

ANDRÉS DEL CAMPO GARCÍA, Presidente de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España, con domicilio en el Paseo de la Habana nº 26 - 28036 Madrid, en cumplimiento de los acuerdos de la Comisión Permanente de esta Federación Nacional, en sesiones celebradas en Madrid los días 25 de junio, 29 de septiembre y 26 de octubre de 2020, comparece y respetuosamente EXPONE:

Que por medio del presente escrito y atendiendo a la gran importancia que los Planes Hidrológicos tienen para las Comunidades de Regantes, y dentro del espíritu de colaboración en el análisis y propuesta de soluciones a los problemas del agua que siempre ha caracterizado a esta Federación Nacional, como Órgano Consultivo del Ministerio, COMPARECE dentro de plazo de información pública y formula a los EpTIS de las distintas Demarcaciones Hidrográficas la Alegación nº 7:

ALEGACIÓN Nº 7: RECUPERACIÓN DE COSTES

De la lectura de los EpTIS resulta sorprendente que se hable de modificaciones del Régimen Económico Financiero del agua cuando es un tema que va más allá del contenido de la planificación hidrológica y requiere una modificación de la ley con la tramitación parlamentaria correspondiente.

El artículo 9 de la Directiva Marco del Agua (DMA), que se refiere al Principio de Recuperación de Costes, no habla de la Recuperación Total de los Costes (*“full cost recovery”*). Menciona que los Estados miembros *“tendrán en cuenta el principio de recuperación de los costes”*. Por tanto la DMA no habla de la recuperación total del 100%. En una línea de prudencia no exige de forma imperativa ni inmediata ninguna recuperación íntegra de costes.

Además la DMA admite excepciones en la aplicación del principio de recuperación de costes basadas en las consecuencias sociales, ambientales y económicas, así como las condiciones geográficas y climáticas de cada territorio y de las poblaciones afectadas.

No se puede utilizar la DMA y la UE como excusa para modificar el régimen económico-financiero del agua porque **la legislación española ya está adaptada a la Directiva Marco del Agua**. De hecho, consultados los representantes de los usuarios de diferentes

países de la UE, se llega a la conclusión de que la recuperación de costes es mayor en el regadío español que en otros países de la Europa Mediterránea (Portugal, Italia, Grecia, etc.). Los regadíos de estos países que compiten con nuestra agricultura, pagan menos por las obras hidráulicas y su administración que los españoles. La competitividad de la agricultura española, que parte de una situación deficitaria en cuanto a regulación natural del recurso y, por tanto, con una obligación de pagar la explotación, conservación y amortización de las obras que permiten reducir ese déficit de la naturaleza, se vería perjudicada si se incrementa todavía más la tributación del agua en España. Hay que contar con los negativos efectos sociales, medioambientales y económicos que la revisión del Régimen Económico-Financiero puede producir en el regadío español.

El principio de recuperación de costes ya es una realidad en España todos los días porque el principio básico del Régimen Económico-Financiero actual es el pago por el beneficiario de las obras, señalado en el Art.114 de la Ley de Aguas.

Los costes de los servicios relacionados con el agua no son sólo los costes de las Confederaciones Hidrográficas. A la hora de cuantificar qué se paga por los servicios del agua en España, se ha actuado con el prejuicio de considerar que todos los servicios del agua los presta la Administración del Estado a través de las Confederaciones Hidrográficas. Por ello en la medida en que se recuperaran en mayor o menor medida estos costes se consideraba que se pagaban la totalidad o parte de los servicios del agua en España. La realidad es que hay muchos servicios del agua en España que no los prestan las Confederaciones Hidrográficas.

Para ver qué se paga por el agua hay que analizar todos los servicios que permiten poner a disposición de cada usuario el agua necesaria para cada actividad económica. Para ello, de acuerdo con las definiciones contenidas en la Directiva Marco del Agua, los servicios del agua incluyen todos los servicios en beneficio de los hogares, las instituciones públicas o cualquier actividad económica, consistentes en:

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

Los usos del agua definidos por la DMA son los servicios relacionados con el agua junto con cualquier otra actividad contemplada en el artículo 5 y en el Anexo II que tenga repercusiones significativas en el estado del agua.

Tabla 2.1. Marco Institucional de los servicios del agua

Fuente: 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, 2007)

Servicio	Agentes (Competentes o financiadores de infraestructuras)	Instrumentos de "Recuperación de Costes"
Embalses y transporte en alta (aguas superficiales)	Organismos de Cuenca, Sociedades Estatales, y otros agentes	Canon de Regulación Tarifa de Utilización de Agua
Aguas subterráneas	Organismos de Cuenca, colectivos de riego y usuarios privados (autoservicios)	Las fijadas por los ayuntamientos Las fijadas por las CCRR
Abastecimiento urbano	Ayuntamientos, Mancomunidades, Comunidades Autónomas y otros	Tarifa de abastecimiento
Recogida de Aguas Residuales Urbanas	Ayuntamientos, Mancomunidades, Comunidades Autónomas y otros	Tasa de Alcantarillado
Tratamiento de Aguas Residuales Urbanas	Ayuntamientos, Mancomunidades, Comunidades Autónomas y otros	Canon de Saneamiento Tarifas Servicio
Distribución de agua de riego	Comunidades de Regantes y otros colectivos de riego	Derramas y tarifas/cuotas de los colectivos de riego (Que incluyen el importe del pago de Canon y Tarifa a los Organismos de Cuenca)
Control de vertidos	Organismos de Cuenca	Canon de Control de Vertidos

La cuestión a debatir con la máxima transparencia es **qué deben pagar directamente los usuarios y qué se debe pagar entre todos con los impuestos a través de los Presupuestos de las Administraciones Públicas (PGE...)**. Para ello, hay que analizar qué interés se protege con cada servicio, quién es el beneficiario de cada servicio etc. En unos casos el beneficiario será el usuario directo del agua que la utiliza para su actividad económica, y podrá recuperarse directamente del usuario beneficiario. En otros casos el beneficio tendrá un carácter general no individualizable y deberá pagarse con los Presupuestos Generales del Estado. Finalmente habrá que estudiar y decidir que excepciones se deben aplicar en función de las circunstancias económicas, sociales, etc.

A nuestro juicio deben pagarse con los presupuestos de las Administraciones Públicas responsables de cada Organismo de Cuenca los gastos de:

- A. **Comisaría de Aguas.** Dedicada a a) la protección del dominio público hidráulico, b) Calidad, Análisis y Control de las aguas, c) concesiones, d) autorizaciones, e) Protección fluvial y medioambiental, f) estadísticas, etc.. g) régimen sancionador y policía de aguas.

Algunos gastos se pueden recuperar a través de los Cánones de Control de Vertidos de acuerdo con el principio de *“quien contamina paga”*.

- B. **La Secretaría General** dedicada a asuntos de personal, contables y administrativos.
- C. **La Oficina de Planificación Hidrológica**, dedicada a los estudios e informes relacionados con la Planificación del Dominio Público Hidráulico estatal.

En cambio, los gastos de la **Dirección Técnica** deberán analizarse y ser asumidos:

Por los Presupuestos de las Administraciones Públicas responsables del Organismo de Cuenca los gastos relacionados con:

- a) La defensa de inundaciones.
- b) Los estudios e informes, proyectos de interés general o con beneficiarios indeterminados.
- c) Los costes asociados a los caudales ecológicos.
- d) La parte de los servicios de Explotación relacionados con a) y b).

Por los usuarios- beneficiarios:

- a) El estudio, proyecto, dirección y explotación de las obras que les beneficien.
- b) La parte de los servicios de explotación relacionados con a).

La financiación de las Confederaciones estaba garantizada con las transferencias de los Presupuestos Generales del Estado y con las obras que ejecutaba el estado, ya que las amortizaciones de las obras entraban directamente en las arcas de las Confederaciones. La creación de las Sociedades Estatales, con su evidente fracaso económico, financiero y de gestión, ha quitado esos ingresos económicos a las Confederaciones.

En la medida en que se incremente el porcentaje de pago directo por parte de los usuarios habrá que incrementar su participación en la gestión de las Confederaciones. No se puede incrementar el pago y reducir su participación en los órganos de las Confederaciones Hidrográficas. Si participa más la sociedad en las Confederaciones

Hidrográficas (ONG, Asociaciones empresariales, sindicales, agrarias, medioambientales, consumidores, etc.) deben participar más los Presupuestos Generales del Estado en los costes de las Confederaciones Hidrográficas.

Por otro lado, a lo largo de la Directiva Marco del Agua se desprende la idea permanente de que una política de tarificación tiene un efecto demostrable sobre la demanda de agua y el uso sostenible y debe incentivar el uso eficiente.

Todo el regadío modernizado (75% del riego en España) lleva control del agua suministrada para riego mediante contadores individuales y **aplica una tarifa binómica (por hectárea y por metro cúbico)**. Por lo tanto, cuantas más hectáreas de riego se modernicen menor será el consumo de agua y mayor la facturación por m³ de agua, cumpliendo con los objetivos de cantidad, calidad y eficiencia que exige la Directiva Marco de Aguas.

En cualquier caso la realidad es que **el régimen económico-financiero vigente ya proporciona incentivos para el uso eficiente**. El artículo 114.6 de la Ley de Aguas vigente trata de incentivar o desincentivar el mayor o menor consumo de acuerdo con los principios de la Directiva Marco del Agua:

*Art. 114.6: “El organismo liquidador de los cánones y exacciones introducirá un factor corrector del importe a satisfacer, **según** el beneficiado por la obra hidráulica **consume en cantidades superiores o inferiores** a las dotaciones de referencia fijadas en los planes hidrológicos de cuenca o, en su caso, en la normativa que regule la respectiva planificación sectorial, en especial en materia de regadíos u otros usos agrarios. **Este factor corrector** consistirá en un coeficiente a aplicar sobre la liquidación, que no podrá ser superior a 2 ni inferior a 0’5, conforme a las reglas que se determinen reglamentariamente”.*

Este artículo ya está en vigor. Las dotaciones de referencia y los volúmenes iniciales de donde partir para su aplicación están en los Planes Hidrológicos de Cuenca.

Además, el factor corrector debe aplicarse también para favorecer e incentivar toda acción encaminada a la buena gestión de los recursos hídricos y protección del medio ambiente llevada a cabo por iniciativa de los propios usuarios y que conlleve una mejora del estado de las masas de agua (planes de gestión integrada de recursos hídricos, digitalización de las zonas regables, control y supervisión de demandas con sistemas de teledetección, control de especies invasoras, gestión de la contaminación difusa,

etc.) debe ser tenida en cuenta en el sistema bonus valorándose positivamente, incluso a nivel tributario.

No inventemos nuevas medidas que van a generar crispación y enfrentamiento sin haber aplicado los pasos intermedios que ya están en vigor y han sido consensuados como el artículo 114.6. Y ojo: Hagámoslo con el objetivo de disminuir el consumo de agua y no con la idea de incrementar la recaudación.

Por otro lado, en el Régimen actual, **hay un límite en la fiscalidad del agua. Las tasas permiten recuperar los gastos pero no recaudar más de lo gastado.** Es muy preocupante para los regantes que se sustituya la aplicación del Principio de Recuperación de Costes a través de los cánones y las tarifas de la vigente Ley de Aguas por un sistema de precios fijados unilateralmente por la Administración, que no requiera justificar los costes y los gastos como en el actual Régimen Económico Financiero del Agua.

Una política de recuperación de costes que no tenga en cuenta los efectos sociales, medioambientales y económicos de la recuperación producirá en el regadío español:

- Una disminución de la renta de los agricultores.
- Una disminución de la competitividad de nuestra agricultura. El incremento de costes o disminuye la renta o provoca un aumento de precios con la consiguiente pérdida de competitividad. En este sentido sería de gran interés estudiar si la aplicación de la DMA vulneraría principios relacionados con la competencia por los que existe mucha sensibilidad en la UE, ya que en otros países de la U.E. la recuperación de las inversiones es menor.
- La desaparición de cultivos.
- El desempleo rural con las consecuencias no deseadas de la emigración, el despoblamiento del interior y su envejecimiento, que afectan profundamente a una adecuada y equilibrada ordenación del territorio.

El regadío ha de considerarse un sector estratégico de la economía española y del territorio de la cuenca para:

- Asegurar el mantenimiento alimentario de la población con recursos nacionales.
- Servir de base a la industria agroalimentaria asociada.

- Mantener la población en el territorio evitando la despoblación.
- Servir de palanca al desarrollo de las áreas rurales.
- Incrementar las exportaciones mejorando la balanza comercial.

Los costes ambientales supondrán un nuevo incremento del coste del agua para los regantes. Antes de fijar estos nuevos costes es preciso que se lleven a cabo estudios para determinar en qué medida puede verse afectada la capacidad de pago de las explotaciones de riego. En un contexto de estabilidad de precios percibidos por los agricultores y constante incremento del coste de los insumos para obtenerlos, el sobrecargar con nuevos cánones ambientales el coste del agua de riego puede suponer la desaparición de muchas explotaciones de riego cuya capacidad de pago está en el límite y no pueden asumir dicho incremento.

En este caso ha de aplicarse la excepcionalidad del artículo 9 de la DMA debido a los efectos sociales que pueden producirse y pueden contribuir a aumentar el riesgo de despoblamiento y vaciado poblacional de muchas áreas de la cuenca.

El Principio de Seguridad Jurídica y el equilibrio económico de las concesiones son fundamentales para evitar que la introducción de modificaciones en el Régimen Económico-Financiero suponga una **variación unilateral por parte del Estado de las concesiones vigentes que tienen las Comunidades de Regantes** y otros usuarios con lo que se rompería el equilibrio económico de las concesiones de forma poco respetuosa con los **principios de seguridad jurídica**, igualdad ante la ley y respeto hacia los bienes y derechos de los ciudadanos reconocidos en los artículos 9.3 y 33.3 de la Constitución Española.

Los costes medioambientales deben ser asumidos por la sociedad y los Presupuestos Generales del Estado.

En muchos EpTIS se plantea la alternativa que nosotros defendemos: que corresponde a toda la sociedad soportar la carga de los costes ambientales no internalizados.

La experiencia de las Comunidades Autónomas que han aprobado impuestos medioambientales ha sido negativa. No puede plantearse que por un mismo daño medioambiental se pretenda plantear un impuesto por parte del Estado y el mismo por parte de las comunidades autónomas entendiendo que los costes medioambientales tienen que ser soportados por toda la sociedad.

En España ya se ha producido un avance muy importante para incorporar los costes medioambientales pues cuando se realizan las obras hidráulicas, embalses, etc. se incorporan y se repercuten a los usuarios todos los gastos de los estudios de Impacto Ambiental, de las restricciones ambientales y de las medidas compensatorias. Además hay que tener en cuenta que el coste de los caudales ecológicos se asume por los regantes y el resto de los usuarios.

Otros costes ambientales van a resultar muy difíciles de evaluar. Sería más práctica una campaña de información, educación y concienciación sobre los aspectos medioambientales del uso del agua. Los esfuerzos de las Administraciones deben encaminarse a educar a los usuarios, a asesorarles en el uso del agua y a controlar que se cumplen sus indicaciones. No debe optarse por el camino fácil de cobrar un canon medioambiental.

Podemos concluir que es total el grado de adaptación de la legislación española a la Directiva Marco del Agua especialmente en los aspectos económicos relacionados con la recuperación de costes, etc. No debe utilizarse la Directiva Marco del Agua como la excusa europea para endurecer el Régimen Económico-Financiero del agua en España. La administración del agua en España es un sector con un alto componente de tributación directa por los usuarios y con un riesgo de pérdida de competitividad evidente si se incrementa la tributación.

No es necesaria la modificación del Régimen Económico-Financiero del agua, al menos en lo que al regadío se refiere. El esquema aplicado es moderno y correcto, de acuerdo con los criterios económicos y tributarios actuales del pago por servicios y la autofinanciación. La Administración Hidráulica puede resarcirse de los costes del agua, pues estos se asignan a los beneficiarios, a quienes los originan. Ello permite el equilibrio de las inversiones y una mayor eficiencia económica.

Después de un largo período de adaptación y aplicación del nuevo Régimen Económico-Financiero del agua en el que hubo muchos recursos y conflictos, los cánones y tarifas se han ido adaptando a los criterios señalados en la jurisprudencia. Hay que ser muy prudentes en los cambios para evitar volver a esa etapa de recursos y conflictos.

La modificación del Régimen Económico-Financiero más que colmar los deseos de transparencia de los usuarios, que tradicionalmente tienen poco acceso al detalle de las partidas que integran los cánones y tarifas, viene a responder al afán recaudatorio del Estado, que pretende incrementar la carga fiscal de los usuarios de las aguas.



Paseo de la Habana, 26
28036 Madrid
tf. 915636318
fax915636253
fenacore@fenacore.org

Por ello, no nos parece a los regantes que el Régimen Económico-Financiero aprobado tras unas difíciles negociaciones entre el Ministerio y los usuarios, entre otros la propia Federación Nacional de Comunidades de Regantes, deba modificarse. Más bien debe ser aplicado en toda su amplitud y a la totalidad de los beneficiarios de las obras.

Madrid, 27 de octubre de 2020