

BALANCE DE LA POLÍTICA DE RECUPERACIÓN DE LOS COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA EN EL ESTADO ESPAÑOL, 2000-2010

La Roca, F.

Univesitat de València

RESUMEN

La directiva marco del agua establece la recuperación de costes, bajo el criterio de quien contamina paga, como uno de los principios guía de la gestión económica del agua. La ponencia analiza el proceso de incorporación del principio de recuperación de costes a la planificación española. Tras situar el papel del análisis de costes en la arquitectura de la directiva, se revisa el tratamiento que los borradores de los planes publicados hasta diciembre de 2010, han dado a los diferentes aspectos de la recuperación de costes. Se ha prestado atención también a los elementos de la legislación española –general y autonómica- que obstaculizan o facilitan dicha recuperación. La ponencia se cierra con unas conclusiones a modo de balance de la política de recuperación de costes en el Estado Español, desde la entrada en vigor de la directiva.

Palabras clave: Economía del agua, Planificación hidrológica, Recuperación de costes, Directiva Marco del Agua

1. INTRODUCCIÓN

La entrada en vigor en diciembre de 2000 de la directiva 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas –más conocida como directiva marco del agua (DMA)- aportó nuevos argumentos a un debate ya de por sí bastante vivo en España. La orientación ecológica de la nueva norma europea, junto con otros elementos innovadores, como el papel de la participación pública o la relevancia de los instrumentos económicos en la planificación y la gestión del agua, han provocado tanto movimientos de renovación de la política hídrica como actitudes reactivas.

Realizar un balance del desarrollo de la directiva, en España, en esta primera década de aplicación nos obliga a recordar de dónde partíamos y a dónde pretendíamos llegar, puesto que la DMA fijaba un calendario estricto, para el cumplimiento de una serie de tareas, que en buena parte ya ha sido superado. Nos obliga también a evaluar a dónde hemos llegado realmente; a preguntarnos no sólo qué se ha hecho, sino también qué se podía (y se debía) haber hecho y no se hizo y qué queda por hacer.

Aquí nos limitaremos a esbozar estas cuestiones sólo en lo que se refiere a la aplicación del principio de recuperación de los costes de los servicios del agua, como elemento clave de la aplicación de la nueva política. El protagonismo otorgado por la directiva a los aspectos económicos del agua –que tiene en la recuperación de costes un eje fundamental- contrasta con la presencia minimalista de la economía en la gestión tradicional del agua en España. Desde un punto de vista técnico, el peso, tanto del análisis como de los argumentos económicos, en la gestión hidrológica ha sido, en la tradición hidráulica, muy escaso. Hasta hace muy pocos años las actuaciones de las confederaciones no iban precedidas ni tan siquiera de un estudio de viabilidad económica, no digamos ya de análisis coste beneficio o coste eficacia, mientras las memorias económicas de los planes se reducían a una mera estimación presupuestaria.

Este *descuido* de la dimensión económica del agua no alcanza, por supuesto, a la retórica, ni es tampoco producto de la ignorancia de su importancia. El argumento principal de la justificación de los planes hidrológicos es económico, aunque carente de fundamento concreto: la promesa del desarrollo o la apelación al interés general forman parte de dicha retórica desde Joaquín Costa hasta el PHN de 2001. El cálculo económico, prácticamente ausente de la gestión del agua, no lo está sin embargo en otros ámbitos de decisión, en los que determinados intereses económicos sectoriales están bien presentes, sea a través de SEOPAN, de FENACORE o de UNESA¹. Planificar la recuperación del buen estado de los ecosistemas y gestionar el uso sostenible del agua –como propugna la directiva- implica una visión diferente del negocio en torno al agua y la obra hidráulica, en la que la internalización de los costes por parte de los agentes es una pieza clave.

En esta ponencia, tras situar la recuperación de costes en el contexto de la directiva marco del agua, repasaremos brevemente los hitos principales que a lo largo de la década jalonan el recorrido de la incorporación del principio de recuperación al caso español, para detenernos fi-

¹ SEOPAN es la Asociación de Empresas Constructoras de Ámbito Nacional; FENACORE, la Federación Nacional de Comunidades de Regantes y UNESA, Asociación Española de la Industria Eléctrica de España.

nalmente en el análisis de los borradores de planes de gestión presentados. La ponencia se cierra con un epígrafe de conclusiones. Para su redacción hemos revisado los documentos relativos a los análisis de costes y su recuperación, presentados (hasta diciembre de 2010) como parte integrante de los borradores de los planes de gestión². El análisis no pretende ser exhaustivo, sino dar una visión muy resumida de los aspectos más relevantes que a lo largo de la década transcurrida desde la aprobación de la DMA han caracterizado el desarrollo de los instrumentos de recuperación de costes y que finalmente se han plasmado en los borradores publicados.

2. LOS COSTES EN LA DIRECTIVA

Según establece el artículo 9 de la DMA, en su epígrafe primero, *Los Estados miembros tendrán en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, a la vista del análisis económico efectuado con arreglo al anexo III, y en particular de conformidad con el principio de que quien contamina paga*. La directiva hace suyo –si bien en una versión laxa– lo que en los debates previos a su aprobación se presentaba como *full cost recovery principle*, es decir, un principio de recuperación íntegra de los costes. Como se desprende del tenor literal del artículo reproducido más arriba, en la redacción final ha desaparecido la referencia a la integridad de la recuperación. Como hemos apuntado en otra parte (Ferrer & La-Roca, 2006) el principio sólo es útil –independientemente de cómo se formule– si se interpreta como una aspiración a la recuperación de la mayor parte de los costes de los servicios del agua, sin que ello implique la imposibilidad de establecer excepciones a su aplicación.

El principio de recuperación de costes, tal y como se formula en el texto citado, sigue siendo una pieza clave de la directiva de cuya aplicación eficaz depende el alcance de la política del agua. La consecución de los objetivos de la directiva –esto es, la prevención de todo deterioro adicional de las masas de agua y la protección y mejora del estado de los ecosistemas acuáticos que promueva un uso sostenible del agua, basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles– sólo es posible, en el marco político-económico de la UE, si se arbitran los mecanismos para hacer efectivo el principio de quien contamina paga, mediante la repercusión a los causantes del deterioro de los costes ambientales (y financieros) que su actividad genera.

El análisis de costes y su repercusión en el marco de la gestión del agua cumple diversas funciones, todas ellas relevantes:

- ▶ Asignación equitativa de las cargas, internalización y prevención
- ▶ Incentivo para el uso eficiente
- ▶ Financiación del plan y de la administración del agua
- ▶ Selección de las medidas más eficientes a un menor coste
- ▶ Los costes desproporcionados como justificación de las excepciones

Aquí solo haremos referencia a las tres primeras.

Asignación equitativa de las cargas, internalización y prevención.

La aplicación del principio de quien contamina (deteriora) paga debe conducir a una asignación equitativa de las cargas que los usos del agua imponen sobre el medio ambiente y sobre otros usuarios. El deterioro de los ecosistemas acuáticos, además de la pérdida intrínseca de un patrimonio común que supone, implica una merma potencial de servicios ecosistémicos para otros usuarios, por lo que el daño debe ser evitado o, en su caso reparado y/o compensado, a cargo del causante del mismo. La aplicación del principio del contaminador pagador es además un elemento clave en las políticas de prevención e internalización de los costes. Mientras se pueda deteriorar el ecosistema o disponer de agua sin coste alguno (o muy bajo) no hay razón económica para la prevención o el ahorro. Simplemente, para que un agente económico opte por la asunción interna de los costes ambientales debe percibir claramente que la alternativa de externalizarlos es más cara.

Incentivo para el uso eficiente

La directiva exige en su artículo 9.2 que *[[]os Estados miembros garantizarán, a más tardar en 2010:*

- ▶ *que la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y, por tanto, contribuyan a los objetivos medioambientales de la presente Directiva,*
- ▶ *una contribución adecuada de los diversos usos del agua, desglosados, al menos, en industria, hogares y agricultura, a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, basada en el análisis económico efectuado con arreglo al anexo III y teniendo en cuenta el principio de que quien contamina paga.*

² Hasta diciembre de 2010 se han publicado los borradores de los planes de las cuencas intercomunitarias de Guadalquivir, Duero y Miño-Sil, más un pre-borrador incompleto del Ebro. Por lo que se refiere a las cuencas intracomunitarias se ha aprobado el plan de Cataluña y se han publicado los borradores de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, Guadalete-Barbate, Tinto, Odiel y Piedras, Galicia-Costa, País Vasco, Baleares y Tenerife.

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

La repercusión parcial (o inexistente) de los costes de los servicios del agua induce comportamientos despilfarradores y asignaciones ineficientes. Los precios pueden ser un buen instrumento para corregir estos comportamientos de los agentes económicos al facilitar la percepción de las consecuencias del mal uso de los recursos. Sin embargo, no hay que esperar que la política de precios por sí sola constituya un incentivo suficiente para modificar los comportamientos insostenibles. Su eficacia es inseparable de otras medidas, como la información y sensibilización de los usuarios. Tal es el caso de los abastecimientos domésticos en los que la elasticidad precio es muy baja y, sin embargo, una subida de precios insuficientemente explicada puede resultar explosiva³. En la agricultura otras variables como las demográficas, el valor patrimonial de la tierra y las estrategias a largo plazo de sus propietarios o la elección del cultivo pueden tener una influencia mayor que los precios del agua en las decisiones de los usuarios. (Molle & Berkoff, 2007)

Financiación del plan y la administración del agua

La recuperación de los costes es también un instrumento para la financiación del plan, incluidos los gastos de administración del agua. La recuperación del buen estado de los ecosistemas y la prevención de futuros deterioros mediante la aplicación de las medidas consignadas en el plan de gestión implica unos costes que se deben distribuir, principalmente entre los usuarios, aplicando el principio de quien contamina paga. La ejecución del plan y, en general la administración del agua, conlleva el mantenimiento de organismos de demarcación que generan un volumen importante de gasto público. Razones de equidad avalan que sean los beneficiarios –y proporcionalmente más aquellos que mayor presión cuantitativa y cualitativa ejercen sobre los ecosistemas- quienes contribuyan en mayor medida a los gastos de gestión.

Por otra parte la propia viabilidad de los planes depende de la generación de recursos financieros para su ejecución. En esta empresa no están sólo las administraciones del agua, puesto que buena parte de las medidas incorporadas a los planes corresponden a otros departamentos y agencias administrativas. Pero sin la contribución económica de los usuarios la financiación de los planes no parece viable, al menos si con ellos se pretende realmente recuperar y mantener en buen estado los ecosistemas hídricos para garantizar un uso sostenible del agua. Ahora bien, la propia directiva reconoce de manera indirecta que probablemente el esfuerzo de los usuarios no será suficiente para lograr los objetivos. Por ello dispone que (Art. 9.3) [I]o dispuesto en el presente artículo no impedirá la financiación de medidas preventivas o correctivas específicas con objeto de lograr los objetivos de la presente Directiva. Importa destacar que el parágrafo citado sólo menciona la posibilidad de financiación al margen de la recuperación de los costes para el caso de medidas preventivas o correctivas, es decir, puramente ambientales.

La posibilidad de relajación del principio de recuperación de costes (que tanto ha preocupado a los administradores españoles y de la que tanto se han servido en ocasiones) se establece a renglón seguido (Art. 9.4) 4.: *Los Estados miembros no incumplirán la presente Directiva si deciden no aplicar, de acuerdo con prácticas establecidas, las disposiciones de la segunda frase del apartado 1 y, a tal fin, las disposiciones correspondientes del apartado 2, [es decir, política de precios y medidas de recuperación de costes] para una determinada actividad de uso de agua, siempre y cuando ello no comprometa ni los fines ni el logro de los objetivos de la presente Directiva. Los Estados miembros informarán en los planes hidrológicos de cuenca de los motivos por los que no han aplicado plenamente la segunda frase del apartado 1.*

3. LA INCORPORACIÓN A LA PLANIFICACIÓN EN ESPAÑA

3.1. El marco general

La Ley de aguas de 1985 establece el régimen económico financiero del agua, mediante un conjunto de figuras impositivas relacionadas con diversos aspectos del uso del dominio público hidráulico. Los hechos impositivos son respectivamente la ocupación, utilización y aprovechamiento de cauces y lechos de lagos (Canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico); el estudio, control, protección y mejora del medio receptor de vertidos (Canon de control de vertidos) y los beneficios derivados de las obras de regulación y la corrección del deterioro producido por la utilización del dominio público hidráulico (Canon de regulación y tarifa de utilización del agua).

Estos instrumentos se han mostrado insuficientes para la eficaz recuperación de costes que demanda la directiva. Por un lado, el diseño de las tasas marcado por la ley⁴ impide la repercusión a los beneficiarios de la obra hidráulica de la amortización de la inversión (Arrojo & Sánchez, 2004; Arrojo, 2008). Por otro lado, la recuperación de los costes ambientales en el sentido de la directiva no está suficientemente contemplada en las figuras impositivas de la Ley.

³ Como en el caso de la llamada "guerra del agua" del área de Barcelona (Tello, 2000, 2004).

⁴ Nos referimos aquí a las restricciones derivadas de la Ley de Aguas de 1985. La amortización de algunas obras anteriores a la aprobación de la Ley se rige todavía por normas preconstitucionales, reduciendo aún más la recuperación de los costes de inversión. (CHMS, 2010; A9 65-66).

El proceso final del debate legislativo conducente a la aprobación de la DMA y sus primeros años de vigencia coinciden en el tiempo con el cierre de la elaboración del PHN, su aprobación y el conflicto en torno a los transvases del Ebro, piedra angular del Plan. La concepción y orden de prioridad de la directiva –recuperación de los ecosistemas y uso sostenible– choca frontalmente con el planteamiento del PHN, centrado en la satisfacción de las demandas mediante la corrección de los déficits hídricos⁵. Los primeros años de desarrollo de la directiva se caracterizan por la pasividad de los responsables de la política hídrica en cuanto a los trabajos necesarios para su implementación y por la reivindicación de la política tradicional frente a las *imposiciones* europeas. Según la interpretación oficial *no se trata en modo alguno de una Ley de aguas comunitaria que suponga una sustitución o modificación sustancial de nuestro ordenamiento*⁶, sino, como se ha seguido manteniendo en los documentos de planificación de las confederaciones, de un elemento añadido –los objetivos ambientales– a la planificación tradicional. Elemento yuxtapuesto, cuando no subordinado, ya que la Ley sustituye el objetivo de uso sostenible de la directiva por el de *la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso* y además subordina la política del agua a *las estrategias y planes sectoriales que sobre los distintos usos establezcan las Administraciones públicas*⁷.

Este es uno de los resultados de una transposición que se ha calificado de *crítica, incompleta e incorrecta* (La Calle, 2008; 6) y se podría añadir también, vergonzante, por el procedimiento seguido *a través de una norma inadecuada para el fin propuesto, como es la «ley de acompañamiento», e introducirse a través de una enmienda en el Senado reduciendo su debate parlamentario.* (La Calle, 2008; 5). Los efectos de esta transposición lastran el proceso de planificación por dos vías que responden al mismo motivo: la interpretación restrictiva de la directiva como consecuencia de la apuesta por el mantenimiento del *statu quo* y el continuismo en la política del agua. Por un lado, se incorporan a la Ley de manera distorsionada algunos de los preceptos de la directiva, como en el caso de los objetivos de la planificación, mencionado anteriormente. Por otro, se mantienen sin modificación artículos que dificultan la aplicación coherente de la directiva. Este es el caso del Título VI relativo al régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hidráulico, que a pesar de haber sido parcialmente enmendado por la Ley 11/2005, por la que se modifica la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional, conserva inalterados los epígrafes que limitan la recuperación de los costes en el sentido de la directiva.

Posteriormente, durante la misma legislatura, circuló un borrador de reforma de la Ley de aguas, cuya elaboración se dilató lo suficiente como para que no llegara al parlamento. El cambio de legislatura hizo el resto. La absorción del Ministerio de Medio Ambiente por parte del de Agricultura (pese al ostentoso nombre de Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino con el que fue bautizado) y la involución general del gobierno en temas ambientales significó la ruptura con los esfuerzos que la ministra Narbona, al frente de Medio Ambiente entre 2004 y 2008, hizo por alinear la política ambiental española con la europea. Esfuerzos que resultaron insuficientes también mientras duró su mandato: el Reglamento de Planificación Hidrológica (RD907/2007) que ordena la elaboración de los planes es de 2007. Sin embargo, se desperdició la ocasión para aproximar las disposiciones reglamentarias al espíritu de la DMA mientras se reforzaba la interpretación restrictiva de la recuperación de los costes. Así, se establece (Art. 42.1) que *las autoridades competentes tendrán en cuenta*⁸ *el principio de recuperación de los costes*, sin mayor exigencia que la de la información sobre diversos aspectos relativos a los costes (Art. 42.2), entre ellos los *descuentos, como los debidos a la laminación de avenidas o a futuros usuarios*. Por otra parte, el epígrafe cuarto del mismo artículo 42, regula las excepciones al principio de recuperación de los costes interpretando que la referencia de la DMA a que los *Estados miembros podrán tener en cuenta los efectos sociales, medioambientales y económicos de la recuperación y las condiciones geográficas y climáticas de la región o regiones afectadas* en el diseño y aplicación de la política de precios, es un aval para la exención de la recuperación.

3.2. La recuperación de los costes en el Reglamento y la Instrucción

Como se ha dicho, la deficiente transposición de la DMA lastra el proceso de planificación y restringe las posibilidades de recuperación efectiva de los costes. Los reglamentos del Dominio Público Hidráulico (RD849/1986) y de Planificación –especialmente este último– junto con la Instrucción de Planificación Hidrológica (IPH, ORDEN ARM/2656/2008) son los instrumentos que –a falta de una revisión de la Ley– han guiado el trabajo de las confederaciones y de algunas agencias autonómicas del agua (Andalucía y Galicia-Costa). A pesar del marco común queda margen de maniobra suficiente para que se aprecien diferencias entre los distintos planes. Sin embargo, los planes elaborados en el marco del Reglamento de Planificación adolecen necesariamente de las limitaciones derivadas de las cuestiones no resueltas o mal abordadas en dicho Reglamento y en la Instrucción. Entre ellas destacan las siguientes: los problemas conceptuales y la indefinición de los costes ambientales y del recurso, el discutible énfasis en los descuentos y el protagonismo de las excepciones.

⁵ *En un país como España [...] marcado por graves desequilibrios hídricos [...] la planificación de la política hidráulica se impone [...] como un instrumento de superación de [esta realidad].*

La resolución de estos desequilibrios corresponde al Plan Hidrológico Nacional, que [...] ha de contemplar para ello un uso armónico y coordinado de todos sus recursos hídricos capaz de satisfacer de forma equilibrada los objetivos de la planificación. Del preámbulo de la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional.

⁶ Comentario al artículo 1 de la Directiva 2000/60/CE en Ministerio de Medio Ambiente (Francisco Cabezas), *Directiva 2000/60/CE Análisis de transposición y procedimientos de desarrollo*, MMA, Madrid, Abril de 2003, p. 18. citado en La Calle (2008)

⁷ TRLA Art. 40

⁸ Énfasis añadido

Costes ambientales y del recurso

A los problemas conceptuales relacionados con los costes ambientales y del recurso nos hemos referido en otros trabajos (La-Roca, 2007a, 2008) y no repetiremos aquí los argumentos. Tan solo recordar que, a nuestro juicio, un coste del recurso "agua" separado del ecosistema tiene escaso sentido y, desde luego, está fuera de lugar en el contexto de la recuperación de costes. Por otra parte, existe cierta coincidencia con el Ministerio al aceptar que una buena aproximación pragmática a los costes ambientales se puede realizar a través del coste de las medidas de prevención, protección y restauración del medio: *Los costes ambientales se valoraran como el coste de las medidas establecidas para alcanzar los objetivos ambientales, incluyendo las adoptadas tanto por las administraciones competentes como por los usuarios.* (IPH; 7.4). Sin embargo, es discutible la idea de incluir a los usuarios en un análisis de recuperación de costes, ya que si las medidas adoptadas por los usuarios son eficaces éstos no causarán un deterioro adicional al ecosistema y por tanto no habrá costes ambientales a repercutir. En caso contrario, si las medidas privadas son insuficientes, serán los costes adicionales al esfuerzo del usuario los que habrá que calcular y recuperar.

Ni el Reglamento ni la Instrucción van más allá de lo mencionado en lo referente a la recuperación de los costes ambientales y del recurso, por lo que las confederaciones quedan huérfanas de guía a la hora de estimar los costes y sobre todo de proponer instrumentos de recuperación. La decisión de vincular la estimación de los costes ambientales a las medidas de protección y recuperación del medio cobra pleno sentido en los procesos de selección de medidas alternativas, en los que -con la participación del público- se deben no solo contrastar los costes y la eficacia de medidas alternativas, sino también la distribución de las cargas entre los diversos agentes.

Descuentos y excepciones

Los descuentos, junto con las excepciones de las que hablaremos a continuación, son un instrumento en manos de las administraciones del agua para ajustar -dentro de ciertos límites- la presentación deseada del estado de recuperación de costes: *[e]n aquellos casos en que las infraestructuras hidráulicas soporten servicios no repercutibles a los usuarios, tales como laminación de avenidas para la prevención frente a las inundaciones o que puedan también ser utilizadas por futuros usuarios, se deberá estimar el coste de todos los servicios indicando que parte corresponde a servicios no imputables a los usuarios actuales.* (IPH; 7.3, MARM, 2009a; 13)

La separación entre servicios repercutibles y no repercutibles a los usuarios es una interpretación restrictiva del principio de recuperación de costes, ajena a la directiva, que no se limita a lo mencionado en la Instrucción, sino que se amplía a otros epígrafes como los gastos de administración. El borrador de la guía para la elaboración de los planes de cuenca decía así: *Por el otro lado existen una serie de servicios de agua, prestados generalmente por organismos públicos, que están relacionados con el carácter de bien público del agua y con la protección de la población y el medio ambiente. Estos servicios incluyen, por ejemplo, la laminación de avenidas para prevenir inundaciones, las actuaciones destinadas a la protección y mejora del medio ambiente hídrico, la regulación de los usos del agua y administración del agua en general.*⁹

El efecto inmediato de esta disposición es el de reducir el monto de los costes repercutibles, incrementando automáticamente los índices de recuperación, que se presentarán al público y a las autoridades europeas.

Pero también se pueden considerar otros efectos tal vez no tan obvios, pero importantes por su influencia en la política del agua. Por un lado, la consideración de los gastos de administración como *no repercutible* reduce la contribución de los beneficiarios de las actuaciones administrativas al sufragio de dichos gastos, gravando de manera injustificada los presupuestos de las confederaciones. Por otra parte, el carácter de *bien público* del medio no justifica la renuncia a la aplicación del principio quien contamina (deteriora) paga. Por ello no parece razonable excluir de manera general y arbitraria la laminación de avenidas o la protección y mejora del medio, evitando de paso el análisis coste-eficacia de medidas alternativas.

Como es sabido, la reserva para futuros usuarios ha sido utilizada históricamente como un instrumento más de **no** recuperación de costes, con la consecuencia añadida de haber incentivado el sobredimensionamiento de las obras, al avalar el incremento del negocio del constructor sin justificación económica real. Al no repercutirse el sobrecoste a los usuarios *actuales*, éstos no se sienten incentivados para reclamar un dimensionamiento de la obra hidráulica ajustado a las necesidades.

Las excepciones a la recuperación de los costes se pueden considerar también una innovación interpretativa del Ministerio, en la medida en que no existen como tales en la directiva, es decir no como categoría. Si bien es cierto que la directiva, en un párrafo de confusa redacción, establece que los Estados miembro no incumplirán la misma si, en determinadas circunstancias, *deciden no aplicar, las disposiciones* [de recu-

⁹ MARM (2009a; 22). En el mismo sentido se pronuncia el documento que finalmente ha servido de referencia para el análisis de costes de las demarcaciones dependientes del Ministerio (y otras), (MARM 2009b; 7) cuando define como

Otros servicios, no susceptibles de recuperación, los siguientes:

Protección contra avenidas

Protección medioambiental

Administración del agua en general

peración de costes] para una determinada actividad de uso de agua, siempre y cuando ello no comprometa ni los fines ni el logro de los objetivos de la misma, entre ellos la protección y mejora de los ecosistemas acuáticos y la promoción del uso sostenible del agua.

El Reglamento de Planificación (Art. 42.4) funde este epígrafe de la directiva, relativo a posibles excepciones, con el último párrafo del epígrafe anterior (artículo 9.1) de la misma, que establece que al diseñar la política de precios y los mecanismos de recuperación de costes *los Estados miembros podrán tener en cuenta los efectos sociales, medioambientales y económicos de la recuperación y las condiciones geográficas y climáticas de la región o regiones afectadas*, interpretando que la toma en consideración de estos aspectos equivale a una justificación de la excepcionalidad en la recuperación de costes.

La incorporación de estas categorías favorece claramente el mantenimiento del *statu quo* y constituye un eficaz instrumento en manos de las confederaciones para presentar unos índices de recuperación aparentes, que distan mucho de corresponderse con la realidad, al tiempo que eximen a determinados usuarios de la repercusión de los costes que generan.

La reducción de las categorías de costes a recuperar se apoya también en una interpretación restrictiva de los servicios del agua. La separación en dos epígrafes que figura en la definición de servicios relacionados con el agua del artículo 2 de la directiva¹⁰, se interpreta así: [la directiva] *se refiere, por tanto, al abastecimiento [...] y al saneamiento*. De esta manera quedan fuera, por ejemplo, los servicios relacionados con usos hidroeléctricos, que evidentemente no son ni abastecimientos ni saneamiento, pero sí que se benefician de servicios del agua en el sentido de la directiva (extracción, embalse, depósito, distribución) y deben ser contemplados en el análisis de costes.

Por otra parte, en atención a unas presuntas *particularidades en la gestión y el uso de los recursos hídricos* en España, en comparación con el entorno europeo, se revisa el concepto de servicios del agua de la directiva, adoptando la siguiente definición: *"servicios de agua" [son] aquellas actividades que un "agente" lleva a cabo en beneficio de un "usuario" en relación con los recursos hídricos, incluyendo también la protección contra inundaciones, la protección del medio ambiente hídrico y la administración del agua en general*. Este desplazamiento del concepto de servicio, como un elemento físico que media entre los ecosistemas acuáticos y la sociedad que se beneficia de su uso, hacia los agentes – que gestionan la mediación- opera en el mismo sentido reduccionista que las anteriores "interpretaciones", excluyendo la apropiación directa de los servicios cuando no interviene un agente mediador. El caso más evidente lo proporciona el propio texto que comentamos: *Por el contrario, no se consideran [servicios de agua] actividades que un usuario realiza en su propio beneficio (sufragando sus propios costes), como por ejemplo una extracción de aguas subterráneas para uso propio*¹¹. A partir de aquí los usuarios de aguas subterráneas quedan eximidos de contribuir a los costes que generan, sea en el acuífero que explotan, en los ecosistemas asociados o a otros usuarios.

3.3. La recuperación de costes en las leyes autonómicas

Algunas comunidades autónomas con competencias exclusivas en materia de aguas (en sus cuencas internas) han adecuado su legislación propia a la directiva creando, entre otros, nuevos instrumentos de recuperación de costes que incluyen los costes ambientales. Aunque tanto las soluciones adoptadas como su aplicación en la planificación divergen de una ley a otra, en todos los casos suponen un avance –cuando menos potencial- respecto a la legislación estatal. Además, en muchos casos la nueva legislación coincide con la creación de agencias autonómicas del agua, articulándose los mecanismos para garantizar la sostenibilidad financiera de las mismas. Sin entrar en un análisis pormenorizado de los textos legales, que no corresponde aquí, ni de los efectos de su aplicación práctica, lo que es prematuro dado el escaso rodaje de la mayoría de ellos, nos limitaremos a señalar algunos rasgos relevantes para la aplicación del principio de recuperación de costes.

Lamentablemente las declaraciones de los preámbulos no siempre coinciden con lo finalmente establecido en el articulado. Así, por ejemplo, en el caso andaluz¹² a pesar de declararse enfáticamente en el preámbulo que la Ley *enlaza claramente con los principios sustentadores de la Directiva 2000/60/CE* y de aludir más adelante (Art.5) al principio de recuperación de costes *incluidos los medioambientales*, dichos costes no son objeto de una regulación específica en el Título VIII dedicado al régimen económico financiero. En cambio se crea un canon de mejora que grava exclusivamente el uso urbano del agua y que, por contribuir a la financiación de obras de saneamiento, se puede considerar, en parte, un instrumento de recuperación de un coste (de prevención) ambiental. Mayor interés reviste la creación, como ingreso propio de la Comunidad Autónoma, de un *canon de servicios generales para cubrir los gastos de administración de la Agencia Andaluza del Agua destinados a garantizar el buen uso y conservación del agua*, y contribuir de esta manera a la sostenibilidad financiera de la gestión del agua.

¹⁰ DMA Art. 2. Definiciones: 38) «servicios relacionados con el agua»: todos los servicios en beneficio de los hogares, las instituciones públicas o cualquier actividad económica, consistentes en:

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

¹¹ Las citas textuales son de MARM (2009b; 8).

¹² LEY 4/2010, de 8 de junio, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Andalucía

También Galicia ha creado recientemente un canon del agua¹³ con el fin de dotar a la administración autonómica de un instrumento eficaz de recuperación de costes ambientales, cuya recaudación queda afectada al desarrollo de programas de gasto (Art. 44) que promuevan tanto objetivos ambientales:

- a) *La prevención en origen de la contaminación y la recuperación y mantenimiento de los caudales ecológicos.*
- b) *La consecución de los objetivos medioambientales fijados por la legislación y la planificación hidrológica de aplicación, y particularmente la dotación de los gastos de inversión, explotación y gestión de las infraestructuras que se prevean.*

como la sostenibilidad financiera de la administración autonómica del agua:

- c) *El apoyo económico a las administraciones que dentro de la Comunidad Autónoma de Galicia ejerzan competencias en el ámbito del ciclo urbano del agua.*
- d) *Cualesquiera otros gastos que genere el cumplimiento de las funciones que se atribuyen a Aguas de Galicia.*

Las leyes aprobadas por las comunidades autónomas de Cataluña¹⁴ y del País Vasco¹⁵ son, sin duda, las más avanzadas en la convergencia con la directiva. Por lo que se refiere al régimen económico-financiero, en ambos casos se introduce una nueva figura impositiva –el canon del agua– con finalidad ecológica explícita. En el caso vasco (Art. 42) [s]e crea el canon del agua destinado a la protección, restauración y mejora del medio acuático, a la colaboración con las administraciones competentes para el logro de unos servicios eficientes de suministro y saneamiento y a la obtención de la solidaridad interterritorial, que será gestionado por la Agencia Vasca del Agua. Por su parte la ley catalana, en su artículo, 62.1 define el canon del agua como un ingreso específico del régimen económico financiero de la Agència Catalana de l'Aigua, cuya naturaleza jurídica es la de impuesto con finalidad ecológica. Estos instrumentos amplían la capacidad de los gobiernos autonómicos para aplicar los principios de la directiva marco en los procesos de planificación. La recuperación de los costes, especialmente en lo referente a costes ambientales queda liberada en las cuencas internas de estas comunidades autónomas del corsé de la normativa estatal.

3.4. La recuperación de costes en planes y borradores

3.4.1. Antecedentes

La primera aproximación a la recuperación de los costes se realizó en el marco de la redacción de los informes que, según el artículo 5 de la directiva, los estados miembro debían presentar a los cuatro años de la aprobación de la misma. Estos documentos, junto al diagnóstico del estado de los ecosistemas y el análisis de las presiones causantes de su deterioro, debían contener un estudio de los usos económicos del agua y una estimación del grado de recuperación de los costes de los servicios del agua para los distintos tipos de usuario.

La estimación presentada en 2005 por las confederaciones, resultó polémica por la evidente sobreestimación del nivel de recuperación. Los argumentos críticos aportados entonces se pueden consultar de manera resumida en (ODMA, 2007). A pesar de la solidez de los mismos, el Ministerio desoyó las críticas, amparándose fundamentalmente en que sus cálculos eran acordes con el ordenamiento jurídico español vigente, el cual precisamente impide la recuperación íntegra. En 2007 el Ministerio de Medio Ambiente ratificó su posición publicando una monografía sobre precios y costes de los servicios del agua en España (MMA, 2007), elaborada a partir de los informes del artículo 5 de las confederaciones. La difusión de esta publicación se vio reforzada por una campaña de presentación en las principales capitales de las distintas demarcaciones hidrográficas. Los regantes han interpretado este documento como la confirmación oficial de una recuperación suficiente de los costes.¹⁶

Los Esquemas de Temas Importantes aparecidos entre la publicación de los informes del artículo 5 y la presentación de los borradores de los planes aportan poco al debate sobre la recuperación de costes y la política de precios, por lo que, en aras de la brevedad, no los consideraremos aquí.

3.4.2. La estimación del estado actual de la recuperación de los costes

Los planes incluyen en sus memorias una estimación del estado actual de la recuperación de costes desglosado en función de la contribución de los usos doméstico, agrario e industrial. Un resumen del estado actual de la recuperación de costes según los organismos de demarcación puede verse en la Tabla 1. La imagen general que se desprende de las cifras de la tabla es que, salvo excepciones como las del Duero y Miño-Sil, el nivel de recuperación de los costes es elevado en el conjunto del Estado. Por sectores, las tasas de recuperación son de manera sistemática ligeramente más elevadas en la industria que en los usos urbanos, y en ambos casos superan –a mayor distancia– las de los usos agrarios.

¹³ LEY 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia.

¹⁴ DECRET LEGISLATIU 3/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya.

¹⁵ LEY 1/2006, de 23 de junio, de Aguas

¹⁶ Ver por ejemplo Valero de Palma (2009; 77): *Me remito al documento Precios y costes de los servicios de agua en España [...]. Este informe confirma con datos que en España, en la actualidad, la mayoría de los costes del agua se recuperan.* El autor firma el artículo en su calidad de Secretario General de FE-NACORE

Demarcación	Agrario	Urbano	Industrial	Total
Cataluña ¹				65-81
Ebro ²	Borrador de Plan pendiente de presentación			
Júcar	Borrador de Plan pendiente de presentación			
Segura	Borrador de Plan pendiente de presentación			
Mediterráneas ³ (AAA)	78.8	84.7	93.2	84.2
Guadalquivir ⁴	77.9	86.7	86.8	85.2
Guadalete-Barbate ⁵ (AAA)	73.6	90.1	88.2	88.5
Tinto-Odiel-Piedras ⁶ (AAA)	73.4	90.9	93.9	88.2
Guadiana	Borrador de Plan pendiente de presentación			
Tajo	Borrador de Plan pendiente de presentación			
Duero ⁷	38.2	38.6	69.0 (28.7 electr.)	37.9
Miño-Sil ⁸	18.8	33.8	99.8	34.1
Galicia Costa ⁹	39	56	92	62
Cantábrico	Borrador de Plan pendiente de presentación			
Pais Vasco ¹⁰				78.5
Baleares ¹¹				74.5 + c. agricultura
Canarias ¹²				
Tenerife ¹³	100	91	-	94

Tabla 1. Índices porcentuales de recuperación de costes por demarcaciones y usos, según los borradores de los planes hidrológicos de demarcación.

¹ Fuente: ACA (2010; 298) Año 2009. Diferentes escenarios de recuperación.

² La Confederación del Ebro ha presentado un pre-borrador de Plan incompleto. La información sobre recuperación de costes que en él figura no es compatible con el formato de la tabla.

³ AAA (2010a; A9, 45) Año 2007

⁴ CH Guadalquivir (2010; A9, 43) Año 2005

⁵ AAA (2010b; A9, 52) Año 2008

⁶ AAA (2010c; A9, 46) Año 2008

⁷ CHD (2010; 546) Año 2009. En los usos hidroeléctricos la recuperación es del 28.7%

⁸ CHMS (2010; Cap.9, 71) Año 2007

⁹ Xunta de Galicia (2010; Cap.9, 21) El porcentaje que figura aquí en la columna de uso agrario corresponde en realidad a "Otros usos". El índice de recuperación está calculado sobre "Costes imputables" más próximo al de las otras demarcaciones que el estimado sobre costes totales (49%).

¹⁰ URA (2010; 326) Año 2008 El análisis sólo contempla los usos de abastecimiento y saneamiento.

¹¹ Govern de les Illes Balears (s.a.; 308) Año 2005. La recuperación se estima sobre costes totales incluyendo ambientales, entendidos éstos como los costes que representaría cumplir, en la actualidad, la normativa vigente. Ante la imposibilidad de extender este enfoque a la agricultura se indica que no están incluidos.

¹² Según la información que manejamos, en Canarias sólo se ha presentado un Avance del Plan Hidrológico Insular de Tenerife (PHIT)

¹³ CIAT (2008; 37). Año 2006. Para valorar las cifras hay que tener en cuenta lo afirmado en el Avance del PHIT: *el grado de recuperación de costes de los servicios de agua es alto, si bien aún se disfruta de un volumen importante de ayudas.* (CIAT 2010; 93)

Una imagen menos optimista de la gestión real del agua en España se aprecia a través de las cuentas de los organismos de demarcación. Sirva de ejemplo el análisis de las cuentas de la Confederación Hidrográfica del Júcar del año 2009, recogido en la Tabla 2.

Concepto	Ingresos (Recaudación neta)	Gastos (Crédito total)
Operaciones corrientes	16.2	23.2
Operaciones de capital	57.9	93.2
Total op. No financieras	74.1	116.4
Total op. financieras	0.02	0.02
Total presupuesto	74.1	136.4

Fuente: MARM (2010)

Tabla 2. Confederación Hidrográfica del Júcar. Liquidación del presupuesto por capítulos. Ejercicio 2009. Millones de Euros.

La recaudación por operaciones corrientes, es decir por tasas, precios públicos y otros ingresos (6.5 M€) más transferencias corrientes (9.5 M€) e ingresos patrimoniales (0.09 M€) tan solo cubre el 70% de los gastos corrientes. Desde una perspectiva de recuperación íntegra de costes –en un análisis de trazo grueso– los usuarios contribuyeron como máximo a un 12% de los costes financieros (en el sentido de la DMA) de la CHJ en el ejercicio 2009, frente a los valores en torno al 80% que estima la Confederación siguiendo la metodología del Ministerio. Y ello sin tener en cuenta los costes ambientales y del recurso de la DMA¹⁷.

¹⁷ Tampoco las amortizaciones. Según se explicita en las normas de valoración del documento citado: *No se contabilizan amortizaciones [del inmovilizado material e inversiones destinadas al uso general] hasta que se disponga de un inventario con el cual calcularlas.*

Sin embargo, tampoco ésta es una visión completa. Por un lado, se limita a los costes financieros y, por otro, está afectada por las peculiaridades del ejercicio considerado que, en el caso de trabajar con medias, quedarían amortiguadas. En cambio, sí pone de manifiesto la distancia existente entre las cuentas de un organismo de cuenca y la recuperación de los costes. Corominas (2008) obtiene resultados análogos para las cuencas andaluzas.

Las demarcaciones intercomunitarias comparten no sólo la normativa para la elaboración de los planes, en ocasiones muy detallada, sino también las indicaciones metodológicas desarrolladas por el Ministerio para cuestiones específicas, como por ejemplo las económicas. Para el caso concreto del análisis de los costes el documento de referencia utilizado por las confederaciones ha sido el de "Análisis de presupuestos y recuperación de costes por los servicios del agua en España" (MARM 2009b), que recomienda el cálculo del coste anual equivalente (CAE) a precios constantes para la anualización de los costes de inversión. Esta ha constituido también la base metodológica de algunas cuencas internas como las andaluzas o la de Galicia-Costa.

A pesar de esta homogeneidad metodológica de base, los diferentes equipos encargados de la redacción de los planes de cuenca en las confederaciones hidrográficas han contado con autonomía suficiente para adaptar la metodología a sus peculiaridades, resultando diferencias notables en la estimación final de los índices de recuperación.

El estudio del Ministerio no distingue entre usos domésticos e industriales, quedando todos ellos bajo la etiqueta de urbanos. La columna final de la Tabla 3 es, en principio, comparable con la equivalente en la Tabla 1, ya que ambas recogen el índice global de recuperación de los costes por demarcación. Sin embargo, dado que de momento solo dos de las demarcaciones intercomunitarias contempladas en el estudio han presentado sus planes, el resultado de la comparación es muy pobre, limitándose a la constatación de una importante desviación en las cifras, si bien de signo contrario. En el Guadalquivir, la Confederación sobreestima el índice de recuperación (frente a la cifra del Ministerio) mientras que en el Duero la situación es la contraria.

	Alta	Urbanos	Regadío	Otros	Total
Ebro	(en estudio)	66	65	0	57
Júcar	8	80	65	0	65
Segura	21	72	67	0	65
Guadalquivir	23	84	68	0	70 (85.2)*
Guadiana	24	68	52	0	56
Tajo	18	85	19	0	69
Duero	24	77	30	0	54 (37.9)*
Norte	5	79	8	0	56

Fuente: MARM (2009b)

* Entre paréntesis, valor del índice estimado por la Confederación correspondiente, según la memoria del plan. (CHGuadalquivir, 2010; CHD, 2010).

Tabla 3. Índices porcentuales de recuperación de costes por demarcación (intercomunitaria) y uso.

Como se apuntaba más arriba, las confederaciones han seguido criterios diferentes a la hora de estimar determinados costes. Un ejemplo ilustrativo de la diferente aplicación de estos criterios es el de los descuentos por servicios de "bien público" como el de laminación de avenidas. La Confederación Hidrográfica del Guadalquivir aplica un porcentaje general de reducción: *El detalle de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir muestra que un 25% de los servicios que presta el Organismo de Cuenca no son repercutibles a ningún usuario concreto por ser servicios de interés general y el 20% del valor de los embalses tampoco es repercutible por ser la reserva para laminación de avenidas.* (CH Guadalquivir 2010 A9; 23). Esta imputación general, escasamente justificada y ciertamente elevada, contrasta con la estimación detallada por sistemas de explotación realizada por la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil. En esta demarcación se han estudiado por separado los costes imputables a laminación, estimándolos mediante el cálculo de *los daños que las inundaciones causarían en las cosechas en el caso de avenidas ordinarias y en el caso de avenidas extraordinarias (daños de mayor cuantía pero menos frecuentes) y después se anualizan a una tasa de capitalización del 4%*. Los descuentos resultantes se recogen en la Tabla 4

	Laminación	Interés general	Total descuentos
Bárcena	0.31	9.26	9.57
Vilasouto	1.22	0.56	1.78
Total CHMS	0.68	6.46	7.14

Fuente: CHMS (2010b)

Tabla 4. Porcentaje sobre coste total anualizado de los descuentos por laminación de avenidas e interés general en la demarcación Miño-Sil.

Se entiende por descuentos por interés general *ciertos componentes de los presupuestos [de las obras, que] tienen el objetivo de reponer los servicios afectados por la construcción o puesta en marcha de las obras* (CHMS 2010b; A9 115, 127) así como determinadas subvenciones¹⁸.

¹⁸ Las inversiones de fondos FEDER en el servicio de suministro de agua en alta representan el 3,4% del total de inversiones registradas. Dicho nivel de subvención es considerado dentro del concepto de "Deducción por interés general de las obras", pues así lo han considerado los propios estudios económicos de cuenca para la fijación del CR y de la TUA. (CMHS 2010; A9 104).

En las cuencas mediterráneas andaluzas se ha optado por un tercer modelo: una deducción por prevención de avenidas, individualizada por presa, que se fija de manera general en torno al tercio de los costes de inversión contemplados (que no son todos) pero que admite excepciones importantes. Sin embargo, no se detallan los criterios que justifican dichas imputaciones. La Tabla 5 reproduce los datos relativos a la deducción por prevención de avenidas por sistemas de explotación en las cuencas mediterráneas andaluzas.

Sistema de explotación	Porcentaje del canon de presas asociado a la prevención de avenidas
Campo de Gibraltar	32.4
Costa del Sol Occidental	33.2
Sistema Guadalhorce	30.2
Embalse del Limonero	80.0
Embalse de la Viñuela	27.6
Embalse de Benínar	33.3
Embalse de Cuevas de Almanzora	33.3
TOTAL	35.1

Fuente: AAA (2010a)

Tabla 5. Porcentaje del canon de presas asociado a la prevención de avenidas en las cuencas mediterráneas andaluzas, por sistema de explotación. Año 2007.

A estos valores hay que añadir otras deducciones –entre ellas la relativa a futuros usuarios. Al final del proceso, [e]l total de los costes calculados [correspondientes al suministro en alta] por estos tres conceptos –usuarios actuales, usuarios futuros y laminación de avenidas-, en los cuales no se incluyen las subvenciones de capital ni otros costes no repercutidos [...] asciende a 19,8 millones de euros, de los que solamente un 64%, [...] son objeto de facturación anual y, por lo tanto, susceptibles de convertirse en ingresos por los servicios prestados. (AAA 2010; A9, 36) Ingresos potenciales, ya que el nivel de impagados (que se pretende consolidar, en el futuro, en el 15%,) fue del 36% de media sobre la facturación en el quinquenio de referencia (1998-2003).

Costes ambientales y del recurso.

La aplicación práctica del principio de recuperación de los costes ambientales y del recurso se ve lastrada, como era de esperar, por la debilidad conceptual de los trabajos del grupo de economía de la estrategia común de implementación, especialmente del específico destinado a precisar dichos conceptos (CIS 2004).

En la mayor parte de los planes se renuncia expresamente a la estimación de los costes ambientales y del recurso, limitándose las memorias a repetir las fórmulas vacías de contenido de los documentos orientativos del Ministerio. Por ejemplo, el Anejo 9 de la memoria del Proyecto de Plan Hidrológico de la Demarcación Guadalete-Barbate, relativo a la recuperación de costes, reproduce textualmente la definición de la IPH: *Los costes del recurso se deben valorar como el coste de escasez, entendido como el coste de las oportunidades a las que se renuncia cuando un recurso escaso se asigna a un uso en lugar de a otro u otros. Para analizar el coste de escasez se describirán los instrumentos de mercado y cómo estos permiten mejorar la asignación económica del recurso y los caudales ambientales.* (AAA, 2010b; 9). Más adelante se hace referencia a la dificultad de separar los costes ambientales –entendidos como los relacionados con las externalidades que fundamentalmente se producen en los procesos de extracción y vertido, cuando éstos afecten a otros usuarios o a los ecosistemas- de los costes del recurso (AAA, 2010b; 3); para finalmente renunciar a cualquier aproximación, a pesar de indicar, citando a la IPH, *que los costes ambientales se deben valorar como el coste de las medidas establecidas para alcanzar los objetivos ambientales, incluyendo las adoptadas tanto por las administraciones competentes como por los usuarios.* (AAA; 2010b; 9).

Este patrón -con algunas variaciones- es común a la mayor parte de los planes analizados. En general, se reproducen las indicaciones de las guías europeas y de la instrucción de planificación; a continuación se señala la falta de consenso y de directrices prácticas, para finalmente, justificar la renuncia a estimar los costes ambientales y del recurso¹⁹. Sin embargo conviene destacar que también hay excepciones, en las que se manifiesta la preocupación por avanzar en el esclarecimiento conceptual y práctico de los costes ambientales y del recurso. Tal es el caso de los planes del Duero y del Miño-Sil.

En ambos casos se ha realizado un esfuerzo para estimar costes ambientales –siguiendo la instrucción de planificación hidrológica- como los costes previstos de las medidas necesarias para prevenir, evitar, mitigar o reparar los daños (CHMS, 2010a; 83). Se consideran medidas agrupadas en tres categorías:

¹⁹ Así, en el plan del Guadalquivir: *En cuanto a los costes del recurso, en esta Demarcación se propone emplear la doctrina general mantenida en Europa consistente en que la definición de los mismos es ambigua y se opta por la solución práctica de integrarlos dentro los costes ambientales como un conjunto indivisible. [Los costes ambientales pueden estimarse como las externalidades negativas netas (descontadas las positivas que pudiera haber) del uso de agua. Estas externalidades son difíciles de calcular...]* (CH Guadalquivir 2010, A9; 26, 28)

En el caso de Galicia-Costa: *Conviene señalar que en el presente documento se hace un análisis de los costes financieros asociados a la prestación de los servicios de agua, sin entrar en la valoración de los costes ambientales y del recurso...* Xunta de Galicia (2010, A9; 1)

- a) Saneamiento y depuración
- b) Restauración de ríos y zonas húmedas
- c) Planificación y control

Esto supone un avance notable respecto a planteamientos anteriores todavía no corregidos en otras demarcaciones, ya que se adopta como criterio de estimación de mínimos el coste de determinadas medidas previamente identificadas; se calcula su volumen para el periodo de ejecución del plan y se interpreta correctamente la transferencia de la categoría de costes ambientales a costes financieros durante la realización del plan. Sin embargo, no se establecen mecanismos de asignación y recuperación, que siguiendo el principio quien contamina (deteriora) paga, contribuyan a incentivar un uso eficiente del agua y la recuperación de los sistemas. Por otra parte, persisten todavía limitaciones en cuanto a la integración de la estimación de los costes en el proceso de participación en relación con la selección de medidas apoyada en el análisis coste-eficacia. La evaluación de los costes ambientales es importante más allá del contexto de la recuperación -concretamente en el proceso de selección de las medidas- para poder incorporar aspectos no monetizables, especialmente en el caso de deterioro irreversible. De hecho, una de las mayores debilidades conceptuales de los planes se deriva de la interpretación de medidas y costes ambientales, reducida, en general, a los de saneamiento y a obras de "mejora ambiental". Esta visión reduccionista implica, en la práctica, que si no hay obra no hay coste ambiental, aunque sí pueda haber deterioro ambiental.

El plan de las Islas Baleares ejemplifica esta situación. Este es el único plan que estima los costes ambientales actuales desvinculados de las medidas propuestas para 2015: *Según se plantea en la metodología aplicada en la cuenca piloto del Júcar, una manera de calcular los costes ambientales consiste en analizar los costes que representaría cumplir, en la actualidad, la normativa vigente (sin tener en cuenta todavía los costes que supondría la aplicación de la Directiva Marco del Agua)*. (ABAQA 2010; 103). Se consideran tres tipos de costes ambientales:

- a) los derivados del mal estado de los acuíferos, como *el coste unitario total medio de una desaladora (tecnología de ósmosis inversa) aplicado al equivalente del volumen de extracciones de agua de las UH consideradas "UH con impacto ambiental"*. (Id.; 108)
- b) los asociados a los vertidos urbanos como *el coste que los operadores de saneamiento tendrían que soportar hoy para cumplir con los requerimientos de la citada directiva [relativa al tratamiento de aguas residuales urbanas (91/271/CEE)]*. (Id.; 110); y
- c) *el coste ambiental derivado del sector agrícola [que] vendría determinado por el coste que supone para el sector el cumplimiento de dicho código [de Buenas Prácticas Agrarias]* (Id.; 115)

Sin embargo, independientemente de la valoración de las *proxys* elegidas, sólo se pueden estimar los dos primeros, para los que existen referencias de costes de inversión y mantenimiento de las obras de saneamiento y depuración, por un lado, y de desalación, por otro. Los costes ambientales asociados al sector agrario que se relacionan con cambios de comportamiento e innovación tecnológica no pueden ser cuantificados en términos monetarios.

Por último cabe mencionar el enfoque de la Agència Catalana de l'Aigua, que considera un ámbito de actuación llamado "Medi" que incluye *[l]es activitats [...] relacionades amb la prevenció d'avingudes i inundacions i la preservació del recurs i les millores ambientals*. (ACA 2010; 272). Los costes previstos por las medidas adoptadas en este ámbito -junto con las de disponibilidad y saneamiento- integran los costes que se deben recuperar (no necesariamente a los usuarios) para garantizar la financiación del plan y la sostenibilidad económica de la agencia.

Todos los planes analizados adolecen, en mayor o menor medida, de la falta de integración de los diferentes componentes de la planificación. El tratamiento insuficiente, cuando no la omisión, de los costes ambientales en el análisis de costes desvincula la esfera económica de la política de aguas de la dimensión biofísica. La selección en procesos participativos de las medidas más coste-eficaces o el establecimiento de excepciones justificadas por costes desproporcionados, se ven afectados por la debilidad y la fragmentación del análisis de costes.

4. CONCLUSIONES

1. La heterogeneidad de planteamientos y metodologías de cálculo dificulta la comparabilidad de los resultados. A pesar de ello se puede concluir de manera general que el índice de recuperación actual de los costes es bajo y, en cualquier caso insuficiente para la realización de los objetivos de la directiva.
2. Las administraciones del agua han realizado un esfuerzo por mejorar las estimaciones de los informes del artículo 5 y por cumplir las indicaciones de la IPH. Se ha completado la información relativa a los costes financieros mediante el análisis de los presupuestos de los agentes que median en los servicios del agua. Sin embargo, siguen existiendo lagunas y problemas de calidad de la información debido a la heterogeneidad de los sistemas contables y a la opacidad de numerosos agentes.
3. El tratamiento de los costes ambientales y del recurso es muy deficiente en la mayoría de las demarcaciones. Las administraciones más avanzadas estiman los costes ambientales monetizables para el periodo 2010-2015, como coste de las medidas ambientales, pero los instrumentos de repercusión están por desarrollar. No se consideran costes ambientales no monetizables.
4. La legislación interna vigente impone limitaciones al pleno desarrollo de la directiva y, concretamente a la aplicación del principio de re-

- recuperación de los costes, debido a la deficiente transposición de la directiva. Frente a esta situación se han producido dos tipos de reacción:
- a) adaptación pasiva al marco legal
 - b) intento de superar las limitaciones mediante la legislación autonómica
5. La actual política de precios no constituye un incentivo para el uso eficiente del agua compatible con la recuperación de los ecosistemas acuáticos. No se ha desarrollado la política de precios contemplada en el artículo 9 de la DMA.
 6. La renuncia a una recuperación suficiente de los costes compromete la financiación de los organismos de demarcación y de los propios planes de gestión.
 7. La actual estructura de recuperación de costes y buena parte de las propuestas de recuperación futuras son injustas. No solo en lo que atañe a los costes ambientales, que no se repercuten según el principio de quien contamina paga, sino que la recuperación desigual de los costes financieros según los tipos de usuarios puede pervertir el principio del contaminador pagador hasta invertirlo, recompensando a quien deteriora.
 8. La mejora de la planificación exige la integración del análisis de costes con otros aspectos de la directiva más allá de la recuperación de costes a través de la política de precios. El análisis de costes es fundamental en la selección de medidas y en la justificación de excepciones mediante procesos participativos. Obviar los costes ambientales en este contexto vacía de contenido la política de aguas propugnada por la Unión Europea.

Bibliografía

- AAA - Agencia Andaluza del Agua (2010a) *Proyecto de Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas*. Anejo 9: Recuperación de los costes de los servicios del agua.
- AAA - Agencia Andaluza del Agua (2010b) *Proyecto de Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica Guadalete-Barbate*. Anejo 9: Recuperación de los costes de los servicios del agua
- AAA - Agencia Andaluza del Agua (2010c) *Proyecto de Plan hidrológico de la demarcación Tinto, Odiel y Piedras*. Anejo 9: Recuperación de los costes de los servicios del agua.
- ABAQA - Agència Balear de l'Aigua i de la Qualitat Ambiental (2007) *Análisis económico detallado y de la recuperación de costes de los servicios del agua en la Demarcación Hidrográfica de las Islas Baleares en relación a la implementación de la Directiva 2000/60/CE de aguas (período 2006-2007)*. Govern de les Illes Balears. Conselleria de Medi Ambient
- ACA - Agencia Catalana de l'Aigua (2010) *Pla de gestió del districte de conca fluvial de Catalunya*. Generalitat de Catalunya. Departament de Medi Ambient i Habitatge
- Arrojo, P. & Sánchez, L. (2004) *Valoración económica y financiera de los trasvases previstos en el Plan Hidrológico Nacional Español*, Documento de Trabajo. Revista de la Facultad de CC. Económicas y Empresariales de la Universidad de Zaragoza. Zaragoza.
- Arrojo, P. (2008) *Luces y sombras de una legislatura histórica en materia de gestión de aguas*. Panel científico técnico de seguimiento de la política del agua, Fundación Nueva Cultura del Agua-Universidad de Sevilla, Sevilla
- CHD – Confederación Hidrográfica del Duero (2010) *Plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Duero. Propuesta de proyecto de Plan Hidrológico de Cuenca. Memoria y Normativa. Borrador para consulta pública*, Valladolid
- CHE – Confederación Hidrográfica del Ebro (2010) *Memoria del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro 2010-2015. Anexo IX Recuperación de los costes de los servicios del agua. Versión 2.0*, Zaragoza, marzo de 2010
- CHGuadalquivir – Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (2010) *Propuesta de Proyecto de Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir*
- CHMS – Confederación Hidrográfica del Miño-Sil (2010a) *Plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Miño-Sil. Capítulo 9. Análisis económico de los usos del agua*
- CHMS – Confederación Hidrográfica del Miño-Sil (2010b) *Plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Miño-Sil. Anejo 9. Recuperación de costes de los servicios del agua*
- CIAT - Consejo Insular de Aguas de Tenerife (2008) *Esquema provisional de temas importantes. Memoria*. Cabildo de Tenerife
- CIS (2004) *Common Implementation Strategy, Working Group 2B Assessment of Environmental and Resource Costs in the Water Framework Directive* Information sheet prepared by Drafting Group ECO2, June 2004
- Corominas Masip, J. (2008) *¿Modernización o reconversión de regadíos? Dimensiones socio-económicas, ambientales y territoriales*, VI Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua, Vitoria-Gasteiz, Diciembre 2008
- Ferrer, G. & La-Roca, F. (2006) *El papel de la economía en el desarrollo e implementación de la Directiva Marco del Agua. Ambigüedad conceptual y problemas prácticos*. X Jornadas de Economía Crítica, Barcelona, Marzo 2006
- La Calle, A. (2008) *La adaptación española de la Directiva marco del agua* Panel científico técnico de seguimiento de la política del agua, Fundación Nueva Cultura del Agua-Universidad de Sevilla, Sevilla
- La-Roca, F. (2008) *El desarrollo de la DMA y los nuevos instrumentos económicos en la gestión del agua*, Panel científico-técnico de seguimiento de la política de aguas, Fundación Nueva Cultura del Agua, Sevilla-Zaragoza
- La-Roca, F. & Ferrer, G. (2007) *La economía en el desarrollo de la Directiva Marco del Agua*, *Observatorio Medioambiental*, Vol. 10; pp. 179-198

- MARM – Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino (2009a) *Anejo Xxx [sic] Recuperación de costes de los servicios del agua. Versión 2.0*, Madrid, enero de 2009
- MARM – Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino (2009b) *Análisis de presupuestos y recuperación de costes por los servicios de agua en España. Borrador*. Madrid, mayo de 2009
- MARM – Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino (2010) *Resolución de 30 de julio de 2010, de la Confederación Hidrográfica del Júcar, por la que se publican las cuentas anuales del ejercicio 2009*, BOE núm. 201, 19 de agosto de 2010; 73114 - 73132
- MMA – Ministerio de Medio Ambiente (2007) *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*, Madrid
- Molle, F. & Berkoff, J. (2007) *Water Pricing in Irrigation: Mapping the Debate in the Light of Experience* en Molle, F. & Berkoff, J.(eds.) *Irrigation Water Pricing. The Gap Between Theory and Practice*. CAB International, Oxfordshire (UK) – Cambridge, MA (USA)
- ODMA – Observatorio de la Directiva Marco del Agua (2007) *Análisis de la implementación de la directiva marco del agua en España 2005-2006*, Proyecto FNCA-AQUANET "Seguimiento de la implementación de la DMA en España", Fundación Nueva Cultura del Agua, Zaragoza
- Tello, E. (2000) La "guerra del agua" en Barcelona. Alternativas económico-ecológicas para un desafío socioambiental, en Estevan, A., y Viñuales, V. (comp.), *La eficiencia del agua en las ciudades*, Bakeaz/Fundación Ecología y Desarrollo, Bilbao; pp.277-298;
- Tello, E. (2004) Lliçons de la "guerra de l'aigua" a l'àrea metropolitana de Barcelona, i la seva incidència al Baix Llobregat, en Prat, N., i Tello,E.(eds.), *El Baix Llobregat. Història i actualitat ambiental d'un riu*, Centre d'Estudis Comarcals del Baix Llobregat / Fundació AGBAR, Sant Feliu de Llobregat; pp. 226-243
- URA – Agencia Vasca de Agua (2010) *Proyecto de Plan Hidrológico. Memoria del Plan Hidrológico de las Cuencas Internas del País Vasco. Documento Borrador*.
- Valero de Palma (2009) El punto de vista de los regantes ante la directiva marco, *Ingeniería y territorio*, nº85; pp. 70-77
- Xunta de Galicia (2010) *Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa. Capítulo 9. Análisis económico del uso del agua*. Conselleria de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas, Santiago de Compostela