



WWF

INFORME

2017



# ¿QUIÉN PAGA EL AGUA?

UNA PROPUESTA PARA LA RECUPERACIÓN DE COSTES

## Las cifras del agua no son transparentes

La recuperación de costes es una gran oportunidad para mejorar la gestión del agua en España, ya que permitiría avanzar en transparencia y racionalidad en el gasto y contribuir al buen estado de ríos, acuíferos y humedales. La Directiva Marco del Agua prevé la aplicación de la recuperación de costes bajo el principio de “quien contamina, paga”, con el fin, por una parte, de incentivar el uso eficiente del agua y, por otra, de aportar información útil en la toma de decisiones que permita alcanzar los objetivos ambientales de la Directiva. La Comisión Europea ha identificado la recuperación de costes como un instrumento tan útil para lograr la coherencia entre diferentes políticas financiadas con fondos europeos, que la ha incluido en el Acuerdo de Asociación con España<sup>1</sup> como condición ex ante para percibir dichos fondos.

La realidad de las aguas en España es preocupante: casi la mitad de ríos, acuíferos y humedales están en mal estado<sup>2</sup>. Estamos muy lejos de cumplir con los objetivos ambientales que España asumió con la Directiva Marco del Agua (DMA)<sup>3</sup> hace ya más de 15 años, y el mal estado de nuestros ecosistemas acuáticos y las presiones a los que los sometemos nos alejan al mismo tiempo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, principalmente del 6 “Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”.

Para WWF, una de las causas de esta situación es la incorrecta aplicación de la recuperación de costes. Durante décadas el uso del agua ha estado subvencionado de manera informal y sin ninguna transparencia, por ejemplo mediante exenciones o descuentos generalizados al pago del agua, subvenciones a usos muy demandantes del recurso o a través de la construcción de infraestructuras con fondos públicos en base a débiles análisis económicos. No hay que olvidar que la cuenta del agua la terminamos pagando entre todos: la pérdida del capital natural y servicios de los ecosistemas que se deriva de la sobreexplotación o la contaminación de los recursos hídricos afecta a toda la sociedad en su conjunto.

A pesar de los avances logrados en base a la DMA, la recuperación de costes sigue siendo una cuenta pendiente en España: los actuales planes hidrológicos siguen sin presentar la información sobre el uso y el coste del agua de forma detallada, coherente y homogénea, y el marco legal que ampara la recuperación de costes, además, ha cambiado muy poco desde que se aprobara la ley de aguas de 1985. A pesar de ello, sigue sin presentarse un plan ambicioso para adaptar planificación hidrológica y normativa que permita aplicar la recuperación de costes de acuerdo con las exigencias Europeas y las necesidades de la sociedad del siglo XXI.

Es importante resaltar que ni la DMA ni el Acuerdo de asociación están hablando de una recuperación de costes total, o de una subida generalizada del precio del agua. Se trata de hacer bien y de forma transparente las cuentas del agua, de modo que el sistema de tarificación sea más justo, equitativo y sostenible. Que el que contamine, o malgaste, pague.

En base al análisis de los Planes Hidrológicos de Demarcación vigentes y del actual marco normativo, WWF quiere con este documento reflexionar sobre las limitaciones del actual sistema de recuperación de costes del agua y aportar soluciones para su correcta aplicación. No podemos dejar pasar la oportunidad que nos brinda esta herramienta para garantizar la disponibilidad de agua, y de otros muchos servicios, que los ecosistemas acuáticos sanos aportan a la sociedad.

## La recuperación de costes del agua en los segundos planes hidrológicos

WWF ha analizado<sup>4</sup> la forma en que 8 Demarcaciones hidrográficas españolas<sup>5</sup> han tenido en cuenta el principio de recuperación de costes en los planes hidrológicos 2016-2021. Por una parte, se incluyen la mayoría de las cuencas cuyo ámbito territorial incluye a más de una Comunidad Autónoma. En conjunto representan el 86% del uso del agua en España. En su ámbito están presentes el 91% de las superficies puestas en regadío y habita el 57% de la población española. Por otra parte se ha analizado la demarcación hidrográfica del Tinto-Odiel-Piedras porque es un ejemplo de cuenca cuya área se incluye íntegramente en una Comunidad Autónoma, y por tanto la gestión es competencia de la autoridad autonómica. Además, es una cuenca especialmente relevante para WWF por su relación con Parque Nacional de Doñana.

En primer lugar, el análisis de los Planes hidrológicos vigentes sobre recuperación de costes arroja datos que podrían verse como satisfactorios. Por ejemplo, en base a la metodología de cálculo utilizada, la recuperación de costes financieros en el conjunto de las demarcaciones estudiadas alcanza el 78%. Si se tienen en cuenta también los costes ambientales, la recuperación de ambos tipos de costes, es menor (desciende al 67%). Únicamente en las demarcaciones del Segura y del Guadalquivir se han calculado costes del recurso. En estos casos, la recuperación de este tipo de costes es solo del 16%. Sin embargo, la información del análisis económico de los usos del agua y la recuperación de costes de los Planes resulta confusa y difícil de comparar. Ésta se presenta agregada para toda la cuenca y todos los usos presentes en cada una de las demarcaciones. Esto hace que los valores extremos queden disimulados por los valores medios, dando la impresión de que en la cuenca, e incluso en el conjunto de demarcaciones, los niveles de recuperación de costes son mayores y más homogéneos.

A modo de ejemplo, los Planes no diferencian a los prestadores públicos y privados de los servicios del agua. Sin embargo, al comparar los resultados de unos y otros por separado, se pueden apreciar diferencias ya que los prestadores de servicios públicos no siempre trasladan los costes de los servicios del agua en los que intervienen frente a los privados, que sí lo hacen en la mayoría de los casos. Al agrupar la información por tipo de prestadores, se ve que los Organismos de cuenca solo recuperan el 56% de los costes financieros, mientras que las entidades locales alcanzan el 80%. El sector privado alcanza alrededor del 82% de recuperación de costes financieros. También, los planes hidrológicos del segundo ciclo (2016-2021) indican que los Organismos de cuenca recuperan un porcentaje menor de los costes financieros (56%) que lo que indicaban los planes del primer ciclo (2009-2015) (73%). Probablemente esta diferencia se deba a que en los planes vigentes se han incorporado algunos costes que no se tuvieron en cuenta en el primer ciclo de planificación.

Asimismo, los prestadores de servicios privados como los hidroeléctricos o los regantes reciben subvenciones para su actividad que tampoco se contabilizan, la mayor parte de las veces, entre los costes en que incurren. De esta manera, al analizar la información de forma agregada estas diferencias quedan camufladas, dando una impresión sesgada de la realidad de la recuperación de costes en los distintos planes hidrológicos.

En segundo lugar, no se incluyen todos los costes de los servicios relacionados con el agua. En general se excluyen los costes de administración de las autoridades competentes (organismos de cuenca o agencias del agua autonómicas). Esto se traduce en una financiación inadecuada de estas entidades, que compromete el desempeño eficaz de sus funciones. De hecho los Programas de Medidas de los segundos Planes han sufrido un recorte muy significativo, dejando fuera de los costes ambientales, medidas que, a pesar de ser necesarias para cumplir con los objetivos ambientales, no se han incluido por falta de disponibilidad de presupuesto.

En tercer lugar, los Planes hidrológicos incluyen excepciones a la recuperación de costes que no se justifican en detalle. Algunas son de carácter general, como por ejemplo, la delimitación de amplios ámbitos territoriales en el Ebro. Por otra parte, también hay decisiones individuales de las autoridades, tomadas después de la aprobación de los planes de demarcación, para actividades o casos concretos. En este segundo caso, estas decisiones de las autoridades del agua ni siquiera están sometidas a la evaluación y al proceso de participación pública exigido durante la elaboración de la planificación hidrológica.

Finalmente, la configuración y aplicación de los tributos se realiza con diferencias a favor de los usuarios agrícolas e hidroeléctricos, lo que hace pagar más a los usuarios urbanos, a veces en proporciones superiores al cuatrocientos por ciento, sin que se acredite en los Planes hidrológicos de manera objetiva los motivos y la justificación que podría amparar esas desigualdades. De acuerdo con los Planes analizados, los abastecimientos urbanos e industriales pagan de media a los Organismos de cuenca 0,060 €/m<sup>3</sup> frente a 0,013 €/m<sup>3</sup> que paga el regadío por los servicios prestados por las autoridades del agua. El hecho de que éstos Planes no expliquen en qué casos y cómo se aplica el principio de "quien contamina, paga" en la recuperación de los costes de los servicios del agua, facilita que se adopten medidas en las que la actividad responsable (por ejemplo, de la contaminación difusa por nitratos), se vea financiada con ayudas o exenciones, mientras que otros usuarios, especialmente los urbanos, tengan que cargar con los costes derivados de dicha contaminación (por ejemplo de la sustitución de fuentes de abastecimiento).

#### *"El que la hace, la paga"*

Varios ayuntamientos de la ribera del Júcar recurrieron el plan hidrológico de la demarcación del primer ciclo (recurso contencioso administrativo nº 878/2014) por entender que hacía recaer sobre los usuarios urbanos, el coste de sustituir hasta 10 hm<sup>3</sup>/año de recursos subterráneos (de las masas de agua subterránea de "Plana de Valencia Sur" y de la "Sierra de las Agujas"), con problemas de calidad, por recursos superficiales del Júcar para el abastecimiento de estos municipios.

El Tribunal Supremo, con la Sentencia núm. 508/2017, dio la razón a los demandantes y anuló parte del plan hidrológico de la demarcación del Júcar (2009-2015) El fallo se basaba en que el informe técnico del Instituto de Ingeniería del Agua y Medio Ambiente de la Universidad Politécnica de Valencia, sobre la "definición de la concentración objetivo de nitrato en las masas de agua subterráneas de las cuencas intercomunitarias", especificaba que las altas concentraciones de nitrato registradas en estas masas de agua subterráneas tenían su origen, de forma mayoritaria, en las prácticas agrícolas y ganaderas que se realizaban dentro de la cuenca hidrográfica. Por tanto, el origen de los problemas de calidad del agua de abastecimiento no era desconocido, sino que éstos se debían al efecto de la contaminación difusa de origen agrícola.

Así, el Tribunal Supremo entendió que el plan hidrológico del Júcar (2009-2015) infringía el principio de *quien contamina paga*, precisamente al hacer recaer sobre los usuarios urbanos el coste de sustitución del agua subterránea, por falta de calidad, cuando lo cierto es que el origen de ese mal estado de las masas de agua no guardaba relación con dichos usuarios. Esta sentencia viene a reconocer que hay que aplicar la recuperación de costes de los servicios del agua, siempre a la vista del principio de *quien contamina paga*, evitando que unos usuarios sufragan los costes de los daños causados por otros.

A pesar de los % de recuperación alcanzados de acuerdo con la metodología de cálculo que han utilizado las autoridades del agua, ésta recuperación de costes del agua no cumple con sus objetivos. La política de precios del agua actual no proporciona incentivos para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos, pues un elevado número de masas de agua siguen en mal estado, tanto por problemas de sobreexplotación como por la mala calidad de sus aguas. Además, no es suficiente la contribución de los diversos usos del agua a la recuperación de costes, teniendo en cuenta el principio de “quien contamina paga”, ya que en los Organismos de cuenca hay una falta de recursos para financiar y cumplir con las acciones establecidas en los Programas de Medidas para alcanzar los objetivos ambientales.

#### *Agua gratis cuando menos hay*

Al amparo de una situación de sequía meteorológica causada por la disminución de las precipitaciones a lo largo del año hidrológico 2016-17, con especial incidencia en algunas demarcaciones hidrográficas españolas en las que existe un importante sector de usuarios agrícolas, el Gobierno aprobó el Real Decreto-Ley 10/2017 por la vía de urgencia. Dicho Real Decreto-Ley establecía medidas para paliar los efectos producidos por la sequía en determinadas cuencas hidrográficas entre las que se encontraban<sup>7</sup>:

- (a) Exenciones al pago de la tarifa de utilización del agua, del canon de regulación y de la tarifa de conducción de las aguas del acueducto Tajo-Segura para los usuarios de riego afectados por la sequía.
- (b) La modificación el artículo 112 bis del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, en sus apartados 5 y 7, sobre el Canon Hidroeléctrico.

Las medidas de carácter excepcional y urgente citadas van totalmente en contra de la recuperación de costes de los servicios del agua que exige la Directiva Marco del Agua. En ningún caso suponen un incentivo para el uso eficiente de los recursos a través de la gestión de la demanda. Además, con esta norma se vulnera el apartado 3 del artículo 111bis de la Ley de Aguas (RDL 1/2001), ya que no se cumple ni el plazo, ni la forma del informe motivado que justifique estas excepciones a la recuperación de costes. Estas excepciones tampoco se han contemplado en el apartado financiero de los Planes hidrológicos correspondientes.

Por tanto, tan solo supone una decisión de las autoridades de apoyar económicamente a unos usuarios de riego frente a otros, con la excusa de una disminución puntual de las precipitaciones en algunas zonas, con el efecto perverso de no estimular un mejor uso del agua, agravando la situación de escasez por una mala gestión de la oferta de recursos en años anteriores.

## Principales obstáculos a la recuperación de costes de los servicios del agua

La presión por parte de la Comisión Europea a España para aplicar correctamente los requerimientos de la DMA ha provocado que los segundos planes hidrológicos (2016-2021) hayan mejorado en algunas cuestiones respecto a los planes del primer ciclo (2009-2015). Así, los planes vigentes presentan la información de forma más sistemática y han desarrollado una evaluación más realista de los niveles de recuperación de costes de los servicios del agua.

Sin embargo, queda un importante esfuerzo que realizar para dar una explicación coherente y clara del análisis económico del uso del agua en España. Los planes actuales no permiten comprender cuál es la situación real de la recuperación de los costes de los servicios, qué esfuerzos se están realizando y con qué eficacia se aplican. Por otra parte, más allá de la necesaria mejora en la identificación de los costes, no se ha avanzado nada en el diseño de los esquemas de tarifas y tributos para la

recuperación de estos costes del agua. Los diferentes problemas que están limitando la recuperación de costes en España son:

## 1. La recuperación de costes que pide la DMA no está incorporada correctamente en la ley española

La Ley de Aguas<sup>7</sup>, en el artículo 40bis, establece que los "*usos del agua*" son las distintas formas de utilizar el recurso, así como cualquier otra actividad que tenga repercusiones significativas en el estado de las masas de agua. Sin embargo, esta definición queda reducida para la aplicación del principio de recuperación de costes de acuerdo con el artículo 111bis de esta norma, al especificar que en este caso "*...los usos del agua deberán considerar, al menos, el abastecimiento de poblaciones, los usos industriales y los usos agrarios*" pero sin definir claramente ningún uso más. Las autoridades han decidido acogerse a la interpretación mínima de este artículo, y por tanto solo se han considerado los usuarios finales que consumen recursos hídricos para la recuperación de los costes de los servicios del agua.

La DMA permite, de forma justificada y siempre que no afecte al cumplimiento de los objetivos ambientales, excepciones al principio de recuperación de costes. En este contexto la norma europea utiliza la expresión "*para una determinada actividad de uso de agua*" frente a la norma española que utiliza la expresión "*para determinados usos*". La sustitución de la primera expresión por la segunda reduce el grado de concreción y hace que sea posible que se excepcionen multitud de actividades sin una justificación individualizada, con tan solo una argumentación general, y por tanto menos precisa, y con menor posibilidad de control público o comunitario.

La Ley de Aguas, en su artículo 111bis, establece que la recuperación de costes debe desarrollarse "*...teniendo en cuenta proyecciones económicas a largo plazo*". La normativa europea va más allá e indica que la recuperación de costes debe basarse en un análisis económico del uso del agua de acuerdo con los requisitos del artículo 5 de la DMA. Esto significa que este análisis tiene que contener información detallada y suficiente, para:

- (a) Poder hacer los cálculos necesarios para tener en cuenta el principio de recuperación de costes de los servicios relacionados con el agua, considerando los pronósticos a largo plazo de la oferta y la demanda de agua en la demarcación hidrográfica, así como las previsiones del volumen, los precios y los costes asociados con estos servicios, y las previsiones de la inversión correspondiente, incluidos los pronósticos relativos a dichas inversiones.
- (b) Estudiar la combinación más rentable de acciones que, sobre el uso del agua, deben incluirse en el programa de medidas de conformidad con el artículo 11 (de la DMA), basándose en las previsiones de los costes potenciales de dichas medidas.

### *La falta de racionalidad económica del proyecto del embalse de Biscarrués*

Varias asociaciones de la sociedad civil con intereses en la defensa del medio ambiente interpusieron en 2014 un recurso en contra de las resoluciones del Anteproyecto (02/09), la Adenda (09/11) y la Declaración de Impacto ambiental del proyecto del embalse de Biscarrués en el río Gállego, en Huesca. Con la Sentencia de julio de 2017 la Audiencia Nacional dio la razón a estas asociaciones en contra de este proyecto al entender, entre otras consideraciones, que:

(a) La DIA y el Anteproyecto recurrido, se basaban en la declaración de *interés general* del pasado (Real Decreto-Ley 3/1992 y confirmada por las Leyes 10/2001 y 11/2005). Sin embargo, dicha equiparación de declaración de *interés general* con la *de interés público superior* que demanda la Directiva 2000/60/CE, no es correcta. Hubiese sido necesario llevar a cabo un estudio concreto sobre la determinación del interés público, un análisis científico detallado y específico de ese proyecto para justificar la excepción a la prohibición de deterioro de las masas de agua, pues no es suficiente una mera declaración en abstracto para cumplir las previsiones del art. 4, apartado 7 de la DMA.

(b) No se habían cumplido las previsiones contenidas en el apartado 5 del art. 46 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, que establece que: "...con carácter previo a la declaración del interés general de una obra hidráulica, deberá elaborarse un informe que justifique su viabilidad económica, técnica, social y ambiental, incluyendo un estudio específico sobre la recuperación de los costes. Se elaborará el mismo informe con carácter previo a la ejecución de las obras de interés general previstas en los apartados 1, 2 y 3. En ambos supuestos, los informes deberán ser revisados cada seis años en el caso de que las obras no se hubieran llevado a cabo. Los informes y sus revisiones periódicas se harán públicos". No consta la existencia, con carácter previo a la declaración de interés general, del mencionado informe de viabilidad económica, técnica, social y ambiental, y un estudio específico de la recuperación de costes, así como las revisiones correspondientes.

La única información relativa a la viabilidad económica del proyecto aportada por la Administración, indicaba que "... un 60% del proyecto se destina a la protección contra las inundaciones, un 10% al mantenimiento del caudal ecológico y un 30% a regadío. Como consecuencia de ello, el Estado paga un 70% del proyecto y los agricultores un 30%"

Por otra parte, en el "*Dictamen económico sobre el nuevo proyecto de embalse de Biscarrués con las modificaciones y precisiones de la declaración de impacto ambiental*" desarrollado por José Javier Gracia y Pedro Arrojo Agudo en enero de 2013, se incluía una estimación del coste medio del m<sup>3</sup> regulado por este embalse (0,495 €/m<sup>3</sup>) en comparación con el nivel de recuperación de costes de esta infraestructura al aplicar tanto el *Canon de Riego* (0,000154 €/m<sup>3</sup>) y la *Tarifa de Riego* (0,004205 €/m<sup>3</sup>). Teniendo en cuenta que el volumen que se espera regular en media es de 10,39 hm<sup>3</sup>/año, la Administración obtendría por el cobro de canon como la tarifa de riego 45.290 €/año. Esta cantidad anual supondría apenas el 0,88 % de los 5.140.997 €/año de costes previstos (asumiendo el presupuesto establecido en la Adenda al Anteproyecto 09/2011 126.039.422 €). El escaso nivel de recuperación de costes del proyecto por parte de los beneficiarios es una muestra clara de la irracionalidad económica del mismo.

## 2. Se siguen utilizando instrumentos legales anteriores a la DMA

Además de no trasponer correctamente las previsiones de recuperación de costes de la DMA, se han mantenido otros artículos en la normativa española de aguas que impiden su correcta aplicación. Desde la adopción de la DMA en el año 2000 se han conservado las cuatro tasas que ya establecía la Ley de Aguas de 1985; *canon de utilización de bienes del dominio público hidráulico, el canon de control de vertidos, el canon de regulación y la tarifa de utilización del agua*. Estos instrumentos de recuperación de costes no se han modificado sustancialmente en las últimas décadas, ni siquiera se han revisado a la luz de la experiencia de los primeros planes hidrológicos. Solo se ha desarrollado el *Canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica* como novedad, en el año 2015. Los principales problemas que presentan estos instrumentos son:

- (a) El canon de utilización de los bienes de dominio público hidráulico y el canon hidroeléctrico vigentes (regulados en el artículo 112 y artículo 112bis de la Ley de Aguas) no incluyen la obligación de pagar por el deterioro de la condición de los ecosistemas acuáticos. Es importante recordar que la DMA requiere específicamente la necesidad de prevenir todo deterioro adicional del estado de las masas de agua.

El canon se limita a gravar el beneficio económico que se obtiene por ocupar, utilizar y aprovechar los terrenos y los recursos distintos al agua, que son bienes de Dominio Público Hidráulico, que requieran concesión o autorización administrativa. No se paga nada por el impacto negativo que se hace a los ecosistemas acuáticos. En el caso del canon hidroeléctrico, solo se paga por la energía eléctrica producida al turbinar agua, y no por todas las afecciones negativas a los ríos de esta actividad.

Por otra parte, con la normativa actual, la extracción de aguas subterráneas y aguas no reguladas de un cauce no está gravada con ninguna tasa, a pesar de formar parte de las actividades de uso del agua enumeradas en el artículo 2.38.a de la DMA (y en las que se obliga a la recuperación de costes).

(b) El canon de regulación y la tarifa de utilización del agua (regulados en el artículo 114 del RDL 1/2001) se aplica a los usuarios que se benefician de las obras de regulación, y está destinado a "...compensar los costes de la inversión que soporte la Administración estatal y atender los gastos de explotación y conservación de tales obras". Por tanto, ambos instrumentos están diseñados para recuperar una parte de los costes financieros de las inversiones realizadas por el Estado y no los costes ambientales ni los costes del recurso que establece la DMA.

Para calcular el importe a pagar cada año del coste de la inversión se suman, i) el total previsto de gastos de funcionamiento y conservación de las obras realizadas, ii) los gastos de administración del Organismo gestor, imputables a dichas obras y iii) el 4% del valor de las inversiones realizadas por el Estado, debidamente actualizado, teniendo en cuenta la amortización técnica de las obras e instalaciones y la depreciación de la moneda.

De acuerdo con el artículo 300 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RD 849/1986), este 4% surge del valor de las inversiones realizadas debidamente actualizado, con un periodo de amortización de 50 años. La base imponible se obtiene restando de la inversión total, la amortización técnica lineal (el reglamento establece una fórmula propia) durante dicho período. En todo caso, se considerará año 1 el primer ejercicio económico siguiente a la puesta en marcha de las obras (y no desde el momento que se realiza la primera inversión) y la base imponible del año n deberá actualizarse aplicando sucesivamente los incrementos monetarios (en %) experimentados cada año, desde el primero. Estos incrementos monetarios se estiman en el exceso sobre el 6% del interés legal del dinero que tuvo vigencia en cada anualidad transcurrida. De esta manera, si el interés legal del dinero no es mayor al 6%, no es posible actualizar la base imponible del canon, en un año n del periodo de amortización de la obra y por lo tanto no se puede recuperar el coste del interés del dinero. Esto en la práctica supone un factor limitante importante a la capacidad de recuperar coste de esta figura ya que dadas las circunstancias económicas de las últimas décadas en España, es casi imposible que el interés del dinero sea superior al 6%.

Por otra parte, son las propias administraciones del agua las que deciden aplicar importantes descuentos a los importes que los usuarios que se benefician de las infraestructuras de regulación están obligados a abonar por el canon de regulación y la tarifa de utilización del agua. Estas administraciones justifican sus decisiones amparándose en la "*utilidad pública*" de los servicios que prestan estas infraestructuras, por ejemplo, para la laminación de avenidas en el caso de algunas presas (que alcanzan descuentos de hasta el 60% de los costes financieros atribuibles). De esta manera, los Planes hidrológicos diferencian entre los servicios del agua cuyos costes son susceptibles de recuperación, de otros servicios relacionados con "*la protección de la población y el medio ambiente*" que se financian a través de los presupuestos del Estado. En la mayoría de los casos el coste de estos últimos no se estima, y los descuentos se aplican para todo el conjunto de

infraestructuras y de forma discrecional, sin justificarse adecuadamente con un análisis técnico para cada cuenca o cada una de éstas.

Esta separación entre servicios repercutibles y no repercutibles a los usuarios es una interpretación restrictiva del principio de recuperación de costes, ajena a la DMA. En realidad lo que supone es una subvención no justificada y nada transparente, a cargo de los presupuestos generales, de una parte muy importante de los costes financieros de estas infraestructuras, de las que se benefician más unos usuarios que otros.

(c) Finalmente, la formulación actual del canon de control de vertidos (regulado por el artículo 113 del RDL 1/2001) no incluye a las actividades que generan contaminación difusa, y que por tanto, generan una presión y un deterioro de las masas de agua. Uno de los impedimentos principales para incorporar estos vertidos difusos es que es difícil medir la responsabilidad y el volumen que le corresponde a cada uno de los usuarios que causan estos impactos.

### 3. Las Sociedades Estatales de Inversión funcionan al margen de la recuperación de costes

Las Sociedades Estatales de Inversión (SEI) son organismos de reciente creación (15 años aproximadamente), que generalmente carecen de la suficiente transparencia en su forma de funcionar y en el control efectivo de las cuentas de las inversiones realizadas por parte de la Administración. Estos organismos se rigen en teoría por el principio de recuperación íntegra de costes. Sin embargo, reciben subvenciones públicas (fondos europeos mayoritariamente) que no son objeto de recuperación como exige la DMA. Esto supone una subvención con dinero público a las obras desarrolladas por las SEI.

De hecho, el Tribunal de Cuentas realizó en 2014 un Informe de fiscalización de los convenios de gestión directa vigentes entre las Sociedades Estatales de Aguas y el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino durante los ejercicios 2010-2011, en el que detectó deficiencias en el funcionamiento de estas sociedades. En este informe el Tribunal concluía que *"teniendo en cuenta que estas Sociedades fueron concebidas como un instrumento de gestión directa de las competencias que corresponden a la AGE en materia de obras hidráulicas a través del que se pretendía acentuar los principios de agilidad y eficacia en la actividad administrativa, las discrepancias tanto en las actuaciones a desarrollar como en el coste de la inversión a realizar, conducen a poner en cuestión la idoneidad de los procedimientos de gestión de las Sociedades Estatales de Aguas para el cumplimiento de los fines para los que fueron creadas"*.

### 4. La Instrucción de Planificación Hidrológica no aporta el detalle necesario

El artículo 4 del Reglamento de la Planificación Hidrológica (RD 907/2007) y la Instrucción de Planificación Hidrológica (Orden ARM/2656/2008) establecen entre otras cosas, la información que deben incluir los Planes hidrológicos con relación a los aspectos económicos del uso del agua.

Sin embargo, se trata de directrices generales, sin todo el detalle necesario para poder aplicar de manera homogénea lo que requiere la Directiva Marco del Agua (específicamente en su artículo 9) Las autoridades del agua españolas han interpretado de diferente manera la forma de cumplir con estos requerimientos. Así la información de los distintos planes hidrológicos no resulta adecuada para comparar unos con otros, ni aporta transparencia suficiente a las cuentas del agua. También es necesario tener en cuenta que sólo las cuencas intercomunitarias deben seguir lo indicado por la Instrucción de Planificación Hidrológica, abriendo la posibilidad a que las Comunidades Autónomas, hagan su propia interpretación de sus obligaciones con relación a la recuperación de costes de los servicios relacionados con el agua.

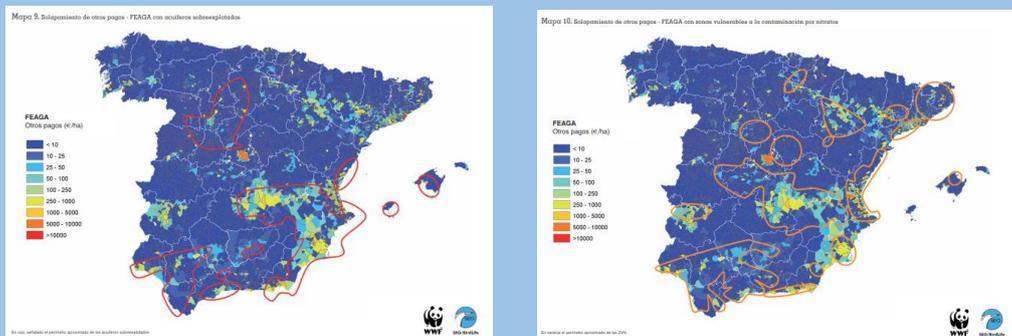
## 5. Subvenciones perversas

Se dan casos en que una actividad responsable de un impacto (por ejemplo, la contaminación difusa por nitratos producida por la actividad agrícola) recibe subvenciones o incluso se beneficia de excepciones a la recuperación de costes del agua. Al mismo tiempo, otros usuarios, por ejemplo, los abastecimientos urbanos, tienen que pagar parte de los costes de estos impactos negativos, teniendo que sustituir la fuente de abastecimiento o aplicar tratamientos de potabilización más caros.

### Ayudas perversas

En el estudio “¿Quién contamina cobra?: Relación entre la Política Agraria Común y el medio ambiente en España”<sup>8</sup> elaborado por WWF y SEO/BirdLife en el 2010, se aportaban argumentos y evidencias sobre la relación entre los pagos de la PAC y el estado del medio ambiente en España y la necesidad del cambio hacia la sostenibilidad real de la agricultura, sin descuidar los factores socioeconómicos. En él se hacía hincapié en objetivos ambientales, entre ellos, la conservación de los recursos naturales, como única forma de garantizar el futuro de la propia actividad agraria. Los resultados del informe, referidos a la situación de 2010, eran concluyentes:

(a) Existía un solapamiento claro entre la mayor concentración de algunos pagos de la PAC en zonas de acuíferos sobreexplotados o declaradas como vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario.



Las zonas de acuíferos sobreexplotados (i) y las zonas vulnerables para la contaminación por nitratos de origen agrario (ii) eran las que más ayudas de la PAC recibían

(b) Existía un reparto desigual de las ayudas de la PAC para una minoría de explotaciones (18% de los beneficiarios acaparaban el 85% de las Ayudas) En muchos casos, estas subvenciones no sólo eran destinadas a explotaciones de producción más intensiva, sino que se mantenían a pesar de los impactos ambientales asociados.

Desafortunadamente la situación no ha cambiado mucho desde aquel momento. Aún hoy WWF sigue pidiendo que las ayudas de la PAC apoyen a las explotaciones más sostenibles y que desaparezcan las subvenciones a las prácticas agrarias que tengan un impacto negativo sobre el medio ambiente.

La DMA requiere que la recuperación de costes se haga “a la vista” del análisis económico que prevé en su artículo 5, lo que incluye información clara sobre los precios y los costes asociados con los servicios, las previsiones de la inversión correspondiente, y también las subvenciones que afecten al balance entre los costes y beneficios generados entorno al agua. Esta información es básica para poder recopilar la información económica del uso del agua de manera transparente e inequívoca, y así aplicar la recuperación de costes conforme al principio de quien contamina, paga.

## Propuestas de actuación

WWF cree que hay que alinear la recuperación de costes del agua a través de los planes hidrológicos, con los Principios 5 y 6 de Gobernanza del agua de la OCDE<sup>6</sup>. El principio 5 aboga por producir, actualizar, y compartir de manera oportuna datos e información consistentes, comparables y relevantes relativos al tema del agua, y utilizarlos para guiar, evaluar y mejorar las decisiones políticas del agua. El principio 6 indica que es necesario asegurar que los marcos de gobernanza ayuden a movilizar las finanzas del agua y a asignar los recursos financieros de manera eficiente, transparente y oportuna.

Por tanto, no se trata de pagar más, sino de mejorar el cálculo de los costes, compartir de manera transparente la información económica del uso del agua y distribuir los recursos y los costes de forma eficiente y oportuna, para prevenir el deterioro y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos.

Desde WWF creemos que hay que avanzar hacia una mejor gestión del agua en España para mejorar el estado de nuestros ecosistemas acuáticos. Éstos son la mejor garantía de recursos en cantidad y calidad, para los usos actuales y los de las generaciones futuras. Las autoridades del agua (Confederaciones hidrográficas y Agencias del agua de las Comunidades Autónomas) deben cambiar la forma de manejar este recurso tras más de 15 años desde la adopción de la Directiva Marco del agua. Hay que evolucionar desde un papel exclusivo de distribuir recursos hídricos a los usuarios hacia un papel activo de coordinar y gestionar los distintos intereses en torno al agua, así como ejecutar las medidas necesarias para mejorar y conservar nuestros ríos, humedales y acuíferos.

A corto plazo, hay que resolver temas concretos de implementación de la normativa europea, en este caso en relación al principio de recuperación de costes de los servicios del agua, como una herramienta clave para mejorar la gestión del recurso, dotar de racionalidad y transparencia a la toma de decisiones en torno al agua y alcanzar el buen estado de nuestras masas de agua. Existen múltiples alternativas para superar las limitaciones de la legislación actual y avanzar en la recuperación de costes. WWF propone las siguientes mejoras y modificaciones como punto de partida de la discusión con las diferentes autoridades responsables y el resto de partes interesadas en el agua, para dar un paso adelante en la correcta aplicación de los requerimientos del artículo 9 de la DMA y el Acuerdo de Asociación:

### (1) Modificar los principios generales del régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hidráulico recogidos en el Artículo 111 bis del RDL 1/2001

- Recoger todos los servicios relacionados con el agua, incluida la propia utilización del recurso hídrico y la gestión de las infraestructuras necesarias para disponer de ésta para las actividades de uso del agua que generan un impacto sobre el Dominio Público Hidráulico (DPH);
- Asegurar que se aplica el principio de "*quien contamina, paga*", lo que incluye en sentido amplio todo deterioro, en términos de calidad y/o de cantidad, que se produzca sobre el DPH;
- Basar la recuperación de costes de los servicios del agua en el análisis económico del uso del agua que requiere el artículo 5 de la DMA (en concreto, en los términos establecidos en su Anejo III);
- Aplicar rigurosamente el contenido del Artículo 111bis con relación a las excepciones, para que éstas sean motivadas y justificadas, caso por caso, y evitar que se conviertan en la regla general.

## (2) Modificar el Artículo 112. Canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico y el Artículo 112 bis. Canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica, del RDL 1/2001

- Renombrar dicho canon como "*Canon de utilización y deterioro del dominio público hidráulico*" para recoger todos los elementos que integran el DPH. Es decir, al menos todas las aguas superficiales y subterráneas (reguladas y no reguladas), los terrenos asociados a éstas incluidas en el dominio público y otros bienes distintos al agua que se obtienen directamente del DPH teniendo en cuenta que los parámetros que indica la DMA para la evaluación del estado de las masas de agua no pueden empeorar (obligación de cumplir con el principio de no deterioro del estado de las masas de agua exigido por la DMA);
- Eliminar la excepción actual (apartado 1 del artículo 112) a la aplicación del principio de recuperación de costes que exime a los concesionarios de agua del pago del canon por "*la ocupación o utilización de los terrenos de dominio público necesarios para llevar a cabo la concesión*", teniendo en cuenta que dicha ocupación puede suponer una afección al DPH y sobre el estado de las masas de agua;
- Modificar el texto de los artículos 112 y 112bis para incluir en la base imponible tanto el beneficio económico que se obtiene con el uso de los bienes de DPH, como el impacto negativo y el deterioro que con este uso, aprovechamiento, ocupación y/o extracción, se genera sobre los ecosistemas acuáticos;
- Eliminar la excepción actual (apartado 6 del artículo 112bis) a la aplicación del principio de recuperación de costes que exime del pago del canon a "*... los aprovechamientos hidroeléctricos explotados directamente por la Administración...*", ya que con independencia de la entidad que explote la infraestructura, dicha ocupación puede suponer una afección al DPH y sobre el estado de las masas de agua;
- Eliminar la excepción actual (apartado 7 del artículo 112bis) que permite la reducción del canon hidroeléctrico para "*...aquellas producciones o instalaciones que se deban incentivar por motivos de política energética general*". Las excepciones al principio de recuperación de costes deben ser motivadas y justificadas, caso por caso, y evitar que se conviertan en la regla general.
- Eliminar el reparto de los porcentajes de la recaudación del canon hidroeléctrico<sup>9</sup>, entre el Tesoro Público y el Organismo de cuenca (98% frente al 2%), para fortalecer el carácter finalista de este canon y facilitar que se cumpla la obligación, ya recogida en la ley, de destinar la recaudación de este canon a la "*protección y mejora del dominio público hidráulico*".

### 3. Complementar la aplicación de la recuperación de costes con otras medidas de fiscalidad verde relacionadas con el agua

Es muy complicado incorporar a la recuperación de costes (a través del canon de vertido, por ejemplo) los impactos negativos de la contaminación de origen agrario y difuso tanto por los usos en regadío como los cultivos en secano, en los que se utilizan agroquímicos. Sin embargo, este uso agrario tiene consecuencias muy negativas en los ríos, humedales y acuíferos. En muchos casos es necesario aplicar medidas con un elevado coste para mejorar el estado de las masas de agua y mitigar los impactos de la contaminación difusa. Ante esta dificultad, WWF propone:

- Desarrollar una tasa ambiental para los compuestos que pueden generar un vertido difuso (fertilizantes, pesticidas y otros agroquímicos) que suponga una presión y un deterioro de las masas de agua. La cuantía de la tasa se establecerá por el tipo de sustancia contaminante y se aplicará directamente al precio de compra del mismo.
- Para asegurar que esta tasa sirve de complemento a la recuperación de costes ambientales, como consecuencia de este tipo de contaminación difusa de origen agrario, la cuantía recaudada por este tipo de impuesto debe tener un carácter finalista y por tanto, debe ser aplicada a la mejora del estado de los ecosistemas acuáticos.

#### 4. Modificar el artículo 114. Canon de Regulación y Tarifa de utilización del agua del RDL 1/2001

Aquellos que se benefician de las obras de regulación y aprovechamiento de las aguas superficiales o subterráneas, financiadas total o parcialmente con cargo al Estado, satisfarán un *canon de regulación* o una *tarifa de utilización del agua*, destinados a compensar los costes de la inversión que soporte la Administración estatal y atender los gastos de explotación y conservación de tales obras. Sin embargo, es necesario modificar el texto legislativo que regula estos instrumentos para:

- Incorporar la obligación de recuperar los costes ambientales (y no solo de inversión o financieros) asociados a las obras de regulación y aprovechamiento de aguas superficiales o subterráneas, financiadas total o parcialmente por el Estado y que deben ser imputados a los usuarios que se benefician de éstas;
- Agregar a la fórmula de cálculo de la cuantía de las exacciones los conceptos de a) el total de previsto de gastos de funcionamiento, conservación, renovación y desmantelamiento de las obras ya realizadas, b) el total de los gastos de administración del organismo gestor que sean imputables a cada obra y c) 4% del total del valor de las inversiones realizadas por el Estado o la Comunidad Autónoma<sup>10</sup>
- Incorporar en el apartado 6 del artículo 114 la referencia a que es necesario justificar, caso a caso y de forma motivada, la excepción a la recuperación de estos costes del agua ligados a las infraestructuras de regulación;
- Incorporar la referencia a que las Comunidades Autónomas deben definir de forma análoga a este canon y/o tarifas estatales, un tributo a los beneficiarios de las obras de regulación de aguas superficiales o subterráneas, financiadas total o parcialmente por éstas.

#### (5) Modificar el funcionamiento de las Sociedades Estatales de Inversión<sup>11</sup>

- Modificar la redacción del apartado 2.c del artículo 132 del RDL 1/2001, para incorporar la obligación de aportar de forma adecuada, independiente y transparente la contabilidad de las aportaciones y gastos económicos de cada una de estas sociedades estatales. Esto responde a los requerimientos del artículo 5 (análisis económico del uso del agua) y el artículo 9 (recuperación de costes de los servicios del agua) de la DMA. Dicha información deberá incluirse en los Planes hidrológicos de Demarcación, para poder estimar los costes financieros (reales) que deben ser recuperados, así como las subvenciones específicas concedidas a cada actuación u obra hidráulica.

## (6) Incorporar los requisitos del análisis económico que requiere el Artículo 5 de la DMA en el apartado “7. Recuperación de costes de los servicios del agua” de la Instrucción de Planificación Hidrológica

La Instrucción de Planificación Hidrológica (IPH, regulada en la ORDEN ARM/2656/2008)<sup>12</sup> es un texto normativo que incluye con mayor grado de detalle lo que deben incluir los Planes Hidrológicos, en contenido y forma, ajustándose al Reglamento de la Planificación Hidrológica, la Ley de Aguas y en última instancia a la DMA. Así, en sus diferentes secciones se regulan las cuestiones relativas a la descripción general de la demarcación hidrográfica, los usos y presiones antrópicas significativas, las zonas protegidas, el estado de las aguas, los objetivos medioambientales, la recuperación de costes, los programas de medidas y otros contenidos de diverso alcance. En este sentido es necesario encontrar la fórmula que asegure que tanto los organismos de cuenca intercomunitarios (Confederaciones Hidrográficas) como los intracomunitarios (Agencias de Agua de las CCAA) se acojan a los criterios marcados por la IPH, para que toda la información relativa a la recuperación de costes que apareciese en los planes hidrológicos sea homogénea.

Además, de acuerdo con la DMA, la recuperación de costes de los servicios del agua debe llevarse a cabo *“a la vista del análisis económico efectuado con arreglo anexo III (de la DMA)”*. Para cumplir plenamente con este requisito, el apartado 7 de la IPH debería incorporar al contenido actual:

- Una mención específica a que la recuperación de costes debe hacerse de acuerdo con el análisis económico del uso del agua (que requiere el artículo 5 y regula el anexo III de la DMA), en su apartado 7.1 Disposiciones generales;
- Información específica de los escenarios (pronósticos) a largo plazo de la oferta y la demanda de agua por cada sistema de explotación, especificando no solo el volumen total, sino también los precios del agua que se aplican en cada caso (y que permiten inferir la información relativa a los ingresos percibidos por estos servicios)

Todos estos cambios supondrían una modificación relativamente sencilla de la normativa actual, que sin embargo traería avances muy importantes en la recuperación de costes del agua en España. Para WWF esta es una herramienta fundamental para incentivar el uso eficiente de los recursos así como para asegurar la adecuada contribución de los usuarios a mejorar la salud de los ecosistemas acuáticos. Los avances en la implementación de los requerimientos de la DMA en España, son un paso más hacia en cambio hacia una nueva cultura del agua. Una nueva visión que reconozca el papel de los ecosistemas acuáticos en buen estado, como la garantía de recursos hídricos en calidad y cantidad para los usos actuales y los de las generaciones futuras.

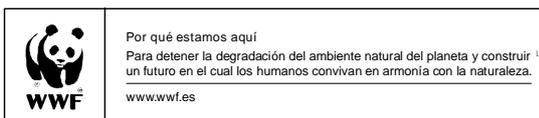
Notas del texto:

- 1 - Más información de detalle en el documento del [Acuerdo de Asociación de España 2014-2020](#)
- 2 - Más información en el documento de [Síntesis de los Planes Hidrológicos Españoles – Segundo ciclo de la DMA \(2015-2021\)](#) elaborado por la Dirección General del Agua del Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (Enero, 2017).
- 3 - [Directiva 2000/60/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.
- 4 – WWF, 2017. "Recuperación de costes del agua. Diagnóstico de los segundos Planes hidrológicos y propuestas de mejora"
- 5 - Las Demarcaciones hidrográficas estudiadas se corresponden a las del Ebro, Duero, Guadalquivir, Guadiana, Júcar, Segura, Tajo, y Tinto, Odiel y Piedras.
- 6 – Más información en el documento que recoge los [Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE, 2015](#)
- 7 - [Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.](#)
- 8 – SEO-Birdlife y WWF España, 2010. "[¿Quién contamina cobra?: Relación entre la Política Agraria Común y el medio ambiente en España.](#)
- 9 - Recientemente modificado por el artículo 4 del Real Decreto-ley 10/2017 de 9 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en determinadas cuencas hidrográficas y se modifica el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.
- 10 – Esto es, debidamente actualizado teniendo en cuenta la amortización técnica de las obras e instalaciones y la depreciación de la moneda, en la forma en que el Organismo de cuenca determine en cada ejercicio presupuestario.
- 11 – Todo lo relativo del funcionamiento de estas instituciones públicas está regulado en el artículo 132 del RDL 1/2001
- 12 - [ORDEN ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción de planificación hidrológica](#)

© Texto: 2017, Eva Hernández, Alberto Fernández Lop y Rafael Seiz. WWF/Adena. Todos los derechos reservados.

El presente informe ha sido financiado por la subvención 2017 a entidades del tercer sector u organizaciones no gubernamentales que desarrollen actividades de interés general consideradas de interés social en protección del medio ambiente.

Más Información:  
Rafael Seiz  
Técnico experto en aguas del Programa de  
Aguas y Agricultura de WWF España  
[rseiz@wwf.es](mailto:rseiz@wwf.es)



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