



“SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA DE PRESAS Y EMBALSES “

Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos
C/ Almagro 42, Madrid
Madrid, 4 de abril de 2.013

*“La Sostenibilidad económica en las presas y embalses.
La recuperación de costes a los usuarios por la gestión”.*

Andrés del Campo García.

Presidente de la Federación Nacional de
Comunidades de Regantes de España (FENACORE).
Paseo de la Habana 26
28036 – Madrid



ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.
2. LA TRANSPARENCIA.
3. EL PRINCIPIO DE RECUPERACIÓN DE COSTES Y LA DMA.
4. ¿QUÉ SE FINANCIA Y COMO SE DEBERÍAN FINANCIAR LOS SERVICIOS DEL AGUA DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA?
5. EL RÉGIMEN ECONÓMICO—FINANCIERO VIGENTE.
6. HAY QUE TENER EN CUENTA LOS EFECTOS SOCIALES, MEDIOAMBIENTALES Y ECONÓMICOS DE LA RECUPERACIÓN.
7. LOS COSTES MEDIOAMBIENTALES DEBEN SER ASUMIDOS POR LA SOCIEDAD Y LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.
8. PROPUESTAS SOBRE EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO VIGENTE, ENCAMINADAS A UNA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA DE LAS INFRAESTRUCTURAS.
9. BIBLIOGRAFÍA



1. INTRODUCCIÓN

La sostenibilidad económica de las presas y embalses está estrechamente ligada a la sostenibilidad económica en la gestión del agua. En España, las competencias sobre el dominio público hidráulico, y por tanto de la gestión del agua de una cuenca hidrográfica que se extienda a lo largo de varias Comunidades Autónomas corresponden a las Confederaciones Hidrográficas, que realizan por un lado las funciones de la administración del agua y por otro, las de ordenación integral de los aprovechamientos a nivel de cuenca hidrográfica con el fin de aprovechar al máximo la riqueza potencial y múltiple del agua.

El *Canon de Regulación* determina que los beneficiados por las obras de regulación de las aguas superficiales o subterráneas (presas y embalses principalmente), financiadas total o parcialmente con cargo al Estado, satisfarán un canon destinado a compensar los costes de la inversión que soporte la Administración Estatal y atender los gastos de explotación y conservación de tales obras. Se denomina canon de regulación y son objeto del mismo las mejoras producidas por la regulación de los caudales de agua sobre los regadíos, abastecimientos de poblaciones, aprovechamientos industriales o usos e instalaciones de cualquier tipo que utilicen los caudales que resulten beneficiados o mejorados por dichas obras hidráulicas de regulación (presas y embalses).

La *Tarifa de Utilización del Agua* establece que los beneficiados por otras obras hidráulicas específicas financiadas total o parcialmente a cargo del 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 en forma de tarifa. La TUA está destinada a compensar los costes de inversión que soporte la Administración Estatal y a atender a los gastos de explotación y conservación de tales obras.

Estos instrumentos económicos sirven para llevar a cabo una recuperación de los costes asociados a los servicios del agua. De cómo se calculan y aplican los Cánones de Regulación y Tarifas de Utilización del Agua depende en gran medida la sostenibilidad económica de las infraestructuras hidráulicas y por ende de la viabilidad económica y social de las zonas regables. Así pues surge la siguiente pregunta: “¿es posible aplicar el principio de recuperación de costes a las labores de gestión?”.

2. 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 producen el resultado esperado, ni ocurre igual en todos los casos.

3. EL PRINCIPIO DE RECUPERACIÓN DE COSTES Y LA DMA

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 de Agua** no establece que se recuperen la totalidad de los costes (“full cost recovery”). Menciona que los Estados miembros “*tendrán en cuenta el principio de recuperación de los costes*”. En una línea de prudencia no lo exige de forma imperativa ni inmediata.

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

	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%)**.”

Se justifica en el informe sobre “*Precios y costes de los Servicios del Agua en España*” al reconocer 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.

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 DMA.

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. La Reforma de la Ley de Aguas, la Ley 2/2001 del Plan Hidrológico Nacional y la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que introdujo una modificación en el Texto Refundido de la Ley de Aguas que adapta plenamente su texto al de la DMA y completa la transposición son tres ejemplos de reformas legales que demuestran la adaptación a la DMA.

4. ¿QUÉ SE FINANCIA Y CÓMO SE DEBERÍAN FINANCIAR 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 de forma individual 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, territoriales y medioambientales.

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: la protección del dominio público hidráulico; Calidad, Análisis y Control de las aguas; concesiones; autorizaciones;



Protección fluvial y medioambiental; estadísticas, etc.; y 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 benefician.
 - b) La parte de los servicios de explotación relacionados con a).

C) *Las Administraciones Públicas deberán hacerse cargo también de los Gastos de la **Secretaría General** relativos 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 porcentaje de pago directo por parte de los usuarios, habrá que incrementarse 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...) deberán participar en mayor medida 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.

5. EL RÉGIMEN ECONÓMICO—FINANCIERO VIGENTE

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”*.

Además, hoy en día, gracias al PNR de 2001 y horizonte 2008, las Comunidades de Regantes han realizado un esfuerzo económico muy importante con las ayudas de la legislación para modernizar sus zonas regables, permitiendo la aplicación de tarifas binómicas en función del consumo, lo que potencia el consumo eficiente.

TIPO DE RIEGO	Antes del año 2000		Año 2012	
	Hectáreas	%	Hectáreas	%
Gravedad (superficie)	1.973.336	59	1.020.406	29
Aspersión y otros	802.712	24	839.363	24
Localizado (goteo)	568.588	17	1.662.847	47
TOTAL	3.344.636	100	3.473.473	100

Fuente: PNR 2001 y encuesta sobre superficies y rendimientos de cultivo 2012

6. 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, provocando un abandono de la actividad. Hoy apenas un 6% de los agricultores tienen menos de 35 años.
- 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 y del complejo agroalimentario asociado.

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.

7. 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. Cuando se ejecutan las obras hidráulicas, embalses, etc. se incorporan al valor de la inversión todos los estudios de evaluación (EIA), los gastos y las restricciones ambientales.

Existen ejemplos recientes de obras de regulación en las que los costes de las medidas compensatorias del Impacto ambiental, superan incluso el coste total de la infraestructura hidráulica. Ej.: caso de la presa de Melonares en Sevilla.

Hay que tener en cuenta que el coste de los caudales ecológicos se asume injustamente por los regantes y el resto de los usuarios, cuando se beneficia toda la sociedad y suelen depender en nuestro país de una serie de obras de regulación financiadas por los usuarios de acuerdo a la legislación vigente en el momento de su construcción.

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

En el caso de los regadíos la modernización conlleva un claro objetivo medioambiental, la utilización eficiente del agua, con un sobre coste adicional para el agricultor: amortización de las obras y coste energético para el nuevo sistema de riego de presión, para controlar mejor el agua y reducir la contaminación.

Los esfuerzos de las Administraciones deben encaminarse a *una mejor formación* de 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.

8. PROPUESTAS Y CONCLUSIONES, ENCAMINADAS HACIA UNA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA DE LAS INFRAESTRUCTURAS

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 enfocado el canon de regulación, *el caudal ecológico lo pagan los usuarios y no quienes realmente se beneficia de él*. Por tanto, pedimos que se aplique también un coeficiente reductor como en la laminación de avenidas.

2. Evitar costes añadidos por empresas públicas intermediarias en la gestión.

Existen actualmente numerosas empresas (sociedades anónimas) de capital público que fueron constituidas en las dos últimas décadas por la Administración Gral. y las CC AA para gestionar o financiar las recientes infraestructuras hidráulicas construidas, al amparo de la legislación vigente: planes hidrológicos de las cuencas, Plan Hidrológico Nacional y Plan Nacional de Regadíos, horizonte 2008.

En la actualidad muchas de estas empresas han finalizado las actuaciones para las que fueron creadas y pretenden ampliar su actividad realizando la explotación de las obras en las que han tenido intervención. Esto ocasiona unos costes añadidos para los usuarios que podrían evitarse si la gestión y explotación pasase, bien a las Demarcaciones Hidrográficas cuando se trata de obras de regulación o a las Comunidades de Regantes, si se trata de Modernización de regadíos, aunque pudiesen ser tuteladas por la entidad u organismo que corresponda.

Por simple economía de escala y por la mayor especialización de las CC HH o CC RR, se evitarían las necesarias subcontratas que han de realizar estas empresas intermedias, que si bien tuvieron un importante cometido, ya ha finalizado, agravado todo además por la escasez presupuestaria derivada de la actual crisis económica.

Como ejemplo, se citan los embalses de Breña 2 y Arenoso existentes en la cuenca del Guadalquivir, hoy gestionados por ACUSUR/ACUAES. Si fuesen gestionados directamente por la confederación Hidrográfica del Guadalquivir, podría suponer un ahorro anual para los usuarios superior a 1.5 millones de euros.

3. 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.



4.- Se puede concluir que es total el grado de adaptación de la legislación española a la DMA en los aspectos económicos. **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 está 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. Permite el equilibrio de las inversiones y una mayor eficiencia económica.

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, debiendo evitarse posibles costes adicionales por una deficiente gestión.

9. 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.- 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.