

RECUPERACIÓN DE COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA



Enero
2009

Demarcación Hidrográfica del Cantábrico

DOCUMENTO INFORMATIVO

PARTICIPACIÓN ACTIVA DEL PLAN HIDROLÓGICO DE CUENCA



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE MEDIO AMBIENTE,
Y MEDIO RURAL Y MARINO

CONFEDERACIÓN
HIDROGRÁFICA
DEL CANTÁBRICO

Índice

1. INTRODUCCIÓN	3
2. BASE NORMATIVA	5
2.1. DIRECTIVA MARCO DEL AGUA.....	5
2.2. TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE AGUAS.....	6
2.3. REGLAMENTO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA.....	7
2.4. INSTRUCCIÓN DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA.....	8
3. METODOLOGÍA Y DESCRIPCIÓN DE LOS SERVICIOS DEL AGUA	11
3.1. SERVICIOS URBANOS.....	12
3.1.1. Galicia.....	12
3.1.2. Castilla y León.....	13
3.1.3. Asturias	13
3.1.4. Cantabria.....	13
3.1.5. País Vasco.....	14
3.1.6. Navarra.....	14
3.1.7. Sistema de explotación: Ebro - Besaya.....	15
3.2. TRABAJOS PREVISTOS.....	15
3.3. FUENTES DE INFORMACIÓN	16
3.4. MAPA COMPETENCIAL DE LOS SERVICIOS DEL AGUA	17
3.4.1. Fuentes de financiación en los servicios del agua.....	19
4. COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA	23
4.1. CAPTACIÓN Y TRANSPORTE.....	25
4.2. DISTRIBUCIÓN Y RECOGIDA.....	25
4.3. COSTES AMBIENTALES Y DEL RECURSO.....	25
4.4. COSTE TOTAL DE LOS SERVICIOS DEL AGUA	26
4.4.1. Subvenciones a los servicios del agua	26
5. INGRESOS POR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DEL AGUA	29
5.1. TARIFAS APLICADAS Y DESCUENTOS.....	29
5.2. INGRESOS POR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DEL AGUA.....	29
5.2.1. Sistemas tarifarios.....	30
6. RECUPERACIÓN DE COSTES	35
6.1. CONCEPTOS GENERALES.....	35
6.2. EXCEPCIONES A LA RECUPERACIÓN DE COSTES	38
6.2.1. Captación, extracción, embalse y transporte de agua	38
6.2.2. Potabilización y distribución de agua urbana	39
6.2.3. Recogida y tratamiento de las aguas residuales urbanas	40
7. DESCRIPCIÓN DE MEDIDAS PARA IMPLEMENTAR EL PRINCIPIO DE RECUPERACIÓN DE COSTES	41
8. CONCLUSIONES SOBRE EL ESTADO DE LA RECUPERACIÓN DE COSTES	45

Recuperación de costes de los servicios del agua

DOCUMENTO INFORMATIVO DE PARTICIPACIÓN ACTIVA

1. INTRODUCCIÓN

La Directiva Marco del Agua (DMA), incorporada al ordenamiento jurídico español mediante el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA) y el Reglamento de Planificación Hidrológica (RPH), determina que los Estados Miembros de la Unión Europea deberán establecer las medidas necesarias para alcanzar el buen estado de las masas de agua superficiales, subterráneas y costeras a más tardar a los 15 años después de la entrada en vigor de la Directiva. (Ver apartado 2 BASE NORMATIVA).

En lo que se refiere al régimen económico del uso del agua, la Directiva en su artículo 9 determina que se deberá aplicar el **principio de recuperación de costes y el principio de quien contamina paga**. En particular, la Directiva determina que para el año 2010 los Estados Miembros deben asegurar que los precios del agua incorporen incentivos para un uso eficiente del agua y una contribución adecuada de los diferentes usos al coste de los servicios. Conforme al artículo 9.2 de la DMA los planes hidrológicos de cuenca deben **informar sobre las medidas adoptadas** para implementar los principios señalados y sobre la contribución de los diferentes usos a la recuperación de costes. El TRLA y el RPH transponen todos estos requerimientos al derecho español.

El presente documento presenta las claves y metodología del análisis económico relativo a la recuperación de costes, que se está realizando en la DHC, para dar cumplimiento a lo dispuesto en la DMA y la correspondiente legislación nacional.

Así, el documento final sobre Recuperación de Costes deberá incluir las siguientes cuestiones, tal y como señala el apartado 7.1 de la Instrucción de Planificación Hidrológica (IPH):

- a. Los servicios del agua, describiendo los agentes que los prestan, los usuarios que los reciben y las tarifas aplicadas.
- b. Los costes de los diferentes servicios del agua, incluyendo los costes de las inversiones, los costes de capital, los costes contables y las subvenciones, así como los costes administrativos, de operación y mantenimiento.
- c. Los costes ambientales y del recurso.
- d. Los descuentos, como los debidos a laminación de avenidas o a futuros usuarios.
- e. Los ingresos por los servicios del agua.
- f. El nivel actual de recuperación de costes, especificando la contribución efectuada por los diversos usos del agua, desglosados, al menos, en abastecimiento, industria y agricultura.

Además, la recuperación de costes deberá recoger tres diferentes análisis:

- El nivel actual de recuperación de costes.
- La previsión del nivel de recuperación de costes, teniendo en cuenta las proyecciones de suministro y demanda de agua, el coste de los programas de medidas y las tarifas de agua previstas.
- La aplicación de excepciones al principio de recuperación de costes.

2. BASE NORMATIVA

El marco normativo para el estudio de la recuperación de costes viene definido por la Directiva Marco del Agua (DMA), incorporada al ordenamiento jurídico español mediante el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA) y el Reglamento de Planificación Hidrológica (RPH). Además, la Instrucción de Planificación Hidrológica (IPH) detalla los contenidos y define su ubicación dentro de los Planes Hidrológicos de Cuenca (PHC). En este capítulo se presenta una breve síntesis de los contenidos de esta normativa que se refieren al análisis de recuperación de costes.

2.1. DIRECTIVA MARCO DEL AGUA

La Directiva Marco del Agua (DMA) 2000/60/CE define en su artículo 9 los criterios para el análisis sobre la recuperación de costes.

Conforme al artículo 9.1, los Estados Miembros tendrán en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los del recurso, de conformidad con el principio de quien contamina, paga.

El artículo 9.1 de la Directiva señala también que a la hora de tener en cuenta el principio de recuperación de costes hay que considerar al menos los servicios de agua a los usos *industriales, a los hogares y a la agricultura*. Fija como horizonte temporal el año 2010 para que los Estados Miembros garanticen 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 Directiva*.

La Directiva Marco también determina que los Estados Miembros tendrán en consideración los efectos sociales, ambientales y económicos, así como las condiciones geográficas y climáticas, a la hora de aplicar este principio.

Uno de los aspectos de mayor dificultad es el análisis de los costes ambientales y del recurso. El artículo 9.1 de la DMA especifica que el principio de recuperación de costes ha de considerar no solo el coste financiero de los servicios sino también los costes ambientales y los del recurso. Los costes ambientales están relacionados con las externalidades que fundamentalmente se producen en los procesos de extracción y vertido cuando estos afecten a otros usuarios o a los ecosistemas. Los costes del recurso se refieren al valor de escasez del agua.

El Anejo III de la DMA señala que el análisis económico que se debe llevar a cabo como parte de la caracterización de las cuencas hidrográficas debe contener un nivel suficiente de detalle para:

1. *Efectuar los cálculos pertinentes necesarios para tener en cuenta, de conformidad con el artículo 9, el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, tomando en consideración las proyecciones a largo plazo de la oferta y la demanda de agua en la demarcación hidrográfica y, en caso necesario:*

- Las previsiones del volumen, los precios y los costes asociados con los servicios relacionados con el agua, y
 - Las previsiones de la inversión correspondiente, incluidos las previsiones relativos a dichas inversiones.
2. *Estudiar la combinación más rentable de medidas que, sobre el uso del agua, deben incluirse en el programa de medidas de conformidad con el artículo 11, basándose en las previsiones de los costes potenciales de dichas medidas.*

2.2. TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE AGUAS

El Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA), compuesto por el Real Decreto Legislativo (RDL) 10/2001, de 5 de julio, y sus sucesivas modificaciones, entre las cuales cabe destacar la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, la Ley 11/2005, de 12 de junio, y el Real Decreto Ley 4/2007, de 13 de abril, incorpora la mayor parte de los requerimientos de la Directiva Marco del Agua (DMA) al ordenamiento jurídico español.

El artículo 111 bis incluido en el Título VI que trata del régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hidráulico, hace referencia a la aplicación del principio de recuperación de costes por parte de las Administraciones Públicas competentes en el sector.

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

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

Asimismo, menciona la importancia del objetivo fundamental que se persigue con la aplicación de esta normativa, que no es otro que la mejora de la eficiencia en el uso del agua (apartado 2 del artículo 111 bis).

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

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

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

En el apartado 3 del artículo 111 bis, el TRLA, al igual que la Directiva Marco del Agua, incorpora un elemento que pretende flexibilizar la aplicación de los principios arriba señalados:

3. *Para la aplicación del principio de recuperación de costes se tendrán en cuenta las consecuencias sociales, ambientales y económicas, así como las condiciones geográficas y climáticas de cada*

territorio, siempre y cuando ello no comprometa ni los fines ni el logro de los objetivos ambientales establecidos.

La obligación de desarrollar los análisis sobre recuperación de costes dentro de la formulación de los Planes Hidrológicos de Cuenca viene recogida en el artículo 42 apartado f del TRLA.

Artículo 42. Contenido de los planes hidrológicos de la cuenca

1. Los planes hidrológicos de cuenca comprenderán obligatoriamente:

...

- f. Un resumen del análisis económico del uso del agua, incluyendo una descripción de las situaciones y motivos que puedan permitir excepciones en la aplicación del principio de recuperación de costes.*

2.3. REGLAMENTO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

El Reglamento de Planificación Hidrológica (RPH), aprobado mediante Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, recoge y desarrolla las disposiciones del texto refundido de la Ley de Aguas relevantes para el proceso de planificación hidrológica.

En su artículo 4 define el contenido obligatorio de los planes de cuenca, repitiendo lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Aguas:

Los planes hidrológicos de cuenca comprenderán obligatoriamente:

...

- f. Un resumen del análisis económico del uso del agua, incluyendo una descripción de las situaciones y motivos que puedan permitir excepciones en la aplicación del principio de recuperación de costes.*

El artículo 42 del Reglamento de Planificación Hidrológica contiene una serie de disposiciones relativas a la recuperación del coste de los servicios del agua y la información a incluir en los planes de cuenca:

- 1. Las autoridades competentes tendrán en cuenta el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con la gestión de las aguas, incluyendo los costes ambientales y del recurso, en función de las proyecciones a largo plazo de su oferta y demanda.*
- 2. El plan hidrológico incluirá la siguiente información sobre la recuperación de los costes de los servicios del agua:*
 - a. Los servicios del agua, describiendo los agentes que los prestan, los usuarios que los reciben y las tarifas aplicadas.*
 - b. Los costes de capital de las inversiones necesarias para la provisión de los diferentes servicios de agua, incluyendo los costes contables y las subvenciones, así como los costes administrativos, de operación y mantenimiento.*
 - c. Los costes ambientales y del recurso.*
 - d. Los descuentos, como los debidos a laminación de avenidas o a futuros usuarios.*

- e. Los ingresos de los usuarios por los servicios del agua.
- f. El nivel actual de recuperación de costes, especificando la contribución efectuada por los diversos usos del agua, desglosados, al menos, en abastecimiento, industria y agricultura. en los artículos 44 a 53, ambos inclusive.
3. Para cada sistema de explotación se especificarán las previsiones de inversiones en servicios en los horizontes del Plan.
4. El plan hidrológico incorporará la descripción de las situaciones y motivos que permitan excepciones en la aplicación del principio de recuperación de costes, analizando las consecuencias sociales, ambientales y económicas, así como las condiciones geográficas y climáticas de cada territorio, siempre y cuando ello no comprometa ni los fines ni el logro de los objetivos ambientales establecidos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 111 bis 3 del texto refundido de la Ley de Aguas.
5. El análisis de recuperación de costes se realizará tanto en las unidades de demanda definidas en el plan hidrológico conforme a lo establecido en el artículo 13 como globalmente para el conjunto de la demarcación hidrográfica.

La siguiente tabla presenta un resumen de la transposición de los artículos de la Directiva Marco del Agua (DMA) relativos a la recuperación de costes, al ordenamiento jurídico español a través del Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA) y del Reglamento de Planificación Hidrológica (RPH).

Tabla 1. *Transposición de los artículos de la DMA relativos a la recuperación de costes.*

DIRECTIVA MARCO DEL AGUA	TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE AGUAS	REGLAMENTO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA
Art 9 (1)	111 bis (1) – (3)	42 y 4 f)
(2)	42 (1) f)	
(3)	--	
(4)	111 bis (3)	
Anexo III a)		
b)		61

2.4. INSTRUCCIÓN DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

La Instrucción de Planificación Hidrológica (IPH) recoge y desarrolla los contenidos del Reglamento de Planificación Hidrológica (RPH) y del Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA).

En su apartado 1.2 de definiciones señala lo siguiente:

68. Usos del agua: las distintas clases de utilización del recurso, así como cualquier otra actividad que tenga repercusiones significativas en el estado de las aguas. A efectos de la aplicación del

principio de recuperación de costes, los usos del agua deberán considerar, al menos, el abastecimiento de poblaciones, los usos industriales y los usos agrarios (artículo 40 bis j TRLA).

El apartado 6.6 contiene varias disposiciones acerca del análisis de costes desproporcionados. Entre otros señala lo siguiente:

El análisis de la capacidad de pago de los usuarios y de la capacidad presupuestaria de los entes públicos tendrá en cuenta lo siguiente:

- a. *Para las medidas cuyo coste se pueda repercutir a los usuarios, se calculará el incremento de precios de los servicios del agua en el supuesto de plena recuperación de costes, individualizado por tipo de servicio y por tipo de uso, en relación con la renta disponible de los hogares o los márgenes de beneficios de las actividades económicas. Se analizarán específicamente las consecuencias adversas de la distribución de los costes de las medidas en los grupos de usuarios más vulnerables.*

El capítulo 7 de la Instrucción de Planificación Hidrológica está dedicado al análisis de la recuperación de costes. Describe el proceso a realizar en 7 apartados.

El apartado 7.1 de disposiciones generales describe la información que deben incluir los planes hidrológicos.

El plan hidrológico incluirá un resumen del análisis de los costes, los ingresos y el nivel de recuperación del coste de los servicios del agua, incluyendo al menos la siguiente información:

- a. *Los servicios del agua, describiendo los agentes que los prestan, los usuarios que los reciben y las tarifas aplicadas.*
- b. *Los costes de los diferentes servicios del agua, incluyendo los costes de las inversiones, los costes de capital, los costes contables y las subvenciones, así como los costes administrativos, de operación y mantenimiento.*
- c. *Los costes ambientales y del recurso.*
- d. *Los descuentos, como los debidos a laminación de avenidas o a futuros usuarios.*
- e. *Los ingresos por los servicios del agua.*
- f. *El nivel actual de recuperación de costes, especificando la contribución efectuada por los diversos usos del agua, desglosados, al menos, en abastecimiento, industria y agricultura.*

El plan hidrológico también recogerá las previsiones de las inversiones previstas por los diferentes agentes para cada uno de los servicios del agua.

Las cuantías económicas se valorarán a precios constantes indicándose el año de referencia utilizado.

El apartado 7.2 define el ámbito de aplicación del análisis:

El análisis de recuperación de costes se realizará para cada sistema de explotación y para el conjunto de la demarcación, basándose fundamentalmente en información recabada de los agentes que prestan los servicios del agua.

Los apartados 7.3 a 7.6 describen los contenidos del análisis.

El apartado 7.3 trata de los costes de los servicios del agua. Señala que *el plan hidrológico incluirá información sobre los costes totales de prestación de los servicios del agua considerando tanto los servicios imputables como los no imputables a los usuarios. Los costes se expresarán como costes anuales equivalentes.*

El apartado 7.4 se refiere a los costes ambientales y del recurso. Determina que los primeros se valoran como *el coste de las medidas establecidas para alcanzar los objetivos ambientales*, y los segundos 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.*

El apartado 7.5 trata de los ingresos que los agentes perciben por los servicios del agua. Determina que se deben considerar *los ingresos totales por los servicios del agua derivados de tarifas, tasas, precios públicos, impuestos ambientales y derramas aplicados a cada uno de los servicios relacionados con el agua, desglosando esta información por tipo de servicio e incluyendo, al menos, los usos urbanos, industriales y agrarios.*

El apartado 7.6 que se refiere al nivel de recuperación de costes determina que *el índice de recuperación de costes se obtendrá calculando el cociente entre el ingreso y el coste por los servicios del agua.*

3. METODOLOGÍA Y DESCRIPCIÓN DE LOS SERVICIOS DEL AGUA

Según las definiciones del artículo 2 de la DMA, los servicios del agua objeto de un estudio de recuperación de costes incluyen todos los servicios en beneficio de hogares, instalaciones públicas o cualquier actividad económica que consistan en:

- Extracción, almacenamiento, tratamiento, distribución de aguas superficiales y subterráneas.
- Recogida y depuración de aguas residuales que vierten posteriormente al medio natural.

Por otra parte, el artículo 9 de la DMA señala que a la hora de tener en cuenta el principio de recuperación de costes hay que considerar al menos los usos: doméstico, industria y agricultura.

Teniendo en cuenta las características propias de la prestación del servicio a los diferentes usuarios y las principales demandas en el ámbito de la DHC, **la estimación de la recuperación de costes de los servicios del agua en la DHC considerará los servicios del agua urbana, entendiendo que estos abastecen a la mayor parte de la población (uso doméstico) y a la industria¹ conectada a la red.**

Otros usos conectados a la red pero que son de relativa menor importancia en el marco de los costes e ingresos por el servicio, son los usos turísticos, ganadería, regadíos de particulares y usos municipales. En cuanto al uso en el regadío, así como en la ganadería, en la mayoría de los municipios no se disponen de datos sobre volúmenes facturados ni se determina una tarifa específica para dichos usos, siendo lo más habitual considerar una tarifa para “usos domésticos” y “usos no domésticos”, además de los industriales.

Las grandes industrias (grandes consumidoras) suelen contar con sistemas autónomos de abastecimiento y depuración, por lo que se puede asumir que la recuperación de costes financieros es total.

Las industrias con servicios autónomos, al igual que las centrales térmicas e hidroeléctricas, cuentan con concesiones de parte de la Confederación Hidrográfica, las cuales establecen los límites de caudal de toma y características de vertido al medio, por lo que estos usuarios se valorarán desde el punto de vista de los costes ambientales y del recurso.

En la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico (DHC) las condiciones físicas implican un elevado número de sistemas del agua, se podría decir que uno por valle fluvial, cada uno gestionado por diferentes agentes gestores y que a su vez pueden tener competencias en parte del servicio o en el ciclo integral del agua (abastecimiento y saneamiento).

Teniendo en cuenta la configuración de la prestación de los servicios del agua en la Demarcación y la información disponible, la recuperación de los costes se valorará según los **grandes sistemas de gestión**, los cuales a su vez abarcan la mayoría de población y por tanto un porcentaje elevado de los volúmenes consumidos por parte de la población e industria conectada a las redes municipales (servicios urbanos).

¹ En el caso particular del uso industrial, se considera solo la parte de la industria que esta conectada a la red municipal y por tanto le corresponde parte de los costes totales del servicio urbano. Otra parte importante de la demanda de agua industrial se abastece desde tomas propias y realiza de forma particular su vertido al medio, quedando en este caso fuera del análisis de los costes financieros e ingresos vía facturación del servicio del agua. Sin embargo, el uso industrial del agua, en su conjunto, sí se considerará dentro de los costes ambientales y del recurso.

3.1. SERVICIOS URBANOS

Como ya se ha explicado anteriormente, de acuerdo a la configuración de los servicios del agua en la DHC, el análisis de la recuperación de costes se centrará en los usos doméstico e industrial (la abastecida desde las redes urbanas).

De acuerdo con la definición de los servicios de agua de la DMA se han establecido los siguientes servicios de agua objeto de análisis:

- **Servicios de abastecimiento** (alta y baja): captación, transporte en alta (desde captación hasta depósitos), almacenamiento, tratamiento y distribución en baja (desde depósitos hasta los usuarios).
- **Servicios de saneamiento** (alcantarillado y depuración): contempla tanto la recogida (alcantarillado) como la conducción hasta punto de tratamiento para su depuración (EDAR) y el vertido al medio natural (normalmente a los ríos y algunos casos con vertidos tierra-mar).

En toda España, y en el ámbito de DHC en particular, existe un importante número de pequeños núcleos de población esparcidos en su geografía, en los que, tanto por falta de recursos económicos como técnicos y humanos, resulta prácticamente inviable una gestión individualizada de sus infraestructuras en general y de la correspondiente gestión del ciclo del agua en particular.

Así, un gran número de núcleos rurales se abastecen, en parte, desde tomas propias y sistemas autónomos de saneamiento, o desde sistemas simples municipales, gestionados por Juntas Vecinales o particulares, contando con unas instalaciones muy básicas y donde normalmente no se contabilizan los volúmenes consumidos ni se factura por dicho "servicio". Si bien estos casos son numerosos, el volumen total demandado, por parte de los usos domésticos, regadío o ganadería es mínimo, comparado con el conjunto de los servicios urbanos. En este sentido, el porcentaje que se puede imputar a dichos núcleos pequeños de los costes en infraestructura y explotación de las mismas son despreciables, recayendo la mayor parte de los costes en los núcleos que gozan de los servicios urbanos como tal y de su gestión.

Por otra parte, en la DHC existe un gran número de municipios que por su reducido tamaño poblacional, escasez en recursos técnicos y económicos han instaurado entidades (mancomunidades o consorcios) para planificar y gestionar la modernización de las infraestructuras locales de acuerdo con los estándares requeridos en la actualidad.

Así, en la DHC se contabilizan un gran número de Mancomunidades de Servicios del Agua, las cuales agrupan un alto porcentaje de municipios y prestan el servicio a un alto porcentaje de la población municipal.

De forma preliminar, se muestra a continuación los sistemas que se podrían valorar en la Recuperación de Costes, ya que estos conforman los principales sistemas de gestión de las infraestructuras ligadas a la distribución y saneamiento, dentro de lo que denominamos Servicios Urbanos del agua.

3.1.1. Galicia

Son 12 los municipios de la provincia de Lugo que forman parte de la Demarcación del Cantábrico, formando parte de los sistemas Eo y Navia. Estos municipios en general son menores de 5000 habitantes. A partir de los datos disponibles, estos municipios no se integran en ningún sistema de gestión

mancomunado o supramunicipal, siendo el propio ayuntamiento quien gestiona los servicios en alta y baja.

3.1.2. Castilla y León

Son 3 los municipios que se encuentran dentro del ámbito de la DHC (Valle de Mena en la provincia de Burgos, Posada de Valdeón y Oseja de Sajambre en la provincia de León). A partir de los datos disponibles, estos municipios no se integran en ningún sistema de gestión mancomunado o supramunicipal, siendo el propio ayuntamiento quien gestiona los servicios en alta y baja.

3.1.3. Asturias

En Asturias se valorará el sistema de la zona central que agrupa varios municipios, cuya gestión en alta la realiza la empresa CADASA y en baja coexisten diferentes formas de gestión (municipal, privada o mixta). Se valorará además el sistema de Gijón formando parte del sistema de CADASA y su gestión municipal a través de la empresa EMA.

El Consorcio para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento en el Principado de Asturias (Consortio de Aguas - CADASA), es una entidad pública con carácter de Entidad Local. CADASA participa en la solución de los problemas de suministro de agua potable de los municipios consorciados en la zona central de la región y de depuración de las aguas residuales de la mayoría de las poblaciones del Principado de Asturias. En el saneamiento también participa la Junta de Saneamiento de Asturias quien subvenciona en parte a los ayuntamientos para la explotación de sus sistemas de depuración, así como participa en la ejecución de obras de saneamiento.

3.1.4. Cantabria

En Cantabria se evaluarán los diferentes sistemas de explotación que configuran los denominados planes hidráulicos, estos son: Plan Santillana, Alfoz de Lloredo, Deva, Valdáliga, Camaleño, Vega de Liébana, Liébana, Asón, Castro Urdiales, Pas, Esles, Miera, Noja, Aguanaz, Saja, Torrelavega, Santander, Astillero.

La gestión en baja de dichos planes hidráulicos la realiza un gran número de gestores (ayuntamientos, gestores privados, públicos o mixtos). La gestión en alta es llevada a cabo por la entidad pública MARE.

La empresa MARE (Medio Ambiente, Agua, Residuos y Energía) se encuentra adscrita a la Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria, la cual tiene encomendada la gestión de los servicios ambientales asociados al mantenimiento y mejora del medioambiente territorial. Dentro de su gestión se encuentra, entre otras:

- Actuaciones de abastecimiento en alta de agua
- Saneamiento en alta y depuración de aguas residuales urbanas
- Gestión de residuos urbanos e industriales
- Producción energética derivada de las anteriores actividades y de las energías alternativas en general.

3.1.5. País Vasco

En la CAPV una cantidad importante de municipios se encuentran consorciados para cubrir los servicios del agua, principalmente los referidos al alta, siendo gestionada la baja por los propios ayuntamientos u otras gestoras (privadas, públicas o mixtas). Dentro de los grandes gestores se encuentra el Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia, Consorcio de Aguas de Gipuzkoa, Mancomunidad de Aguas del Añarbe, Consorcio de Aguas de Ayala -Kantauriko Urkidetza.

Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia es una entidad pública cuyo objeto es la prestación integral de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua a 65 municipios, que representan el 90% de la población de Bizkaia. Gran parte de estos municipios se encuentran dentro del ámbito de la DHC.

Consorcio de Aguas de Gipuzkoa impulsado por la Diputación de Gipuzkoa y los municipios de su área de influencia, tiene como funciones abastecer y garantizar la calidad del agua en 68 municipios de Gipuzkoa, un 85% de su territorio, además de canalizar y sanear las aguas residuales de estos municipios antes de verterlas a los ríos. Gran parte de estos municipios se encuentran dentro del ámbito de la DHC.

Mancomunidad de Aguas del Añarbe es una entidad pública de gestión, cuyo objeto es la prestación de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua a los municipios de Donostia-San Sebastián, Errenteria, Hernani, Lasarte Oria, Pasaia, Oiartzun, Lezo, Urnieta, Usurbil y Astigarraga, con una población de más de 300.000 habitantes. Una parte de estos municipios se encuentran dentro del ámbito de la DHC.

Consorcio de Aguas de Ayala, Kantauriko Urkidetza, es una administración pública de carácter asociativo y voluntario, situada en las instalaciones de la depuradora de la presa de Maroño, en Izoria. Los miembros del Consorcio de Aguas son los municipios de Amurrio, Artziniega, Ayala, Llodio y Okondo y la Diputación Foral de Álava y su ámbito de actuación abarca a todos los municipios que lo componen. Una parte de estos municipios se encuentran dentro del ámbito de la DHC.

3.1.6. Navarra

Los municipios navarros inscritos en el ámbito de la DHC son en general de tamaño reducido y de éstos un porcentaje importante se encuentra gestionado por la Mancomunidad de Malerreka.

Mancomunidad de Servicios Generales de Malerreka: Tiene entre otras funciones: el tratamiento potabilizador de las aguas de uso doméstico e industrial; vigilancia de las redes de distribución de agua potable; vigilancia de las redes de alcantarillado; mantenimiento de las instalaciones de depuración de aguas residuales y su creación donde no las hubiese; vigilancia y denuncia de las posibles fuentes de contaminación del medio ambiente que se adviertan.

Así también, se encuentra la empresa pública **NILSA** (Navarra de Infraestructuras Locales, S.A.), adscrita al Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra cuya misión es la depuración de las aguas residuales, la gestión de los residuos urbanos y la colaboración en proyectos de abastecimiento. También realiza las inversiones y la gestión de los servicios que la Administración Foral asuma directamente. La coordinación y dirección de las actuaciones previstas en el Plan Director de Saneamiento son funciones prioritarias en la actividad de NILSA.

3.1.7. Sistema de explotación: Ebro - Besaya

Desde 1982 está en funcionamiento el denominado *trasvase reversible Ebro-Besaya*, gestionado por la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, el cual permite trasvasar aguas del Ebro al río Torina y del azud de Aguayo al embalse del Ebro. En la actualidad se están ejecutando las obras para incrementar el caudal de este trasvase, de manera que sea una fuente de suministro para Santander y Torrelavega aunque también puede servir a las zonas oriental y occidental de Cantabria a través de la Autovía del Agua, así como garantizar un caudal medioambiental de los ríos Pas y Besaya para salvaguardar la vida piscícola en dichos cauces fluviales.

Los gastos de inversiones y funcionamiento son imputados a través de Cánones según el tipo de uso. Adicionalmente se imputa a los usuarios un 4% de su Canon en concepto de gastos de explotación.

3.2. TRABAJOS REALIZADOS Y PREVISTOS

Para la estimación de la recuperación de costes se han realizado los siguientes trabajos:

- Definición del mapa institucional²: preparación de un anexo con el listado de gestores municipales según servicio prestado, diferenciando los servicios de abastecimiento en alta y baja, alcantarillado y depuración.
- Elaboración de encuestas (ad-hoc) sobre los servicios de abastecimiento y saneamiento a nivel municipal.
- Entrevistas y peticiones concretas a las principales gestoras (Mancomunidades, Consorcios y gestoras con importante presencia territorial) sobre volúmenes, características de las redes, costes, ingresos, etc.
- Recopilación de información sobre inversiones y subvenciones por parte de los diferentes organismos públicos que participan en el servicio del agua (Ministerios, Comunidades Autónomas - Consejerías y otros departamentos, Diputaciones, Administración Local, Confederación Hidrográfica, acuaNorte).
- Análisis de la información recopilada.
- Estimaciones sobre costes e ingresos cuando no se dispone de información, así como la repartición de las cuantías correspondientes a los usos doméstico e industrial, principalmente, en proporción a los consumos de agua.

Por cada servicio (abastecimiento y saneamiento) y según los usuarios se están desarrollando los siguientes trabajos:

- Análisis general del servicio
- Estimación de los costes
- Evaluación (y/o estimación) de los ingresos
- Estimación del grado de recuperación de costes de los servicios del agua

² El mapa institucional obedece a la identificación de los gestores de los servicios del agua en cada uno de los municipios comprendidos en el ámbito de la DHC. Debido a la complejidad que supone la configuración de los servicios del agua en algunos municipios, el mapa institucional se referirá principalmente a la gestión en el núcleo o núcleos principales.

3.3. FUENTES DE INFORMACIÓN

La información recopilada incluye datos e informes anteriormente elaborados, donde cabe citar especialmente los siguientes:

- ◆ Precios y Costes de los Servicios del Agua en España. MMA, 2007.
- ◆ Informe del artículo 5 y Anejo III de la DMA: Análisis Económico y Recuperación de Costes en la Demarcación Hidrográfica del Norte. CHN, 2004.
- ◆ Recuperación de Costes de los Servicios del Agua en Alta en el Ámbito de la Demarcación hidrográfica del Norte. MMA, 2004.
- ◆ Informe sobre La Situación Actual y Evolución de los Ingresos y tarifas de los Servicios Urbanos del Agua. MMA, 2007.
- ◆ Análisis Económico y Recuperación de Costes de los Servicios del Agua en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Gobierno Vasco, 2005.
- ◆ Estudio Económico y Propuesta de Fijación del Canon de Regulación a aplicar a los usuarios de la cuenca alta del río Besaya. CHN, 2006.
- ◆ *Anejo de Recuperación de Costes*. MARM, Versión borrador (v 1.1), 2008.

Debido a la escasa información disponible en ámbito de la DHC, con series homogéneas y representativas del conjunto del territorio se elaboró una encuesta sobre la prestación de los servicios del agua a nivel municipal, a rellenar por cada gestor responsable de los mismos (propio ayuntamiento o gestoras). La información que se ha conseguido recopilar a través de esta encuesta, en términos globales, ha sido deficiente y/o incompleta, por lo que se plantea la posibilidad de mejorarla a partir de la actual convocatoria de participación pública.

Las **fuentes de información** identificadas sobre transferencias de capital o inversiones totalmente o parcialmente realizadas a fondo perdido por un organismo diferente al gestor del servicio son las siguientes:

- ◆ Dirección General de Aguas - MARM
- ◆ Dirección General de Cooperación Local – MAP
- ◆ Direcciones Generales del Agua por CCAA y respectivas Consejerías (Medio Ambiente, Desarrollo Rural, Infraestructuras)
- ◆ Diputaciones Forales del País Vasco (Vizcaya, Guipúzcoa y Álava)
- ◆ Departamento Administración Local de Navarra
- ◆ Confederación Hidrográfica del Cantábrico
- ◆ Sociedad Estatal Aguas de la Cuenca Norte: acuaNorte
- ◆ Sociedad Estatal de Infraestructura Agrarias: SEIASA del Norte

3.4. MAPA COMPETENCIAL DE LOS SERVICIOS DEL AGUA

La prestación de los servicios de extracción, embalse, transporte, potabilización y distribución de agua y los de recogida y depuración de aguas residuales en la DHC está caracterizada por la participación de numerosos agentes públicos y privados.

Como ya se ha comentado, además de los entes gestores con competencia en la gestión de los abonados a los servicios y la explotación de las infraestructuras del servicio del abastecimiento y saneamiento, es de suma importancia la participación de otros agentes (entes oficiales) que intervienen en la cofinanciación o en la construcción directa de infraestructuras para la prestación de los servicios de distribución, alcantarillado y depuración.

Tabla 2. *Mapa competencial de los servicios del agua en la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico*

SERVICIO	AGENTES	COSTES FINANCIEROS	COSTES AMBIENTALES	MECANISMOS DE REC. COSTES ³
Regulación (embalses) y transporte en alta	Confederación Hidrográfica del Cantábrico Sociedad Estatal acuaNorte Direcciones Generales del Agua (CCAA)	Costes de inversión, mantenimiento y conservación	Daños ambientales provocados por la captación y el transporte de agua	Canon de regulación Tarifa de utilización del agua Tarifas al usuario
Abastecimiento urbano	Ayuntamientos Entes gestores Comunidades Autónomas	Costes de inversión, mantenimiento y conservación	Daños ambientales provocados por el uso y la potabilización de agua	Tarifas del Servicio de Abastecimiento
Alcantarillado y depuración de aguas residuales en zonas urbanas	Ayuntamientos Entes gestores Comunidades Autónomas	Costes de inversión, mantenimiento y conservación	Daños ambientales provocados por la contaminación del agua y los residuos	Tasa de Alcantarillado Canon de Saneamiento
Control de vertidos	Confederación Hidrográfica del Cantábrico	Costes de inversión, mantenimiento y conservación	Daños ambientales provocados por los vertidos a la naturaleza	Canon de Control de Vertidos
Protección, restauración y mejora del medio acuático	Gobierno Vasco	Costes de actuaciones de recuperación ambiental de los cauces y su entorno	Daños ambientales provocados por el consumo real o potencial del agua y su afección al medio	Canon del Agua ⁴

Fuente: elaboración propia

³ En el apartado de Sistemas Tarifarias, se describen las características de las tasas, tarifas y cánones y algunas diferencias existentes según la Comunidad Autónoma.

⁴ El Canon del Agua entrará en vigor en enero de 2009, teniendo como disposición transitoria la exención de aplicación del canon al uso doméstico, en el primer año. Fuente: www.uragentzia.euskadi.net

En el apartado de Sistemas tarifarios se hace una descripción de los diferentes mecanismos de recuperación de costes y algunas particularidades según la Comunidad Autónoma.

En la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico existen grandes gestoras del servicio de abastecimiento y saneamiento a nivel supramunicipal, las que abastecen la mayoría de las demandas urbanas en el conjunto de la Demarcación.

A continuación se citan las entidades gestoras de mayor importancia, según la cobertura territorial y participación en la prestación del servicio en el conjunto de la Demarcación:

Tabla 3. *Participación de las gestoras de los servicios por Comunidad Autónoma*

COMUNIDAD AUTÓNOMA	GESTOR
GALICIA	Ayuntamientos
CASTILLA Y LEÓN	Ayuntamientos
ASTURIAS	Ayuntamientos CADASA AQUALIA EMA –GIJÓN Junta de Saneamiento Aguas de Langreo Asturagua
CANTABRIA	Ayuntamientos AQUALIA AGUAS DEL NORTE Aguas de Torreavega SEMAS GESTAGUA AQUAGEST
PAÍS VASCO	Ayuntamientos Mancomunidad de aguas de Txingudi Mancomunidad de aguas del Añarbe Consorcio de Aguas Kantauriko Urkidetza Consorcio de Aguas de Bilbao Bizkaia Consorcio de Aguas de Gipuzkoa
NAVARRA	Ayuntamientos Mancomunidad de Servicios Generales de Malerreka

Dentro de los diferentes entes oficiales que financian obras para la prestación de los servicios del agua, destaca el papel de las CCAA (a través de diferentes departamentos) y de los Ministerios de Administraciones Públicas (MAP) y Medio Ambiente, Medio Rural y Marino (MARM). El marco institucional es, por tanto, más complejo dada la importancia de estos flujos financieros.

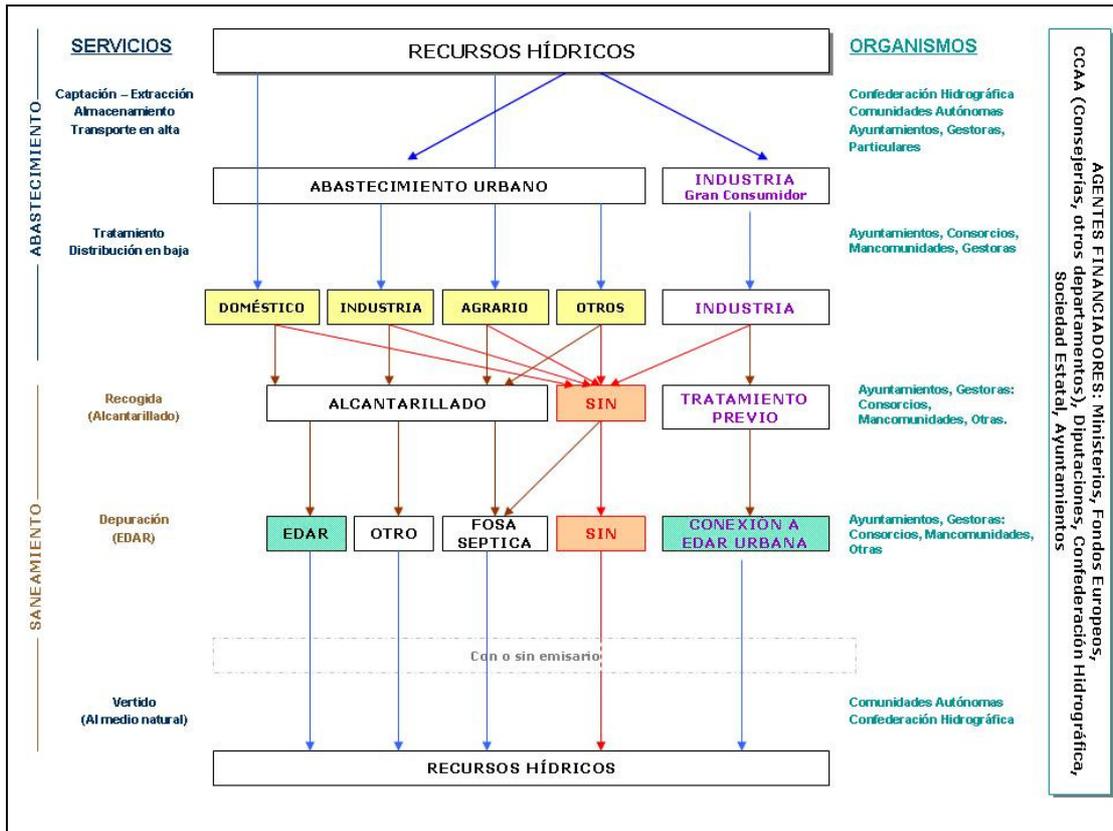


Figura 1. Esquema de los servicios del agua y sus correspondientes organismos

A continuación se hace una breve descripción de los organismos públicos que participan en la financiación de obras y gestión de los servicios del agua.

3.4.1. Fuentes de financiación en los servicios del agua

3.4.1.1. Financiación Europea

La Unión Europea, a través del Fondo de Cohesión y el FEDER, financia proyectos de acuerdo a una serie de prioridades y principios expuestos. La mayoría de los proyectos financiados a cargo del Fondo de Cohesión corresponden a proyectos declarados de interés general, donde las inversiones al ser a fondo perdido no se imputan a los usuarios del servicio correspondiente. La cofinanciación de obras con Fondos de Cohesión es del 85% del valor total de la inversión y los proyectos cofinanciados por el Feder son variables, pero suelen estar entre el 60 – 75% del valor de la inversión.

La financiación europea puede ser directa al titular del servicio o venir canalizada desde otros organismos públicos (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas)

3.4.1.2. Administración General del Estado

La Administración General del Estado a través del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (MARM) y a través del organismo autónomo de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico realiza y financia una serie de inversiones en infraestructuras de abastecimientos urbanos y de regadío,

siguiendo criterios de interés general y actuaciones urgentes para garantizar el acceso y la calidad del servicio.

El Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), a través de los planes y programas de cooperación local con las entidades locales (provincias y municipios) facilita fondos y ayudas para acometer actuaciones en materia de infraestructura hidráulica urbana en pequeños núcleos de población. Esta ayuda resulta casi insignificante (apenas alcanza a representar valores entre el 0,30% y el 0,80% del montante total de las inversiones en este campo) pero es crucial para determinados núcleos de población que no tienen suficiente capacidad financiera para la construcción y renovación de este tipo de infraestructuras. Esta financiación representa aproximadamente un valor del 20-30% del total de las actuaciones acometidas por los ayuntamientos de pequeño tamaño poblacional. El importe restante es cubierto con transferencias de las comunidades autónomas y presupuestos propios.

3.4.1.3. Comunidades Autónomas

Las Comunidades Autónomas a través de las Consejerías y sus respectivos departamentos, comúnmente, Direcciones Generales del Agua, realizan o financian obras de infraestructura hidráulica de suministro, alcantarillado, depuración y otras actuaciones sobre el Dominio Público Hidráulico.

A continuación se citan algunas de las principales características a nivel de Comunidad Autónoma como son las grandes empresas públicas que participan en la gestión y que pueden recibir subvenciones directas desde Europa para financiar obras al servicio del abastecimiento y saneamiento.

Galicia: Aguas de Galicia, organismo autónomo de carácter administrativo adscrito a la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, realiza entre otras funciones: la administración y control de los aprovechamientos hidráulicos, el proyecto, construcción y explotación de las obras hidráulicas.

Castilla y León: La Consejería de Medio Ambiente, a través de la Dirección General de Infraestructuras Ambientales tiene las competencias directas sobre los servicios de abastecimiento y saneamiento a nivel autonómico.

Asturias: El Principado de Asturias a través de su Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras lleva a cabo inversiones en materia de infraestructuras hidráulicas urbanas. Además, cofinancia obras de abastecimiento y saneamiento con la empresa pública CADASA. Así también, la Junta de Saneamiento del Principado ejecuta obras de saneamiento y subvenciona a algunos ayuntamientos para la explotación de sus sistemas de depuración.

Cantabria: El Gobierno de Cantabria colabora con las entidades municipales en materia de infraestructuras hidráulicas locales a través de los programas de ayudas POS (Plan de Obras y Servicios), PIEM (Programa de Infraestructuras y Equipamientos en Pequeños y Medianos Municipios) y PIHL (Programa de Infraestructuras Hidráulicas Locales).

País Vasco: Dentro del Gobierno Vasco y adscrito al Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio se encuentra la Agencia Vasca del Agua, que con naturaleza jurídica de ente público tiene como objeto llevar a cabo la política del agua en Euskadi.

Las grandes líneas de actuación de la Agencia Vasca del Agua se dirigen en los siguientes sentidos:

- ◆ Mejora del estado ecológico de las masas de agua de la CAPV.
- ◆ Obtención del abastecimiento universal en cantidad y calidad suficiente
- ◆ Culminación de los Planes de saneamiento de la CAPV.

- Administración eficaz del Agua
- Investigación y aprovechamiento sostenible del recurso agua
- Promoción e impulso de la innovación tecnológica en el campo del agua
- Información y formación para elevar el nivel de los recursos humanos implicados en la gestión del agua
- Colaboración en iniciativas internacionales para la consecución de los objetivos del milenio en materia de aguas

Navarra: La Consejería de Administración Local, a través del capítulo 7 presupuestario (transferencias de capital) asiste a ayuntamientos y otros agentes en determinadas actuaciones de inversión en esta materia, basada en planes directores de abastecimiento, saneamiento y rehabilitación de entornos fluviales.

3.4.1.4. Diputaciones

Otras líneas de subvención son las procedentes de los entes públicos, Diputaciones, presentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Administración Local en la Comunidad Foral de Navarra, quienes apoyan las inversiones a nivel municipal y gestores supramunicipales del servicio del agua.

La Diputación Foral de Gipuzkoa a través de la Dirección General de Obras Hidráulicas mediante los convenios firmados con los tres principales entes gestores de Gipuzkoa, ha financiado aproximadamente el 50% de las inversiones acordadas.

La Diputación Foral de Bizkaia financia obras de infraestructuras hidráulicas en toda la provincia directamente a los municipios o a través de convenios firmados con el Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia por los cuales se compromete a cofinanciar las obras convenidas.

La Diputación Foral de Álava a través del Departamento de Obras Públicas y Urbanismo invierte en infraestructuras de abastecimiento en los diferentes ayuntamientos y concejos.

4. COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA

En este capítulo se presenta información sobre los costes totales de prestación de los servicios del agua considerando tanto los servicios imputables como los no imputables a los usuarios. Los costes se expresan como costes anuales equivalentes.

El coste anual equivalente se ha calculado valorando todos los componentes de los costes en términos de una cuota anual, cuyo valor actualizado es igual al valor actual de los costes de la inversión más los costes anuales de mantenimiento y conservación.

En el cálculo de los costes también se ha considerado el efecto de subvenciones recibidas de las administraciones en forma de obras que no estén incluidas en las cuentas de los agentes que prestan los servicios del agua y otros bienes cedidos a un precio inferior a su coste.

La información que permite conocer los flujos financieros para la prestación de servicios del agua: costes de mantenimiento y conservación, inversiones, amortizaciones, transferencias corrientes y de capital, y los ingresos derivados de cánones, precios, tarifas y tasas giradas a los usuarios, está muy dispersa.

Las fuentes de información son:

- Los propios titulares de los servicios, bien a través de sus contabilidades y memorias o por medio de encuestas y de contactos directos.
- Las empresas gestoras de los servicios.
- Presupuestos Públicos anuales de los agentes públicos.

El principal inconveniente que presenta esta diversidad de fuentes, junto con el problema de su recogida, es el carácter heterogéneo de la información. En ciertos casos no es posible la agregación sistemática de la información debido a la naturaleza de la misma. Las partidas contables recogidas en la contabilidad empresarial no recogen los mismos conceptos que las partidas presupuestarias de los organismos públicos, los datos estadísticos o la información suministrada a través de encuestas.

El documento de Recuperación de Costes incluirá información de los siguientes organismos:

- Comunidades Autónomas (Programas de Infraestructuras Hidráulicas, Abastecimiento, Saneamiento, Depuración, etc.).
- Diputaciones Provinciales (Programas de Ayuda Local -Abastecimiento y Saneamiento)
- Sociedad Estatal de Agua acuaNorte
- Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino (MARM)
- Ministerio de Administraciones Públicas

De acuerdo a la información recibida hasta el momento, se valorarán los costes de las inversiones procedentes de organismos oficiales durante el período 1999 - 2007.

CRITERIOS DE CÁLCULO DE COSTES DE CAPITAL

Debido a la falta de información sobre las obras, años de ejecución, costes de inversión, etc. el cálculo de amortización se estimará a partir de una fórmula clásica de amortización:

$$A = I \times \frac{r(1+r)^n}{(1+r)^n - 1}$$

Donde la amortización (A) de la inversión (I) será la cuantía que hay que devolver anualmente durante la vida útil de un proyecto (n años) para reponer la inversión inicial. Su cálculo se hace de forma que, supuesta una tasa de descuento (r), el flujo de caja de las anualidades de amortización durante la vida útil, actualizadas a la fecha de la inversión, igualen dicha inversión inicial.

Las condiciones usualmente consideradas son de un periodo de amortización técnica de las obras hidráulicas de 50 y 25 años. Así, para las obras de regulación en alta, se adopta un plazo de 50 años y de 25 años para obras de distribución e infraestructuras singulares (estaciones de bombeo, estaciones de potabilización, depuradoras, otras).

La tasa de descuento (r) puede variar según los criterios económicos empleados, sin embargo La Ley de Aguas establece como criterio general que los usuarios de las obras de regulación realizadas por Estado deben rembolsar un canon destinado a satisfacer dicha aportación estatal de valor del 4% del total de la inversión a realizar. Siendo este el valor que se ha adoptado como tasa de descuento general para el cálculo de la amortización.

La contabilización del total de coste de capital se compone en buena medida de las inversiones realizadas a través de los diferentes organismos públicos, mientras que en menor proporción se corresponden a las inversiones realizadas con fondos propios de los Ayuntamientos y gestores privados.

CRITERIOS DE REPARTICIÓN DE COSTES SEGÚN USOS

En base a lo que se dispone en el artículo 301 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH), el reparto de los conceptos de los **servicios de abastecimiento de aguas en alta** entre diferentes tipos de usuarios, debe ser equitativo en razón a la participación en los beneficios o mejoras producidas por las obras. Este sistema es comúnmente llamado el **sistema de coeficientes de equivalencia**.

El esquema de repercusión agrega todos los componentes del coste de los servicios y reparte los mismos entre los grupos de usuarios en función de los llamados “beneficios teóricos”. Es decir, que se reparten los costes de los servicios según el uso del agua, tratando de igualar los beneficios que proporciona la utilización del agua entre los distintos usos a los que se asigna.

Considerando que un mismo gestor con su infraestructura y/o procedencia del agua puede servir a diferentes tipos de usuarios, es necesario adoptar un principio de reparto de costes imputables a usuarios considerados: doméstico, industrial, agrario, otros.

En el ámbito de la DHC, los municipios no tienen fijadas las “equivalencias” entre tipos de usuarios, por lo que en este estudio se han repartido los conceptos únicamente en **proporción al consumo de agua respectivo a cada uso** (doméstico, industrial, otros...).

4.1. CAPTACIÓN Y TRANSPORTE

Para los servicios prestados por los Organismos de cuenca se ha recogido la información sobre las inversiones materializadas tanto con fondos propios del Organismo de Cuenca (CHC), como de la Dirección General del Agua y de la Sociedad Estatal acuaNorte, especificando las obras que han sido declaradas de interés general y que posteriormente se han transferido a otras administraciones.

Para el análisis de los costes de los servicios de captación, embalse y transporte se ha seguido el modelo de los expedientes de cálculo de los cánones y tarifas de la CHC, así como las partidas de los presupuestos de aquellos agentes de la administración autonómica en las cuencas intracomunitarias.

En el conjunto de la Demarcación del Cantábrico la mayoría de las obras de captación y transporte en alta están gestionadas por empresas públicas adscritas a las respectivas Consejerías de las Comunidades Autónomas. Así, los costes de estas obras en alta se contabilizarán a partir de la información facilitada por dichas Consejerías y sus correspondientes departamentos.

4.2. DISTRIBUCIÓN Y RECOGIDA

El análisis de la estructura de costes de los servicios de distribución urbana, recogida y tratamiento de las aguas residuales se ha de apoyar fundamentalmente en la información facilitada por las gestoras que prestan estos servicios calculando su coste anual equivalente.

4.3. COSTES AMBIENTALES Y DEL RECURSO

En el Considerando 38 y el artículo 9 de la Directiva Marco del Agua, se relaciona el principio de recuperación de costes con los costes de los servicios, incluidos los costes medioambientales y los relativos al recurso, asociados estos últimos a los daños y los efectos adversos sobre el medio acuático.

La información de los costes de recuperación ambiental que se refleja en los costes de los **programas de medidas de los planes de cuenca**, que son necesarias para conseguir el buen estado de las masas de agua, debe verse reflejada en el informe de recuperación de costes, así como la parte de estos costes en los que ya se han incurrido y como se están repercutiendo en los diversos usuarios.

El coste del recurso se asocia con el coste de oportunidades a las que se renuncia cuando un recurso escaso es asignado a un uso en lugar de a otros posibles. El coste de escasez surge de una asignación ineficiente del recurso (en cantidad y/o calidad) en el tiempo y entre diferentes usuarios, produciéndose cuando hay competencia por el agua y hay usos del agua alternativos que generan un valor económico o ambiental mayor que el uso presente o previsto para el futuro.

Desde el punto de vista de la gestión del agua como recurso, el reto clave es conseguir que se tenga en cuenta el coste de oportunidad real del agua en la utilización del recurso. La eficiencia en la gestión del recurso exige que se conozcan e incorporen los costes de oportunidad del recurso en las decisiones.

Para la evaluación del coste derivado de una asignación eficiente entre los usos económicos se ha de plantear una serie de herramientas basadas en el análisis de los usos competitivos de los recursos.

Dos son los componentes que hay que analizar:

- a) Físico o de disponibilidad de agua en el espacio y en el tiempo.
- b) Económico, de demandas económicas para su uso y demandas ambientales.

4.4. COSTE TOTAL DE LOS SERVICIOS DEL AGUA

El coste total que corresponde a los servicios del agua en la Demarcación se valorará como el conjunto de costes que soportan los diferentes agentes (públicos y privados) que participan en la gestión de los servicios del agua. Se deberá contabilizar los costes a cargo de los fondos propios de las empresas gestoras, así como los costes que han sido subvencionados por organismos públicos y que figuran en las cuentas de las gestoras como “transferencias de capital”.

Los costes totales se llevarán a coste anual equivalente y desagregado por sistemas de explotación y el conjunto de la Demarcación.

4.4.1. Subvenciones a los servicios del agua

Las subvenciones proceden de diferentes entes públicos y corresponden principalmente a subvenciones a la inversión (infraestructuras) y en el menor de los casos también subvenciones para cubrir costes de explotación.

Tabla 4. *Agentes públicos que financian infraestructuras para la prestación de servicios de agua*

ORIGEN	ORGANISMO / DEPARTAMENTO	DESTINO
Unión Europea	Fondo de Cohesión FEDER	Proyectos de infraestructuras hidráulicas de las AAPP
Administración General del Estado	Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino (MARM) Ministerio de Administraciones Públicas (MAP)	Confederaciones Hidrográficas Comunidades Autónomas Administraciones locales Comunidades de Regantes
Administración Autonómica	Consejerías de Medio Ambiente, Obras Públicas, Infraestructuras, Agricultura y Cooperación Local	Ayuntamientos Mancomunidades Comunidades de Regantes
Administración Local	Diputaciones Provinciales	Ayuntamientos Mancomunidades

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente (2007)

De las subvenciones que se ha obtenido información por parte de los diferentes organismos públicos se valorará la parte correspondiente a los servicios de captación y transporte. La parte correspondiente a la distribución, recogida y depuración en los usos urbanos, contabilizados como subvenciones de capital; y si existiese, la parte de subvenciones correspondiente a costes de capital para otros usos como puede ser el regadío, industrias o sector energético.

4.4.1.1. Subvención a la infraestructura

Las inversiones en infraestructura hidráulica (abastecimiento, saneamiento principalmente) suelen contar con subvenciones que proceden de diferentes entes u organismos públicos: Fondos Europeos, Administración General del Estado, Comunidad Autónoma (Consejerías) y entes locales como son las Diputaciones y Administración Local.

Las subvenciones a la infraestructura hidráulica pueden ser de tipo directas o indirectas.

4.4.1.1.1. Subvenciones directas

Son inversiones en infraestructuras materializadas por los titulares de los servicios o por los gestores con financiación mixta, utilizando recursos propios y ayudas directas de otros agentes en régimen de cofinanciación.

Estas subvenciones son subvenciones directas, en las que la infraestructura aparece en la contabilidad o presupuesto del agente titular del servicio, así como la financiación en forma de transferencia de capital. La parte de la inversión financiada con fondos propios, generalmente es imputada a los usuarios; mientras que la financiación recibida de otros agentes, vía subvenciones, es considerada a fondo perdido y no imputada en los precios girados a los usuarios.

Las inversiones en obras hidráulicas pueden estar subvencionadas total o parcialmente. En el caso de obras declaradas de interés general, las subvenciones, de diferentes procedencias, cubren el 100% del presupuesto, mientras que otras obras, por su menor envergadura, reciben subvenciones que cubren generalmente hasta el 50% del coste de inversión, siendo el otro 50% cubierto por la empresa gestora, y por tanto repercutido a los usuarios.

4.4.1.1.2. Subvenciones indirectas

Son inversiones en infraestructuras llevadas a cabo por otros agentes distintos a los titulares del servicio con cargo a sus presupuestos. La titularidad de la infraestructura se traspa a los titulares de los servicios, una vez finalizadas las obras. Estas subvenciones son consideradas por el inversor “a fondo perdido”, por lo que no se repercute sobre los costes y precios a los usuarios. Dentro de las cuentas de los titulares del servicio figuran como “Transferencias de Capital”.

5. INGRESOS POR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DEL AGUA

5.1. TARIFAS APLICADAS Y DESCUENTOS

No todas las inversiones en infraestructuras hidráulicas tienen como destino la producción de servicios de captación, almacenamiento o transporte de agua para usos urbanos, industriales o de riego. Parte de las inversiones tienen como finalidad la producción de **servicios propios de bien público que se consideran como no repercutibles a los usuarios**, sino a la colectividad a través de los Presupuestos Públicos⁵.

Entre estos servicios destaca el destinado a **prevención de inundaciones y laminación de avenidas**, cuyos cálculos se efectúan sobre la base de una reserva para este cometido en las infraestructuras de regulación (embalses y presas).

Otro componente a considerar, dentro de la prestación de servicios del agua a través de infraestructuras multifuncionales, es la reserva de capacidad de las infraestructuras para los **usuarios que se incorporen en el futuro** a las mismas. Este componente puede llegar a tener una fuerte incidencia en determinados sistemas de explotación y afecta a los costes de capital.

Estos dos componentes es necesario cuantificarlos y reflejarlos en el documento resumen de recuperación de costes.

5.2. INGRESOS POR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DEL AGUA

Se considerarán los ingresos totales por los servicios del agua derivados de tarifas, tasas, precios públicos, impuestos ambientales y derramas aplicados a cada uno de los servicios relacionados con el agua, desglosando esta información por tipo de servicio e incluyendo, al menos, los usos doméstico, industrial y agrario⁶.

Se deberán identificar por separado las transferencias de capital y corrientes que los agentes que prestan los servicios reciben de las administraciones, así como la parte de esas transferencias no repercutidas a los usuarios.

Para los servicios prestados por el Organismo de Cuenca se recogerá información sobre los ingresos anuales totales que reciben por cada uno de los cánones y tarifas, al menos por sistema de explotación, así como de las partidas pendientes de cobro.

Para poder efectuar este tipo de análisis es necesaria una evaluación completa del sistema tarifario, indicando su estructura y aplicación de prácticas incentivadoras, si las hubiere.

⁵ Utilizando la vía impositiva

⁶ Como se ha descrito anteriormente, en la DHC el uso del agua en este sector es poco significativo, comparado con los usos domésticos e industriales, por lo que no se contabiliza en la mayoría de los casos y no tiene infraestructuras diferenciadas, ni sistemas de cobro diferenciados, formando parte en la mayoría de casos del uso doméstico.

El plan hidrológico también incluirá información sobre los ingresos de facturación de los servicios de abastecimiento y saneamiento urbano, al menos en los municipios de más de 20.000 habitantes.

De acuerdo con el Texto Refundido de la Ley de Aguas, hacer compatible el crecimiento y la prestación de servicios de agua a la población y las actividades económicas, con la conservación adecuada del medio hídrico, requiere que los precios sirvan para recuperar los costes que supone poner el recurso a disposición de los usuarios.

Requiere también cada vez más que los precios reflejen la escasez y los costes de reponer y garantizar la calidad ambiental del medio hídrico. Junto a todo esto, además, los precios deben servir como incentivo para un uso eficiente y responsable del agua por parte de todos, toda vez que aseguremos el acceso a unos servicios de calidad.

El análisis de ingresos se deberá realizar por sistema de explotación o gestión y para el conjunto de la Demarcación (IPH 7.2).

5.2.1. Sistemas tarifarios

La composición de ingresos para la financiación de la gestión de los servicios de aguas se divide principalmente en dos categorías:

- ◆ Ingresos procedentes de los usuarios (tarifas, cánones y tasas)
- ◆ Ingresos no procedentes de los usuarios (subvenciones)

Los usuarios de los servicios de agua efectúan pagos de distinta naturaleza a los prestadores de los servicios del agua.

Los ingresos correspondientes al servicio urbano corresponden generalmente a una estructura de tarifas, aprobadas mediante Ordenanza Fiscal Municipal y publicada en los respectivos Boletines Oficiales. Dichas tarifas podrán variar significativamente e incorporando bloques de consumo por categorías de usos y volúmenes.

A continuación se citan las distintas categorías de pagos por servicios prestados en la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico:

- ◆ El **Canon de Regulación** (Servicios de captación y embalse de aguas superficiales) es una figura de ingreso de derecho público que se cobra a los usuarios que aprovechan los recursos captados por las presas y embalses, cuyo titular sea la Confederación Hidrográfica del Cantábrico.
- ◆ La **Tarifa de Utilización del Agua** (Servicios de transporte de aguas superficiales) grava a los usuarios que utilizan los canales, infraestructuras y otras obras hidráulicas, distintas de la regulación, que realiza la Confederación Hidrográfica del Cantábrico.
- ◆ La **Tarifas del servicio de abastecimiento o suministro urbano** sirven para recuperar los costes por los servicios de potabilización y distribución a través de las redes de distribución. Se fijan generalmente en 2 partes (tarifas binómicas). La parte fija refleja los costes fijos del servicio y la parte variable la cantidad de agua consumida, estableciendo bloques de tarificación en función de los tramos de consumo durante el período de facturación.
- ◆ La **Tasa de Alcantarillado** (Servicio de recogida de aguas residuales urbanas) se cobra por la prestación del servicio por parte de los municipios a los usuarios. Generalmente, presenta la

misma estructura en 2 partes que la tarifa de suministro, con una parte fija y una variable por bloques, aunque con diferentes niveles de precios en cada tramo.

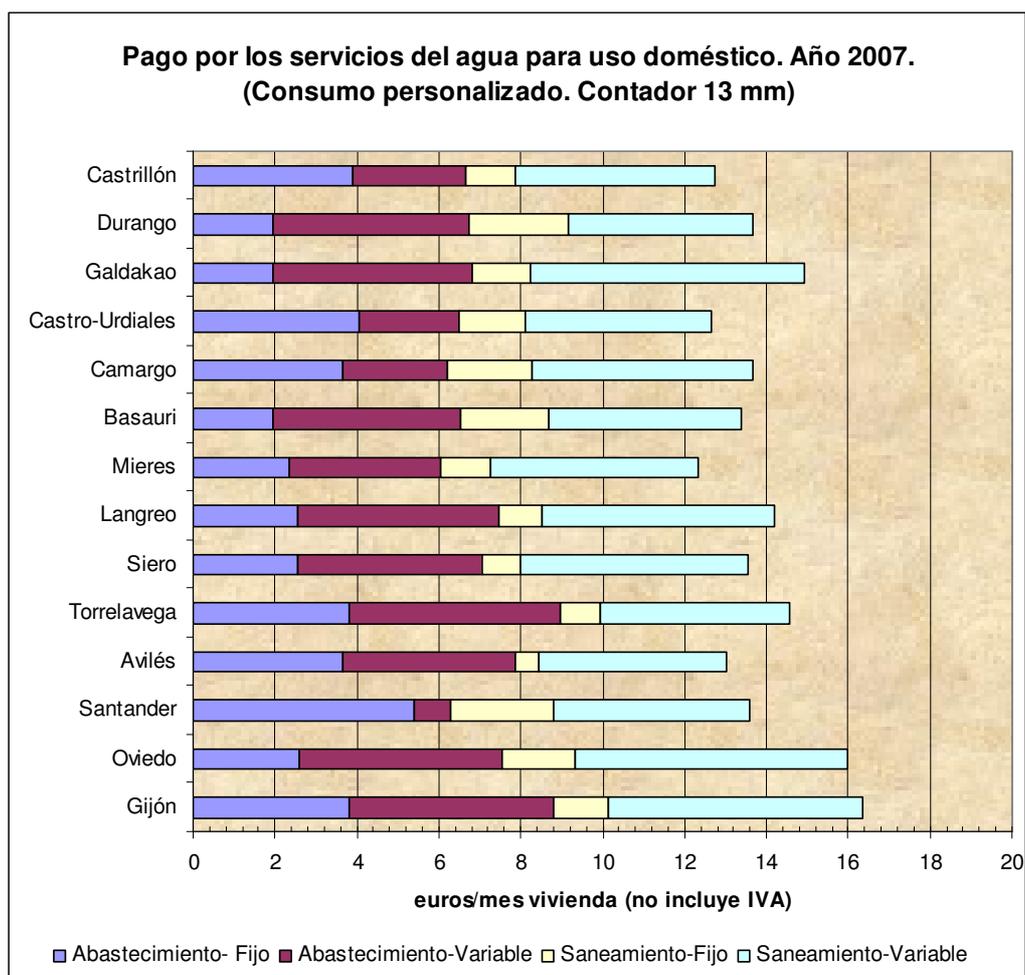
- El cobro del **Canon de Saneamiento**⁷ (Servicio de depuración de aguas residuales urbanas) sirve para financiar los gastos de funcionamiento y explotación de las instalaciones de saneamiento y depuración, así como, en su caso, la construcción de las mismas. Lo gestionan las respectivas Comunidades Autónomas con criterios similares. La estructura es similar a las tarifas de suministro con una diferenciación según uso doméstico o industrial y con una parte variable en función del consumo del agua y en el caso de Cantabria y País Vasco una parte fija. En el País Vasco, se denomina Tasa de Saneamiento y son los propios entes gestores los que tienen las competencias en el establecimiento y fijación de la cuantía de la misma.
- El **Canon de Control de Vertidos** grava los vertidos al dominio público hidráulico (tanto a los titulares con autorización de vertido como a los responsables de vertidos no autorizados) con una tasa destinada al estudio, control, protección y mejora del medio receptor. Este canon es independiente de los cánones o tasas que puedan establecer las Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales para financiar las obras de saneamiento o depuración. La gestión y la recaudación del Canon de control de vertidos en el País Vasco está encomendada al Gobierno Vasco.
- El Gobierno Vasco ha creado una figura específica **Canon del Agua**, destinado a la protección, restauración y mejora del medio acuático. Entrará en vigor a partir del 1 enero de 2009 y su aplicación dispone de varias exenciones⁸.

5.2.1.1. *Análisis del pago por los servicios del agua en los municipios mayores de 20.000*

A partir de los datos de consumo de la Encuesta de Suministro de Agua – INE 2005, en términos absolutos, el pago medio anual por la prestación de los servicios del agua en los municipios mayores de 20.000 habitantes ascendió a 60,44 € por persona durante 2007 (166,80€/vivienda). Comparando los municipios estudiados no se aprecian diferencias significativas entre los municipios estudiados. Gijón con 163 €/vivienda es el municipio con el pago medio anual más elevado y Mieres con 148 €/vivienda con el pago más bajo.

⁷ En Castilla y León no se ha implementando aún el canon de saneamiento como uno de los recursos para financiar el Plan de Saneamiento. La Junta de Castilla y León tiene la competencia en la construcción y explotación de las depuradoras durante el primer año y posteriormente pasan a ser gestionadas por el municipio.

⁸ Para ampliar la información sobre el Canon del Agua y sus exenciones, consultar la web www.uragentzia.euskadi.net



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las Ordenanzas Fiscales municipales y tarifas publicadas por los organismos gestores de abastecimiento y saneamiento urbano. Año 2007. Encuesta sobre el suministro y el tratamiento del agua" (INE 2005). Censo de población y viviendas de 2001.

Figura 2. Pago medio mensual por vivienda en los municipios mayores de 20.000 habitantes.

Cabe señalar que todos los municipios a excepción de Gijón, Galdakao, Basauri y Durango incluyen un consumo mínimo de agua en la cuota fija o de servicio.

En la siguiente figura se aprecia que el pago medio para los primeros 60 litros por persona y día es mayor en estos 4 municipios, que no incluyen un consumo mínimo de agua en la cuota fija o de servicio.

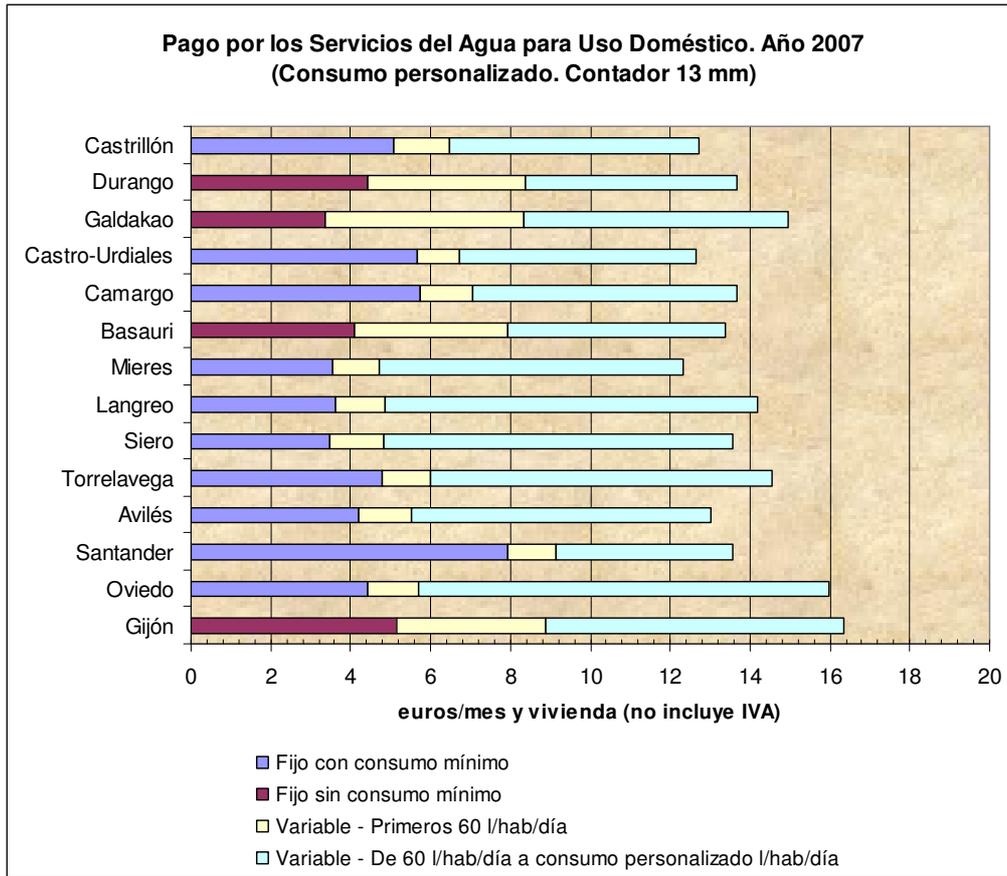


Figura 3. Pago medio mensual - consumo personalizado y primeros 60 l/hab-día.

Las diferencias en los precios de los servicios del agua a lo largo del territorio se deben a diversas razones, entre los que figuran los tipos y la calidad de los servicios prestados, las inversiones realizadas y el origen de las aguas.

Los precios que pagan los hogares y las industrias conectadas a la red urbana por el agua incluyen las partidas de abastecimiento (extracción, embalse, depósito, tratamiento y distribución) y saneamiento (recogida y depuración). Las fórmulas de cobro por la prestación del servicio varían por municipio, los cuales mediante Ordenanza Municipal establecen la forma y cuantía por la prestación del servicio.

6. RECUPERACIÓN DE COSTES

6.1. CONCEPTOS GENERALES

El plan hidrológico de la DHC especificará la recuperación de costes, desglosados en los usuarios domésticos e industriales (conectados a la red municipal), principalmente. Los costes analizados incluyen los derivados de las actividades de extracción, almacenamiento y transporte en alta, distribución en baja, recogida, tratamiento y depuración de aguas residuales.

Asimismo se especificará en qué medida el cálculo del nivel de recuperación tiene en cuenta el efecto de las subvenciones y los costes ambientales y del recurso.

Se realizará una valoración del grado de aplicación del principio del que contamina paga en cada uno de los servicios del agua.

Asimismo, se realizará una previsión del nivel de recuperación de costes teniendo en cuenta las proyecciones de suministro y demanda de agua y el coste de los programas de medidas. A tal fin se indicará cual es la parte del coste de estas medidas que se repercutirá sobre los usuarios.

El plan hidrológico incorporará la descripción de las situaciones y motivos que permitan **excepciones en la aplicación del principio de recuperación de costes**, analizando las consecuencias sociales, ambientales y económicas, así como las condiciones geográficas y climáticas de cada territorio, siempre y cuando ello no comprometa ni los fines ni el logro de los objetivos ambientales establecidos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 111 bis.3 del TRLA.

La recuperación de los costes de los servicios del agua se evalúa según unos principios básicos de economía, analizando los costes que surgen del aprovechamiento de un recurso (el agua) y sus respectivos ingresos, para determinar el grado de recuperación alcanzado.

Así, la determinación del porcentaje de recuperación de costes en los servicios del agua corresponde al cociente entre el ingreso y el coste de los servicios del agua.

En la estimación de la recuperación de costes se consideran dos casos:

La **recuperación de costes “parcial”** de los servicios de agua es aquella donde las subvenciones otorgadas a fondo perdido se consideran como una disminución de los costes (coste de capital) y un aumento de los ingresos del servicio. Este caso corresponde a los actuales criterios de gestión de los servicios de agua aplicados, en cuanto el organismo gestor del servicio no recupera los fondos otorgados bajo el concepto “a fondo perdido”.

La **recuperación de costes “global”** de los servicios de agua considera la totalidad de los costes del servicio, incluyendo los costes de capital de obras financiadas “a fondo perdido” por otros entes. En cuanto a los ingresos únicamente se considerarán los ingresos directamente relacionados con el servicio prestado que se repercuten a los usuarios, sin considerar los ingresos financieros procedentes de subvenciones directas.

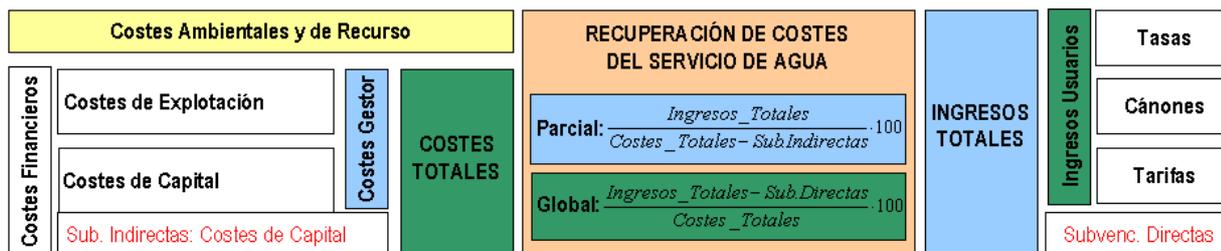


Figura 4. Esquema de la recuperación de costes financieros, ambientales y del recurso

Dentro del planteamiento anterior se concluye que mientras para los gestores directos del servicio es de particular interés el porcentaje de recuperación de costes parcial alcanzado, a efecto de balance global del servicio es necesario tener en cuenta todos los costes e ingresos que incurren en el mismo y evaluar el porcentaje de recuperación global.

EJEMPLO RECUPERACIÓN DE COSTES

De forma preliminar y a manera de ejemplo, se presentan a continuación los costes, ingresos y nivel de **recuperación de los servicios del agua para el conjunto de la Demarcación**, y cuyos resultados deberán ser actualizados y desglosados por sistemas de explotación y para los usos doméstico e industria, principalmente, y cuando proceda, la valoración del uso en el regadío o usos agrarios.

Costes en la DHC

El coste de los servicios de agua en la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico se estima en unos 300 millones de € al año, en torno al 1% del PIB. De este importe, en torno al 54% del total corresponde a los servicios distribución de agua urbanos y el 43% al saneamiento. El suministro de agua “en alta” (extracción de aguas subterráneas, captación de aguas superficiales y transporte) supone un 2% del total.

El coste de distribución de agua para riego a nivel nacional supone aproximadamente un 20% del total del coste de los servicios del agua. En esta Demarcación supondría un porcentaje insignificante, considerando el escaso peso del uso del agua en el regadío sobre los usos totales.

Tabla 5. Coste anual de los servicios del agua en la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico⁹

		Millones €	%
Captación y transporte superficiales		1,240	0,4 %
Extracción aguas subterráneas	Urbana	5,552	
	Riego	-	-
	Suma	5,552	1,8 %
Distribución	Urbana	165,255	
	Riego	n/d	n/d
	Suma	165,255	54,4 %
Saneamiento		131,686	43,4 %
Total		303,733	

Ingresos en la DHC

Los ingresos por la prestación de los servicios urbanos del agua ascienden a unos 167 millones de € en el año 2002. El importe medio de los pagos por los servicios del agua urbana se han cifrado en unos 99,01 € por habitante y año (55,87 € en abastecimiento y 43,14 € en saneamiento), por debajo de la media nacional (102,06 €/hab.año) y equivalente a algo menos de un 1% del gasto de los hogares.

El precio medio del agua para uso urbano doméstico es de unos 0,86 €/m³ (0,48 €/m³ para abastecimiento y 0,38 €/m³ para saneamiento). Asimismo, el precio medio del agua para uso urbano industrial es de 1,93 €/m³ (1,05 €/m³ para abastecimiento y 0,88 €/m³ para saneamiento).

Nivel de Recuperación

La actividad inversora en el ámbito de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico ha sido bastante intensa en la última década, por ello las dotaciones en concepto de amortización han de presentar una evolución creciente acorde con este escenario inversor tanto en nuevas infraestructuras como en reposición de las anteriores.

Con carácter general, los costes de explotación del suministro urbano se repercuten a los usuarios, pero gran parte de las infraestructuras de las redes de distribución no son repercutidas. En muchos casos se consideran a fondo perdido las subvenciones aportadas por otras administraciones públicas distintas del titular del servicio.

Si consideramos también las inversiones no repercutidas en alta o en depuración resultan unos niveles de recuperación de costes del orden del 50% en los últimos años.

⁹ Adaptado del estudio "PRECIOS Y COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA EN ESPAÑA. Informe Integrado de Recuperación de Costes de los Servicios de Agua en España. Artículo 5 y Anejo III de la Directiva Marco de Agua" (Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, 2007)

Tabla 6. *Recuperación de costes de los servicios del agua en la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico¹⁰*

	COSTES TOTALES (millones €)	INGRESOS (millones €)	% RECUPERACIÓN COSTES
Captación, embalse y transporte prestados con aguas superficiales	1,240	0,988	79,7%
Distribución y saneamiento urbano	296,941	167,712	56,5%
Distribución de agua para riego	n/d	n/d	
Total	298,181	168,700	56,6%

6.2. EXCEPCIONES A LA RECUPERACIÓN DE COSTES

La DMA establece la posibilidad de aplicación de criterios de excepción al principio de recuperación de costes al tener en cuenta los efectos sociales, medioambientales y económicos, así como las condiciones climáticas y geográficas de la región afectada.

La aplicación de estos criterios de excepciones no supondrá, en ningún caso, el incumplimiento de los objetivos ambientales, la protección de los recursos hídricos y el uso sostenible del agua a largo plazo, de acuerdo a lo señalado en los artículos 1 y 4 de la DMA.

Estos **criterios de excepciones** han tenido reflejo en España en el establecimiento de la figura de **interés general**¹¹ como soporte de las políticas de aguas basadas en la asunción de los costes de las actuaciones e infraestructuras por parte de la Administración con cargo a los Presupuestos Generales y sin incidencia sobre los beneficiarios de estas actuaciones.

6.2.1. Captación, extracción, embalse y transporte de agua

Estos servicios son proporcionados, fundamentalmente, por los Organismos de Cuenca y cuentan con ayudas y subvenciones de la Dirección General del Agua del Ministerio de Medio Ambiente, Fondos de procedencia europea (FEDER Y Cohesión), Sociedades Estatales del Agua y Comunidades Autónomas (ayudas concedidas a servicios de extracción, construcción de pozos y equipos de bombeo).

En los últimos años ha entrado en escena la obtención de nuevos recursos hídricos procedentes de la desalación. Se han considerado criterios de ayudas y financiación de actuaciones tendentes a garantizar el suministro de agua por esta vía. En la DHC por la disponibilidad de recursos esta fuente de suministro no ha sido necesaria abordarla.

Entre las razones que justifican la concesión de subvenciones y ayudas en estos servicios destacan: la cohesión territorial, la mejora de la calidad ambiental del entorno, la competitividad de la actividad

¹⁰ Adaptado de "PRECIOS Y COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA EN ESPAÑA. Informe Integrado de Recuperación de Costes de los Servicios de Agua en España. Artículo 5 y Anejo III de la Directiva Marco de Agua" (Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, 2007).

¹¹ En el artículo 46 de la Ley de Aguas se establece que, con carácter previo a la declaración de interés general de una obra hidráulica, deberá elaborarse un informe de viabilidad técnica, ambiental, económica y social, incluyendo un análisis sobre la recuperación de costes de esta actuación.

agrícola, la mejora de la seguridad de la población al disminuir el riesgo de inundaciones o de rotura de presas, y otros posibles motivos.

- ◆ **Cohesión territorial:** La actuación beneficia la generación de una cifra importante de empleo y renta en un área deprimida, ayudando a su convergencia hacia la renta media europea. Esta contribución se mide en términos cualitativos conforme contribuya de una forma eficiente o aceptable en relación con el importe y nivel de subvención recibida.
- ◆ **Mejora de la calidad ambiental del entorno:** En este sentido este criterio presenta una triple acepción para la valoración de su pertinencia. Si la actuación favorece una mejora de los hábitats y ecosistemas naturales de su área de influencia, si favorece significativamente la mejora del estado ecológico de las masas de agua o, si la actuación favorece el mantenimiento del dominio público terrestre hidráulico o del dominio público marítimo terrestre. En cualquier caso, es necesario tener en cuenta que la actuación objeto de ayuda o subvención debe presentar un beneficio ambiental equilibrado respecto al importe de la subvención como criterio de análisis cualitativo.
- ◆ **Mejora de la competitividad de la actividad agrícola:** Se analiza la actuación desde la óptica de la competitividad, sostenibilidad y eficiencia en el largo plazo en el contexto del marco actual y previsible evolución futura de la Política Agrícola Común de la Unión Europea.
- ◆ **Mejora de la seguridad de la población,** por disminución del riesgo de inundaciones o de rotura de presas, etc.: Teniendo en consideración el número de personas beneficiadas (protegidas) por este motivo. El análisis de este parámetro se realiza de manera cuantitativa al responder al número de beneficiarios y cualitativa, al tener que valorarse si se considera equilibrado el beneficio producido respecto al importe de la subvención total.
- ◆ **Otros posibles motivos** entre los que cabe destacar la garantía de suministro o de servicio a la población, la corrección de riesgos sanitarios en la producción de los servicios y la disminución de los efectos negativos causados por la sequía.

No será posible la aplicación de subvenciones y ayudas si condicionan el cumplimiento de los objetivos de la DMA (i.e.: No mantenimiento de los caudales ecológicos o modificaciones hidromorfológicas considerables de las masas de agua).

6.2.2. Potabilización y distribución de agua urbana

Los servicios de potabilización y distribución urbana de agua son de competencia municipal y cuentan con ayudas financieras y subvenciones por parte de la Administración General del Estado (A través de la Dirección General del Agua del Ministerio de Medio Ambiente o de las Confederaciones Hidrográficas), las Sociedades Estatales del Agua, las Comunidades Autónomas (Consejerías de Obras Públicas y Administración Local) y las Diputaciones Provinciales.

No parece existir solapamiento en las actuaciones de la Administración General del Estado (DGA del MIMAM y CCHH) y las Sociedades Estatales del Agua. En estos casos, el objetivo de la financiación y subvención suele ser grandes sistemas de abastecimiento a base de integrar núcleos urbanos de reducidas dimensiones o con un tamaño medio entre sí para conformar una unidad de gestión que optimice la gestión del servicio.

Las actuaciones de las Comunidades Autónomas y de las Diputaciones Provinciales suelen ir encaminadas a ayudar financieramente y subvencionar a núcleos de población de menor tamaño. En numerosos casos existe colaboración entre ambas administraciones para acometer programas de inversión plurianuales.

En general, los criterios seguidos en los planes de actuación de las Diputaciones Provinciales y las Comunidades Autónomas a la hora de establecer los niveles de subvención de cada proyecto se basan en la consideración de aspectos sociales: estructura de la población (grado de envejecimiento, nivel de desempleo, por ejemplo), garantizar el acceso al agua potable, niveles de renta, actividad económica, etc. Esta financiación se considera una subvención a fondo perdido, salvo en lo que respecta a partidas de financiación de la parte correspondiente a los ayuntamientos.

6.2.3. Recogida y tratamiento de las aguas residuales urbanas

Los servicios de saneamiento urbano son de competencia municipal. En la mayor parte de las comunidades autónomas, los servicios de depuración de aguas residuales urbanas se encuentran gestionados a nivel supramunicipal. Las ayudas y subvenciones otorgadas son más amplias que en los servicios de distribución. Los mismos agentes que otorgan subvenciones y ayudas de manera coordinada participan en estos servicios.

Los niveles de subvenciones y ayudas financieras son mayores que los existentes en el servicio de distribución urbana.

Las inversiones realizadas en los servicios de alcantarillado no suelen imputarse en su totalidad con el servicio de recogida de aguas residuales urbanas. Al presentar un carácter multifuncional con participación de servicios de “bien público” (Recogida de aguas pluviales, saneamiento de viales públicos, recogida de aguas residuales urbanas, etc.) suelen financiarse con presupuestos públicos de las Corporaciones Locales y subvenciones de otros agentes y Administraciones.

7. DESCRIPCIÓN DE MEDIDAS PARA IMPLEMENTAR EL PRINCIPIO DE RECUPERACIÓN DE COSTES

La Directiva Marco del Agua (DMA) establece, desde el año 2000 pero con el horizonte fijado en el 2010 que los Estados Miembros deberán diseñar tasas, tarifas u otros instrumentos de manera que el precio del agua para cada uso sirva para:

- Proporcionar incentivos adecuados para un uso más eficiente del agua que contribuya al logro de los objetivos medioambientales de la Directiva.
- Contribuir de forma adecuada por parte de los diferentes usos a la recuperación de los costes de los servicios del agua, incluidos los costes medioambientales y los del recurso, teniendo en cuenta el principio de quien contamina paga.

Objetivos de la política de recuperación de costes:

- La garantía de salud a los ciudadanos exige unos servicios de abastecimiento con garantía de agua de calidad y el mantenimiento de un entorno ambiental adecuado, con un saneamiento, depuración y descontaminación óptima.
- La actividad productiva exige agua garantizada con fiabilidad y calidad adecuada.
- Los servicios proporcionados por organizaciones y organismos autónomos deben aplicar en su gestión el principio de recuperación de costes.
- Una buena gestión del agua permitirá aumentar la productividad en el uso del agua, de forma que no aumente la factura aunque aumenten los costes unitarios de los servicios que recibimos.
- Las tarifas como instrumento para mejorar la eficiencia y la productividad en los usos del agua.

Se han revisado las líneas de actuación indicadas en el Anejo VI de la Instrucción de Planificación Hidrológica y en Estrategias o Planes elaborados a nivel Internacional, Nacional o Autonómico. Estas Líneas serán concretadas en el futuro Programa de Medidas a integrar en el Plan Hidrológico en función de los resultados de la participación pública y el análisis coste-eficacia.

Las líneas de actuación seleccionadas en relación a este tema importante son las siguientes:

Tabla 7. *Medidas de la IPH en materia de recuperación de costes*

MEDIDAS DE LA INSTRUCCIÓN DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA
Modificaciones normativas para adecuar el régimen sancionador de vertidos
Actualización de la estructura de las tarifas de riego
Actualización de la estructura de las tarifas de abastecimiento urbano e industrial

MEDIDAS DE LA INSTRUCCIÓN DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA
Regulación y fomento de la instalación de dispositivos de menor consumo en el abastecimiento urbano
Fomento de la implantación de producciones agrícolas adaptadas
Ofertas públicas de adquisición de derechos concesionales por la Administración Hidráulica
Contratos de cesión de derechos al uso privativo de aguas
Campañas de concienciación en uso urbano
Aplicación de sistemas de circuito cerrados de circulación de agua en instalaciones industriales
Instalación de dispositivos de menor consumo en el abastecimiento urbano
Reutilización de aguas depuradas en uso urbano e industrial
Control de los volúmenes utilizados por usuarios individuales
Mejora de la eficiencia de conducción en redes de tuberías
Entubación de conducciones a cielo abierto
Revisión de concesiones
Control de volúmenes extraídos de masas de agua
Identificación y control de vertederos
Actualización del censo de vertidos, regulación y revisión de las condiciones de las autorizaciones de vertido
Modificaciones legislativas para facilitar las transacciones de derechos al aprovechamiento de agua

Fuente: elaboración propia a partir de listado de medidas de la Instrucción de Planificación Hidrológica

Una serie de criterios generales han de tenerse en cuenta en el presente Plan a la hora de diseñar las medidas que contribuya a dar solución a este tema importante. En primer lugar, la cuestión de la recuperación de los costes de los servicios del agua está directamente condicionada por el **mapa competencial** que nuestra legislación vigente establece en materia de aguas, de manera que serán fundamentalmente las entidades locales y las CC.AA. las responsables últimas y competentes para el replanteamiento y modificación de las tarifas cobradas a los usuarios por los servicios de abastecimiento y saneamiento existentes en el ámbito de la demarcación y la propia Administración del Estado (Demarcación Hidrográfica y Ministerios), ha de cuestionarse la adecuación y necesidad de cambio de ciertos instrumentos económicos recogidos en el Texto Refundido de la Ley de Aguas (canon de control de vertidos, canon de regulación y tarifa de utilización del agua).

Asimismo, y en segundo lugar, la recuperación de los costes de los servicios del agua, como ya apunta la Directiva Marco del Agua, ha de contemplar en cualquier caso **criterios adicionales relacionados con las especiales condiciones socioeconómicas que puedan afectar a un territorio o financieras que caractericen a un sector productivo determinado**. A la vista de ello, es recomendable que el Plan contemple en cada caso las especiales circunstancias que, por cuestiones de equidad social, competitividad productiva o estratégica de un sector, especiales condiciones naturales desfavorables, etc. justificarían una aplicación más laxa del principio de recuperación de costes y, en el extremo, una situación de excepción.

En tercer lugar, el Plan debe **ponderar y evaluar**, al menos cualitativamente, **la capacidad de cada instrumento económico** de los que se plantean dentro de las líneas de actuación para modificar los comportamientos relacionados con un consumo de agua más racional, responsable y eficiente. La potencialidad, en este sentido, de las soluciones tarifarias, puede ser muy variable según los sectores de actividad, los territorios, las características socioeconómicas de los usuarios y, en definitiva, está fuertemente condicionado por la forma de las funciones de demanda de agua y la elasticidad-precio de la misma.

La introducción de programas de gestión de la demanda de agua destinados a modificar los hábitos colectivos de su uso, la optimización económica de las sanciones por el incumplimiento de la normativa vigente en materia de aguas y las mejoras destinadas a reforzar el control y la información de los consumos tienen que jugar, en todo caso, un papel como mínimo complementario a las medidas propuestas.

La **implantación de políticas de precios** por parte de los gestores del agua como instrumento para mejorar la eficiencia y la productividad en los usos del agua se concretará previsiblemente mediante:

- ◆ Sistema de tarificación progresivo que penalice los consumos altos e incentiven el ahorro. La cuota fija que se cobra en muchos casos es demasiado alta, lo que penaliza los consumos bajos.
- ◆ Tarifas que incluyan bonificaciones por miembros de la unidad familiar, por situaciones especiales por ingresos, descuentos por bajos consumos..
- ◆ Control individualizado y periódico del uso mediante instalación de contadores individuales.
- ◆ Tarifas que reflejen el coste real de los servicios, de modo que los distintos usuarios paguen en relación al coste del servicio que reciben.
- ◆ Información al usuario sobre su consumo, mejores prácticas y ciclo del agua del sistema de abastecimiento en la factura.

Se considera conveniente establecer un sistema de información de datos de costes de los diferentes usos (urbanos, industriales y agrario) con el objetivo de disponer de información actual, homogénea y accesible sobre dichos costes y su porcentaje de recuperación.

8. CONCLUSIONES SOBRE EL ESTADO DE LA RECUPERACIÓN DE COSTES

Este informe se presenta como un documento informativo de las obligaciones de la DMA y la Planificación Hidrológica sobre la recuperación de costes por los servicios del agua. Las principales conclusiones que se derivan del desarrollo de este trabajo, aún en curso, se exponen a continuación:

- En términos generales se tiene un desconocimiento sobre las características de las infraestructuras con que se cuenta: volúmenes gestionados, estado actual, año de ejecución, inversiones públicas y privadas. En gran parte esto se debe al número de entidades u organismos que participan en la gestión de los servicios.
- En la DHC la gestión mixta o consorciada del servicio de agua tiene gran peso, principalmente en lo que se refiere a la gestión en alta, tanto del abastecimiento como la depuración, siendo la gestión en baja competencia de los ayuntamientos, pudiendo estos ceder la gestión a otras empresas. En este sentido se ha percibido una gran dificultad para obtener los datos globales de la gestión municipal.
- Resulta relevante la carencia de información en los municipios de menor entidad, donde prácticamente no se tiene una estructura para la contabilización de volúmenes suministrados, evaluación de costes, ni aplicación de tarifa por el suministro del agua. Esto también obedece a la falta de contadores tanto en domicilios como en las infraestructuras de reparto.
- La estimación de los costes ambientales y de recurso presenta dificultades y su correcta valoración requiere el empleo de metodologías con una demanda alta de información. Sin embargo, de acuerdo a las directrices de la Instrucción de Planificación Hidrológica, los costes ambientales incluirán las inversiones realizadas para mitigar o corregir los impactos producidos por los usos del agua. En concreto, se considerará como costes ambientales los derivados de las medidas planeadas para reducir, eliminar o mitigar los impactos sobre el medio.
- De la información que se ha logrado recabar, además de presentar numerosas lagunas, en la mayor parte de los casos, no está disponible de manera informatizada, lo que conlleva un incremento en las labores de procesamiento y preparación de la documentación bastante costoso, así como la necesidad de proceder a simplificaciones y suposiciones que permitan desagregar las cuantías totales en los diferentes servicios y usuarios, así como su partición según los sistemas de explotación considerados en el ámbito de la DHC.
- La valoración de los datos económicos y financieros aportados por algunos gestores y por los organismos oficiales, presentan una gran heterogeneidad en su contabilidad, por lo que resulta difícil la agregación o comparación entre ellos.

Recuperación de costes de los servicios del agua

Oficina de Planificación Hidrológica de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico

Para más información:

Teléfono: 618 88 54 36

Correo: directiva.marco@hcantabrico.es
