS DE LA RECUPERACIÓN.

Una política de recuperación de costes que no tenga en cuenta los efectos sociales, medioambientales y económicos de la recuperación producirá en el regadío español:

- 1.- Una disminución de la renta de los agricultores.
- 2.- Una disminución de la competitividad de nuestra agricultura. El incremento de costes o disminuye la renta o provoca un aumento de precios con la consiguiente pérdida de competitividad. En este sentido sería de gran interés estudiar si la aplicación de la DMA vulneraría principios relacionados con la competencia por los que existe mucha sensibilidad en la UE, ya que en otros países de la U.E. la recuperación de las inversiones es menor.

3.- La desaparición de cultivos.

4.- El desempleo rural con las consecuencias no deseadas de la emigración, el despoblamiento del interior y su envejecimiento, que afectan profundamente a una adecuada y equilibrada ordenación del territorio.

8.- EL DÉFICIT DE REGULACIÓN NATURAL EN ESPAÑA ES UNA DE LAS CONDICIONES GEOGRÁFICAS Y CLIMÁTICAS DE CADA PAÍS Y CADA CUENCA PREVISTAS EN LA DIRECTIVA MARCO DE AGUAS, QUE TIENE EN CUENTA EL PROBLEMA DE LA COMPETITIVIDAD DE LA AGRICULTURA.

Es necesario tener en cuenta la situación de partida de cada país de cara a la aplicación del principio de recuperación de costes. Las particularidades de cada país y la situación actual deben considerarse a la hora de establecer el periodo de adaptación y los objetivos a alcanzar. Sería necesario que se realizase **un estudio de la aplicación del principio de recuperación de costes país por país** y en base al mismo emitir un informe sobre las posibilidades de aplicación de la Directiva Marco.

Al analizar el cumplimiento de la Directiva en los distintos países hay que hacer todos los análisis de la DMA en su conjunto y no sólo sobre lo económico. España está mucho más avanzada que otros países en la administración, planificación y gestión a nivel de cuencas.

Otro aspecto a considerar es el del establecimiento de **un criterio único de tarificación para todos los países de la Unión**. Tratar por igual a diferentes casi siempre resulta injusto. Un criterio único de tarificación resultará perjudicial para algunos países, entre ellos España. En nuestro país no es posible la atención de las demandas sin grandes inversiones en obras de regulación y distribución, circunstancia que no se da en otros países donde tienen un gran regulación natural.

Mientras en el resto de Europa los usuarios del agua tienen unos recursos hídricos mayores a los de España, además cuentan con una regulación natural simple por el régimen pluviométrico del 40% de los recursos, mientras que en España la regulación natural es tan sólo del 8%. Los usuarios españoles tienen un déficit del 32% en comparación con Europa porque allí llueve de forma suave y constante y aquí, en la mayor parte del territorio, las lluvias se producen de forma estacional y no cuando la demanda agraria está concentrada.

No sería razonable ni fomentaría la competitividad de la agricultura española que en una **situación de partida deficitaria en cuanto a regulación natural** del recurso y, por tanto, con una obligación de pagar -con el régimen económico-financiero vigente- la explotación, conservación y amortización de las obras que permiten reducir ese déficit de la naturaleza, se incremente todavía más la tributación del agua en España.

En consecuencia, se perdería competitividad en la agricultura española frente a la europea y se ganaría inseguridad jurídica sobre los costes de un factor importantísimo de producción como es el agua.

Cualquier aumento del coste del recurso tendrá una incidencia directa sobre los aprovechamientos agrarios que verán incrementados sus costes de producción, precisamente en medio de una **crisis generalizada en el sector** en la que los márgenes de beneficio no existen o son muy reducidos.

La agricultura española está en una situación comprometida por la PAC y la globalización. Por ello debe adaptarse a un mercado competitivo y ello exige reducir costes, no aumentarlos.

9.- EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y EL EQUILIBRIO ECONÓMICO DE LAS CONCESIONES.

El Principio de Seguridad Jurídica y el equilibrio económico de las concesiones son fundamentales para evitar que la introducción de modificaciones en el Régimen Económico-Financiero suponga una **variación unilateral por parte del Estado de las concesiones vigentes que tienen las Comunidades de Regantes** y otros usuarios con lo que se rompería el equilibrio económico de las concesiones de forma poco respetuosa con los **principios de seguridad jurídica**, igualdad ante la ley y respeto hacia los bienes y derechos de los ciudadanos reconocidos en los artículos 9.3 y 33.3 de la Constitución Española.

10.- LOS COSTES MEDIOAMBIENTALES DEBEN SER ASUMIDOS POR LA SOCIEDAD Y LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.

Respecto a los costes medioambientales en España ya se ha producido un avance muy importante para incorporar los costes medioambientales pues cuando se realizan las obras hidráulicas, embalses, etc. se incorporan al valor de la inversión todos los estudios de evaluación, los gastos y las restricciones ambientales.

Hay que tener en cuenta que el coste de los caudales ecológicos se asume por los regantes y el resto de los usuarios.

Otros costes ambientales van a resultar muy difíciles de evaluar. No siempre se puede identificar individualmente el origen exacto de una determinada contaminación. Sería más práctica una campaña de información, educación y concienciación sobre los aspectos medioambientales del uso del agua. El objetivo debe ser evitar la contaminación y no cobrar por la contaminación producida. En el caso de los regadíos

la modernización que conlleva una fertirrigación comunitaria es el mejor sistema para controlar y reducir la contaminación.

Los esfuerzos de las Administraciones deben encaminarse a educar a los usuarios, a asesorarles en el uso del agua y a controlar que se cumplen sus indicaciones. No debe optarse por el camino fácil de cobrar un canon medioambiental.

11.- PROPUESTAS DE FENACORE SOBRE EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO VIGENTE.

1. El caudal ecológico debe tener el mismo tratamiento que el **coeficiente reductor** que se aplica por laminación de avenidas. Los recursos asignados a necesidades medioambientales no deben ser repercutidos sobre los usuarios del embalse. Debe existir la oportuna dotación presupuestaria que permita reducir el canon de regulación de esa obra en la medida que se haya atendido el medio natural. Mediante un coeficiente reductor del canon de regulación por el caudal ecológico. Tanto la Ley de Aguas, art. 114. 1 y 2, como el R.D.P.H., art. 297, dejan claro que debe pagar el canon de regulación quien se beneficie de la regulación y en la proporción en que sea beneficiado. Por tanto, entendemos que el caudal ecológico debe tener un porcentaje en el canon de regulación y que es el Estado a quien corresponde correr con este coste. Tal como está ahora el canon de regulación, el caudal ecológico lo pagan los usuarios y no quien realmente se beneficia de él. Por tanto, pedimos que se aplique también un coeficiente reductor como en la laminación de avenidas.

2. En las situaciones excepcionales de sequías extraordinarias contempladas en el art. 56 de la Ley de Aguas **debe eximirse** a los beneficiarios del pago del canon o la tarifa precisa porque al no haber agua no han podido beneficiarse de la obra. En todo caso su pago deberá hacerse en proporción al agua suministrada.

3.- Podemos concluir que es total el grado de adaptación de la legislación española a la Directiva Marco del Agua especial en los aspectos económicos relacionados con la recuperación de costes, etc... No debe utilizarse la Directiva Marco del Agua como la excusa europea para endurecer el Régimen Económico-Financiero del agua en España.

La administración del agua en España es un sector con un alto componente de tributación directa por los usuarios y con un riesgo de pérdida de competitividad evidente si se incrementa la tributación.

El esquema aplicado es moderno y correcto de acuerdo con los criterios económicos y tributarios actuales del pago por servicios y la autofinanciación. La Administración Hidráulica puede resarcirse de los costes del agua, pues estos se asignan a los beneficiarios, a quienes los originan. Ello permite el equilibrio de las inversiones y una mayor eficiencia económica.

Después de un largo período de adaptación y aplicación del nuevo Régimen Económico-Financiero del agua en el que hubo muchos recursos y conflictos, los cánones y tarifas se han ido adaptando a los criterios señalados en la jurisprudencia. Hay que ser muy prudentes en los cambios para evitar volver a esa etapa de recursos y conflictos.

La modificación del régimen económico-financiero más que colmar los deseos de transparencia de los usuarios, que tradicionalmente tienen poco acceso al detalle de las partidas que integran los cánones y tarifas, viene a responder al afán recaudatorio del Estado, que pretende incrementar la carga fiscal de los usuarios de las aguas.

Por ello, no nos parece a los regantes que el Régimen Económico-Financiero aprobado tras unas difíciles negociaciones entre el Ministerio y los usuarios, entre otros la propia Federación Nacional de Comunidades de Regantes, deba modificarse. Más bien debe ser aplicado en toda su amplitud y a la totalidad de los beneficiarios de las obras.

12.- BIBLIOGRAFÍA.

1. Departamento de Análisis Económico Universidad de Zaragoza. *“Valoración financiera de los costes asociados al uso del agua de riego: El caso del Sistema de Riegos del Alto Aragón (RAA)”*. Realizado por: **Etiénne Groot**, Dirigido por: **Julio Sánchez- Chóliz - Rosa Duarte Pac -Jorge Bielsa Callau (Julio de 2006)**.
2. Informe: *“Precios y Costes de los Servicios del Agua en España”*. *“Informe integrado de recuperación de costes de los servicios de agua en España. Artículo 5 y Anejo III de la Directiva Marco del Agua”* Ministerio de Medio Ambiente,

- (Madrid-2007). Equipo Redactor: Josefina Maestu (Coordinadora del Análisis Económico de la DMA) y Alberto del Villar. Universidad de Alcalá.
3. Alegaciones de FENACORE al texto Refundido de la Ley de Aguas. Madrid, 26 de enero 1.999.
 4. Alegaciones de FENACORE sobre la *“Propuesta de Reforma de la Ley de Aguas a incluir en la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de modificación de la Ley 10/2001, de 5 de Julio, del Plan Hidrológico Nacional”*. Madrid, 21 de Septiembre de 2.004.
 5. IV Seminario *“Ciclo de debate el Uso del Agua en la Economía Española”*. Fundación Biodiversidad. Ponencia: *“Políticas para la recuperación de costes de los servicios del agua”*. Zaragoza, 30 de Mayo de 2007.
 6. Informe FENACORE *“Impacto de la política de precios del agua en las zonas regables y su influencia en la renta y el empleo agrario”*. Madrid, 1.999. Julio Berbel... Universidad de Córdoba.