

DOCUMENTO PRELIMINAR

Índice

Razón y ser del grupo de Trabajo.....	2
Participantes.....	3
Introducción.....	4
Cuestión 1.....	5
Cuestión 2.....	24
Cuestión 3.....	42
Cuestión 4.....	58
Cuestión 5.....	63
Conclusiones documento preliminar del G.T.	69
Conclusiones de la reunión del G.T. celebrada el 24 de Noviembre de 2010.....	73

RAZÓN Y SER DEL GRUPO DE TRABAJO

En la literatura técnica de la economía del agua se encuentran cientos de obras, de carácter teórico, sobre el cálculo de precios, tarifas y cánones varios; muy pocas sobre las razones fundamentales que los determinan, sobre las bases que han de orientar el problema de su elección y las ideas rectoras que guían al planificador en su trabajo inicial siguiendo principios que, poco a poco, ha ido asimilando en su mente, pero en los que rara vez se para a reflexionar.

Se trata, en este grupo de trabajo, de acompañar al responsable de las decisiones y a todos aquellos que así lo quieran, a una tranquila divagación por el laberinto, cada vez más enredado de las soluciones de financiación del ciclo del agua, para espigar, ordenar y recalcar ideas y conceptos que ayuden a definir claramente un objetivo común, obviamente consensuado.

El empeño es audaz, porque, como decía Confucio, tan inútil es aprender sin meditar, como es peligroso pensar sin antes haber aprendido de otros; y en este caso, es raro encontrar entre la literatura antigua autores que presenten el problema tal como ahora se pretende enfocar. Aunque la misma osadía franca de estos comentarios tal vez sirva para decidir a otros a hablar y escribir sobre el tema, cubriendo el bache que todos percibimos ahora en el camino.

La finalidad varía enormemente de un caso a otro de los analizados en el presente documento, pero siempre existe. Construir por construir resulta demasiado costoso para servir de juego a personas maduras de esta y otras épocas. No siempre se alcanza ese algo; pero se construye para algo.

Sirvan las páginas que siguen para mostrar los diferentes enfoques existentes para las mismas cuestiones entre los expertos convocados a colaborar en este grupo de trabajo. Y, a partir de su atenta lectura, ábrase un rico debate generador, al que convocamos a todos los asistentes al Congreso el próximo día 24 de noviembre.

A esa idea va dedicado este Documento Preliminar.

PARTICIPANTES

Coordinador:

- Lorenzo Correa Lloreda, Asociación Interdisciplinar de Profesionales del Medio Ambiente (APROMA)

Relator:

- Lorenzo Galbiati, Agencia Catalana del Agua (ACA)

Colaboradores técnicos:

- Arrojo, Pedro. Fundación Nueva Cultura del Agua
- Bueno, Andres. Asociación Española de Operadores Públicos de Agua
- Cabañas, Alba. Foment del Treball Nacional de Catalunya
- Dáz, Manuel. Tedagua
- Estevan, Maria Teresa. COIM
- Garcia, Alberto. Grupo TRAGSA
- Gonzalez, Fernando. AEGIC-ATISAE
- Jiménez, Elena. SICE
- Maestu, Josefina. Oficina de Naciones Unidas para la Década del Agua
- Morcillo, Fernando. As. Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento
- Morell, Jaime. Aguas de Sevilla
- Muñoz, José Miguel. COICV
- Navarro, David. Agencia Catalana del Agua
- Porta Fernando. As. Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento
- Revilla, Tamara. Colegio Ingenieros Técnicos Forestales
- Rincón, Juan Ramón. Endesa
- Rodríguez, Carlos. Fundación CONAMA
- Serrano, Antonio. Fundicot

INTRODUCCIÓN

Después de casi 10 años desde la publicación de la DMA, los Estados miembros de la Unión Europea están trabajando, en sus territorios, en la implantación de los planes de gestión de cuencas y de los programas de medidas. Entre los retos más importantes con los que se encuentran muchos países, sobre todo en el arco mediterráneo, se encuentran, entre otros, el seguimiento de las inversiones previstas en los programas de medidas y el desarrollo y implantación de nuevas estructuras tarifarias que permitan utilizar de forma eficiente los recursos financieros y recuperar los costes de gestión del ciclo integral del agua. El calendario de la DMA prevé que estos nuevos mecanismos estén operativos a finales del 2010.

La crisis económica internacional pone en duda la capacidad de los diferentes organismos públicos de afrontar las inversiones necesarias para la consecución de los objetivos marcados por los respectivos Planes de Gestión, los criterios para financiar esas inversiones, la tasa de retorno exigible e, incluso, la prioridad de las mismas frente medidas alternativas. Por tanto, es más necesario que nunca analizar y evaluar en el nuevo marco las soluciones propuestas desde las administraciones del agua, tanto españolas como europeas, así como reconsiderar las visiones y perspectivas de los diferentes agentes involucrados en la gestión de los recursos hídricos, desde los grupos medioambientales hasta las asociaciones de consumidores o las empresas del sector.

El presente documento aborda los retos planteados en la financiación de las actuaciones necesarias para cumplir con el objetivo de alcanzar un buen estado ecológico de las masas de agua así como las diferentes soluciones planteadas por los diversos agentes sociales relacionados con los servicios del ciclo del agua, bien sea como administraciones hidráulicas, colectivos profesionales, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, entidades ambientalistas, operadores (públicos y privados) o empresas privadas. Esta problemática se aborda el problema mediante el planteamiento de 5 cuestiones:

- 1) ¿Cómo se vienen invirtiendo los recursos públicos en contraste con los objetivos de la DMA?
- 2) ¿Cuáles serán las nuevas formas de financiación de los problemas a solucionar y los retos a alcanzar en el ámbito de la gestión del agua ?
- 3) ¿Cuáles son los instrumentos económicos, especialmente las estructuras tarifarias, que fomentan un uso sostenible del agua?
- 4) ¿Qué servicios del ciclo del agua deben correr a cargo y/o subvencionarse a través de los presupuestos generales de las administraciones?
- 5) ¿En que medida la participación pública puede afectar a la financiación de las medidas incluidas en la planificación hidrológica?

1 ¿Cómo se vienen invirtiendo los recursos públicos en contraste con los objetivos de la Directiva Marco del Agua?

Hasta ahora se ha venido considerando que todas las inversiones en infraestructuras eran la mejor medida y que sus beneficios generales justificaban su financiación con cargo a los presupuestos generales del estado o, en su caso, de las comunidades autónomas. Esta situación ha de reconsiderarse porque ni todas las actuaciones producen beneficios generales, ni benefician/perjudican por igual a todos los ciudadanos.

Por otro lado, ha sido tradición histórica en España que los planes contuvieran muchas más actuaciones de las económicamente viables, por lo que su realización práctica siempre se ha retardado en el tiempo. La credibilidad de las administraciones y las nuevas circunstancias obligan a modificar esta indeseable pauta de actuación y a redactar planes viables.

Las opiniones enviadas por los participantes al GT reflejan en mayor o menor medida una preocupación sobre los mecanismos que se están utilizando para asignar los recursos económico financieros públicos en relación al cumplimiento de los objetivos de la DMA. Naturalmente los diferentes agentes, dependiendo de los sectores económicos y sociales representados, expresan preocupaciones y opiniones que se centran en los problemas típicos de este ámbito. Por esta razón, leyendo las respuestas a esta pregunta proporcionadas de todos los participantes, es posible hacerse una idea bastante completa de cómo se han invertido los recursos económicos y financieros del ciclo del agua durante los últimos 10 años, de cómo se están invirtiendo en este momento y de cuales son los problemas mas importantes a solucionar.

A continuación se presentan la aportaciones de los agentes sociales del GT en relación a esta pregunta.

Opinión 1: Existe, por parte de la Comisión Europea, la preocupación por el reducido porcentaje del PIB que se destina a infraestructuras. La mayor parte de la financiación proviene de los Estados miembros y, junto con el importante recorte del gasto público, hace que los proyectos se retrasen y que sea necesaria una revisión de las fuentes de financiación en infraestructuras. Los sistemas de tarificación basados en el “coste social marginal” que es el coste adicional impuesto a la sociedad por una unidad extra no reflejan adecuadamente la forma en que estos costes varían y en consecuencia no proporcionan incentivos correctos en relación con el uso de la infraestructura ni aportan los ingresos necesarios para su financiación. España atraviesa por un serio

problema de liquidez y una crisis fiscal que impedirá corregir el crecimiento del déficit público a pesar de que las tasas del crecimiento del PIB se recuperen.

Opinión 2: La Directiva Marco del Agua es una normativa europea que requiere a los Estados miembros que en 2015 todas sus aguas tengan, al menos, un 'buen estado ecológico y químico'. Además de este objetivo ambicioso se establecen la participación, la racionalidad económica, su gestión integrada y la transparencia como mecanismos básicos. En este sentido las empresas públicas están invirtiendo de manera significativa en políticas de gestión de la demanda y en políticas de información y participación ciudadana. En cuanto a la calidad de las aguas usadas. El Plan de Calidad del Gobierno de España prevé inversiones por 19.000 millones de euros. Si estas inversiones se financian vía tarifa, y su recaudación se realizara a través de las empresas públicas de gestión del ciclo urbano del agua, el precio incentivará el uso eficiente. Pero más que el precio los que más nos debe preocupar es su valor; somos los usuarios quienes debemos tomar conciencia de la escasez del recurso y usarla con mesura. El consumo responsable y eficiente del recurso debe ser una prioridad.

Opinión 3: Para encuadrar bien esta pregunta conviene, antes de responderla, expresar en muy pocas palabras lo que persigue esta Directiva: establecer un marco de actuación común para la protección de las aguas continentales, las aguas de transición y las aguas costeras que prevenga su deterioro adicional y proteja y mejore los ecosistemas acuáticos. Y para conseguirlo, considera a la vez un instrumento y un fin en si mismo, alcanzar unos buenos índices de recuperación de costes de los servicios del agua. Este marco se debe establecer a través de un proceso de participación pública en la planificación, basado en la transparencia de la información. Obtener una información transparente y disponible en todo momento sobre flujos financieros de las inversiones resulta muy complejo y costoso pues ésta es muy dinámica, se encuentra en fuentes muy dispersas y a diferentes grados de agregación; también a menudo con insuficiente calidad. Todos los estudios de recuperación de costes realizados llaman la atención sobre esta realidad, que es la causa de que sus aproximaciones a la recuperación de costes contengan demasiada incertidumbre. Es cierto que en los últimos años se están invirtiendo muchos recursos públicos (MARM, MMA, OOAA y SSEE) en estudios para la planificación, gestión, régimen disciplinario, control y seguimiento, así como en construcción y explotación de infraestructuras hidráulicas coherentes con los objetivos de obtención de un buen estado de las aguas de la DMA: depuración de aguas residuales, modernización de regadíos, restauración de cauces, ... Durante los años 2005-08, la inversión pública se centró en infraestructuras de abastecimiento y saneamiento, copando el 85% de las actuaciones enfocadas al agua frente al 12% que representan las inversiones en regadíos o el escueto 3% de las actuaciones medioambientales ("2.8 - Las inversiones en infraestructuras del agua", UAH-MMA, pág. 18. Para el periodo de años 2005 a 2008). De todo ello extraemos la conclusión de que se ha producido un cambio relevante, y sin retroceso posible, en la orientación de la política de agua pasándose a tomar en consideración tanto el valor económico como el valor social y el valor ambiental del

agua. Igualmente pensamos que se ha producido un progreso importante en la concienciación ambiental de la ciudadanía, que aspira ahora a disfrutar de unos ríos y mares limpios, no sólo fuente de riqueza natural y de biodiversidad, sino también de riqueza socioeconómica. Por lo que respecta a la recuperación de costes por la prestación del conjunto de los servicios del agua en España, de acuerdo con los datos de los estudios oficiales publicados hasta el momento ("Precios y Costes de los Servicios de 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 de Agua". MMA, Madrid, enero de 2007), estaría comprendida en una horquilla del 65% - 96%, dependiendo del servicio, los usuarios y la Cuenca contemplada (2002). 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%; 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%); por último, los servicios de riego presentan una menor variación en sus porcentajes de recuperación de costes (85% - 98%). Aunque estos datos hay que tomarlos con cierta cautela porque, como se señala en los mismos estudios, la falta de información y por tanto la incertidumbre es considerable, suponen una buena aproximación descriptiva de la realidad de la recuperación de costes en nuestro País (en la actualidad se están haciendo estos estudios dentro de los Planes de Cuenca con más información y más actualizada y, aunque todavía no se conocen con exactitud los datos, parece ser que los índices de recuperación de costes asociados al regadío saldrán sensiblemente menores). Tomando como referencia estos datos, evaluamos que la recuperación de costes se está efectuando en unos porcentajes considerables, superiores a lo que podía pensarse hace unos años, y que aunque en muchos casos tendrá que incrementarse notablemente, en otros estos porcentajes serán coherentes para un desarrollo sostenible de determinadas regiones. Por lo que respecta a la manera en que se deberían de asignar y priorizar estas inversiones según la DMA, que es a través de un proceso de participación pública en la planificación basado en la transparencia de la información, cabe mencionar que dicha participación se ciñe actualmente casi a la información pública intrínseca a los procedimientos administrativos de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE, por ejemplo: Estrategia Nacional del Regadío Sostenible) o de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de proyectos incluidos en el Anexo I (proyectos de infraestructuras hidráulicas: presas, balsas, EDAR, regadíos...). Por tanto, estaríamos hablando de procesos de alegación en los segundos, pero no de participación real como en la EAE.

Opinión 4:

1.1. Cumplimiento de los Objetivos de la Directiva Marco del Agua

Si bien es cierto que la Directiva Marco del Agua presenta deficiencias, no prestando suficiente atención a determinados aspectos de gran importancia, como Directiva Europea que es, vincula al Estado Español en la consecución de resultados u objetivos concretos en un plazo determinado, dejando al mismo, la debida elección de la forma y los medios adecuados a tal fin. En consecuencia, procede analizar cómo se está implantando la misma en nuestro país y si los recursos públicos se están invirtiendo de conformidad con los objetivos de la citada Directiva (anejo 1). De los datos oficiales publicados, puede apreciarse un retraso significativo en el cumplimiento de los plazos (anejo 2). De los datos reflejados, puede apreciarse que existe una Insuficiente preocupación por conseguir resultados: han pasado aproximadamente 10 años desde la promulgación de la DMA; se ha trabajado mucho, se ha gastado mucho, pero se han conseguido pocos resultados.

1.2. Cómo se vienen invirtiendo los recursos públicos:

La política hidráulica de España aplicada durante gran parte del siglo pasado siguió la línea de la llamada “economía expansionista del agua”, consecuencia de las circunstancias de esa época y estando centrada principalmente en la construcción de obras hidráulicas, siendo necesaria para cubrir tres objetivos fundamentales del momento: El abastecimiento generalizado de agua potable a la población urbana y rural (incluyendo la ingeniería sanitaria, la canalización de las aguas residuales y el suministro de agua para las industrias); el desarrollo de los regadíos (que garantizase la producción de alimentos); y la generación de energía hidroeléctrica. El agua era considerada como una «necesidad» y había que garantizar el suministro, existiendo poca discusión sobre otros temas relacionados con ella. Evidentemente, esta situación ha ido cambiando, aunque no lo ha hecho de la mano de la política hidráulica de nuestro país. De conformidad con lo establecido en el *Informe de Enero de 2007* publicado por el entonces Ministerio de Medio Ambiente “*Precios y Costes de los Servicios de Agua en España*”, y adecuándolos a los datos económicos de *Los Presupuestos Generales del Estado para el 2010*, aprobados mediante *Ley 26/2009, de 23 de diciembre*, en relación a la inversión de los recursos hidráulicos, se obtienen los siguientes resultados (anejo 3):

1.- Sistema de financiación de los servicios prestados por los Organismos de Cuenca:

- Financiación de infraestructuras de captación, embalse, transporte, control de vertidos, etc., a través de Transferencias de Capital:

- En la mayor parte provienen de la Administración General del Estado y el origen puede ser de procedencia nacional o de la Unión Europea (Fondos Estructurales y Fondos de Cohesión, principalmente).

- Los Organismos de Cuenca también reciben directamente Fondos Europeos para financiar infraestructuras a cargo de fondos propios de inversión.

- Existe una parte de las Inversiones realizada por la Dirección General del Agua del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino.

- Parte es financiada vía Fondos Europeos (FEDER y Cohesión).
- El resto se financia con cargo a los presupuestos del Ministerio de Medio Ambiente (las cantidades correspondientes a la amortización de las obras financiadas con cargo al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, revierten a través de las tarifas y cánones que se repercuten a los usuarios a los Organismos de Cuenca).

2.- Sistema de financiación de los servicios prestados por las Sociedades Estatales del Agua (construcción de infraestructuras hidráulicas tales como conducciones de transporte de aguas, instalaciones de desalinización, estaciones de tratamiento y potabilización, estaciones depuradoras de aguas residuales) y Sociedades Estatales de Infraestructuras Agrarias (SEIASAS): mediante Convenios de Gestión Directa con la Administración General del Estado (y a través de Convenios de Colaboración con los usuarios u otros agentes públicos (Ayuntamientos, Comunidades Autónomas, etc.).

3.- Sistema de cofinanciación del Ministerio de Administraciones Públicas a través de las Diputaciones Provinciales cofinancian infraestructuras y actuaciones que llevan a cabo los municipios para la prestación de los servicios de abastecimiento y saneamiento (sobre todo alcantarillado).

4.- Sistema de participación en la financiación de las Administraciones Autonómicas de forma muy importante y fundamental en la realización de infraestructuras y en la financiación de actuaciones de los ayuntamientos y otros agentes en materia de servicios del agua, mediante actuaciones de inversión o financiación de infraestructuras a través de las Consejerías de Medio Ambiente y de Administraciones Públicas autonómicas.

Si bien es cierto que se ha realizado una fusión de Sociedades Estatales, (Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha de 30 de abril de 2010), hasta que esta reorganización sea una realidad, los datos oficiales de los que se disponen, en base a Los Presupuestos Generales del Estado para el 2010 (anejo 4).

Consecuentemente, analizados los datos, y puesto que la realidad actual es que hemos dejado de ser un país netamente agrícola (aunque la agricultura siga siendo el mayor usuario del agua), desde un punto de vista operativo y tal y como afirmaba Aguilera en 1997: “el aspecto fundamental consiste en la transición, desde una economía expansionista del agua basada en «más embalses y trasvases» hasta una nueva economía del agua preocupada por la “gestión integrada del agua y del territorio”, pasando por la “gestión de la demanda de agua” (anejo 5).

Es clara así la necesidad de una nueva política hidráulica, adecuada a los nuevos tiempos y orientada hacia la “gestión de la demanda”, aunque no debe prescindirse de la vía de incrementar la oferta cuando sea posible, económicamente aceptable y no produzca graves perjuicios al medio ambiente, profundizando con objetividad y criterio responsable en la gestión de la demanda de cada uno de los usos a los que se va a destinar el recurso: Regadíos, Energía Hidroeléctrica, Trasmases, Desalinizadoras, Abastecimiento, Restauración Hidrológica-Forestal....etc.

Opinión 5: La inversión Pública, sea de la naturaleza que fuere, está intrínsecamente condicionada al ámbito político desde su planificación de inversión, ya que sus cifras son manejadas y proyectadas sobre la coyuntura político-medioambiental del momento, puesto que son comúnmente moneda de pago de débitos políticos entre administraciones. A su vez, al ser su ciclo de vida (detección de la necesidad, planificación, financiación y ejecución) superior a los ciclos de legislatura políticos, en numerosas ocasiones, iniciativas necesarias y justificadas desde todos los puntos de vista (social, económico y medioambiental) se ven truncadas, por cambio en el color político de alguna de las administraciones que se ven implicadas. Por ello, encontrar cualquier relación causa-efecto, entre los objetivos de la DMA y las actuaciones financiadas con los recursos públicos, atendiendo a criterios puramente técnicos para el cumplimiento de los objetivos de dicha DMA, son a fecha de hoy utópicos. Otro condicionante de inversión, viene dado por la coyuntura económica actual, donde ante la escasa disposición de recursos económicos, éstos se deben optimizar al máximo y primar cierto tipo de actuaciones sobre otras. En este sentido, se pueden ver justificadas cierto tipo de decisiones en función del importe de las inversiones, así como retraso en la ejecución de otras actuaciones planificadas años atrás.

Opinión 6: Los recursos públicos que recibe la Agència provienen de los ingresos propios (fundamentalmente, cánon del agua) y de los presupuestos generales del Estado, en virtud de lo establecido en la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía; en menor medida, recibe Fondos de Cohesión. Los ingresos propios a penas si cubren los costes de explotación y estructurales, teniendo en cuenta que en dichos costes no hay amortización técnica de las inversiones, ni pasadas, ni presentes, ni futuras. Por otro lado, los recursos públicos para inversión (presupuestos generales del Estado y Fondos de Cohesión) aseguran tan sólo una parte de la inversión en infraestructuras, lo que ha ocasionado que el nivel de endeudamiento de la Agència sea ya técnicamente insuperable. En consecuencia, la Agència padece de una pésima financiación; a su vez, los costos reales del ciclo del agua no se internalizan en la factura del usuario y, por lo tanto, se debe producir un cambio en el modelo que, de hecho, ya se refleja en el capítulo X del Plan de Gestión de la demarcación catalana e, incluso, en una moción reciente del Parlamento de Catalunya.

Opinión 7: La respuesta es que no ha cambiado sustancialmente la inercia histórica. Las inversiones en infraestructuras siguen teniendo un papel central y se siguen justificando en aras a unos supuestos y muy discutibles beneficios generales, que hacen que sólo se repercutan en una muy pequeña parte a sus usuarios. Si se repercutieran realmente en función de esos beneficios, los costes harían inviables la existencia de usuarios y, por ende, la mayoría de las obras proyectadas o en ejecución. Un ejemplo de falta de racionalidad: Programas de medidas ligados a la prevención de inundaciones. En muchos casos las actuaciones previstas para la corrección de daños previsibles a localizaciones de usos inadecuadas, son mucho más caras que la adquisición de inmuebles y terrenos y la transformación en parques-llanuras de inundación integrables en el ambiente, tanto rural como urbano que, con

un adecuado plan de riberas, mejoran sustancialmente el paisaje, la calidad del entorno, la sostenibilidad y hacen desaparecer el riesgo para personas y patrimonio. No obstante, se siguen priorizando grandes obras correctoras, de gran coste y dudosa eficacia, que suelen responder a otros intereses (urbanísticos, de riego o energéticos) y que no son repercutidas a los usuarios “dado el interés general de la prevención de inundaciones”. Interés general discutible puesto que sólo afecta a los propietarios de los terrenos en la llanura de inundación o a los que se benefician del uso del agua derivable de la regulación. Ningún plan descarta obras ya incluidas en el Plan Hidrológico por la oposición política y social que se supone se producirá. Pero hay obras inviables o de tal coste por los riesgos asociados, que es una irresponsabilidad que sigan figurando. Y mantienen la filosofía de que son las obras las que resuelven los problemas y no un comportamiento racional basado en evaluaciones correctas de costes, beneficios y externalidades. La correcta definición de medidas alternativas no sectoriales (de ordenación del territorio, agricultura, energía y urbanismo integradas) la consideración correcta de todos sus efectos y costes y la correspondiente evaluación que asegure una elección correcta, siguen siendo una asignatura pendiente en España salvo contadas excepciones. La inercia es la guía.

Opinión 8: Desde la perspectiva industrial, la DMA supone un reto extraordinario, a menudo insuficientemente tratado en la planificación pública, en tanto que condiciona de forma directa e indirecta todas las etapas asociadas a esta actividad, desde su captación, uso y/o procesado, hasta su vertido. Estos condicionantes se trasladarán con fuerza al factor coste, no sólo para financiar las políticas públicas, o asumir el coste directo del recurso, a través de la tarifa, sino para adaptar las instalaciones a las nuevas exigencias. Estos costes adicionales pueden determinar la viabilidad de un negocio cuando éste está directamente vinculado a procesos intensivos en el uso del agua, por razón de la naturaleza del producto y/o por otras funciones asociadas, como la refrigeración en su caso. La recuperación del agua como recurso indispensable para alcanzar el buen estado ecológico del medio receptor, además de recurso económico, tensiona por razones obvias las nuevas demandas. A idéntica cantidad de recurso, se dan nuevas necesidades que compiten con derechos adquiridos. Las inversiones públicas que se han realizado hasta la fecha orientadas a la mejora del saneamiento, la mejora de calidad y cantidad de los abastecimientos, los procesos de restauración de caudales, la determinación de zonas sensibles, o los programas de reutilización, entre otros, están incidiendo de forma desigual en los usos industriales en función del territorio de referencia, pero en cualquier caso, por definición añaden un mayor nivel de exigencia en el uso, procesado y vertido del recurso por parte de las empresas, sin que éstas perciban de forma generalizada que mejora su garantía de suministro y la calidad del mismo, a un coste competitivo, al contrario perciben una mayor fragilidad en su relación con la Administración hidráulica y un mayor riesgo en términos de disponibilidad futura del recurso. Las perspectivas de limitaciones adicionales asociadas a los nuevos retos de la directiva marco, cuando realmente se deba avanzar con firmeza en la consecución de sus objetivos, van a evidenciar con más crudeza nuevas tensiones, que requerirán a su vez de nuevas herramientas de participación, y probablemente de gestión conjunta, si se pretende que uno de los pilares de financiación del ciclo de los servicios del agua sean precisamente los titulares del uso

industrial en particular, o económico en general. Asumiendo las limitaciones, resistencias e implicaciones políticas para la aplicación del principio de recuperación de costes al resto de usuarios. Las restricciones y los problemas históricamente han sido en el mundo empresarial, acicate para el cambio y la innovación. En el caso de los usos industriales, la componente de investigación y aplicación tecnológica, y la partida de inversión asociada a ese concepto, será clave para poder avanzar en mejoras sustantivas de procesado y vertido, por ejemplo en el caso de las sustancias prioritarias. Para algunas empresas y/o sectores, ese reto supondrá la sustitución de materias primas o replanteamientos de productos en sí mismos. En cualquiera de los supuestos el respaldo de la política pública en términos financieros o legislativos, entre otros, debería considerarse para avanzar en la consecución de objetivos y en la generación de dinámicas positivas y complicidades, que faciliten una justa recuperación de costes, entre todos los usuarios del agua.

Opinión 9: Se mantiene la inercia del esquema inversor clásico en nuestra administración, excesivamente complejo y heterogéneo en cuanto a métodos y actores implicados. La coyuntura económica está frenando, adicionalmente, cualquier posibilidad de reorientación. Se identifica la aportación, total o parcial, de organismos tales como las entidades locales, Diputaciones Provinciales, las CCAA, el Estado ó la propia Unión Europea. Generándose una compleja trama de actuaciones, subvenciones, titularidad de las infraestructuras que hacen enredada, y compleja la comprensión de la propiedad de los sistemas. Y todavía más complejo, y poco transparente, el mecanismo de asignación económica de la repercusión de su amortización, renovación, sustitución o simple ampliación y adaptación a la demanda creciente de calidad y cantidad. Pasados 10 años desde la publicación de la DMA, el balance general de su aplicación en los Estados miembros de la Unión Europea no parece que se puede considerar positivo. En particular en España, los retrasos producidos tanto en la realización de los estudios pertinentes, como la regulación normativa y sobre todo la planificación requerida acumula un fuerte retraso, provocado tanto por cambios pendulares de la política hidráulica, como por una cierta carencia en hacer prioritarios de los aspectos ambientales respecto a los potentes aspectos macroeconómicos surgidos en la reciente crisis económica mundial. El tiempo transcurrido desde su aprobación, que todo hace pensar que ha sido todavía escaso o reducido, o que ha transcurrido despacio aunque totalicen ya 10 años, no ha permitido todavía en nuestro país que las inercias de los mecanismos clásicos hayan sido modificados de forma coherente con los principios de la Directiva. En el sector del agua, sigue sin generalizarse el empleo de métodos rigurosos de evaluación multicriterio (económicos, ambientales, sociales) para evaluar y priorizar inversiones, y encima se ha producido en esta década una descentralización organizativa de los entes administradores del agua que no ayuda a una visión global y coordinada. Se sigue manteniendo la misma complejidad de fuentes públicas de financiación de las infraestructuras que ha venido existiendo siempre (Presupuestos Generales de Estado, Presupuestos autonómicos, provinciales y locales, intervención privada en la creación de suelo urbano, y más recientemente los Fondos Europeos), no siempre bien coordinadas, ni encajadas temporalmente, enmarañándose más la cosa habida cuenta de la delegación (y compartimentación de las mismas) de competencias a las

Comunidades Autónomas, de algunos mecanismos que tradicionalmente habían sido coordinados estatalmente. La adecuada definición de medidas relacionadas con la Ordenación del Territorio (agua, agricultura y foresta, urbanismo, y energéticas integradas), la consideración multicriterio de todos sus efectos y costes y la correspondiente evaluación que asegure una elección correcta, y su priorización y planificación no están implantadas y generalizadas en España. En definitiva, no puede concluirse que la DMA este influyendo excesivamente en los criterios de inversión, que siguen manteniendo una cierta inercia sobre los métodos históricos. En mi opinión, el único Plan (¿¿??) que apuntaba criterios conformes con la DMA, como fue el Plan Nacional de Calidad de las Aguas, se ha quedado en una mera relación de obras (cuya definición y precisión fue hecha con precipitación y deficiente rigor), cuya financiación se prevé bajo el prisma de un voluntarismo exagerado (principal participación presupuestaria de las CCAA, las cuales no han precisado –y menos comprometido- compromisos ni capacidades), y su evolución se va aproximando a la velocidad cero.

ANEJO 1

El Calendario de Implantación de la Directiva es el siguiente:

Calendario Implantación DMA



ANEJO 2

Implantación del calendario de la DMA en España:

Calendario	Asunto	Estado de Implantación en España
22 Dic 2000	Entrada en vigor de la Directiva (Art. 25)	Directiva Marco del Agua
22 Dic 2003 (*)	Trasposición de la Directiva (Art. 23)	Ley 62 / 2003
(*) El Estado español traspuso la Directiva marco a la legislación nacional mediante el artículo 129 de la Ley 62/2003 de medidas fiscales administrativas y del orden social, de 31 de diciembre del 2003	Definición de Demarcaciones Hidrográficas y designación de Autoridades Competentes (Art. 3).	R.D.125/2007 de Ámbito Territorial D.H. y R.D.126/2007 de Comité de Autoridades Competentes
	Características de la Demarcación Hidrográfica.	
	Estudio del impacto ambiental de la actividad humana y análisis económico del uso del agua (Art.5).	Consulta Pública Documentos Iniciales
22 Dic 2004 (**)		RZPNorte
(**) El Estado español ha enviado a la Comisión Europea la información requerida por los artículos 5 y 6, en junio de 2005.		RZPMiño-Limia
		RZPDuero
		RZPTajo
	Registro de zonas Protegidas (Art. 6).	RZPGuadiana
		RZPGuadalquivir
		RZPSegura
		RZPJucar
		RZPEbro

Calendario	Asunto	Estado de Implantación en España
22 Dic 2006 (***) (***)		
Programa, calendario y fórmulas de consulta	Finalizado 25 de enero de 2008	
Proyecto de participación pública	Finalizado 25 de enero de 2008	Seguimiento de las aguas superficiales, del estado de las aguas subterráneas y de las zonas protegidas (Art.8).
Estudio general sobre la demarcación hidrográfica	Finalizado 25 de enero de 2008	Información y consulta públicas sobre calendario y programa de trabajo del Plan de cuenca (Art.14). Consulta Pública Documentos Iniciales
Esquema provisional de temas importantes	Finalizado 31 de enero de 2009 (DH del Júcar: desde el 18 de diciembre de 2009 con una duración de 6 meses)	Finalización del ejercicio de Intercalibración. Definición de condiciones de referencia y objetivos.
Proyecto del plan hidrológico	Pendiente	
22 Dic 2007		Esquema provisional de los temas importantes respecto a la gestión del agua de la cuenca (Art.14).
22 Dic 2008		Consulta pública del borrador del Plan Hidrológico de cuenca (Art. 13).
22 Dic 2009		Publicación de los Planes Hidrológicos de cuenca (Art.13). Establecimiento de los

Calendario	Asunto	Estado de Implantación en España
	Programas de Medidas (Art. 11 ap.7).	
22 Dic 2010	Política de precios que proporcione incentivos adecuados para el uso eficiente de los recursos hídricos (Art.9).	
22 Dic 2012	Programas de Medidas operativos (Art. 11).	
22 Dic 2015	Cumplimiento de los objetivos medioambientales (Art.4)	
22 Dic 2021	Finalización del 1er ciclo de Gestión (art. 4 y 13).	
22 Dic 2027	Finalización del 2º ciclo de Gestión. Líneas finales para el cumplimiento de los objetivos (Art. 4 y 13).	

Fuente: Elaboración propia: Datos web del MARM.

ANEJO 3

Recursos asignados a la DIRECCIÓN GENERAL DEL AGUA para cada Programa de Gestión

PGE 2010 - ESTADO DE GASTOS			
Recursos asignados a la DIRECCIÓN GENERAL DEL AGUA para cada Programa de Gestión			
Programa	Capítulo	Tipos de PROGRAMAS	Miles de euros
414A		Gestión de Recursos Hídricos para el Regadío	180.889,32
	1	Gastos Personal	1.961,64
	3	Gastos Financieros	100
	4	Transferencias corrientes	500
	6	Inversiones Reales	90.466,70
	7	Transferencias de Capital	75
	8	Activos Financieros	87.785,98
452A		Gestión e infraestructuras del agua	769.633,61
	1	Gastos Personal	8.089,64
	4	Transferencias corrientes	2.043,06
	6	Inversiones Reales	674.146,46
	7	Transferencias de Capital	85.354,45
452M		Normativa y ordenación territorial de los recursos hídricos	269.769,11
	8	Activos Financieros	269.769,11
456A		Calidad del agua	281.444,54
	1	Gastos Personal	1.255,25
	4	Transferencias corrientes	13.961,77
	6	Inversiones Reales	216.756,52
	7	Transferencias de Capital	49.471,00
000X		Transferencias internas	205.196,74
	4	Transferencias corrientes (a Organismos Autónomos)	72.604,07

	7	Transferencias de Capital (a Organismos Autónomos)	132.592,67
TOTAL DIRECCIÓN GENERAL DEL AGUA			1.706.933,32

Fuente: Elaboración propia en base a los Presupuestos Generales del Estado para el 2010

Resumen general por organismos y capítulos del presupuesto de gastos									
ORGANISMOS AUTONOMOS	CAPÍTULOS PRESUPUESTARIOS								
	1	2	3	4	6	7	8	9	TOTAL
CH DUERO	23.438,22	7.937,01	445	37	30.706,00	75	120		62.758,23
CH EBRO	35.268,25	9.167,50	18,5	155,51	38.524,00	416,08	48		83.597,84
CH GUADALQU.	5.504,46	4.947,40	4.800,00	9,65	175.145,95	12.598,07	167,52	114.985,94	318.158,99
CH GUADIANA	22.171,25	14.145,50	70	1.365,34	110.557,97	3.028,25	63,05	3.000,00	154.401,36
CH JÚCAR	16.100,37	6.012,70	244	13,94	62.856,27		21,64	20.000,00	105.248,92
CH MIÑO-SIL	6.464,27	2.623,84	2.678,20	7,52	130.069,53	8,76	40	11.701,00	153.593,12
CH SEGURA	13.654,58	3.781,69	485	3.664,00	50.692,12	10.522,73	68,58	500	83.368,70
CH CANTÁBR.	12.722,46	3.046,82	4.443,89	7,52	61.225,43	650	60	2.927,00	85.083,12
CH TAJO	20.046,48	8.694,66	673,36	18,44	61.559,99		141,84	20.000,00	111.134,77

Fuente: Elaboración propia en base a los Presupuestos Generales del Estado para el 2010

INVERSIONES REALES Y PROGRAMACION PLURIANUAL					
CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS					
Confederacion Hidrograficas	Inversiones Coste Total	Presupuesto 2010	Plurianual 2011	Plurianual 2012	Plurianual 2013
1 CH DUERO	149.937,00	30.706,00	25.983,00	21.238,00	16.368,00
2 CH EBRO	110.065,50	38.524,00	23.178,50	23.085,00	23.715,00
3 CH GUADALQUIVIR	1.242.252,63	175.145,95	211.769,44	223.803,33	234.278,27
4 CH GUADIANA	923.408,11	110.557,97	80.061,85	65.338,73	50.115,62

5	CH JUCAR	250.443,60	62.856,27	43.833,95	38.222,93	38.112,13
6	CH MIÑO-SIL	672.915,02	130.069,53	82.979,10	90.941,10	62.014,00
7	CH SEGURA	294.661,24	50.692,12	50.667,84	45.176,15	19.912,05
8	CH CANTÁBRICO	529.399,57	61.225,43	71.066,49	45.146,42	27.037,60
9	CH TAJO	361.121,73	61.559,99	71.637,25	75.428,51	99.076,10

Fuente: Elaboración propia en base a los Presupuestos Generales del Estado para el 2010

ANEJO 4

Propuestas de inversiones 2010 sociedad estatales:

Presupuesto de inversiones 2010					
SOCIEDADES ESTATALES					
TOTAL (miles de €)	Inversiones Coste Total	Presupuesto 2010	Plurianual 2011	Plurianual 2012	Plurianual 2013
	11.076.035	2.031.553	1.416.050	1.365.738	945.411
SOCIEDADES ESTATALES DEL AGUA					
Aguas de la Cuenca del Norte, S.A.	726.537	25.222	120.218	186.422	172.126
Aguas del Duero, S.A.	510.968	180.040	47.661	46.353	27.831
Aguas de la Cuenca del Tajo, S.A.	545.354	51.743	44.173	83.723	68.687
Hidroguadiana, S.A	617.587	119.150	95.127	67.035	74.089
Aguas de la Cuenca del Guadalquivir, S.A. (AQUAVIR)	340.537	105.952	15.940	N/D	N/D
Aguas de la Cuenca del Segura, S.A. (ACSEGURA)	631.076	161.785	57.518	36.518	41.520
Aguas del Júcar, S.A. (AJSA)	298.241	33.706	11	17	36
Aguas de la Cuenca del Ebro, S.A. (ACESA), que incluye: Canal Segarra-Garrigues, S.A.	1.509.987	274.712	182.940	226.032	136.922

(CASEGA) y Depuradora del Baix Llobregat (DEPURBAIX)					
Canal de Navarra, S.A. (CANASA)	689.680	83.082	111.919	63.154	31.624
Aguas de la Cuenca del Mediterráneo, S.A. (ACUAMED)	2.915.945	720.325	291.413	234.349	156.402
SOCIEDADES ESTATALES DE INFRAESTRUCTURAS AGRARIAS					
Seiasa Meseta Sur	657.765	53.622	133.818	136.419	102.897
Seiasa del Nordeste	400.814	79.435	41.579	N/D	N/D
Seiasa del Norte	652.429	84.397	135.514	144.050	33.135
Seiasa Sur y Este	579.115	58.382	138.219	141.666	100.142

Fuente: Elaboración propia en base a los Presupuestos Generales del Estado para el 2010

ANEJO 5

Diferentes fases de la política del agua (fuente Federico Aguilera Klink).

Fase expansionista	Fase de transición	Fase madura
Más embalses y trasvases	Gestión de la demanda	Gestión integrada de cuencas
-Laminación avenidas -Garantizar suministro	-Suministro está garantizado -Avenidas controladas (Atención a las prácticas agrícolas)	No hay gestión del agua sin gestión del territorio
Prioridades agua: riego (80-90 %) y uso urbano (10 %) (abastecimiento-saneamiento)	Las prioridades son cuestionadas. La economía cambia	¿Qué usos son compatibles con las cuencas?
Escasa atención hacia los problemas ambientales	Aumenta percepción social de problemas ambientales	Destacado papel de los valores ambientales
El agua es una necesidad básica	El agua es un factor de producción y un activo social	El agua es un activo ecosocial
Escaso conflicto social y escasa participación pública	Aumentan conflictos sociales y aumenta la participación pública	Importantes conflictos sociales y papel clave de la participación pública
Escasa preocupación por la eficiencia técnica en el uso y la distribución del agua. No hay incentivos	Aumenta la preocupación por la eficiencia en el uso y la distribución Discusión sobre incentivos. Se aplican en algunos casos	Importantes conflictos sociales y papel clave de la participación pública
Ausencia de estadísticas de usos y consumos	Se insiste en la necesidad de trabajos fiables. Pero sigue sin haber estadísticas y series	Se supone que debería haber estadísticas y series fiables

Fuente: Federico Aguilera Klink.

2 ¿Cuáles serán las nuevas formas de financiación de los problemas a solucionar y los retos a alcanzar en el ámbito de las gestión del agua?

Desde el punto de vista de la función pública y del interés general, las administraciones han de garantizar el abastecimiento con un caudal suficiente a la población y preservar tanto el caudal ecológico como la calidad de las aguas. Las inversiones que garanticen estos aspectos han de ser prioritarias y estar garantizadas. En este sentido, hay que proponer/implantar nuevos mecanismos de financiación que permitan hacer económica y socialmente sostenibles estos objetivos.

Adicionalmente el agua es un activo productivo en cuya consecución han de participar los beneficiarios aportando el coste correspondiente e, incluso, en la situación actual, financiando la realización de las infraestructuras en la parte asignable al uso que desarrollan.

En todo caso no hay que olvidar la urgencia de actuaciones de mantenimiento, reposición y seguridad (en presas, sobre todo) así como las de modernización de regadíos y recuperación de las concesiones de agua ahorrada.

Existen diferentes alternativas de financiación de las inversiones, como por ejemplo la gestión pública, las diferentes formas de colaboración público privada, los peajes en la sombra, las subvenciones cruzadas entre usuarios, etc.

Las obras y gastos de función pública-interés general podrían ser financiadas por la administración y repercutidas en los usuarios a través de los cánones (tasas correspondientes que recuperen todos los costes, incluidos los de inversión-reposición). En estos casos la medida más económica es la gestión directa por la administración (precio de financiación, el de la deuda pública), pero si no es posible incrementar el déficit, el método debería ser el alemán.

En el resto de los casos (agua como input productivo) sirve cualquier método que permita la repercusión sobre los usuarios (la concesión, incorporando inversión y mantenimiento puede ser un buen método, si bien la capacidad de endeudamiento privado tampoco es muy alta). Sería muy conveniente incorporar a los beneficiarios en la inversión que, en todo caso, no debe perder su carácter de obra pública.

A continuación, se presentan la aportaciones de los agentes sociales del GT en relación a esta pregunta.

Opinión 1: debido al recorte de inversión pública en el 2010-2011 se da la colaboración “público-privada” donde las fórmulas utilizadas son variadas como puede ser la entrada de capital privado en empresas públicas o bien el pago por uso y aplicación de un modelo armónico para la construcción y financiación de las infraestructuras viarias.

Opinión 2: Atendiendo a su importancia, el manejo del agua urbana es el aspecto de la política del agua que mayor atención debiera merecer. Sin embargo, apenas se controla un deambular que comienza en la captación y acaba con su retorno al medio natural. Sólo los criterios sanitarios que debe cumplir el agua de boca, fijados en el RD 140/2003 y vigilados por el SINAC (Sistema de Información Nacional de Agua de Consumo) merecen una cierta atención, pese a que la calidad del agua en el grifo no sólo depende de sus características en origen, sino también de unas etapas (tratamiento, almacenamiento, distribución y entrega al abonado) no reguladas. Y es que no es posible optimizar la calidad del agua que consume el ciudadano si este largo recorrido no lo realiza adecuadamente. Por ello, aún cumpliendo los criterios fijados por el RD 140/2003, el consumidor español no acaba de aceptarla como agua de boca. ¿Cómo si no explicar el aumento imparable de las ventas de agua mineral cuya facturación hoy supera la de todas las empresas de suministro de España? Un crecimiento que no favorece ni al bolsillo del ciudadano ni, por el negativo impacto que su manejo comporta, al medio ambiente. Razones históricas explican esta situación. Hasta hace unas décadas la contaminación apenas sí existía, los recursos hídricos no soportaban las presiones actuales, las redes de distribución eran nuevas y la sociedad no era tan exigente. Y como la gestión de este servicio recae en muchas ocasiones en empresas privadas que priman el corto plazo sobre el medio-largo plazo. La alarma social que genera el fallo de toda infraestructura básica (hace dos veranos se evidenció en la ciudad de Barcelona) aconseja habilitar, cuanto menos, mecanismos que evalúen el riesgo que ya se corre. Al fin y a la postre no conviene olvidar que hablamos, y nunca mejor dicho, de la infraestructura más vital. Habiendo tanto en juego no es razonable que la administración no asuma el reto de tutelar y vigilar todo el ciclo de agua urbana. Porque si en periodos secos debe aportar, con notable esfuerzo, recursos que ayuden a superar la crisis, no parece coherente que después no se preocupe de vigilar un uso juicioso. Porque el despilfarro (bien sea por mala gestión bien por consumo desmesurado) le dificulta el cumplimiento de la obligación, cada vez más compleja, de garantizar el suministro de agua a la ciudadanía mientras que un manejo que armonice las dimensiones social, económica y ambiental de la sostenibilidad le acerca. No extraña, pues, que todos los países desarrollados controlen y regulen, bien que con fórmulas distintas, todas estas infraestructuras. Un camino a recorrer que España, pues no en vano el paso del tiempo agrava la situación, debiera iniciar ya.

Opinión 3: En la promoción de las infraestructuras hidráulicas de nuestro país, salvo en excepciones recientes, sólo ha intervenido la iniciativa pública, porque el alto nivel de inversiones necesario en este ámbito o la pobre relación rentabilidad/ riesgo puede que convirtieran la provisión de servicios públicos en un negocio poco atractivo. Por el contrario en los servicios de gestión de infraestructuras hidráulicas sí que está totalmente implantada la inversión privada en el ámbito del abastecimiento, el saneamiento y la depuración. En el actual entorno económico de restricción presupuestaria para la reducción del déficit y deuda públicos, las Administraciones están obligadas a recurrir a grandes dosis de imaginación, para la financiación de las

infraestructuras hidráulicas, para que el recurso al endeudamiento se mantenga dentro de unos límites asumibles (a fin de que "no condicione" el futuro), y a controlar y garantizar los servicios públicos adecuados a los ciudadanos, introduciendo además una mayor calidad en la gestión. Además entendemos que no se trata sólo de una necesidad coyuntural; la situación presupuestaria que hemos conocido antes de la crisis -incluidos los fondos europeos- es prácticamente irrepetible. Por tanto se está de acuerdo con que se exploren y exploten a fondo todas las fórmulas de intervención de la iniciativa privada que actualmente están normativamente reguladas en España. En realidad existe una amplia gama de fórmulas, nada nuevas, de gestión de financiación de infraestructuras, con distintos grados de participación pública y privada, que quedarían encuadradas en alguna de estas modalidades:

- Modalidades con repercusión presupuestaria diferida. Lo que se hace es diferir el reconocimiento contable y presupuestario de esa financiación, mediante el aplazamiento y/o fraccionamiento del pago en varios ejercicios del coste de la obra. Dentro de esta modalidad estaría el "modelo alemán o de llave en mano", consistente en que la Administración contrata la construcción y la financiación del proyecto, reembolsando los costes e intereses una vez finalizada y recibida, quedando excluidos, por tanto, los pagos parciales a cuenta. El contratista se obliga a financiar la construcción, adelantando las cantidades necesarias hasta que se produzca la recepción de la obra terminada; en ese momento la Administración podrá optar por pagar el precio de una sola vez o bien en un máximo de diez anualidades, cabiendo la posibilidad de que pueda transformarse el pago en un momento dado en peajes a pagar por los usuarios de la infraestructura. Otra modalidad sería el llamado "peaje en sombra" que consiste en que el coste de la construcción de la infraestructura es satisfecho por la Administración Pública al agente privado encargado de la construcción, conservación y explotación de la obra a lo largo de un dilatado plazo temporal, en forma de un canon periódico cuyo importe se hace depender de la utilización de la infraestructura por los ciudadanos. Para que la entidad concesionaria no asuma el riesgo de que la infraestructura sea poco utilizada, la Administración le aseguraría un nivel de ingresos con el que conseguir el equilibrio financiero.
- Modalidades sin repercusión presupuestaria. En este apartado se incluirían aquellas modalidades en las que existe una mezcla entre gestión pública y retribución privada, en el sentido de que el coste de la infraestructura es soportado por los usuarios de la misma y no por la generalidad de los contribuyentes. Dos claros ejemplos son los Entes Públicos Empresariales (AENA y las Autoridades Portuarias) y las Sociedades Estatales de Autopistas. En los primeros las inversiones en infraestructuras son financiadas a través de las tasas que pagan los usuarios de las mismas, mientras que en las segundas se hace frente a las inversiones mediante la percepción de los correspondientes peajes, que son precios privados.
- Modalidades privadas. Se trataría de la de sobra conocida concesión de obras públicas, tradicional paradigma de financiación y gestión privada. La misma se encuentra regulada en el Artículo 7 de la Ley 30/2007 de 30 de octubre de Contratos del Sector Público y por la Ley 13/2003, de 23 de mayo, Reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas consistente en que el particular construye la infraestructura y se retribuye de su coste mediante la percepción de los ingresos que

genere la explotación de la misma, si bien pueden darse variantes como recibir subvenciones de la Administración o cualquier otra ayuda pública (por ejemplo, en forma de peajes en sombra).

El modelo de financiación privada de la depuradora de Zaragoza constituye un caso de éxito:

La construcción de la principal instalación de depuración de agua de la ciudad de Zaragoza ha sido llevada a cabo mediante una concesión administrativa a una empresa privada por un periodo de 25 años, sin recibir ninguna ayuda supramunicipal a la inversión. Por este sistema, cuya utilización a esta escala supuso una importante novedad en España, es la propia empresa concesionaria quien financia la construcción de la depuradora, introduciéndose la amortización de la instalación a la hora de calcular el precio de la prestación del servicio de depuración de las aguas residuales. Esta EDAR tiene capacidad para el tratamiento de las aguas residuales de una población equivalente de 1.200.000 habitantes. Se encuentra en funcionamiento desde mayo de 1993 y depura el 80% de las aguas residuales de la ciudad de Zaragoza. El ayuntamiento debe pagar anualmente los costes de explotación de la depuradora (6.160.000 € en 2001) y amortizar su inversión inicial en 20 años a tipo de interés de mercado (MIBOR + 2,9%, resultando una anualidad de 10.517.000 € en 2001). Estos costes se repercuten completamente a los usuarios en tarifas, por lo que la recuperación de costes financieros es del 100% en la ciudad de Zaragoza. Ello ha posibilitado que el Ayuntamiento de Zaragoza haya construido esta gran instalación sin necesidad de realizar un fuerte desembolso económico inicial. Como contrapartida, está obligado durante un largo periodo de tiempo a amortizar la instalación a un tipo de interés de mercado, lo que introduce un coste importante en el precio de la depuración por metro cúbico.

- Modalidades mixtas. Incluidas todas aquellas fórmulas en las que se retribuye al ejecutor de las infraestructuras mediante una combinación de recursos públicos y privados. Por ejemplo, en el espíritu de las Sociedades Estatales de Aguas se produce una combinación de recursos públicos y privados que se articula en los Convenios que estas Sociedades suscriben con los particulares para la realización de obras hidráulicas.

Cualquiera de las fórmulas consideradas, bien regulada, proyectada, gestionada y controlada puede tener cabida y significar una solución viable según las circunstancias concretas de cada entorno, con independencia de que en un determinado momento se impulsen prioritariamente algunas de ellas.

Opinión 4: En España no existe un único “problema tipo”, por lo que no existe una única solución. Así, se resumen a continuación algunos de los problemas más relevantes de la gestión del agua y sus posibles soluciones:

- Necesidad de una Visión Global y Multidisciplinar del Recurso como parte integrante del Ciclo del Agua: Debe analizarse el recurso no como ente aislado, sino

como parte de un ciclo, en el que cada una de las fases tiene tanta importancia como las demás. Y aunque que el agua no puede ser contemplada exclusivamente desde un punto de vista ambiental, es fundamental mantener el equilibrio en el ecosistema que lo sostiene, si bien no debe olvidarse que su gestión requiere un planteamiento global que tenga en cuenta también los aspectos históricos, técnicos, ambientales, económicos y sociales.

Hay que tener en cuenta que la cantidad y calidad del recurso van de la mano, reiterar que para los numerosos y diversos usos del agua: agrarios, domésticos, industriales, ambientales, de transportes, de ocio... se deben establecer prioridades que serán relativas y en función de las características de cada territorio.

Y no se puede olvidar que este enfoque global necesario dará lugar a soluciones diferentes en un país tan diverso como es España. Los problemas del agua son diferentes en una provincia o en otra, e incluso dentro de una Comunidad Autónoma.

- Exigir el Cumplimiento del Principios Rectores en la Gestión del Agua (Art. 14 TRLA): principios que son vulnerados en numerosas ocasiones:

- Principio de UNIDAD DE GESTIÓN DE CUENCA.
- Respeto a la Unidad de la Cuenca Hidrográfica.
- Compatibilidad de la Gestión Pública del Agua con la Ordenación del Territorio, la Conservación y Protección del Medio Ambiente y la Restauración de la naturaleza.
- Tomar Medidas más estrictas ante los actores implicados en las Sanciones al Reino de España por incumplimiento de las Directivas Europeas (exigir responsabilidades, imponiendo las sanciones oportunas a las Administraciones que incurran en su incumplimiento): resulta inadmisibles el retraso del proceso de planificación hidrológica actual (DMA), del incumplimiento de la Directiva de Aguas Residuales Urbanas, de Nitratos...etc.
- Doble moral del Principio de “Quien contamina paga”: Pagando se puede contaminar: en ocasiones resulta más rentable pagar la sanción que se impone que modernizar los sistemas de producción. Deberían tomarse medidas más estrictas.
- Inmediata Exigencia de Claridad y transparencia en los datos: concesiones y derechos de cesión. Acelerar el funcionamiento y actualización del Programa Alberca.
- Reestructuración de Instituciones para la Mejora en la Gestión del Agua, que conlleva un Cambio Institucional:

Hay que tener en cuenta que la Gestión del Agua es, por encima de todo, un problema de Política Social: aunque es cierto que el conocimiento científico, técnico e ingenieril tiene una gran importancia, es fundamentalmente la presión social la que consigue “articular la manera de tomar de decisiones” en las políticas del agua. Por ello, no sólo se debe promover un cambio en la percepción social de lo que es y representa el agua como recurso y las funciones que satisface, sino también exigir, a pesar de todo, una verdadera voluntad política (hasta ahora insuficiente) que conlleve los cambios que son necesarios para una completa reconversión de la gestión del recurso, dado el

cambiante contexto social, económico y ambiental en el que nos encontramos a día de hoy. Para lo cual, sería conveniente:

1. SIMPLIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN:

En la actualidad se dispone de una infinidad de organismos implicados en la gestión del agua, que inciden directamente en la creación de un marco confuso para una correcta gestión. Convendría estudiar la “rentabilidad” de los Excesivos Organismos de Gestión, a saber:

- Nivel Estatal: (cuencas intercomunitarias):

9 Confederaciones Hidrográficas (CCHH), 10 Sociedades Estatales del Agua (SSEE), 4 Sociedades Estatales de Infraestructuras Hidráulicas (SEIASAS).

- Nivel Autonómico (cuencas intracomunitarias) y Nivel Local: administraciones hidráulicas y organismos/sociedades asociados, innumerables y difíciles de contabilizar.

2. URGENTE MEJORA Y REESTRUCTURACIÓN DE LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS:

Son Organismos cada vez con menos medios y competencias, ante la visión impasiva de la Administración General del Estado. Deberían adquirir una mayor flexibilidad y eficacia, mejorando sus sistemas de recaudación y dotándolas de equipos técnicos más modernos e interdisciplinarios. Así, teniendo en cuenta que el agua es un recurso unitario, un bien de todos, y en aras a una efectiva gestión, también debería evitarse o intentar solucionar problemáticas competenciales entre administraciones, mejorando la interlocución, como por ejemplo:

1.- Caso de la “transferencia en la gestión” de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir a la Junta de Andalucía. (La realidad de esta situación ha supuesto una situación de precariedad en la Confederación; y aunque Recurrido ante el Tribunal Constitucional, tendrá un futuro dudoso cambio a su situación original.

2.- Caso del Estatuto aprobado en Cataluña (ley orgánica y por tanto con superioridad jerárquica normativa frente a la ley de Aguas), que asume el control y gestión de todos los vertidos de su territorio autonómico (artículo que no ha sido recurrido y que generará una futura problemática, pues es uno de los principales ingresos de la Cuenca Hidrográfica del Ebro).

3.- Paulatina disminución del personal especializado: poca/nula oferta de empleo público de funcionarios de carrera especialistas.

CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS Superficie (Km2) Población abastecida (Nº hab estimado)

1	CH JUCAR	42.851,00	4.792.528,00
2	CH TAJO	55.645,00	6.099.113,00
3	CH SEGURA	18.870,00	1.969.370,00
4	CH CANTÁBRICO	22.452,00	>2.000.000

5	CH MIÑO-SIL	17.717,00	835.000,00	
6	CH GUADIANA (Parte española)	55.527,56	1.472.800,00	
7	CH DUERO	78.952,00	2.210.541,00	
8	CH GUADALQUIVIR	57.527,00	4.107.598,00	
9	CH EBRO	85.534,20	3.019.176,00	

Fuente: Elaboración propia: datos de Webs CCHH-Actualizado a 01.10.2010

Así, coincido plenamente con Mariano Palancar cuando afirma que:

“Si nos comparamos con otros países, no es que ellos sepan más que nosotros, pero hacen las cosas mejor que nosotros. Nos aventajan claramente en Organización. Fue Lorenzo Pardo quien se anticipó a otros países creando las Confederaciones Hidrográficas (modelo seguido por Francia (Agencias Financieras de Cuenca) o Inglaterra (Autoridades Hidrográficas). Pero en España no se han llegado a modernizar lo suficiente y sólo se han creado nuevas “empresas” de cuenca, para abordar la construcción de infraestructuras hidráulicas.”

3. NECESIDAD DE UNA DISMINUCIÓN REAL Y EFECTIVA DEL NÚMERO DE SOCIEDADES ESTATALES: sería conveniente analizar hasta qué punto son necesarias y rentables en la situación actual, así como en qué medida supone una desigualdad o aminoración de los medios técnicos de las Confederaciones Hidrográficas y la desigualdad de condiciones respecto a los funcionarios de carrera de dichos organismos.

Si bien es cierto que se ha realizado una fusión de Sociedades Estatales, (Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha de 30 de abril de 2010), habría que replantearse si esta medida es eficaz y suficiente, analizando con seriedad si se ha ahorrado todo lo que en objetividad y con criterio, se podría y debería.

Así, la configuración queda como sigue:

- Aguas de la Cuenca del Norte+ Aguas del Duero = AquaNorte.
- Hidroguadiana + Aguas de la Cuenca del Guadalquivir + Aguas de la Cuenca del Tajo= AquaSur.
- Aguas de las Cuencas Mediterráneas + Aguas de la Cuenca del Segura + Aguas del Júcar = AquaMed.
- La SEIASA del Norte absorbe a la SEIASA del Nordeste.
- SEIASA de la Meseta Sur + SEIASA del Sur y Este = Sociedad Estatal de Infraestructuras Agrarias (SEIASA).
- No hay que olvidar que Las Sociedades Estatales del Agua, se crearon a partir de 1997, como un nuevo instrumento de la política de obra hidráulica, con el propósito de fomentar e instrumentar la participación de los usuarios en el desarrollo y explotación

de estas infraestructuras, facilitar la obtención de financiación privada y la aplicación de ayudas comunitarias.

- y que las Sociedades Estatales de Infraestructuras Agrarias (SEIASAS), se crearon para la promoción, contratación y explotación de inversiones en obras de modernización y consolidación de regadíos contempladas en el Plan Nacional de Regadíos que declaradas de interés general sean de titularidad de una de las SEIASAS y cuya superficie mayoritaria se encuentre en el ámbito de actuación de dicha Sociedad, en concurrencia con los usuarios de las mismas y, en su caso, con las Comunidades Autónomas, en la forma y condiciones que convenga con ellos. Y que los datos oficiales actuales son:

SEIASAS	Sociedades Estatales de Infraestructuras Agrarias	Capital Social Inicial (€)	Capital Social Actual (€)
1	Seiasa del Nordeste(La Rioja, Navarra, Aragón, Cataluña e Islas Baleares).	99.166.997,22	263.038.957,58
2	Seiasa del Norte(Galicia, Asturias, Cantabria, Pais Vasco y Castilla y León).	42.070.847,31	224.838.628,25
3	Seiasa de la Meseta Sur (Extremadura, Castilla-La Mancha, Madrid y Comunidad Valenciana).	81,737.646,29	203.328.405,03
4	Seiasa del Sur y Este(Andalucía, Murcia y Canarias).	77.530.561,47	215.913.598,50

Fuente: Elaboración propia: datos Web MARM - Actualizado a 01.10.2010

Si lo que se pretende es inclinarse hacia un cambio en la concepción de la gestión, habrá que plantearse, consecuentemente, el cambio en la organización de lo existente a día de hoy.

4. CAMBIO EN LA POLÍTICA DEL AGUA:

La idea fundamental sería Fomentar el “Potencial de Ahorro” del que dispone este país. Esto supone replantearse toda la política del agua y dar paso a nuevos organismos de gestión puesto que, lo que existe en la actualidad no suponen más que obstáculos que impiden movilizar este potencial. Tal y como afirmó Harvey (1977), la escasez de agua no es principalmente de carácter físico o climatológico, sino que está “socialmente condicionada.” Y es que debe dejarse atrás la concepción obsoleta del agua, aquella que ignora la noción de “ciclo”, exigiendo a las administraciones públicas su deber de actuación (dentro de sus competencias), aunque ello suponga un enfrentamiento ante determinados conflictos y grupos de interés, defendiendo, ante y sobretodo, el bien común.

- Abastecimiento: Mejorar las redes de distribución. En los usos urbanos (que quizás es donde más polémica hay sobre la tarificación), conviene aclarar que el problema no reside en un consumo excesivo, sino en las pérdidas de las redes urbanas.

El problema es que, siendo una competencia autonómica, debe exigirse la reparación de las mismas, puesto que no resulta tan caro si se compara con el coste de agua que se ahorra y que vende la Confederación Hidrológica correspondiente a precios muy bajos. Por ello, antes de aumentarles el suministro de agua, se debería obligar a las ciudades a mejorar sus redes de distribución, aunque parezca caro, puesto que el coste real que tienen que tener en cuenta para calcular la rentabilidad de estas reparaciones no es el precio al que se les vende el agua, sino el coste de construir nuevos embalses y trasvases. El problema real es que como esa construcción corre a cargo del Estado, ese coste no se tiene en cuenta por los responsables urbanos del abastecimiento de agua.

- Desalación: el coste real del agua desalada supera, en la realidad, el coste que repercute en el usuario: lo que supone una subvención encubierto que financia la Administración General del Estado. ¿Acaso esto es sostenible?.

- Infraestructuras Hidráulicas: antes de llevar a cabo cualquier nueva construcción de infraestructuras, que aumenten el suministro de de agua, es necesario llevar a cabo todas las medidas de ahorro cuyo coste sea más bajo que el coste de esas nuevas infraestructuras.

Como es lógico, esto sólo tiene sentido cuando se incorporan todos los costes en los que se incurre (incluyendo los costes sociales y ambientales), no necesariamente en términos monetarios sino en términos de percepciones sociales o en términos de lo que la sociedad estima como aceptable.

Debería empezarse a funcionar bajo la lógica según la cual el ahorro de un m³ de agua es “MÁS BARATO”, y social y ambientalmente más deseable y razonable, que la generación de un m³ adicional.

- Regadíos: Suponen cerca del 80% de los recursos globales y a pesar de su gran importancia, ya no es el sector principal del país, por lo que debería replantearse en el sentido de definir una política de Regadíos orientada al ahorro del volumen global de agua utilizada, que implicaría:

- Evaluar el Rendimiento Económico de los Cultivos de Regadío en las diferentes zonas: Se debe tender a disminuir las superficies de cultivos de regadíos que no sean adecuadas a las características climatológicas o edafológicas de la región. (Por poner un ejemplo, en Israel se utiliza un parámetro económico de valoración en divisas del producto agrario obtenido por metro cúbico de agua)

- Destinar a Nuevos Regadíos sólo el agua que se ahorre en los Actuales, definiendo políticas de regadío encaminadas en este sentido.

- Mayor Control e Inspección en las Ayudas europeas destinadas a Modernización de los Regadíos y a Jóvenes Agricultores.

- Exigir un sistema preciso y realista de Medición de los Consumos de Agua en la Agricultura.

- Exigir mediante fórmulas adecuadas el Uso eficiente del agua en el Regadío: mediante la aplicación de medidas como:

- Uso de tarifas binomias (volúmenes-superficies) con penalizaciones por excesos.
- Introducción de nuevas tecnologías de riego más eficientes.
- Creación de Servicios de Asesoramiento al Regante (SAR).
- Formación a los regantes en las nuevas tecnologías y aspectos ambientales.
- Colocación de sistemas de control del agua en alta.
- Mejora de las regulaciones internas (en balsas y/o en los propios canales).
- Mejora de las redes de transporte y distribución.
- Mejora de los sistemas de gestión administrativa en las Comunidades de Regantes.
- Mejora de los sistemas de explotación de embalses con evaluación en tiempo real de las necesidades de agua de los cultivos.
- Reordenación del Régimen concesional.

Así pues, es necesario abrir vías de debate, participación y deliberación, así como cambios institucionales, de mentalidad, de actitud o se se guirá confundiendo política de aguas con política de obras públicas impidiendo el cambio hacia soluciones y medidas que aunque sean conflictivas, son también urgentes y muy necesarias.

Opinión 5: Se deberían financiar las infraestructuras mediante “canon de mejora”, el cual grava la utilización del agua de uso urbano con el fin de posibilitar la financiación de las infraestructuras hidráulicas, en todos los ámbitos de las Administraciones Públicas. Este canon se compondrá de una cantidad fija por usuario y una cantidad variable, que se establecería de forma progresiva y por tramos, en función de los metros cúbicos de agua facturados dentro del período de liquidación que se considere, en las cuantías necesarias para que la suma de los ingresos obtenidos durante la vigencia del mismo, sean los suficientes para cubrir las inversiones a realizar y, en su caso, los costes financieros que generen las mismas. Para absorber las fluctuaciones propias de un sistema financiero de este tipo, el canon será objeto de revisión si durante su período de vigencia surgiera la necesidad de efectuar alguna modificación en base a los siguientes criterios:

- Por el programa de obras previsto, en cuanto a presupuestos o a su contenido.
- Por los parámetros que sustentan el estudio económico-financiero que ha servido de base para su cálculo: incrementos o descensos de consumo (m^3), período de aplicación e importe del canon, financiación de las operaciones de préstamos en cuanto a la previsión de que se superen y/o desciendan los tipos de interés aplicables, búsqueda de fórmulas de financiación alternativas que posibiliten reducir su cuantía con objeto de ajustar en la medida de lo posible el rendimiento del canon a los costes que se pretenden cubrir.

Este modelo, aplicado a través de entidades gestoras del ciclo integral de agua, permite reinvertir la totalidad del desembolso de los usuarios, en el mantenimiento, conservación y creación de nueva infraestructura permitiendo una sostenibilidad continuada en el tiempo. Bien es cierto, que mientras que su aplicación a nivel local, es sencillo, a nivel más general, donde comienza a haber interacciones con otros sistemas, su implantación es más complicada. Otro método, cada vez más frecuente, es a través de la Concesión Administrativa de Servicio Público, donde la administración encargada de dar un servicio público encomienda a una persona física o jurídica la prestación del mismo, a cambio de una remuneración (que se fija según los resultados financieros de la explotación del servicio). Estos contratos, habitualmente incluyen la ejecución de las infraestructuras necesarias, bien de reforma, ampliación, mejora o por incremento de necesidad de servicio para los plazos fijados. Es un modelo de financiación de infraestructuras de titularidad pública, a través de empresas privadas, que permiten a los organismos públicos encargados actualmente de la gestión, con un nivel de deuda alto, ejecutar infraestructuras sin necesidad de endeudamiento adicional. El retorno de la inversión se establece mediante el cobro por la prestación de los servicios al usuario, por lo que es relativamente sencillo, el cálculo de los ingresos totales durante la vigencia del contrato, que establecerá el balance neto con el gasto por el mantenimiento e inversión en la nueva infraestructura.

Los retos a alcanzar en el ámbito de la gestión del ciclo integral del agua, es encontrar la fórmula que permita la autofinanciación en la gestión del mismo, mediante la tarifa repercutida directamente al usuario que permita la explotación y mantenimiento de la infraestructura actual, la inversión en nueva infraestructura que haga frente a las necesidades futuras (a medio y largo plazo) y las actuaciones medioambientales necesarias.

Opinión 6:

Los tres retos principales a los que se enfrenta el sector agua son:

- La seguridad de los suministros.
- La protección ambiental de los recursos hídricos.
- Conseguir los menores costes posibles, pero que cubran todo el coste de los suministros.

Ello requiere establecer un mercado único del agua, nacional y con fuertes enlaces con Portugal y Francia.

LA SEGURIDAD DEL SUMINISTRO

En primer lugar, es preciso asegurar totalmente la prestación de un servicio tan esencial para los seres vivos y para las actividades económicas y protección de la naturaleza, en sociedades que cada vez dependen más del agua, como las occidentales. No se trata de repartir la escasez – como se viene planteando ahora – sino de facilitar toda el agua necesaria a las diferentes demandas que mediante las tecnologías adecuadas irán haciendo un uso cada vez más eficiente de los recursos

hídricos. Esta obligación de los Poderes Públicos de asegurar los suministros se traduce en:

- La necesidad de disponer de todas las fuentes a las que se pueda acudir: cursos fluviales, aguas subterráneas, recarga de acuíferos, trasvases entre cuencas nacionales e internacionales, desalación de aguas salobres y agua de mar, reciclado de aguas residuales depuradas con tratamientos terciarios, transferencias valoradas entre diferentes usos y cualquier otra que pueda ser precisa.
- Todo ello supone disponer de infraestructuras suficientes y aquí es donde se presenta un amplio campo de posibilidades, cuyas tecnologías conocemos y que sólo precisan tres cosas muy difíciles:
 - Decisiones políticas.
 - Simplificación administrativa y nuevo marco legal.
 - Establecimiento de tarifas y cánones según costos reales.

No creo que sea suficiente el establecer ecotasas. La realidad exige ajustar los costes de suministro a los costes reales.

COSTES COMPETITIVOS

En lo que se refiere a la provisión del servicio al menor coste posible, las empresas, los Municipios, las Autonomías y los mercados tendrán que abordar a estos efectos, principalmente, los siguientes factores:

- Incremento de precios por el uso de transferencias entre cuencas o desalación de agua de mar.
- El incremento del coste de la protección de los recursos hídricos.
- El incremento de costes de la depuración de aguas residuales que vayan a ser reutilizadas en servicios como riego de parques y jardines, baldeo de calles, mantenimiento de espacios recreativos, campos de golf y otros que requieren tratamientos primarios, secundarios y terciarios.
- Incremento de costes en la reparación y mantenimiento de tuberías de agua en las redes de distribución y alcantarillado.

El 20% del agua disponible en España se pierde en las redes de distribución.

- Cobertura del coste que pudiera suponer el establecer una prima en la generación hidráulica, de forma semejante a las ayudas que tienen hoy la energía eólica, la solar o la biomasa. La Xunta de Galicia ya lo ha establecido.

Es necesario reiterar que el uso hidroeléctrico del agua es sólo una demanda, pero el consumo es prácticamente nulo.

- Ajuste de precios en los diferentes servicios.

Por ejemplo, en Cataluña, los usos urbanos e industriales consumen el 20% del agua (12% + 8%) y recaudan el 95% del coste de todo el ciclo del agua. La agricultura consume el 80% y contribuye con un 5%.

LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Este punto es crucial y abordarlo significaría no sólo unas páginas, sino un curso completo.

Sólo quiero señalar que, cualquier acción que se emprenda, deberá tener muy en cuenta estos parámetros.

Un aspecto fundamental es la eficiencia en el uso de los recursos hídricos.

Los Municipios, los industriales o los servicios deben llevar a cabo un conjunto de medidas enfocadas a optimizar el uso del agua, desde luego. El 75% de las concesiones de aguas subterráneas no están legalizadas.

CREACIÓN DE VERDADEROS MERCADOS DEL AGUA

No existen mercados del agua y son absolutamente necesarios si queremos mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos hídricos.

En 2006 se registraron 1319 empresas dedicadas a la gestión del agua, la mayoría pequeñísimas, sin capacidad técnica ni económica para cualquier desarrollo. Más grandes, hay 8 ó 10 pero también son pequeñas – en el ramo del agua, puesto que la mayoría de las gestoras pertenecen a empresas constructoras - . Las cinco primeras empresas del sector facturan el 40% del total.

Cabe destacar la actividad y experiencia de empresas como:

AQUALIA – Grupo FCC

AGBAR – AQUAGEST

SADYT –Grupo SACYR VALLEHERMOSO

ACCIONA AGUA –grupo ACCIONA

CANAL ISABEL II

URBASER – Grupo ACS

DRAGADOS – Grupo ACS

CADAGUA – Grupo FERROVIAL

BEFESA – Grupo ABENGOA

OTRAS

La facturación de todo el sector agua (abastecimiento y saneamiento) es extraordinariamente baja. Es del orden de 6.000 millones de euros/ año. En total, en abastecimiento la facturación alcanza unos 2.900 millones de euros y el saneamiento y depuración unos 3.000 millones de euros.

La empresa francesa VEOLIA, por ejemplo, factura más de 10.000 millones de euros/año

La facturación en España del sector eléctrico está en cerca de 30.000 millones de euros/ año. Estas cifras dan idea de que algo -mucho- no se está haciendo bien, teniendo en cuenta las muchas deficiencias existentes en el ámbito del agua por falta de recursos económicos. La mala situación del alcantarillado es un ejemplo muy claro.

Como va a requerirse un ciclo inversor muy alto -que en gran parte, puede ser privado como en el dominio de la energía- será necesario potenciar el atractivo del sector en los mercados financieros. Serán pues necesarias, condiciones regulatorias estables y transparentes; una regulación hidráulica y medioambiental consistente y eficiente que desarrolle mecanismos de mercado para alcanzar los objetivos propuestos; desarrollo de señales de precios, y flexibilidad en el establecimiento de contratos entre suministradores y clientes.

Otro factor que no se debe olvidar es que, para acometer este ciclo inversor, el tamaño sí importa. Será imprescindible la existencia de empresas de dimensión suficiente, con escala europea, que sean capaces de comprometer los recursos necesarios que permitan desarrollar estas infraestructuras. Habrá, pues, que encontrar un equilibrio entre el mantenimiento de niveles de competencia adecuados y la existencia de empresas con esta dimensión. Hoy hay registradas 1.319 empresas -gran parte municipales-, algunas públicas como el CANAL DE ISABEL II, AGUAS DE CÁDIZ, AGUAS DE GALICIA y otras privadas como AGBAR, BEFESA y las ya citadas.

Sería muy conveniente, de cara a la eficiencia, privatizar este sector.

El reino Unido lo hizo en 1989 y la tendencia de todo el mundo va en esta dirección.

Además es imprescindible que la sociedad se conciencie de la importancia del agua y que comprendan el enorme esfuerzo que hay detrás de la apertura del grifo en su casa o en su fábrica.

Sólo así será posible avanzar en el desarrollo de las infraestructuras y los mecanismos adecuados que permitan a los Municipios y a las Empresas poder cumplir con las expectativas que el conjunto de la sociedad tiene puestas en ellos.

Por otra parte, la Directiva Marco 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas nos va a obligar a enfocar la gestión del agua y la política hidráulica de forma muy distinta a la actual y no sólo por lo que dispone su artículo 9, que regula la "Recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua" sino porque cumplir los objetivos medioambientales prescritos así lo va a exigir.

Opinión 7: Cabe distinguir claramente las políticas que deben ser financiadas con el recibo del usuario de aquéllas que no deben serlo. Así, por ejemplo, está claro que los servicios prestacionales del saneamiento y el abastecimiento deben repercutir en los usuarios. Ahora bien, determinadas políticas como la campaña de playas, las obras de emergencia por eventos meteorológicos (nevadas, inundaciones, vendavales), la sobredimensión de abastecimientos rurales por presencia de ganadería intensiva, etc, deben ser financiadas desde los presupuestos de la Generalitat o del gobierno en cuestión. Por otro lado, es necesario pactar un calendario con los agentes políticos, sociales y económicos (en tanto que usuarios del agua) que permita incrementar el actual porcentaje de recuperación de costes.

Opinión 8: La ley de aguas (con la trasposición de la DMA en vigor en España) establece la prioridad ambiental (caudal ecológico/calidad de las aguas correctamente enfocado) como limitante al uso del agua. Y, en segundo lugar, la prioridad es garantizar el abastecimiento básico a la población (lo que debería implicar una tarificación por bloques, con uno primero de precio muy reducido y subsiguientes con crecimiento exponencial). Tras esto, el agua es un input económico. Y, como tal, debería tener un tratamiento de input productivo a su coste total de producción. Para ello, el primer paso es el de conocer cuáles son la totalidad de esos costes (directos y externos) y, en segundo lugar, decidir a quién se subvenciona, en cuanto y porqué. Las tarifas del agua, como las del gasóleo pueden estar subvencionadas, pero esa subvención debería ser pública y transparente. Las urgentes actuaciones de mantenimiento, reposición y seguridad, así como las de modernización de regadíos y

La transición a una nueva situación, radicalmente distinta, debe hacerse sin prisa, pero sin pausa, con una explicación y modificación paulatina en lo existente y con un fuerte condicionante para las nuevas inversiones (la crisis justifica la adopción de medidas radicales que la gente comprende y acepta, aunque sea a regañadientes)

La ley vigente exige la recuperación de las concesiones de agua no utilizada en tres años, no dedicada a la finalidad de la concesión, o ahorrada por mejoras (modernización, disminución de pérdidas, etc.) que deben dirigirse a equilibrar la mala situación de las cuencas con ámbitos sobreexplotados o altamente contaminados de forma difusa por la agricultura, exigiendo las tasas correspondientes a beneficiados y responsables.

Los planes de cuenca deberían recoger la información de los costes y efectos totales asociados a cada medida, y cobrarlos los organismos de gestión respectivos. Agricultura o Industria deberían, en su caso, ser los responsables de las subvenciones y de su justificación. La financiación pública, vía presupuestos, debería cubrir exclusivamente la inversión inicial y, en absoluto, el mantenimiento, gestión o reposición asociado. Cada organismo público debería tener un Programa de gestión donde, de forma transparente se señalen los fondos que se le aportan y los objetivos y justificación de los mismos, sin entrada a subvenciones de los costes del agua.

La financiación privada por parte de usuarios es una vía útil en situaciones de limitación de endeudamiento público, aunque sale más cara al ciudadano; pero siempre que se mantenga la propiedad y gestión pública de las obras y se garantice que el adelanto de financiación no genera beneficios cuantitativos (tasa de interés del tesoro público –deuda pública a largo- más un diferencial a fijar en subasta) ni cualitativos (huyendo de la impresentable experiencia con algunas hidroeléctricas o con algunas autopistas de peaje). El método alemán con “peaje” en la sombra no se considera en ningún caso admisible por el tremendo coste que termina implicando para las administraciones públicas. La gestión privada de embalses debería eliminarse o restringirse en la mayor medida posible por la incompatibilidad de intereses en un tema como el agua, que previsiblemente irá teniendo una tendencia a agravar sus problemas como resultas del cambio climático.

Opinión 9: Actualmente existe un gran déficit de financiación el cual provoca que los sistemas se encuentren insuficientemente mantenidos y deteriorados y este hecho imposibilita la capacidad de extender dichos servicios a aquellos que no tienen acceso a agua potable. Existe una oposición pública a pagar más por este y sobretodo por el tratamiento de aguas residuales ya que los usuarios no están concienciados de los efectos positivos que conlleva. Las tarifas proporcionan la mayor fuente de ingresos para el sector del agua y algunos países en desarrollo tienen que depender en gran medida de los impuestos y las transferencias para financiar inversiones en infraestructura hidráulica. Sin embargo, no proporcionan incentivos para su uso eficiente. Los aranceles desempeñan un papel clave en la recuperación de costes pero el equilibrio entre la sostenibilidad financiera y otros objetivos políticos, en particular, la asequibilidad, complica su diseño e implementación. En muchos países existe margen para aumentar dichos aranceles pero las preocupaciones acerca de la asequibilidad y el impacto que este aumento podría tener sobre la población pobre puede limitar la medida en que los gobiernos estén dispuestos a llevar a cabo dicho aumento. Por el lado de la demanda es clave la reducción de los costes para cerrar dicha brecha de financiación y lograr esto requiere una mejora en la organización y gestión del sector y la mejora de la eficiencia en los sistemas de agua y saneamiento. Las oportunidades para reducir costes pueden depender de una mejora en la planificación y de la utilización de tecnologías de bajo coste. También es necesario reconsiderar objetivos y niveles de servicios que no son realistas. Ejemplo de ello son la reducción de las fugas y la utilización de la energía, el aumento de las tasas de cobro de facturas, la elección de tecnologías apropiadas y fomentar una mejor planificación de las inversiones. Además se tienen presente las economías de escala y alcance. Por el lado de la oferta es clave el equilibrio entre tres puntos para la sostenibilidad financiera,; tarifas, tasas y transferencias. Los bonos y préstamos tendrán que ser pagados y sirven para “rellenar vacíos” ayudando a hacer frente a grandes costes de inversión inicial. La parte de saneamiento deberá ser abordada de diferente manera que la parte del agua debido a su mayor dimensión en bienes públicos. Mensaje a los ministros de hacienda: Dadas las limitaciones de accesibilidad, muchos países pobres tendrán que proporcionar un apoyo importante al sector a través de presupuestos públicos. Por ejemplo, Armenia, Moldavia i Georgia deberán gastar un 5'2% del presupuesto de gastos públicos en agua y saneamiento para lograr la sostenibilidad financiera. Mensaje a los ministros del agua: Es necesaria la mejora de eficiencia en agua y saneamiento, la reducción de corrupción, la mejora de la planificación y el establecimiento de mejores vínculos con procesos presupuestarios con el fin de obtener mayores fondos de los presupuestos públicos. En cuestión de transferencias, la AOD solo puede proporcionar una parte limitada de las necesidades de financiación. Es relevante la planificación estratégica financiera para la mejora de la coordinación entre agentes del sector y para proporcionar un marco para lograr un entendimiento común de la situación y una orientación futura. También para mejorar la asignación de recursos escasos asegurando que van donde produzcan mayor impacto. Esta planificación no es más que una política de múltiples partes interesadas las cuales dialogan para desarrollar un consenso sobre los servicios de abastecimiento y saneamiento. Se trata de una metodología basada en modelos financieros sólidos que estructuran el proceso de creación de consenso en los siguientes pasos:

Evaluación de los déficits de financiación actual.

Discusión de opciones políticas que podrían ayudar a cerrar la brecha de financiación.

Desarrollo de escenarios alternativos para mejorar los servicios de agua.

Identificación del escenario más apropiado y combinación de políticas asociadas.

Por lo tanto, los mensajes clave establecidos son:

Para obtener sostenibilidad financiera es necesario aumentar la financiación de aranceles, impuestos y transferencias.

Existe una fuerte necesidad de un mayor realismo financiero de los planes sectoriales.

El consenso de decisiones políticas ayuda a la eficacia de los procesos estratégicos.

Estos procesos están en línea con las políticas de ayuda y los donantes deberían apoyarlos a través del desarrollo de la capacidad y la alineación de la AOD.

Es necesario tener en cuenta la previsibilidad de las subvenciones públicas para facilitar la inversión y aplicar políticas arancelarias asequibles a todos.

Las estructuras arancelarias pueden ayudar a lograr la sostenibilidad financiera pero existe la necesidad de una correcta dirección de los subsidios cruzados.

Las transferencias de un país a otro pueden ayudar a cerrar la brecha y estas pueden adoptar la forma de la AOD o bien donaciones de caridad.

La evolución de la participación del sector privado en el sector del agua también es examinado.

Los donantes también pueden ayudar a aprovechar las fuentes adicionales de financiación a nivel de proyecto, por ejemplo a través de garantías o mediante la mejora de la solvencia de los operadores.

Se tiene en cuenta en todo momento como la crisis financiera y el cambio climático puede afectar a la financiación.

Opinión 10: Desde la perspectiva industrial en algunos casos como el catalán, se ha evidenciado, que la existencia de una figura tributaria a caballo entre la tasa y el impuesto ambiental, tiene limitaciones claras para asumir funciones simultáneas de corrector de comportamientos ambientalmente “costosos” y de fuente estable de financiación de los costes de la política hidráulica en general. Y ello, por dos motivos, en primer lugar, porque cuando se incorporan señales económicas claras de encarecimiento de los vertidos por parámetros, éstos se reducen del vertido de las empresas hasta que el coste marginal de la contaminación iguala al beneficio marginal fiscal de realizar la corrección del vertido a través de inversiones, cuando éstas son técnicamente posibles. Y en consecuencia, se reducen los ingresos públicos, pero no los gastos que, en general, son crecientes, cada vez más rígidos y relacionados con partidas relativas a la recuperación del medio o al saneamiento y abastecimiento municipal. En segundo lugar, porque en una figura mixta como la descrita se pierde de vista la correlación entre el servicio/beneficio público recibido por el usuario, industrial, en este caso, y la aportación de este mismo sector al cómputo total de las fuentes de

financiación. Percibiéndose una asimetría, que no tiene porque ser necesariamente cierta, entre lo que se paga y lo que se recibe. Evidentemente esta percepción aumenta la resistencia empresarial a incrementos sistemáticos del tributo que, en ausencia de otra fuente de financiación, serían necesarios para compensar los menores ingresos debidos al mejor comportamiento ambiental. Parece más efectivo en este caso, financiar los “servicios” generales a través de presupuesto público, que lógicamente se nutren, entre otras fuentes, de fiscalidad directa, convenientemente ajustada en términos equidad y proporcionalidad, y dejar para la tasa, todo aquello que pueda atribuirse directamente al sujeto pasivo.

Opinión 11: LAS TARIFAS, AUTOSUFICIENTES Y QUE EQUILIBREN TODOS LOS GASTOS, INCLUSO LOS AMBIENTALES, Y LAS FORMULAS MAS EFICIENTES Y ADAPTADAS A CADA CASO CONCRETO DE PPP (COLABORACIONES PÚBLICO-PRIVADAS). Los servicios ciudadanos siempre son costeados por la sociedad. Y se sufragan por tarifas (asignación en función del uso del servicio) o impuestos. En el caso del agua, al ser un bien fácilmente medible (con la tecnología actual), y de carácter económico, el empleo del mecanismo de la tarifa parece el razonable. En una sociedad moderna y democrática, todo aquel que tenga necesidad de un servicio público, debe tener acceso al mismo independientemente de su nivel de ingresos. En un sistema impositivo progresivo, parece lógico que los servicios responsabilidad de la Administración del Estado (con independencia del mecanismo con que se dote para llevar a cabo la operación) los tenga que sufragar el contribuyente, bien de forma directa (mediante tasas o tarifas) o bien a través de sus impuestos, no obstante esto último puede crear situaciones injustas, pues quien no usa el servicio lo está pagando indirectamente. Por ello, en las sociedades avanzadas, aquellos servicios que se pueden medir, es mas equitativo y justo que se sufraguen por vía directa. Un problema a resolver es el de la repercusión al usuario de las inversiones en infraestructuras. Las nuevas fórmulas deben estar incluidas en el conjunto de opciones de los sistemas que se viene denominando PPP (Participaciones o colaboraciones Público-Privadas) La financiación privada, mediante mecanismos de mercado que se soporten (capital e intereses) al final por parte de los usuarios, es una vía más natural y útil. Todavía más, en situaciones de limitación de endeudamiento estatal público. Pero, por la propia naturaleza de bien público, siempre se debe mantener la propiedad y la administración o control público de las obras y servicios. Se requeriría, en mi opinión, que esos mecanismos financieros que permiten el adelanto de disponibilidad de obras o servicios, para beneficio de la sociedad, disponga de reglas de juego y controles que acoten la natural generación de beneficios, tanto cuantitativos (tasas de interés acotadas. P.e. tasa del tesoro público más un diferencial a fijar en subasta) ni cualitativos (situaciones de monopolio, Y aquí nos encontramos con la tarifa (mecanismo por el cual se repercuten los costes de los servicios de uso del agua) y su establecimiento, con criterios económicos (autosuficiencia, mantenimiento del equilibrio económico), pero también ambientales o sociales (progresividad, fijación de estándares y condiciones básicas para usos vitales, subvenciones sociales)

3 ¿Cuáles son los instrumentos económicos, especialmente las estructuras tarifarias, que fomentan un uso sostenible del agua?

“Todos pueden, sin necesidad de autorización administrativa y de conformidad con lo que dispongan las Leyes y Reglamentos, usar de las aguas superficiales, mientras discurren por sus cauces naturales, para beber, bañarse y otros usos domésticos, así como para abrevar el ganado”.

Artículo 50 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA).

Por tanto, el agua es gratis. Lo que tiene un coste y, por tanto, un precio para recuperar dicho coste, son los servicios asociados al ciclo del agua (captación, potabilización, distribución, recolección, depuración y retorno al medio). De acuerdo con el artículo 111 bis del TRLA,

“Las administraciones públicas competentes tendrán en cuenta el principio de recuperación de costes de los servicios relacionados con la gestión de las aguas, incluyendo los costes ambientales y del recurso” .

Así mismo, la incorporación de la recuperación de todos los costes reales en que incurren los operadores que prestan servicios del ciclo del agua, públicos y privados, incluidos los ambientales, la reposición de los activos y los costes de oportunidad de uso del agua en las tarifas aplicadas a los usuarios ha de tender a propiciar un uso adecuado del recurso y a la sostenibilidad de su uso y consumo.

¹ El texto íntegro del artículo 111 bis del TRLA es el siguiente:

111 bis. Principios generales. 1. Las administraciones públicas competentes tendrán en cuenta el principio de recuperación de costes de los servicios 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.

Las administraciones establecerán los oportunos mecanismos compensatorios para evitar la duplicidad en la recuperación de costes de los servicios relacionados con la gestión del agua.

2. 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.

A tal fin la Administración con competencias en materia de suministro de agua establecerá las estructuras tarifarias por tramos de consumo, con la finalidad de atender las necesidades básicas a un precio asequible y desincentivar los consumos excesivos.

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 cada cuenca deberán motivar las excepciones indicadas.

Los instrumentos económicos han de ir acompañados de instrumentos regulatorios, como la revisión de las concesiones en desuso o no adecuadas a sus términos, la constitución de bancos autonómicos y estatales del agua o un correcto control de los consumos, así como de campañas de sensibilización para un uso correcto que derive en una contención de la demanda. La gestión de los recursos en baja y de los contratos del agua por las comunidades autónomas es otra posible solución.

Además de la sostenibilidad ambiental, otra faceta de análisis de las estructuras tarifarias es el de la sostenibilidad social, es decir, de la capacidad de pago de cada grupo de usuarios para determinar el límite de la recuperación de costes en el ciclo del agua (tarifa social de las tarifas domésticas, competitividad de la industria, aplicación de tarifas en la agricultura subvencionada...). Se debe disponer de la información suficiente y adecuada para calcular el verdadero coste aplicable a cada fase del ciclo del agua en cada territorio para cada uso y el coste de oportunidad en que se incurre por su uso en ese territorio. A partir de ello, y de una forma transparente, deberían establecerse y justificarse las distintas subvenciones, directas o cruzadas, a aplicar.

Finalmente, no se debe olvidar que el principal motivo de aplicación de unas tarifas a los servicios del ciclo del agua es asegurar la sostenibilidad económico-financiera de aquel que presta el servicio

Existen algunos elementos en los que existe prácticamente unanimidad de opinión:

- El precio del agua está por debajo de su coste
- La repercusión de las amortizaciones y el alcantarillado son los puntos débiles de la recuperación de costes.
- La progresividad de las tarifas y las campañas de sensibilización son 2 instrumentos complementarios para una buena gestión de la demanda
- La heterogeneidad de las tarifas y la inexistencia de un Ente regulador no ayudan a una buena comprensión de la aplicación de políticas tarifarias.

Los aspectos que se consideran fundamentales en la correcta aplicación de unas estructuras tarifarias que cumplan con la función de asegurar la triple sostenibilidad (económica, ambiental y social) y las diferentes visiones desde las cuales afrontarlos son los siguientes:

1. Progresividad

La repercusión de los costes de los servicios del ciclo del agua sobre el usuario a través de un sistema tarifario es correcta. Uno de los sistemas más aceptado es el binómico, con una parte fija (por hogar, hectárea, ...) y otra variable en función del volumen consumido por cada usuario. Como volumen consumido, de ser posible, se debería considerar el realmente servido al consumidor desde la toma en el DPH, es decir, englobando todas las pérdidas que se tengan hasta su consumo final. Para la implantación de estas tarifas binómicas es totalmente indispensable que los usuarios dispongan de contadores volumétricos: por ello, en el caso de la agricultura de regadío todavía persiste mucha superficie a la que se le aplican tarifas calculadas exclusivamente por hectárea regable; en este sentido la aprobación de la "Orden

ARM/1312/2009, de 20 de mayo, por la que se regulan los sistemas para realizar el control efectivo de los volúmenes de agua utilizados por los aprovechamientos de agua del DPH, de los retornos al citado DPH y de los vertidos al mismo” supondrá grandes avances en poco tiempo. Con objeto de que este sistema de tarifas binómico potencie al máximo el uso eficiente del agua, la parte variable en función del volumen consumido por el usuario debe tener la suficiente entidad como para que sirva de incentivo.

La progresividad de las tarifas (tramos con tarifas crecientes en la parte variable) puede ser también una herramienta a utilizar para gestionar la demanda y mejorar el uso sostenible del agua. Sin embargo hay que hacer las siguientes precisiones:

Lo ideal o lo justo sería que la progresividad se aplicara al mal consumo y no a más consumo. Sin embargo lo primero parece ser actualmente poco viable, y la práctica está centrada en lo segundo: más caro cuanto más consumo reflejado en los contadores. Frecuentemente se critica por injusto y con toda la razón que las viviendas que tienen muchos ocupantes, familias numerosas o simplemente las que tienen ocupación alta por razones económicas, paguen más caro el agua; y del mismo modo las plantas de alta capacidad productiva, paguen más caro que las de baja capacidad, cuando seguramente cuenten con mayor eficiencia tecnológica en el uso del agua. Puede pensarse que esta injusticia quede compensada con otros mecanismos (deducciones por familia o vivienda numerosa, etc.) pero lo que es indudable es que aplicar de forma óptima la progresividad de las tarifas exige un gran flujo de información, lo que es muy costoso también.

El caso extremo lo tendríamos en el regadío. El consumo de agua “adecuado” en parcela/toma depende de tantos factores (cultivo/variedad, características agroclimáticas/edafológicas de la zona, pendiente, sistema de riego, ...) que habría que fijarlo prácticamente para cada explotación para que realmente fuera justo y aplicara al ineficiente consumo.

Pero además para que esta progresividad sea efectiva debe estar perfectamente calibrada, no subestimada, porque resultaría inocua o incluso contraproducente para el objetivo pretendido, ni sobreestimada, aunque sí lo suficientemente disuasoria ante los malos consumos.

Cuando el destino del agua es el abastecimiento o la industria, sí que la progresividad de las tarifas (aunque no están exenta de imperfecciones según lo expuesto anteriormente) supone un instrumento eficaz para lograr eficiencia tecnológica o buenos hábitos de consumo por los usuarios, siendo en estos casos siempre viable la introducción de recargos por exceso de consumo, con un efecto disuasorio probado cuando están bien regulados.

Por el contrario, en materia de regadío esta progresividad no constituye un instrumento útil para estimular el ahorro de agua. Esto es así por la dificultad para establecer los umbrales de la progresividad (expuesto anteriormente) y porque los cultivos de regadío requieren una determinada dotación de agua en parcela en función de los condicionantes climáticos y edafológicos de las zonas en que se desarrollen y aplicaciones de riego excesivas o insuficientes acarrear importantes mermas productivas que posiblemente no se van a compensar con una disminución/aumento del coste unitario del agua utilizada. Es decir, las dotaciones utilizadas en parcela por los regantes deberían ser, de forma general, las necesarias (dentro de unos intervalos razonables) por los cultivos para tener un desarrollo adecuado porque en caso contrario el agricultor se ocasionaría importantes pérdidas económicas en su explotación (esto puede ocurrir por falta de formación/conocimiento pero no de forma deliberada). Suponiendo entonces que mayoritariamente las dotaciones en parcela son las que tienen que ser, las acciones a acometer para conseguir un ahorro de agua serían:

- Sustitución/modernización/adecuación del sistema de riego incorporando métodos más eficientes. El importante coste que supone hace que no sea fácil de rentabilizarse con la disminución del coste del agua que conlleva.
- Cambio a cultivos más eficientes. Depende de muchas variables como clima, suelo, políticas agrarias, canales de comercialización/distribución en la zona, tradición/formación, ..., por lo que en la mayoría de las ocasiones se trata de una tarea imposible.

Así pues, las tarifas por bloques aplicadas a todos los usos en relación con los recursos disponibles en la cuenca (bloques más estrictos y costes con crecimiento más elevado con menores disponibilidades hídricas o con situaciones de fuerte contaminación o sobreexplotación en la cuenca) deben ser el criterio fundamental. A la industria y a la energía en muchos casos se les aplica el criterio contrario (a más consumo menos coste) que debe ser corregido para incentivar medidas de ahorro.

Con respecto al volumen de agua, es imprescindible la tarificación por bloques como forma de garantizar la contención en el consumo y dar el espacio necesario a los usuarios para lograr un ahorro en su factura si realmente realizan un consumo moderado de agua. De tal forma, los operadores públicos defienden que los primeros metros cúbicos de la tarifa doméstica tengan un precio inferior incluso al coste de gestión de esos volúmenes como bono social que contemple la denominada 'Agua vida' a la que todo el mundo debe de acceder como Derecho Humano que es. Asimismo, la factura de agua debe contener unas cuotas fijas de servicio crecientes en función del incremento del calibre del contador y unos precios por metro cúbico ascendentes conforme aumenta el volumen consumido. Hablaremos entonces del concepto 'Agua ciudadanía' del profesor Arrojo, con un precio que debe contener todos los costes del servicio, en los usos domésticos y de interés social; y de un coste mayor para el 'Agua negocio', en el uso comercial.

Estas premisa chocan frontalmente con mecanismos empleados en distintos municipios del panorama nacional en que se cobra un precio único por conexión con

independencia del consumo u otros en los que la progresividad es inversa al consumo, de forma que el precio del metro cúbico se abarata cuanto más agua se consuma. Ambas fórmulas son insostenibles, inadecuadas e incumplen la Directiva Marco del Agua.

2. Solidaridad

Bajo este concepto se incluyen 2 aspectos fundamentales en la consecución de una estructura tarifaria que incentive un uso eficiente del recurso: la asequibilidad y las subvenciones a los diferentes usuarios.

Las diferentes formulas de financiación de los planes de cuenca tienen incidencia en los ciudadanos y en las actividades socio-económicas bien sea a través de los impuestos generales o a través de los precios que pagan por los servicios del agua.

Para cada territorio y servicio del agua sería necesario conocer la capacidad de pago de cada grupo homogéneo de usuarios, de forma que pueda estudiarse la influencia del coste del agua en la posible viabilidad económica/social de las explotaciones/ciudadanos. De estos estudios deberían concluirse las posibles subvenciones que puedan ser necesarias en cada grupo, subvenciones aplicadas directamente al coste del servicio o indirectamente por otras vías; en cualquier caso, de esta forma la justificación y la forma de aplicación de la subvención debería ser perfectamente transparente para la sociedad.

El Ministerio de Medio ambiente ya realizó en 2008 un estudio sobre la misma titulado "CRITERIOS PARA LA CONSIDERACION DE OBJETIVOS ECONOMICOS Y SOCIALES EN LA POLITICA DE PRECIOS DEL AGUA" en el que se considera, para los usos domésticos qué magnitudes y qué límites se han de tener en cuenta respecto la asequibilidad entendida como la capacidad de pago. El texto completo del informe se adjunta como Anejo 1

El problema fundamental de la capacidad de pago de cada grupo de usuarios es fundamental desde el punto de vista de la garantía de abastecimiento, no debería condicionar la sostenibilidad ambiental y es un problema que se sitúa en la esfera política y de los grupos de presión económica (agricultores, industria, energía, etc.). En todo caso, no se debería plantear el límite de la recuperación de costes en el ciclo del agua exclusivamente por la competitividad de la industria o de la agricultura, energía, etc.

De una forma transparente, deberían establecerse y justificarse, para cada ámbito y actividad, las distintas subvenciones que las administraciones sectoriales competentes (agricultura, industria, energía) aplican a las actividades productivas (y no al agua). Respecto los usos domésticos, una alternativa a las subvenciones cruzadas a través de las estructuras tarifarias podría ser el apoyo directo a los hogares de bajos ingresos.

Como consecuencia de lo anterior, toda tarifa o precio público debería discriminar por tipos de uso: industrial; doméstico; y de organismos oficiales o interés social; con

precios diferentes, pues no es lo mismo usar agua para la higiene o el consumo personal, que para producir industrialmente, que para una sede de servicios sociales de un Ayuntamiento que no persigue beneficio alguno. Por tanto, una tarifa es equitativa cuando comienza por diferenciar los usos. Para ello, es condición sine qua non estar conectado y de alta en una red de suministro. Así empieza al mismo tiempo a ser eficiente y sostenible sin haber comenzado a hablar de consumo de agua.

3. Sostenibilidad financiera

Con respecto a los servicios prestados por los operadores, y para asegurar su viabilidad económica, se puede cobrar una cuota fija por disponibilidad del servicio o para un mantenimiento de la red, un precio en función al consumo de agua potable y una tarifa de depuración de aguas residuales por volumen de agua consumida. En ambos casos con precios más elevados para el agua comercial que para el resto de usos.

La política de tarifas debe basarse en la repercusión al ciudadano cliente de todos los costes reales del ciclo integral del agua de forma que la sostenibilidad de la entidad de gestión sea real y se traduzca en una buena forma de proceder que beneficie al ciudadano y al medio ambiente. Las tarifas no deberían esconder subvenciones que lastren la economía de las entidades. Sólo serían justificables en aquellos primeros metros cúbicos de la factura. Y deberían señalarse e indicarse con transparencia que se trata de un precio por debajo del coste de producción. De manera contraria, el precio del metro cúbico nunca debe integrar la repercusión del canon concesional que pagan los privados para hacerse con las concesiones y que nunca hasta el momento se ha incluido en una tarifa con transparencia. No existe un epígrafe en la factura en que se lea “Canon concesional”, no ocurre así con los cánones de inversiones.

4. Transparencia

Sería necesario normalizar los métodos y criterios para los cálculos de recuperación de costes en función de las distintas infraestructuras involucradas y los distintos servicios del agua. Se trataría de generar unas Instrucciones de trabajo en que se explicitaran unas metodologías y normas claras para todos los aspectos que intervienen en los cálculos de recuperación de costes. De esta forma, además de facilitar todos los cálculos posteriores, se podrá favorecer la comprensión del proceso de forma que pueda resultar para el usuario/ciudadano un instrumento más transparente y justo y que pueda llegar a entender y apoyar.

Habría que aplicar con rigurosidad las Instrucciones de trabajo comentadas en el punto anterior de forma que para cada masa de agua/unidad de demanda/servicio de agua se llegue a conocer con exactitud el verdadero coste que supone poner el agua a disposición de los usuarios. Independientemente de las acciones que procedieran sobre los usuarios que ya en la actualidad no están recuperando al nivel que se considere adecuado el coste del servicio, sería perentorio que para todo nuevo aprovechamiento se vinculara la disponibilidad del recurso con su recuperación de costes.

También se considera necesario invertir en informar al usuario de los costes asociados al uso del agua, de cara a conseguir éxito en la recuperación de costes. El desconocimiento general acerca de los procesos, infraestructuras y externalidades asociadas al ciclo integral del agua genera en muchas ocasiones reacciones adversas por parte del usuario a la hora de asumir los costes.

5. Instrumentos económicos no tarifarios

La OCDE ha publicado diversos informes sobre gestión del agua, en los que analiza los diferentes instrumentos económicos que se dirigen a generar los recursos financieros que se pueden utilizar en las mejoras de la gestión y en el soporte de las diversas funciones de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (incluyendo información y comunicación, instituciones, investigación, etc.). El instrumento económico de uso general para la gestión cuantitativa del agua son las tarifas del agua potable. Existen en algunos países impuestos y tarifas a la extracción de agua, distinguiendo su nivel por la fuente (agua subterránea o agua superficial) y/o por el tipo de usuario. Aunque es no de uso general en la Unión Europea, la comerciabilidad de derechos del agua constituye un ejemplo de un instrumento económico innovador que se esté discutiendo cada vez más en varios foros de la política de Europa. Hay instrumentos económicos para la gestión de las aguas residuales (tasas y tarifas de saneamiento que se basan a menudo en el volumen de agua potable usada). En los Países Bajos, sin embargo, las tarifas de las aguas residuales se basan en el tamaño de las casas. En el caso de Alemania, la parte del agua de exceso de aguas de tormenta se considera cada vez más al diseñar tarifas. La utilización de instrumentos económicos para las fuentes de contaminación difusa es más difícil puesto que los contaminadores no son a menudo fáciles de identificar. Los instrumentos económicos aplicados incluyen los impuestos a los componentes de los pesticidas (en países escandinavos) de acuerdo con los ingredientes activos en el producto. Los acuerdos voluntarios constituyen otra forma para limitar la contaminación difusa de la agricultura y que se han visto reflejados en pagos por compensación por ejemplo, para prácticas agrícolas orgánicas. Muy recientemente, los permisos comerciables para las descargas de la contaminación al agua están siendo considerados por algunos países europeos, aunque este instrumento ya es aplicado fuera de la UE. Los instrumentos económicos se aplican como parte de los programas de financiación para las actividades de conservación en áreas Natura 2000 o como parte de los esquemas dirigidos a mitigar los impactos de las plantas hidroeléctricas. Ejemplos adicionales incluyen el establecimiento de cuentas ambientales o los esquemas para manejar las compensaciones financieras por daños a la biodiversidad. Hay también instrumentos económicos para la creación de humedales, la repoblación forestal o para la instalación de los sistemas el almacenamiento de agua de lluvia.

En España, los costes de inspección y control en los que incurren los vertidos, autorizados o no, constituyen el hecho imponible del actual canon de control de vertidos destinado al estudio, control, protección y mejora de dicho medio receptor. Sin embargo no existe una exacción equivalente para este tipo de servicio en el caso de los aprovechamientos privativos del agua, siendo en este caso dichos costes

imputados a los presupuestos generales. Si bien el aprovechamiento o uso privativo del agua en sí mismo no puede constituir un hecho imponible de recaudación, sí puede y debe serlo el coste de la inspección y control que la Administración Hidráulica tiene que aplicar para que éstos no comprometan el buen estado de las masas de agua incluyendo la disponibilidad en cantidad y calidad suficiente.

Los antedichos cánones, tanto el de control de vertidos como el aquí propuesto de control de extracciones, no son impuestos sino tasas administrativas cuya recaudación tiene un destino preceptivo, por lo que en contraprestación la administración debiera asegurar la disponibilidad, completitud, veracidad, objetividad y eficiencia en el suministro a la población de información relativa a las mismas, en un ejercicio de transparencia y responsabilidad de la función pública, con independencia de que se pudiesen establecer fondos de contingencia en caso de superávit.

Por lo que respecta a los importantes costes que se generan por los procedimientos administrativos de otorgamiento de usos del agua o del DPH y de régimen de usuarios, cabe decir que el legislador no les ha prestado ninguna atención, y no se encuentran tipificados. Sin embargo posiblemente no habría impedimento para hacerlo (tasas de procedimiento administrativo), pues la disposición adicional cuarta de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común indica que se exigirán de acuerdo con lo que disponga la norma que regule dichos procedimientos. Por lo tanto se podría incorporar una tarificación para este cometido en el Reglamento del DPH. Los Organismos de cuenca actualmente se basan para el cálculo de las tasas en decretos muy antiguos (Decretos 140/1960; 139/1960 y 137/1960) actualizados por la Resolución 9/2001, de 31 de octubre, de la Dirección General de Tributos). Muchas veces estas tasas no llegan a girarse porque no compensa.

6. Instrumentos regulatorios complementarios

Para conseguir un uso sostenible del agua y su buen estado ecológico para el caso del regadío son herramientas útiles, y que es importante incrementar, todas las acciones encaminadas a reforzar y mejorar los medios para la Gestión y la Planificación del recurso, así como la formación/información de los usuarios, materializadas en distintos aspectos:

- Como paso previo para que la Administración pueda operar, controlar y planificar: puesta al día/tramitación administrativa de todos los expedientes de derechos de uso del agua e implantación en cada demarcación de un Sistema de Información sobre aprovechamientos (que incluya al Registro de Aguas pero también todas las nuevas demandas y los aprovechamientos ilegales incursos en procedimiento sancionador) que contenga una información completa sobre todos ellos, que sea consultable y explotable de forma sencilla y continua en todo el territorio. De igual manera con todos los expedientes de autorizaciones de vertido (que incluya al Censo de Vertidos pero también todas las nuevas demandas y los vertidos ilegales incursos en procedimiento sancionador).

- Elaboración de guías/normas en las que para cada zona agroclimática homogénea y cultivo se establezcan los rangos que técnicamente se considerarían prácticas culturales “suficientemente buenas” para diversos parámetros como: necesidades hídricas en parcela, eficacia del riego en parcela y en la distribución por sistema de riego, cultivos preferentes, A la hora de conceder un uso del agua establecer en el condicionado el Volumen Máximo Autorizado teniendo en cuenta estas normas de acuerdo con la zona en que se localice la explotación.
- Intensificación de los estudios de disponibilidad/ renovabilidad de recursos para cada masa de agua, introduciendo los nuevos escenarios de caudales ecológicos y cambio climático. Garantizar la imposibilidad de nuevos otorgamientos de derechos en masas de agua en las que los ya otorgados superen la disponibilidad sostenible del recurso.
- Control, vigilancia y régimen sancionador. Asegurar la observancia de las obligaciones y el estricto cumplimiento de la normativa por parte de cada usuario: detección de detracciones/vertidos ilegales de/a cauces públicos y aprovechamientos que incumplen con su condicionado mediante herramientas como contadores volumétricos, analíticas, inventarios de campo o teledetección. Más que fomentar la actividad disciplinaria inspectora-sancionadora, que también, es preciso dotar urgentemente a todos los aprovechamientos y vertidos de instrumentos de medición (contadores volumétricos y autoanálisis de calidad periódicos) e implantar sistemas de gestión de la información generada por estos instrumentos. La Administración sólo podrá asegurar que el derecho de uso del recurso disponible se establece con equidad cuando haya quedado a su vez garantizado el cumplimiento de la legalidad por medio de dichos instrumentos de medida. Estos son la única vía de constatar fehacientemente y por ello de disuadir a realizar detracciones ilegales de caudales públicos, que terminarán causando el desbaratamiento de cualquier plan de reordenación que se imponga y el que la comercialización de los productos agrarios no se active suficientemente. De esta forma se podrá conseguir a corto-medio plazo la convergencia de la “realidad terreno” con la “realidad administrativa”.
- Realización discrecional de revisiones de oficio de los aprovechamientos de agua: para extinguir los títulos de derecho cuando los aprovechamientos se encuentren en desuso (3 años sin explotación por causa imputable al titular) o para incorporar en sus condicionados posibles Planes de Reducción del Consumo (cambio de sistema de riego, adecuación de infraestructuras, ...) una vez superados los plazos de amortización de las obras iniciales.
- Reordenación de derechos, en todas las Masas de Agua en las que ya haya problemas de cantidad en relación con el recurso otorgado (sobreexplotadas o en riesgo de estarlo), revisando los derechos de aprovechamiento para extraer volúmenes comprometidos para satisfacer necesidades ambientales o destinarlos a

otros usos de mayor prelación. Se debería revisar cualquier consumo autorizado, aunque desajustado a las dotaciones vigentes, porque se hubiera otorgado en el pasado considerando sistemas de riego que ahora están claramente obsoletos.

- Flexibilizar el sistema concesional potenciando al máximo las herramientas para los centros de intercambio de derechos y los contratos de cesión entre concesionarios, ya que estas medidas permiten posibilitar riegos de emergencia, habilitar reservas estratégicas con fines ambientales, garantizar abastecimiento urbano, y en definitiva satisfacer demandas bajo situaciones de escasez o sobreexplotación en las que no hay más caudales disponibles y especialmente durante las sequías. El papel de la Administración en estas medidas, incluso en las cesiones particulares, debe ser el de operador que verifica la correcta transferencia cedente-cesionario mediante los correspondientes contadores volumétricos, e con ello impide que entren en el juego los “derechos de papel” sobre aguas que realmente no se están usando; además de encargarse de la estimación de los costes financieros, ambientales y de oportunidad que ocasiona cada transferencia, para después repercutírselos íntegramente a los beneficiarios.

- De cara a ahorrar recurso y no degradar innecesariamente su calidad, se considera imprescindible invertir en formar/informar a los usuarios sobre buenas prácticas de uso. El desconocimiento de éstas además le está produciendo en muchos casos gasto adicional y ningún beneficio.

Por otro lado, la heterogeneidad de las tarifas viene justificada por la heterogeneidad de las problemáticas, pero es evidente que se necesita la existencia de un Ente regulador de CUENCA (o demarcación en su nueva denominación).

Dado el hecho de que el agua es un “bien público”, con independencia de quien es el actor de la operación de los sistemas, es incuestionable la necesidad de que exista un “regulador” que establezca, fije, supervise, controle y vigile el correcto funcionamiento del sistema. En general, salvo algunas experiencias de concentración a nivel de Comunidad Autónoma, hoy esta figura está asignada, para los servicios urbanos, a las Entidades locales. Una serie de elementos que se derivan de la especialización, complejidad y tecnificación junto con los deseados objetivos de eficiencia, originan que se considere que una serie de labores deberían ser establecidas, tales como:

- Unificación de criterios sobre la prestación
- Vigilancia de la calidad de la prestación
- Fijación de reglas de estructuración tarifaria

- Establecimiento de precios de conformidad con las políticas de Sostenibilidad, Racionalidad en el consumo, Equidad, Progresividad y Autosuficiencia.

- Benchmarking o Comparativas entre sistemas y servicios

- Indicadores de Gestión. Evolución.

- Protección y defensa del usuario

- Inventarios de Quejas y Reclamaciones, análisis y caracterización

Por ello es importante que nuestra sociedad establezca cuales deben ser los criterios de regulación y los entes encargados de llevarla a efecto, en concordancia con las experiencias mundiales más acertadas y teniendo presente nuestra estructura administrativa territorial.

7. Otras reflexiones

Otros aspectos relevantes para la consecución de los objetivos tarifarios descritos en este capítulo son los siguientes:

Dentro del proceso de revisión/mejora continua de las metodologías de cálculo aplicables a la recuperación de costes, podría empezarse quizá por la revisión de las fórmulas legales de amortización (a este respecto se señala que la fórmula de cálculo de la TUA del RDPH sólo permite recuperar el 50% de la inversión inicial) y por analizar la viabilidad técnica de repercutir el canon de regulación también a todos los aprovechamientos regulados indirectamente con objeto de reducir el coste per capita (por ejemplo muchas explotaciones en regadío con aguas subterráneas son viables gracias a la regulación, como por ejemplo las situadas en los aluviales de los ríos).

Aunque no existe consenso al respecto, es interesante reflexionar sobre la conveniencia de unas tarifas unificadas. Este problema que se planteó en términos muy agudos a final del decenio 1940-1950 con las empresas eléctricas, cuya estructura tarifaria limitaba el esfuerzo necesario para hacer frente a la presión de la demanda, determinó durante unos años una situación de escasez y restricciones que motivó la implantación del sistema de tarifas tope unificadas (TTU). Esta actuación permitió establecer compensaciones y primas a las nuevas construcciones de potencia eléctrica, hidráulica y térmica y con ello, acelerar el proceso de inversión y vencer rápidamente la situación de escasez de la oferta que se había planteado en términos muy agudos. Este sistema de tarificación eléctrica continúa vigente, si bien ha variado el sistema de cálculo y se han introducido en ella conceptos y porcentajes que poco o

nada tienen que ver con los suministros eléctricos propiamente dichos. Este ejemplo puede servir de referencia para aplicar a los suministros de agua un sistema general de tarificación que permita compensar las diferencias de coste de las explotaciones y realizar las obras de abastecimiento, desalación y saneamiento necesarias. Dada la complejidad y diversidad de situaciones que se presentan en los más de 8.000 Municipios existentes en España y en las miles de industrias con vertidos significativos puede ser interesante estudiar y diseñar un sistema de precios, tarificación y recaudación que agilice la implantación de unas tarifas que cubran los costos reales en los servicios de abastecimiento y suministros de agua, adaptados a la realidad actual administrativa y territorial española mediante la definición de una estrategia global aplicable en iguales términos en toda España, si bien diferenciando las zonas rurales y los bloques de consumo.

Los costes de los abastecimientos de agua a poblaciones suelen ser superiores en casi todos los casos a las recaudaciones obtenidas por la venta del producto a los usuarios. Actualmente la recaudación cubre el 50% del costo. El sector público contribuye con importantes inversiones a realizar las grandes obras de infraestructura y en algunos casos, también participa en la inversión concreta de la captación. Estas inversiones no se contabilizan en la tarifa por correr a cargo del Estado y financiarse a través de la fiscalidad y son insuficientes.

La tendencia histórica ha determinado la aplicación de dos pagos por los suministros de agua. El primero relativo al coste del abastecimiento que se concreta en una tarifa y el segundo, en casos determinados, por un canon de vertido de los efluentes líquidos o aguas residuales. Hasta tal punto existe este enfoque fraccionado -cuando el correcto es aplicar un concepto global, integral- que todavía hoy las empresas de abastecimiento de aguas distinguen en sus contabilidades entre "recursos propios" (ingresos por la prestación del servicio de abastecimiento) y "recursos ajenos" (derivados del tratamiento de las aguas residuales, ya que si bien se incluyen en el recibo del agua sendos costos, las percepciones debidas al saneamiento suelen entregarse a los Ayuntamientos, Autonomías o a empresas que gestionan las EDARS). Ello significa que en muchos casos lo consideran una actividad "ajena". Este criterio de separar las dos tarifas, puede ser aplicable a grandes consumidores y en especial a las industrias utilizadoras del agua que producen grandes cantidades de efluentes líquidos contaminados, donde cabe exigir un canon de vertido o un tratamiento previo de los vertidos que evite el efecto de la posible contaminación. Pero en los abastecimientos urbanos y en general, para los pequeños consumidores de agua en los usos domésticos, residenciales, comerciales e incluso industriales, no resulta operativo dividir el pago del servicio de agua en tarifa de abastecimiento y canon de vertido. En este caso se podría incluir el coste global del servicio en una tarifa única.

Es evidente también que la disponibilidad del agua necesaria en calidad y cantidad va a tener costes crecientes que presionaran al alza los precios, acercándolos a la media europea. El agua en España es más barata que en otros países europeos. En Hamburgo, por ejemplo, el agua cuesta 4 euros /m³. En España, las empresas dedicadas a la gestión del agua – 1319- recaudan por el servicio – abastecimiento y

saneamiento – 6045 millones de euros, cifra muy baja, como se ha indicado que apenas cubre el 50% de los costes. Pero además hay numerosas actuaciones que ahora no se hacen y que son imprescindibles en un futuro próximo que aumentarán notablemente los costos. Desde mejoras en los abastecimientos: recarga de acuíferos, nuevos embalses, desalación de aguas de mar y salobres y trasvases, hasta mejoras en depuración en tratamientos primarios y secundarios, instalación de unidades de tratamiento terciario, tratamiento de lodos y otras. Un capítulo grande de nuevos gastos es el relativo a la sustitución de tuberías y colectores para reducir las pérdidas de las redes.

Por último, cabe destacar que la actual configuración del Estado hace que cualquier actuación en materia de aguas esté sometida a cuatro ordenamientos jurídicos: el local (Ayuntamientos); el regional (Comunidad Autónoma); el nacional (Leyes de Las Cortes) y el comunitario que dimana de las Instituciones europeas, además de varios Convenios Internacionales, como el de Paris y el de Barcelona. Es evidente que este marco jurídico y administrativo y la complejidad de estas funciones requieren una coordinación de actuaciones con responsabilidad compartida. Un marco jurídico claro, concreto y adecuado a las peculiaridades hidrográficas y socioeconómicas españolas facilitaría la consecución de los objetivos tarifarios.

ANEJO 1 CRITERIOS PARA LA CONSIDERACION DE OBJETIVOS ECONOMICOS Y SOCIALES EN LA POLITICA DE PRECIOS DEL AGUA

Grupo de Análisis Económico, Ministerio de Medio Ambiente 2008

El análisis de capacidad de pago de los usuarios, se considera la especial incidencia o impacto sobre “grupos vulnerables” (aquellos que presentan indicadores, tanto de renta como de márgenes, inferiores al 50% de la media). Consideraciones cuya aplicación tendrían efectos sobre los recursos financieros a los que se puede acceder para financiar los planes de cuenca.

EJEMPLOS de indicadores y ejemplos de valores de los rangos deben considerarse a modo de ejemplo

Fuente: MMA 2008

Estos indicadores han de considerarse de forma complementaria y no excluyente entre sí.

Nivel o porcentaje de la renta per cápita o familiar. Este indicador es pertinente para analizar los efectos sobre la capacidad de pago de los individuos o las familias, sobre el planteamiento de la repercusión sobre la factura de los servicios del agua de los costes de las medidas. Este indicador mediría el “esfuerzo” que debe acometer un individuo o grupo familiar en términos relativos.

Un incremento en un ejercicio de los pagos por la prestación de estos servicios que representen más del 0,1% ó el 0,2% de la renta familiar podría no resultar conveniente para la estabilidad financiera y el consumo de las familias. En todo caso estos son aspectos a acordarse por el CAC y en el marco de la Participación ciudadana.

Nivel o porcentaje de incidencia sobre los márgenes de las actividades productivas. Se deberían considerar los potenciales efectos sobre las actividades del sector primario, industriales y del sector servicios. El indicador más

Las actividades productivas son el motor del crecimiento económico. Pueden asumir una parte de los costes de las medidas en tanto no sitúe sus pagos al borde o en el límite de sus capacidades. El sector primario, la agricultura sobre todo, presenta mayor vulnerabilidad a esta variable. Tampoco se puede considerar de forma homogénea a todo el territorio nacional. Aquellas regiones con una mayor proporción de actividades agrícolas presentan mayor vulnerabilidad que aquellas con mayor presencia del sector servicios.

Crecimientos de las tarifas/precios reales de los servicios en los últimos años. El crecimiento prolongado en el tiempo del precio de los servicios del agua puede

“enquistarse” en la estructura general de precios y ser un elemento desestabilizador. Dependiendo de la estructura de costes de las actividades, un prolongado incremento de precios de los servicios puede producir retenciones o barreras a la contención de precios. El crecimiento de precios de los servicios debe acometerse como excepción y ser derivado de incrementos reales de costes de los servicios o mejora de la calidad de los mismos. Se puede considerar un incremento moderado de los precios reales en la prestación de los servicios del agua en niveles por debajo del 2% anual.

Nivel o porcentaje de incremento del Índice General de Precios al Consumo. La política de traslación a precios del coste de las medidas puede ser incompatible con la política de estabilidad y los compromisos adquiridos en esta materia a nivel macroeconómico. Es posible que pueda ser viable y que tenga escasa repercusión sobre la renta o la rentabilidad de las actividades económicas la traslación de precios derivados de la implantación de las medidas. No obstante, esta traslación puede jugar en contra de la estabilidad económica y afectar compromisos suscritos en esta materia en el Plan de Convergencia. Los servicios del agua representan una parte de los gastos que acometen las familias dentro de sus presupuestos, y como tal se encuentra dentro de los bienes y servicios que configuran el Índice de Precios al Consumo (IPC). En este sentido, se han de limitar los incrementos de precios para evitar que la inflación se desboque y ponga en peligro la estabilidad económica.

Este indicador, a diferencia del señalado anteriormente y al siguiente de precios, debe analizarse en términos nominales, excluyendo crecimientos de precios.

Nivel o porcentaje de incremento de precios/tarifas de los servicios que puede asumirse. Con independencia de su afectación al nivel general de precios, o a los incrementos de los últimos años, el nivel de precios real de los servicios no puede superar determinados umbrales. En términos de apreciación, puede ser admisible un incremento del precio real de los servicios por debajo del 2%-2,5%. Incrementos moderados, en torno al 5%, deberían ser ocasionalmente tratados y, de manera muy excepcional, aquellos incrementos de precios reales por encima del 5%-7,5% han de ser contemplados con cautela y analizado rigurosamente su impacto sobre las actividades económicas, la renta familiar y la estabilidad económica.

Impactos sobre grupos vulnerables y aplicación del principio quien contamina paga

Nota: los indicadores y los valores de los rangos deben considerarse a modo de ejemplo y en su caso ser debatidos en el CAC

Para analizar las consecuencias adversas de la distribución de los costes de las medidas en los grupos de usuarios más vulnerables, tal y como señala la IPH, se propone el estudio sobre tres indicadores.

Impacto sobre grupos vulnerables. Se puede establecer un umbral mínimo de renta personal-familiar, o de rentabilidad de las actividades económicas en el 50% de la media. A partir de este umbral, en función del tamaño del grupo afectado, se pueden adoptar indicadores de desproporcionalidad. Si el grupo afectado representa menos del 5% del total, la incidencia se puede considerar reducida. Si el tamaño del grupo afectado se sitúa alrededor del 15%, tenemos una incidencia media. Finalmente, si el tamaño del grupo afectado es superior al 25% - 30%, el impacto es elevado. Estas son consideraciones a tratar en el marco del CAC.

Nivel o porcentaje de empleos de las actividades afectadas. Otro aspecto a considerar acerca del impacto sobre grupos vulnerables es la pérdida de puestos de trabajo. Al estar el factor trabajo en desigualdad de oportunidades frente al factor capital y estar más desprotegido que éste, considerar un impacto negativo en el mismo para este tipo de análisis puede ser pertinente.

4 ¿Qué servicios del ciclo del agua deben correr a cargo y/o subvencionarse a través de presupuestos generales de las administraciones?

Existen diferentes propuestas para la recuperación de costes de los servicios ambientales, incluida la discusión sobre la conveniencia de aplicar pago por servicios ambientales teniendo en cuenta las consecuencias del hecho que el agua sea un bien público

Una posible postura es considerar que lo que hay que cobrar, en una primera etapa, es la totalidad de los costes en que incurren las administraciones para mantener la calidad de las aguas y del entorno hídrico. En una segunda etapa habría que incorporar un impuesto ambiental con objetivos más amplios, de fomentar la recuperación de acuíferos sobreexplotados y ámbitos hídricos degradados. Falta una cuestión adicional respecto a los organismos a gestionar el día a día y el papel de la participación pública, que debe ir más allá de las cuestiones de planificación e incidir sobre los temas de prevención de sequías y de control de las nuevas demandas efectivas.

Las respuestas proporcionadas por los diferentes agente sociales del GT evidencian como existen temas importantes compartidos por la mayoría de participantes, aunque por cada uno de ellos, hay opiniones y enfoques diferentes y muy heterogéneos.

A continuación se presentan la aportaciones de los agentes sociales del GT en relacion a esta pregunta.

Opinión 1: En el agua hay que aplicar un precio justo que es aquel que permite un servicio de calidad y eficiente, entendiendo justo por equitativo. En este sentido, el precio justo debe ser recuperable salvo en aquellos territorios (como en las zonas rurales donde existen carencias históricas de infraestructuras) donde para que exista un servicio de calidad es necesario una intervención económica de las administraciones públicas. Sólo así se justifican las subvenciones en el precio del agua. De lo anterior no hay que entender que el precio del agua deba ser igual en todo el territorio. Las administraciones, muy especialmente las autonómicas están realizando un importante esfuerzo en la construcción de estaciones depuradoras de aguas residuales cuyo coste comienza a repercutirse en las facturas de agua mediante la aparición de cánones autonómicos que sufraguen estos costes. En ningún momento las administraciones públicas deben correr a cargo a través de sus presupuestos de la gestión del ciclo integral urbano del agua, todos los costes deben repercutirse al ciudadano cliente.

Opinión 2: Cualquier servicio del ciclo del agua de “prestación asegurada” por los poderes públicos que represente un beneficio diferencial entre ciudadanos, es decir suponga beneficiarios o usuarios concretos, limitados e identificables, en contraposición a los que supongan un fin del que se beneficia igualmente la

sociedad, de forma general debe correr a cargo, si bien en la proporción que se determine, de dichos consumidores a través de exacciones, tasas, cánones y tarifas de carácter finalista. Las ayudas, subsidios y prestaciones de carácter social que les puedan corresponder a los receptores de estos servicios se deberían estudiar y establecer caso a caso y deberían estar claramente gestionados y diferenciados para que sean transparentes y simples de entender por el resto de la sociedad. En contraposición, todos los servicios con fin universal deberían correr a cargo de los poderes públicos a través de presupuestos generales de las Administraciones y repercutirse a los ciudadanos a través de impuestos. Los ingresos que los poderes públicos recauden, en concepto de financiación por el coste de servicios del ciclo del agua, debieran tener carácter finalista y suficiente y no podrán ser dedicados a ningún otro concepto distinto de aquél. Para la vigencia de cualquiera de estos cánones debiera existir una garantía o condición de obligado cumplimiento del carácter finalista de su aplicación. A estos efectos, para hacer efectivo el seguimiento y correcta aplicación del canon, los poderes públicos debieran asegurar que obligatoriamente se publicara un completo informe financiero anual.

Opinión 3: Es importante no confundir el término “financiar” con “subvencionar”. Creo que la cuestión o el problema se suele plantear en las subvenciones indiscriminadas, a menudo oscuras y en todo caso no basadas en criterios concretos que puedan ser expresión, cuando menos, de lo que hoy se debería entender como “interés general”. Desde mi punto de vista las subvenciones deben, en su caso, ofrecerse desde criterios concretos de carácter social y ambiental, además de hacerse de forma que incentiven buenas prácticas y actitudes responsables. El principio de recuperación de costes, a mi entender, debe aplicarse de forma estricta a toda nueva demanda o concesión que se plantee conceder, de forma que el futuro no cargue más la carga de irracionalidad económica e irresponsabilidad. En esta misma línea, todo nuevo proyecto hidráulico debe condicionarse en su ejecución a la información clara a los futuros beneficiarios de los costes que deberán cubrir y a su compromiso explícito de pago de dichos costes. Debe seguirse la labor iniciada por el Ministerio de Medio Ambiente que dirigió Cristina Narbona en materia de cálculo de costes de los servicios de agua. En este sentido deben mejorarse esos trabajos y corregir errores, incluyendo costes intercalares, desde escenarios realistas que reflejen los servicios prestados o que se prevé prestar, calculando el coste real del metro cúbico servido. Ello supone prever plazos reales de ejecución y puesta en servicio de los sistemas, fallos previsibles (sequías, ...), pérdidas, etc..., a la hora de calcular el coste real del metro cúbico servido o que se servirá previsiblemente. Aplicar el principio Coste-Eficacia a la hora de seleccionar opciones y proyectos, en particular en el plan de medidas, incluyendo entre las opciones la de “reasignación de recursos” con el correspondiente “coste de oportunidad” que, con frecuencia, será notablemente inferior a los costes de grandes proyectos (trasvases, embalses etc...) El coste de las inversiones y gastos derivados del Plan de Medidas en cada cuerpo de agua que no sean directamente asignables a usuarios concretos por claras relaciones causa-efecto, debe cargarse y contabilizarse como costes ambientales a cargar en los costes de los servicios servidos desde ese cuerpo de aguas.

Opinión 4: Se debería llegar a un modelo sostenible, sin necesidad de subvención, en el que el uso racional del recurso y la programación de la necesidad de gasto e inversión, se autofinancie a través de la facturación al usuario. La fragmentación de los servicios que componen el ciclo integral del agua, y por tanto la asunción de los mismos por parte de diferentes organismos, fomenta el uso irracional del recurso ya que nunca se es consciente del coste real y total del mismo, y sobre todo, la disparidad en infraestructuras por territorios, al convertirse en moneda de cambio política, la ejecución de ciertas actuaciones. Precisamente, esta situación ha llevado a que durante ciertos periodos, y por coyunturas políticas determinadas, la mayor parte de la inversión destinada a la obra pública hidráulica, se haya destinado a actuaciones muy concretas y localizadas.

Opinión 5: Propuestas para la recuperación de costes de los servicios ambientales, discusión sobre la conveniencia de aplicar pago por servicios ambientales y consecuencias del hecho que el agua sea un bien público

Opinión 6: El interés general está asociado a la sostenibilidad ambiental y al abastecimiento básico. La dinámica ambiental se modifica por la actividad humana y repercute sobre la sociedad (salud, existencia de recursos y viabilidad de ocupación futura del medio, etc.), por lo que la administración debe garantizar que los daños que se producen se corrigen y que los que los producen los pagan, así como que los que se benefician colaboran a la política preventiva. La primera inversión en actuaciones para garantía de abastecimiento ha podido llegar a estar justificada. No lo están en absoluto los gastos de mantenimiento, reposición o gestión. Ni las nuevas inversiones para abastecimiento (desaladoras, por ejemplo) que se derivan de la existencia de concesiones de usos privados que impiden el uso del agua para garantizar dicho abastecimiento. En esos casos, los costes han de repercutir sobre todos los usuarios (y no sólo sobre el abastecimiento) con una visión integral y concepción global de la gestión financiera de toda la cuenca. Es correcta la filosofía de las etapas, pero sin olvidar que los causantes del deterioro ambiental deben pagar la recuperación de lo degradado (por ejemplo contaminación difusa generada por el uso de fertilizantes que desanime a su uso en exceso) y que son los beneficiados por las actuaciones (no es lo mismo el medio urbano que el rural, los terrenos de rivera que los de llanura o montaña, etc.) quién debe contribuir a estos costes en proporción a sus beneficios. Con estas matizaciones, cobrar, en una primera etapa, la totalidad de los costes en que incurren las administraciones para mantener la calidad de las aguas y del entorno hídrico proporcionalmente a cada usuario según los beneficios que obtenga de la mejora ambiental. En paralelo hay que incorporar una TASA sobre los usuarios responsables que cubra la recuperación de acuíferos sobreexplotados y de ámbitos hídricos degradados.

Opinión 7: Además de lo argumentado en la pregunta número 3, el Ministerio de Hacienda reconoce la necesidad de subvenciones públicas en el sector y, en más de

45 países, se han establecido tarifas sociales a la vez que se sigue tratando de avanzar hacia niveles arancelarios que mejoren la recuperación de costes. En general, los países menos adelantados reciben solo una cuarta parte de la ayuda total para el abastecimiento y saneamiento; los países de bajos ingresos reciben otra cuarta parte y los países de renta media cerca de la mitad de dicha ayuda. En algunos países, la AOD subsidia a la mayoría de las inversiones; en otros juega un papel más marginal.

Opinión 8: Solo aquellos que tengan que ver con el verdadero interés general, de carácter social, y con los equilibrios territoriales necesarios para asegurar la justicia social. El interés general está asociado a la sostenibilidad ambiental (visión de la política europea del agua –DMA-) y al abastecimiento y saneamiento básico. La dinámica ambiental se modifica por la actividad humana y repercute sobre la sociedad (salud, existencia de recursos y viabilidad de ocupación futura del medio, etc.) por lo que la administración debe garantizar que los daños que se producen se corrigen y que los que los producen los pagan, así como que los que se benefician colaboran a la política preventiva. Así las subvenciones, o la financiación inversiones, hacia actuaciones para garantía de abastecimiento o quedan justificadas. Pero no lo están en absoluto los gastos de mantenimiento, reposición o gestión. Ni las nuevas inversiones para abastecimiento (desaladoras, por ejemplo) que se derivan de la existencia de concesiones de usos privados que impiden el uso del agua para garantizar dicho abastecimiento. En esos casos, los costes han de repercutir sobre todos los usuarios (y no sólo sobre el abastecimiento) con una visión integral y concepción global de la gestión financiera de toda la cuenca. Así pues solo deben ser subvencionados aquellos servicios que tengan que ver con el interés general básico y vital y con los equilibrios territoriales y sociales. Es correcta la filosofía de las etapas, pero sin olvidar que los causantes del deterioro ambiental deben pagar la recuperación de lo degradado (por ejemplo contaminación difusa generada por el uso de fertilizantes que desanime a su uso en exceso) y que son los beneficiados por las actuaciones (no es lo mismo el medio urbano que el rural, los terrenos de rivera que los de llanura o montaña, etc.) quién debe contribuir a estos costes en proporción a sus beneficios. Con estas matizaciones, cobrar, en una primera etapa, la totalidad de los costes en que incurren las administraciones para mantener la calidad de las aguas y del entorno hídrico proporcionalmente a cada usuario según los beneficios que obtenga de la mejora ambiental. En paralelo hay que incorporar un precio, en forma de TASA, sobre los usuarios responsables, de forma que cubran las acciones de recuperación de acuíferos sobreexplotados y de los ámbitos hídricos degradados.

Opinión 8:

1. Regadíos:

- Mayor control: evitando beneficiar a los grandes inversores y a los cazaprimas de subvenciones; habría que diseñar políticas agrarias únicamente para el pobre agricultor incentivando a aquél que se reconviertan a la agricultura ecológica (que es la que menos ayudas recibe) y es la que genera un impacto ambiental más bajo y tiene unos beneficios sociales cada vez más elevados.

- Aquellos Proyectos que impliquen una reducción de la cantidad de agua que se destina al regadío, fomentando el ahorro:
- Plan de reducción de la superficie dedicada al cultivo del arroz, que precisan altas dotaciones de agua, siendo además al final de las cuencas.
- Especial atención al riego del olivar: cultivo social, predominante en cabecera donde existen más recursos hidráulicos, sus escorrentías son reutilizables, sus necesidades de agua son muy inferiores a la de otros cultivos.

2. Aumentar la Inversión pública en el Monte (actor principal en la desertificación, erosión hídrica, escorrentía superficial, inundaciones, restauración hidrológico-forestal...etc).

El monte es una infraestructura básica del país, insuficientemente valorada social y políticamente, de la que depende, entre otras cosas, la cantidad y la calidad del agua que utilizamos. “La cantidad y la calidad del agua de una región, es consecuencia del buen estado forestal de las cuencas hidrográficas de los ríos que la abastecen”.

La inversión del Plan Forestal Nacional (proyectado para 30 años (2002-2032)), tiene una proporción de 1/25 si se compara con la del Plan Hidrológico Nacional. No sólo hay que incentivar el recurso en sí, también el medio que lo sustenta.

No es sostenible no utilizar las posibilidades económicas de los montes. La economía del agua se encuentra integrada dentro de la Economía Forestal, y olvidando esto, no estaremos atendiendo a los objetivos más amplios de la sostenibilidad.

3. Incremento Ayudas I+D+I: que son siempre escasas, imposibilitando el progreso en nuestro país. Existen interesantes Proyectos de ahorro de agua que deberían incentivarse, tales como:

- Implantación de cortinas forestales en represas (altos beneficios en la economía del agua).
- Producción de agua potable mediante biomasa forestal.
- Diseño de sistemas de recolección de agua en las repoblaciones forestales.
- Diseño de Repoblaciones Forestales en zonas áridas: Microembalses.
- Promoción Área de Impluvio/Área de Recepción.

5 ¿ En que medida la participación pública puede afectar a la financiación de las medidas incluidas en la planificación hidrológica?

Es necesaria una épica poemática cuando se pretende llevar hasta el pueblo el significado de diques y arcos; menhires y dólmenes en los que seguimos buscando apoyo para defender las necesidades primarias del hombre: techo, suelo, agua.

La obra pública ha de corresponder ecológicamente no sólo a la solicitud de la colectividad interesada que la reclama, sino que debe justificarse ante la totalidad del pueblo que la sufraga.

José Torán. 1966

La “participación pública” definida en las directivas europeas pretende mejorar la toma de decisiones, facilitando así el imprescindible cambio de paradigma en la gestión. En los procesos de información y consulta, la DMA cuenta con toda la ciudadanía, sea parte interesada o no. Mientras que cuando se refiere a la implicación activa, la asocia a las “partes interesadas”, es decir las que tienen un interés particular en la gestión como usuarios directos del recurso y/o del medio. Pero la DMA no se queda ahí, sino que indica que los estados miembros deben “animar” a la implicación activa y “asegurar” la consulta y el acceso a la información de base. Ello significa más que una consulta, que normalmente implica la manifestación de una opinión, sino que implica a los actores en la intervención activa en los procesos de planificación en la discusión de los temas para contribuir a su resolución. Influyen, aunque no sean responsables de la decisión final. Por todo ello, la propia DMA afirma que el éxito de su implementación dependerá entre otros factores, de la voluntad política y principalmente de la información, consulta y participación del público.

El reto es ni más ni menos que el de trabajar en la búsqueda de soluciones ampliamente aceptadas sobre la gestión del agua, para que las decisiones a adoptar tengan en cuenta las opiniones, experiencias y propuestas de los principales implicados, aumentando el consenso social sobre las decisiones, reduciendo los conflictos entre intereses opuestos, incrementando el grado de conciencia social sobre los problemas ambientales de la cuenca y mejorando la calidad de los planes de gestión de cuenca. Todo ello, mediante el acceso a la información de base (relación unidireccional con el ciudadano), la consulta en tres etapas de un proceso reglado (bidireccional) y la implicación activa (también bidireccional). No cabe duda que en las circunstancias actuales en nuestro país estamos viviendo unos momentos realmente apasionantes en este sentido, cuya deriva habrá que seguir muy de cerca en los próximos años.

Las aportaciones de los agentes sociales presentes en el GT se resume a continuación:

La DMA: Oportunidad y riesgo interpretativo

La DMA establece en su preámbulo que su éxito dependerá de la colaboración estrecha y de la actuación coherente de la UE, los Estados miembros y las autoridades locales, pero también de la información, las consultas y la participación del público, incluidos los usuarios. En su artículo 14, la Directiva establece la obligación para los Estados miembros de comenzar a organizar la participación pública en el contexto de las demarcaciones hidrográficas y específicamente en el desarrollo de los planes hidrológicos de cuenca. Asimismo, este artículo establece la obligación de los Estados miembros a fomentar la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de esta Directiva.

Pero la Directiva no establece ninguna fórmula para articular esta participación activa general, pudiendo los Estados miembros establecer libremente mecanismos para lograr esa participación activa. La inercias existentes en los distintos estados miembros derivadas de la tradición y la ausencia de especialistas en la materia pueden llevarles a intentar diseñar e implementar los planes con el consenso de una minoría de actores (generalmente económicos).

Incidencia en la financiación de las medidas y en la redacción definitiva de los planes de gestión

Para que la participación pública llegara a influir en la forma de financiación de las medidas incluidas en la planificación hidrológica, en primer lugar se debe asegurar que ésta se estableciera al nivel más alto, el de participación activa, que implica que los agentes interesados están invitados a contribuir activamente al proceso de planificación deliberando sobre problemas y contribuyendo a solucionarlos. La consecuencia de este nivel de participación debiera ser la influencia en la toma de decisiones y, en definitiva, la posterior corresponsabilidad en la financiación y ejecución de los programas de medidas.

Para que se establezca este nivel debe estar a disposición del público en todo momento toda la información de referencia. Además deben funcionar de manera continuada los canales de comunicación bidireccional entre los promotores del proceso (Consejos del Agua, Organismos de cuenca, etc.), los participantes y todas las demás partes interesadas. Esto requeriría cierta financiación por la administración competente (la que promueve el proceso) ya que supone tiempo de dedicación. Además sería importante que los agentes sociales que han participado en los diversos procesos de elaboración del PHC mantuvieran una actitud vigilante y exigente para que sus aportaciones no se diluyeran en el redactado final. Y que incluso se procurara buscar la complicidad con otros actores e incluso con las mismas Administraciones públicas. Asimismo, sería muy pertinente establecer órganos y mecanismos de seguimiento de la implementación de cada PHC por parte de los actores sociales.

Los procesos participativos sobre este tema están abiertos, pues aún queda por delante el periodo de información pública de los borradores de los planes, previa a su aprobación. Por ello cualquier evaluación rigurosa deberá esperar a que pase el tiempo para poder ver los resultados. Al menos, hasta que se publiquen en 2011 los Planes hidrológicos de cuenca, no será posible valorar hasta qué punto los diversos procesos participativos han tenido influencia en su redacción final, y si han sido realmente participativos - decisorios. De hecho, la percepción general es que el alcance real de la participación pública en la actual fase del proceso de planificación puede acabar siendo bastante limitado.

Por ello se considera esencial realizar ahora un análisis crítico de cómo se plantearon y cómo se han desarrollado estos procesos de participación, para definir estrategias futuras que permitan que la planificación hidrológica en general, y sus fórmulas de financiación en particular, partan de un consenso sólido, que asegure la corresponsabilidad de todos los agentes implicados.

La transparencia en la información, base de la participación

La valoración económica del recurso que exige la Directiva Marco debe hacerse sobre la base de delimitar previamente los límites de disponibilidad del recurso en cada cuenca o en cada sistema. Ello supone, previamente, establecer desde criterios científicos consistentes, los regímenes ambientales mínimos a respetar que exige la nueva Directiva. Por otro lado, es necesario realizar esa estimación de disponibilidad teniendo en cuenta la garantía de abastecimiento que se deriva de escenarios de cambio climático suficientemente prudentes. Tales criterios de disponibilidad futura deben llevar a redimensionar, y en su caso revisar, las concesiones existentes, al tiempo que debe evitarse estrictamente generar o aceptar nuevas expectativas de demanda que desborden dicha disponibilidad. En caso de producirse ese desborde en la disponibilidad, el coste de oportunidad citado al principio debe emerger y explicitarse ante los futuros usuarios.

“Lo que sea políticamente factible, depende, en última instancia, de la influencia activa de la opinión pública” (Mishan, 1971). En la actualidad se requiere de la participación del ciudadano en los planteamientos de los “grandes” temas. Así, en el referente al agua, organismos como las Confederaciones Hidrográficas (en cuyo gobierno participan los usuarios), en las Sociedades Estatales (Convenio con los Usuarios) y en cualquier proceso que requiera de información pública.

Aunque es necesario mejorar los cauces de participación, y, sobretodo y más relevante, no hay que olvidar que para ello, al ciudadano se le debe proporcionar información precisa, real y objetiva, debe existir transparencia en los datos, y ser consciente de la realidad que supone, para poder tomar la decisión y solicitar a quien corresponda, lo que crea más conveniente.

Y es que a día de hoy, seguimos careciendo de información estadística adecuada sobre los aspectos fundamentales del ciclo hidrológico. Algo que resulta paradójico en un país en el que este recurso escasea. Sin datos reales de partida y globalmente analizados, es muy difícil poder enfrentarse a la problemática, actuar con sentido común y corregir o implantar soluciones alternativas a las existentes.

El respeto mutuo, base del consenso generador de confianza: El caso catalán

La participación debe basarse en el conocimiento mutuo, tanto entre los que participan y la administración, como entre los distintos actores del proceso de participación. La participación evita la criminalización entre grupos de usuarios (urbanos contra agrícolas, agrícolas contra industriales) y facilita la comprensión de las problemáticas del agua, incluida la más grave (financiación). Gracias a esta participación, el Plan de Gestión del Agua de la demarcación de Catalunya ha sido aprobado con los votos favorables de los usuarios domésticos (la mayoría en cuencas internas de Catalunya), tanto de la Confederación de Asociaciones de Vecinos, como de la Organización de Consumidores y Usuarios, sabiendo que los ingresos por cánon deben sufrir un significativo incremento en los próximos años.

La importancia del cambio de paradigma: obra pública-preservación patrimonial

Desgraciadamente los problemas no son conocidos, existe una tremenda inercia e intereses particulares que sesgan el enfoque de los problemas y las soluciones, y la población tiene una información y criterios que no les permite una participación y defensa de sus intereses de forma adecuada. La idea dominante es que la gran obra pública es la solución porque esta es la idea que año tras año transmiten los interesados y beneficiados por las mismas y una clase política no bien informada o que no le interesa estar bien informada, porque se beneficia de la “inercia”.

Un conocimiento adecuado de lo que implica cada “gran obra”, de qué beneficios genera y de quién recibe estos beneficios y cuanto le cuesta al ciudadano, no sólo por lo que paga por esa obra, sino por lo que se deja de hacer que le puede beneficiar a él en mucha mayor medida (porque los recursos para invertir cada año son escasos) seguramente cambiaría la presión que la participación pública podría hacer para disminuir las presiones de los lobbys históricamente beneficiados por la inercia de este tipo de actuaciones. Y ayudar a racionalizar poco a poco el proceso.

1 Mantenimiento de los caudales ambientales y del espacio fluvial y su biodiversidad, sequías, inundaciones, repercusión del calentamiento global, recuperación del buen estado ecológico en las aguas superficiales, del químico y cuantitativo en las subterráneas, restauración de riberas, eficiencia en el riego agrícola, etc.

Las inversiones a realizar en los próximos decenios para cumplir los objetivos de la Ley (valorizados por el riesgo de sanción europea si no se cumplen los principios de la Directiva) exigen que las medidas se hayan seleccionado después de un proceso de evaluación y participación pública que no esté limitada a los usuarios tradicionales “interesados”. En la mayoría de los problemas¹ una adecuada regulación, gestión y disciplina pública (recuperación pública de áreas de riesgo, gestión de la demanda, gestión urbanística y territorial, etc) permiten, con bajo coste, el avanzar hacia los objetivos buscados. La disciplina centrada en que el contamina paga, prevenir mejor que curar e internalización de costes externos (reforma tarifaria) para que el mercado asigne eficientemente, a largo plazo, los recursos, son medidas de una gran eficacia y de bajo coste que exigen también una gran corresponsabilización y participación social. Y ésta sólo se produce si la población está bien informada y concienciada de cómo se ven afectados sus intereses. Y si los políticos constatan que el apoyo de los votantes contrarresta y compensa la oposición de los lobbys.

La dinámica social y cultural es cada vez menos solidaria y más individualista, por lo que la búsqueda de mejora de racionalidad a través de la participación pública debe centrarse –sin abandonar la primacía de lo ético, los intereses generales y el largo plazo- en resaltar el desequilibrio que existe, y las repercusiones a futuro, del binomio beneficios/perjuicios socioeconómicos y ambientales en la situación actual. Y la negativa repercusión que esa dinámica y desequilibrio actual tiene sobre la salud de cada ciudadano y de sus descendientes a costa de un beneficio, a corto plazo, de muy pocos, compensable por medios más racionales que el descontrol en el uso del agua.

El gran reto a asumir de la transición a la sostenibilidad no es sólo la reorientación de los procesos actuales de creación de conocimiento, de ciencia y de tecnología, sino el de conseguir una reacción social que ayude al cambio de modelo de una sociedad de consumo cortoplacista y crecientemente dominada por la especulación financiera. Hay que crear las condiciones para un cambio social informado, consciente, corresponsable y mayoritario, superando la paradoja de la rana que muere tranquila y confortable en un agua que se va calentando poco a poco (en nuestra situación podría ser el planeta) hasta que hierve y la mata.

Planes inviables, prioridades interesadas y no centradas en el interés general, dejación en la gestión o reducción de los medios para una gestión y disciplina eficaz, ayudan a la pérdida de credibilidad en lo público y en las administraciones. También procesos de participación y control público en la gestión y en la disciplina ayudarían a recuperar la idea de unas administraciones al servicio del ciudadano y a la toma de decisiones que muchas veces distan mucho de ser populares.

Participación asociada a la responsabilidad ciudadana, basada en una adecuada cultura e información.

El necesario trabajo de divulgación y de formación o educación ciudadana debe ser previo para alcanzar una participación pública efectiva. La que hoy existe es incipiente y demasiado intermediada por grupos de interés (fundamentalmente político, pero también económico).

Que la ciudadanía comprenda la importancia de la inversión necesaria en las infraestructuras y su traslado a la tarifa, la sostenibilidad económica de la actividad o de la prestación del servicio y los mecanismos de distribución o repercusión en el consumidor, es un esfuerzo que requiere medios y estructuras que canalicen las opiniones colectivas.

La complejidad de distinguir servicios tan diferentes como la captación (agua en alta), la distribución doméstica, la recogida de efluentes residuales, la depuración de la contaminación, o la reutilización de las aguas depuradas, la formación de sus costes, así como la identificación por parte del usuario de la complejidad y necesidad de dichos servicios, requiere un imprescindible esfuerzo de divulgación para los técnicos y el ciudadano en general. Y solo con ciudadanos bien formados e informados es posible una participación pública de calidad y que aporte valor añadido.

Pero el usuario debe ser responsable a la hora de efectuar la contraprestación económica por el uso del agua.

Conclusiones documento preliminar del G.T.

Cuestión 1

La mayor parte de los agentes económicos y sociales representados en el GT ponen de manifiesto la persistencia de una inercia dominante que identifica y da prioridades a las inversiones del ciclo del agua. Además, se evidencia su estado actual. Esta inercia se ve aún más marcada y intocable a causa de la crisis económica vigente que limita la cantidad de recursos disponibles. El sistema de financiación es muy complicado y está mediatizado por un gran número de administraciones involucradas, que son el origen de la financiación. Responder a la pregunta de cómo se vienen invirtiendo los recursos públicos en función de los objetivos de la DMA es prácticamente imposible.

Estos factores hacen que, no obstante hayan pasado 10 años desde la aprobación de la DMA, en España no se vean muchos cambios substanciales en los mecanismos utilizados para asignar recursos económicos financieros en el ciclo del agua.

No obstante, unas de las respuestas enviadas, evidencia como lentamente se está produciendo un cambio de patrón en la forma de invertir recursos en el ciclo del agua pasando de un modelo de “economía expansionista del agua” a uno de “gestión integrada del agua y del territorio”.

Es importante evidenciar también la opinión que el proceso de decisión asociado a las inversiones en el ciclo del agua es intrínsecamente asociado al ámbito político, por lo que muchas medidas necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la DMA se han fragmentado como consecuencia de los diferentes ciclos de legislaturas políticas; ello supone que, en este momento es prácticamente imposible responder a la pregunta planteada por el GT.

Para finalizar cabe destacar la preocupación manifestada por el sector industrial que identifica en la implantación de la DMA un importante reto para su futuro desarrollo en España. La definición de los costes asociados al conseguimiento de los objetivos de la DMA condicionan y condicionarán de forma importante las estrategia del sector, de forma que es importante una mayor interacción entre el sector publico y el sector industrial con el fin de definir una estrategia eficiente y consensuada.

Cuestión 2

Todas la respuestas a esta pregunta, inciden sobre diferentes modelos de financiación, desde el modelo totalmente público a un modelo totalmente privado pasando por un modelo mixto. Diversos participantes han aportado opiniones sobre diferentes combinaciones de estos modelos y sus ventajas/desventajas. En algún caso se han aportado ejemplos prácticos de aplicación de los mismos. Con independencia de la nuevas forma de financiar los servicios y las inversiones del ciclo del agua,

algunos de los autores han aportado visiones sobre los problemas mas importantes de este ámbito, entre ellos: importancia del abastecimiento en relación con la dificultad de conseguir que el consumidor utilice esta agua para uso de boca con el consiguiente perjuicio económico y ambiental; la crisis económica que limita las inversiones actuales y futuras; la complejidad del ciclo del agua que no hace posible identificar soluciones únicas en lo que se refiere a su financiación; la necesidad de abrir debates así como inducir cambios institucionales y de mentalidad en la política del agua; la oportunidad de disminuir los costes y conseguir estructuras financieras que puedan cubrirlos en su totalidad; la toma de decisiones políticas más claras en la gestión del agua, simplificando su administración y modificando el marco legal; la disminución del déficit financiero, etc.

En cualquier caso, todos los participantes al GT coinciden en identificar algunos de estos problema como una gran oportunidad para diseñar nuevas estructuras de financiación del ciclo del agua que permitan evitar los errores del pasado y faciliten la consecución de los objetivos de la DMA .

Cuestión 3

Respecto a cuáles son los instrumentos económicos, especialmente las estructuras tarifarias, que fomentan un uso sostenible del agua, la legislación vigente obliga a definir unas tarifas que incentiven un uso eficiente del recurso, teniendo en cuenta tanto la capacidad de pago de los diferentes usuarios como el principio de quien contamina paga.

Por tanto, las estructuras tarifarias tienen que responder al triple objetivo de asegurar una sostenibilidad económico financiera de los prestadores de los servicios, una sostenibilidad social basada en los principios de asequibilidad y accesibilidad y una sostenibilidad ambiental mediante la modificación de comportamientos indeseados como un consumo o una contaminación excesiva.

Una tarifa binómica, con una parte fija y una variable, con tramos de tarifa creciente y diferentes para cada uso, parece tener el consenso de todos los agentes en que seria en el contexto actual la estructura que aseguraría la consecución de los objetivos tarifarios. Para la concreción en cada situación individual, se tendrían que tener en cuenta los aspectos siguientes:

Progresividad. Aplicada para penalizar el uso excesivo y ajustada a cada circunstancia, como el caso del número de personas en los usos domésticos o las necesidades hídricas de cada tipo de cultivo en los usos de regadío.

Asequibilidad. Entendida como capacidad de pago de los diferentes usuarios que pueda justificar un tramo de consumo a un precio medio inferior a su coste medio. En este caso, el uso de indicadores es necesario.

Transparencia en las subvenciones, tanto en las directas procedentes de presupuestos públicos como las cruzadas entre diferentes usos.

Sostenibilidad financiera para asegurar una correcta prestación del servicio, utilizando metodologías que incorporen todos los costes asociados, incluidos los de depreciación de los activos.

Transparencia para que el usuario final conozca el coste total de los servicios recibidos y la forma de recuperarlos.

No debemos olvidar otros instrumentos, económicos y regulatorios, complementarios a las tarifas como son las tasas administrativas o revisión del régimen concesional, desde la actualización de los derechos hasta el incremento de las labores de inspección y control.

Finalmente, otros aspectos relacionados con las tarifas son el consenso sobre la perspectiva de un incremento de precios que nos acerque a la media europea y el debate sobre la necesidad de un marco jurídico claro y estable o de unas tarifas unificadas.

Cuestión 4

Respecto a lo que se refiere a la financiación y subvención de los servicios del ciclo del agua, la casi totalidad de agentes social evidencia como es de vital importancia distinguir claramente entre los que son servicios de interés general, que en su caso sería plausible financiar y/o subvencionar con presupuestos de la administración pública, de los que son costes generados por usos sectoriales y particulares, que no tendrían que subvencionarse con dinero público.

La mayor parte de los participantes al GT han aportado opiniones sobre la forma de definir ayudas, subsidios y prestaciones de carácter social, así como la identificación de los costes ambientales y de los “actores” que deberían hacerse cargo de estas partidas.

Otro tema evidenciado por muchos participantes es la necesidad de total transparencia en las informaciones relacionadas con el ciclo del agua de modo que sea posible conocer con exactitud qué servicios se están subvencionado. Además la transparencia de las informaciones permitiría fomentar un uso racional y eficiente de los recursos, ya que los usuarios serían conscientes del coste real del mismo y de cómo las administraciones públicas han invertido en el territorio.

Algunos de los agentes sociales representados en este GT han aportado opiniones sobre las finalidades de los ingresos derivados del ciclo del agua. En particular, uno de los participantes aporta propuestas muy concretas de asignación de los recursos de los presupuestos de las administraciones por ámbitos relacionados a los servicios del ciclo del agua.

Cuestión 5

Hay que superar los férreos márgenes levantados por los políticos al concentrar las inversiones en el corto plazo. Deben crearse instituciones que faciliten el debate sereno como la mejor herramienta para mejorar la calidad y efectividad de los procesos de toma de decisiones, incluida la financiación.

La Directiva no establece ninguna fórmula para articular la participación activa general, dejando libertad a los estados miembros para establecer mecanismos conducentes a esos fines: existe el peligro de diseñar e implementar los planes con el consenso de una minoría de actores.

La participación debe establecerse al más alto nivel, el de la participación activa, cuyo objetivo ha de ser el de influir en la toma de decisiones y en la posterior corresponsabilidad en la financiación y ejecución de los programas de medidas. Para ello, deben operar continuamente en ambos sentidos canales de comunicación entre los promotores del proceso y establecerse órganos y mecanismos de seguimiento de la implementación de cada Plan de Gestión por parte de los actores sociales.

Hasta el día de la publicación de los Planes de Gestión (¿2011?), no será posible valorar la influencia real de los procesos participativos en su redacción final. La percepción general a día de hoy es que el alcance real en este ámbito de la participación puede acabar siendo muy limitado.

Es preciso realizar ahora un análisis crítico de cómo se plantearon y cómo se han desarrollado los procesos participativos para definir estrategias futuras que permitan, partiendo de un consenso sólido, asegurar la corresponsabilidad de los agentes implicados.

Respecto a la transparencia en la información, se constata que hoy por hoy, seguimos careciendo de información estadística adecuada sobre los aspectos fundamentales del ciclo hidrológico.

El Plan de Gestión catalán ha sido aprobado con los votos favorables de los usuarios domésticos, aún sabiendo que los ingresos por canon sufrirán un significativo aumento en el futuro.

El gran reto a asumir de la transición a la sostenibilidad no es sólo la reorientación de los procesos actuales de creación de conocimiento, de ciencia y de tecnología, sino el de conseguir una reacción social que ayude al cambio de modelo de una sociedad de consumo cortoplacista y crecientemente dominada por la especulación financiera

Conclusiones de la reunión del G.T. celebrada el 24 de Noviembre de 2010

En la reunión participaron como ponentes Alba Cabañas y Pedro Arrojo, que sintetizaron a los asistentes su opiniones respecto a las cuestiones planteadas en el Documento Preliminar. Intervinieron también en este sentido otros miembros del Grupo de trabajo.

Finalizó la reunión con un debate entre los asistentes, del cual se extrajeron las siguientes conclusiones:

- La coyuntura actual plantea una cuestión crucial para entender hacia donde vamos: el cumplimiento de los principios de la Directiva marco del agua parece ser objetivo de todos, aunque debemos tener en cuenta que dicha Directiva fue aprobada en momentos de bonanza económica y debemos aplicarla en tiempos de signo muy diferente: cambiaron los vientos y la bonanza mudóse a tempestad... ¿llegaremos a buen puerto?
- En función del tamaño de la administración pública que se desee analizar, la recuperación de costes puede ser más o menos asumible. En los pequeños ayuntamientos es prácticamente imposible recuperar el 100% de las inversiones efectuadas.
- Por esta razón, de cara al futuro, la decisión de inversión ha de realizarse definiendo bien quién se tiene que hacer cargo de las diferentes actuaciones, especialmente de aquellas de son de interés general como por ejemplo las medidas que se implanten en el medio para mejorar su estado ecológico.
- Si somos buenos y ahorramos agua, los ingresos de las administraciones gestoras, bajan: parece que llegó el momento de cambiar sustancialmente la figura tributaria actual tan obsoleta como inútil.
- En general, durante los últimos años los ciudadanos se han hecho mucho más responsables en el consumo del agua. Ejemplos como Barcelona, indican que el consumo diario per capita en España es bastante bajo. Considerando los incrementos de costes (de inversión y de mantenimiento) generados por la implantación de la DMA se plantea el problema de explicar a los ciudadanos

que ahora que están consumiendo menos agua tendrán que pagar mas por ella.

- Existe una disparidad de tratamiento entre la gestión del medio y del saneamiento y disponibilidad. Mientras que estos ultimo se gestiona con criterios empresariales y a menudo se define tarifas o cánones para recuperar el 100% de los costes generados por estos servicios, las medidas que se aplican al medio se gestionan con un criterio meno riguroso. Por esta razón será más difícil definir y recupera rigurosamente los costes ambientales.
- Nos preguntamos y planteamos a los expertos y a los asistentes, cómo se vienen invirtiendo los recursos públicos en contraste con los objetivos de la Directiva Marco del Agua, las respuestas fueron en el sentido de que de cara al futuro, la decisión de inversión ha de realizarse de acuerdo con el criterio de coste-eficacia, mientras que las inversiones en prevención de inundaciones han de realizarse de acuerdo con el criterio de daño causado. Aunque al plantear nuevas inversiones, se ha de conseguir una recuperación total de los costes, incluidos los de depreciación de los activos.
- Las respuestas surgidas del debate fueron en la dirección de articular la progresividad de las estructuras tarifarias, velar por la sostenibilidad financiera de los operadores, por la máxima transparencia, por el mantenimiento a ultranza del criterio coste-eficacia... y por la redefinición del concepto costista (de D. Joaquín) del interés general hídrico, introduciendo en él lo social y lo ambiental, las alternativas no estructuralistas, porque el agua economía debería pagar tarifas de recuperación de costes sin subvenciones de ningún tipo. Por ello surgió la duda de si el regadío, en general, es de interés general. Interesante pregunta que puede desencadenar batallas sin número. ¿Qué debe de ser subvencionado por las administraciones públicas, la salud pública, una reserva estratégica para sequías...?
- Por todo ello, en los aspectos relacionados con la recuperación de costes no hay que limitarse únicamente a la gestión de aquellos ayuntamientos que puedan asumir la recuperación en su casi totalidad, ya que estas mismas entidades pueden generar unos costes aguas abajo del río que nadie se hace cargo de recuperar. Estos costes se tienen que identificar y asignar claramente a quien los generen.

- Respecto al dilema del momento: agua pública- agua privada, las espadas están en todo lo alto. Unos opinan que la alternativa a los modelos públicos no es la privatización, sino la democratización, que no hay competencia en el mercado, sino por el mercado y en este caso es tan ineficiente como ineficaz: lo mejor es la información ,el “benchmarking”. Opiniones sobre las empresas públicas, que deben estar abiertas a la participación ciudadana, en una gobernanza participativa. Otros creen que la privatización surge como alternativa debido a la brutal desregulación del sector, mientras que la sombra de la escasez (de fondos), invade el escenario: la administración pública no encuentra financiación para sus proyectos... por lo que la posible participación público-privada viene condicionada al hecho que el sistema financiero actual no financia al sector público.
- La participación publica es un elemento básico para definir el programa de medidas, pero durante su implementación debe darse una formación muy completa a los ciudadanos para que todos puedan tener las claves que les permitan entender los problemas relacionados con cada medida y aportar ideas y soluciones viables. En este sentido hay que ser totalmente transparentes y crear las condiciones para que todos puedan realizar su aportación. Al mismo tiempo, los ciudadanos deben responsabilizarse de los costes reales del ciclo del agua y en su caso, asumir que hay que pagar más por este recurso.
- Las nuevas formas de financiación de los problemas a solucionar y los retos a alcanzar en el ámbito de las gestión del agua, pasan por decisiones políticas. Es evidente que existe una enorme politización en la gestión hidráulica y, por tanto, problemas de recuperación de costes. Las críticas en este sentido sugerían que los fondos de cohesión de la UE han sido mal utilizados y que la disgregación de las competencias en la gestión del agua impide una inversión eficiente. Mientras que las soluciones de futuro plantean ideas como la creación de un fondo de amortización para cuando el activo tenga que reponerse.