

FUNDACIÓN  
NUEVA CULTURA DEL AGUA



# El análisis de costes en los Planes de Gestión de Cuenca

FRANCESC LA-ROCA

Título: El análisis de los costes en los Planes de Gestión de Cuenca.

Autor de los textos: Francesc La Roca (Universitat de València)

Colaboradores: Marta Castillo

Colección: Cuadernos prácticos del ODMA. Observatorio de la Directiva Marco del Agua.

ISBN: 978-84-694-2469-8.

Edita:

Fundación Nueva Cultura del Agua (FNCA)

c/ Pedro Cerbuna, 12

50009 Zaragoza (España)

<http://www.fnca.eu>.

Fotografías: Francesc La Roca

Diseño y Maquetación: TROYACREATIVOS

Fecha edición: Abril, 2011

Depósito Legal: Z-1667-2011

Esta publicación ha contado con el apoyo de la Dirección General de Desarrollo Sostenible e Información Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente. Junta de Andalucía.

Foto Portada: Guadalquivir en Villanueva de la Reina (Jaén).

# 1 Introducción

Definición de conceptos.- Contextualización en el proceso de planificación.- Referencias legales (Ver anexo)

## Tipos de costes

Los costes de los servicios del agua son una pieza clave de la arquitectura de la directiva Marco del Agua (DMA) en varios sentidos. Por un lado, el principio de recuperación de costes (incluidos los ambientales) constituye un elemento de racionalidad económica y ecológica para regular el acceso al agua y para distribuir las cargas que generan los usos del agua siguiendo el principio de quien contamina paga. La recuperación de los costes es además la condición de viabilidad financiera del plan. El análisis de costes aporta información valiosa a la hora de seleccionar las medidas necesarias para alcanzar los objetivos. Por otro lado, la existencia de unos costes desproporcionados es uno de los motivos principales que pueden alegar los estados miembro, para justificar por qué no se pueden alcanzar los objetivos en el plazo fijado o ni tan siquiera en 2027.

La primera aproximación al análisis de costes debía hacerse (para diciembre de 2004) en el marco de los informes de diagnóstico (Art. 5); actualizado, forma parte de los planes de gestión.

Según la directiva los costes se pueden clasificar en financieros, ambientales y del recurso<sup>1</sup>. Los primeros son aquellos que normalmente registran los agentes (empresas, administraciones, etc.) que intervienen en los servicios del agua. Su registro y análisis se rige por las normas y prácticas usuales de una buena contabilidad. Los problemas que surgen respecto a estos costes en el contexto de la gestión del agua se deben a malas prácticas contables (por ejemplo registros incompletos, utilización sesgada de descuentos y tasas, etc.) y a la ocultación de información por parte de quien la controla (empresas de suministro, administraciones diversas, etc.). A este respecto hay que exigir transparencia y calidad contable. También sería deseable un marco general de la contabilidad de los agentes del agua, que permitiera mayor inteligibilidad y comparabilidad de las cuentas.

Es importante recordar que la noción de coste es inseparable del marco institucional que lo define, es decir, por ejemplo, de los derechos de propiedad, de la regulación mercantil o de la política fiscal. El objetivo de la DMA de alcanzar el buen estado ecológico de las masas de agua para permitir el uso de agua a largo plazo, implica una modificación en la definición de los costes del agua.

Los costes ambientales y del recurso generan debate entre los economistas, principalmente por la dificultad que encuentra la economía tradicional para valorar bienes sin mercado. Desde una perspectiva eco-social, *costes ambientales y del recurso* es una única categoría, creada para representar el deterioro de los ecosistemas causado por los usos humanos. Sin embargo según la ideología dominante en economía (neoclásica) estos costes se conciben como categorías distintas. Aunque se reconoce que no son netamente separables, se persigue el aislamiento del *recurso* –el agua segregada del ecosistema– con la finalidad de crear (o simular) mercados en los que se fijen unos precios que, según este enfoque, expresan el valor del agua.

Sin profundizar en los detalles acerca de los límites de la monetización y la necesidad de valoraciones multicriteriales, cuando se persigue la valoración monetaria de los costes ambientales lo más razonable es aproximar su cuantificación mediante el coste de las medidas de conservación, prevención, mitigación y –en su caso– reparación del daño ambiental. Esto sólo es posible en un estado avanzado del proceso de planificación, cuando se dispone de información acerca del programa de medidas (incluido el análisis coste eficacia de las diversas alternativas).

<sup>1</sup> DMA Considerando (38) *El principio de recuperación de los costes de los servicios.*

Es importante distinguir el papel que juega el análisis de los costes en la selección de medidas, de su función en la política de recuperación de los mismos. Dado que sólo se repercuten costes monetarios, la recuperación sólo puede ser parcial y limitada a aquellos conceptos –como medidas de prevención o restauración– que tienen una componente mercantil y presuponen la reversibilidad del daño o la posibilidad de compensación. Cuando el daño es irreversible o su expresión en dinero no es viable ni por aproximación, no hay posibilidad de recuperación de los costes.

Que los costes no se puedan cuantificar no quiere decir que no existan; sencillamente deben ser tratados de manera diferente. De ahí la importancia de la participación pública en los procesos de selección de las medidas, ya que la participación directa constituye la única vía posible para la valoración de los costes no monetizables. Por ejemplo, la destrucción de un determinado paisaje por una obra hidráulica, es un coste que no puede ser calculado en dinero, ni tampoco ser repercutido a los beneficiarios de la obra, pero es fundamental tenerlo en cuenta a la hora de buscar alternativas.

## La recuperación de los costes

La directiva se basa en el principio de recuperación *íntegra* de los costes de los servicios del agua, en función del principio básico de quien contamina paga. En el texto legal se ha suprimido la palabra *íntegra*, pero en términos de la formulación de un principio guía para la acción ello es irrelevante. Alcanzar los objetivos de la directiva supone un coste económico que debe ser asumido, por regla general, por los causantes de las presiones, que suelen ser los beneficiarios de los servicios, es decir, los usuarios. Por regla general, porque la directiva también establece las condiciones en las que puede estar justificada la socialización de un coste, generado por la satisfacción de una necesidad o incluso por la persecución de un beneficio privado.

Por otra parte la DMA prevé un instrumento básico de recuperación de los costes: el precio del agua. La política de precios, que la directiva exige a los estados miembro para 2010, tiene la función de proporcionar incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los *recursos hídricos* y, *por tanto, contribuyan a los objetivos medioambientales de la [...] directiva.*

Ejemplo: Propuesta de la Agencia Catalana del Agua para el incremento gradual del precio del agua con el fin de asegurar la plena recuperación de costes (según un escenario financiero intermedio). Fuente: ACA 2010<sup>2</sup>

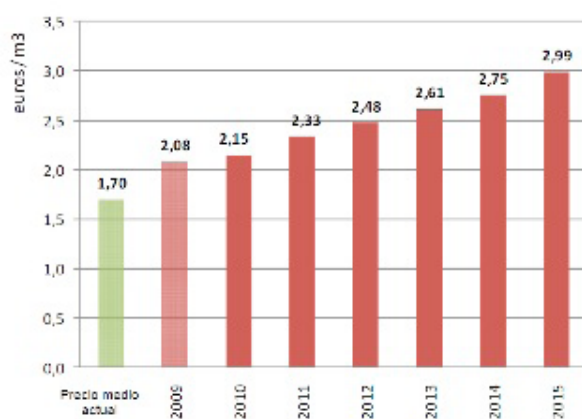


Figura 10-20 Evolución 2010-2015 del coste unitario para el escenario D2, E: No dev, D09: Excluida, E15: No dev. Fuente: elaboración propia.

El precio del agua en España es un precio público<sup>3</sup>. Dado su carácter de bien de dominio público el agua no se distribuye a través del mercado, por lo que no tiene un precio resultante del juego de oferta y demanda en la relación de intercambio. Su precio debe ser fijado por el estado mediante instrumentos fiscales, como los existentes cánones y tasas.

Los precios públicos deberían reflejar, de la manera más fiel y transparente posible, los costes de los servicios del agua, o sea, de la extracción, el embalse, el depósito, el tratamiento y la distribución de aguas superficiales o subterráneas; así como la recogida y depuración de aguas residuales, que vierten posteriormente en las aguas superficiales.

Resulta evidente que estas operaciones tienen unos efectos negativos sobre el medio, que pueden comprometer el buen estado de los ecosistemas. El prevenirlos, evitarlos, o mitigar y reparar los daños ocasionados (cuando ello sea posible) genera costes. Éstos son los costes *ambientales* y *del recurso* de los que habla la directiva. Por otro lado, como cualquier otra actividad económica los servicios del agua comportan otro tipo de costes –llamados *financieros* por la directiva– que se suelen subdividir a su vez en dos categorías: costes de inversión y costes de mantenimiento.

## El análisis coste-eficacia de las medidas

Los objetivos de buen estado ecológico se pueden conseguir por vías muy diferentes, es decir, con programas de medidas diversos. Los programas de medidas constituyen el núcleo de los planes de gestión y resultan de la combinación de diferentes medidas. Cada medida genera un coste y tendrá una eficacia (más o menos) previsible en la consecución de los objetivos. Un elemento importante para la elaboración del programa de medidas es la relación entre la contribución al alcance del objetivo y el coste de la medida, es decir, el análisis coste-eficacia.

### Ejemplo: Ausencia de análisis de costes

**Demarcación:** Guadalquivir

**Masa de agua:** ES0511008047 – Ríos Ojailén y Jándula aguas abajo del río Ojailén hasta el embalse de Jándula

**Tipo de incidencia:** Excepción por inviabilidad técnica. Ausencia de análisis de costes.

#### Descripción del problema

El complejo minero-industrial de Puertollano incumple la legislación vigente y contamina la cuenca del Jándula desde su cabecera. Según el borrador, *[e]stos vertidos han originado en la masa es que en río Ojailén [sic] incumplimientos de la legislación vigente (Lista II preferente: sustancias reguladas a través del Real Decreto 995/2000 y de la reciente Directiva 2008/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas de calidad ambiental), en el periodo 2003-2007, de mercurio, arsénico, cianuro, fluoruro, selenio y zinc. En el año 2008 se han dado incumplimiento de Cianuro, Fluoruro y Selenio.*

#### ¿Qué se contempla en el borrador?

*Se establece una prórroga hasta el año 2021 con revisión de plazos [sic] en el año 2015, por inviabilidad técnica con las medidas propuestas de alcanzar el objetivo.*

#### ¿Qué se podría/debería haber hecho?

Análisis de costes. Repercusión de costes bajo el principio de quien contamina paga. Propuesta de medidas adicionales o alternativas.

<sup>3</sup> Con algunas excepciones, como en la minería del agua canaria o en los mercados negros de Murcia.

Este análisis se ve dificultado por la falta de información y la existencia limitada de estudios. Por ello debe exigirse una transparencia máxima en su presentación, ya que la transferencia de valores de un caso a otro se presta fácilmente a manipulaciones. La función del análisis coste-eficacia es principalmente la de aportar información para la elección entre medidas alternativas. Dicho de otra manera, para que el análisis coste-eficacia tenga sentido han de considerarse medidas alternativas. La cuantía de los costes en relación a la eficacia de las medidas, es sin duda relevante, pero también lo es la distribución de los mismos, que debe ser analizada desde la óptica del contaminador pagador.

## Costes desproporcionados

Repetiremos una vez más que el objetivo de la política de aguas trazada por la directiva es la recuperación (y conservación) de los ecosistemas hídricos como condición de garantía a largo plazo de satisfacción de las necesidades humanas. Para cada masa de agua se pueden definir las características del buen estado ecológico a alcanzar en 2015 como resultado del conjunto de medidas incorporadas al plan de gestión. Sin embargo, tras décadas de estructuralismo hidráulico y permisividad ambiental, el grado de deterioro de algunas masas de agua es tan agudo y las presiones a las que se ven sometidas tan intensas, que la recuperación de los ecosistemas es imposible por razones técnicas, o es excesivamente costosa. La propia directiva prevé la posibilidad de exceptuar el cumplimiento de los objetivos en el plazo previsto o incluso la renuncia a alcanzar el buen estado antes de 2027. También se prevén posibles dispensas al cumplimiento de las metas cuando concurren causas naturales o de fuerza mayor que sean excepcionales o no hayan podido preverse razonablemente, y cuando se produzcan nuevas modificaciones en las masas de agua que respondan al interés general, cuando no existan alternativas de menor coste y siempre que se hayan previsto en el plan.

### Ejemplo: Sobreestimación de costes

**Demarcación:** Ebro

**Masa de agua:** 294 Río Elorz desde su nacimiento hasta su desembocadura en el río Arga (incluye río Sadar)

**Tipo de incidencia:** Costes desproporcionados

#### Descripción del problema

Vertidos urbanos y mineros de Potasas de Navarra en un río con escaso caudal y elevada salinidad natural

#### ¿Qué se contempla en el borrador?

Se propone como medida específica para reducir la salinidad un *Plan de mejora de los vertidos de potasas de Navarra: mejora de la gestión de las escorrentías y los vertidos de la industria de potasas de Subiza*. Sin embargo, se exceptúa la masa: *Las causas antrópicas de la salinidad (minas de potasas) así como los vertidos podrán ser paliados por las medidas previstas para el año 2015. Sin embargo la salinidad de origen natural no puede ser atajada, por lo que los objetivos ambientales han de ser moderados. Se concluye que esta masa de agua debe ser considerada una excepción, adoptando objetivos ambientales menos rigurosos por causas naturales y costes desproporcionados.*

El análisis de costes recoge entre otras partidas, la siguiente:

*Proyecto y construcción de la nueva fábrica de sal, 17.000.000 €*

#### ¿Qué se podría/debería haber hecho?

El borrador hace un uso inadecuado de la referencia a las condiciones naturales de la masa de agua. Según la Guía CIS relativa a excepciones el término “condiciones naturales”, en los artículos 4.4 y 4.5, se refiere a las condiciones que impone la tasa de recuperación natural. El borrador confunde, pues, tasa de recuperación con estado objetivo. Obviamente la salinidad natural es una característica de la masa que no debe ser atajada. La inclusión de la construcción de una nueva fábrica no se corresponde con la medida propuesta (*Plan de mejora...*). Su consideración en el cómputo aumenta artificialmente los costes y desvirtúa el análisis. La excepción no está justificada.

Para que se pueda justificar adecuadamente un aplazamiento o el establecimiento de un objetivo de menor exigencia por motivo de costes desproporcionados, es necesario realizar previamente un análisis de costes completo, especialmente de la relación entre el coste de las diferentes medidas alternativas y su eficacia en la consecución de los objetivos.

Con la finalidad de garantizar una aplicación acertada del criterio de costes desproporcionados, que no esté sujeta a la arbitrariedad de la administración, se requiere la definición de un marco de análisis sistemático y transparente. En la perspectiva de que las excepciones han de ser pocas –la excepción no puede ser la norma- se pueden establecer umbrales de descarte automático y de inclusión no problemática (en las que la desproporción de los costes está fuera de duda y es aceptada por el conjunto de los participantes), de manera que se reduzcan a unos pocos los casos que requieran un estudio más detallado. Se trata de establecer criterios de aplicación general que simplifiquen el procedimiento al determinar unos umbrales de aceptación automática del nivel de costes asumibles, por un lado, y de los absolutamente desproporcionados, por otro. Entre ambos umbrales queda una zona gris en la que, para justificar la decisión, se debe proceder a un análisis pormenorizado. En este contexto la inclusión de alternativas innovadoras es fundamental.

Al sur de la desembocadura del Xúquer.



## 2 Aspectos más relevantes en la planificación del MARM

### Identificación de lagunas. Posibles incumplimientos.

El Ministerio de Medio Ambiente realizó, en 2007, una primera aproximación al estado de recuperación de costes en las cuencas de su competencia en base a los datos de los informes del artículo 5. Los resultados obtenidos han sido discutidos<sup>4</sup> por las deficiencias metodológicas del cálculo, que conducen a una sobreestimación del nivel de recuperación. En cualquier caso hay que tener presente que dicho cálculo tan sólo recoge costes financieros –y no todos- no considerando los ambientales. En los planes de gestión de cuenca esta situación debe cambiar. Una vez establecido el programa de medidas, es posible estimar por la vía indirecta antes mencionada, la cuantía de los costes y proceder a su repercusión a los causantes de la presión (o el deterioro), en aplicación del principio de quien contamina paga.

Como se ha dicho más arriba, el Reino de España tiene la obligación de garantizar, a más tardar en 2010, que la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y, por tanto, contribuyan a los objetivos medioambientales de la directiva. Sin embargo, no se ha dado cumplimiento en plazo a este mandato, ya que la administración no se ha dotado de los instrumentos necesarios para desarrollar una política de precios de estas características. La reforma de la Ley de aguas, que debía regular estos aspectos, quedó atascada en el proceso legislativo de la legislatura anterior y no se ha retomado en la presente. Conviene recordar que la creación de un nuevo tributo debe hacerse por Ley, lo que requiere meses de tramitación.

Todo indica que la opción adoptada por la administración española es la del incumplimiento. En los documentos guía para la elaboración de los planes<sup>5</sup> la cuestión relativa al cómputo y repercusión a través de los precios de los costes ambientales no está resuelta. Tras algunas consideraciones acerca de la dificultad de estimar los costes ambientales (y los del recurso, como categoría independiente) se establece que [e]l procedimiento seguido para determinar el coste de los servicios [...] en líneas generales, es el siguiente: [...] *Determinación de los presupuestos de gasto [...] Determinación de los costes financieros [...] Descripción del tratamiento aplicado a los costes ambientales y del recurso.* Parece evidente que una descripción del tratamiento aplicado no es un instrumento de cálculo conducente a la atribución y recuperación de costes.

Por otra parte, este mismo documento<sup>6</sup> insiste en la existencia de dos tipos de coste, unos susceptibles de recuperación y otros, denominados de *bien público*, que no lo son. Esta caracterización es discutible. Por ejemplo, en el caso de la prevención de avenidas, es cierto que el beneficiario es un colectivo, pero ello no implica ni que no sea identificable como tal, ni que su protección deba ser financiada por otros. Por otra parte, dicha protección se puede promover mediante distintas alternativas, las cuales tendrán costes diversos y sobre todo, son susceptibles de distribuir protección, riesgos y costes de manera muy diferente. En otras ocasiones parece que la caracterización como bien público de determinadas actuaciones tiene como finalidad la de evitar la imputación del coste al causante del daño ambiental, como en el caso de las actuaciones en riberas y cauces, cuando éstas están motivadas por un uso indebido.

4 Ministerio de Medio Ambiente (2007) *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.* MMA, Madrid. Para una crítica del estado de recuperación, ver Corominas Masip, J. (2008) *¿Modernización o reconversión de regadíos? Dimensiones socio-económicas, ambientales y territoriales*, VI Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua, Vitoria-Gasteiz, diciembre 2008 <http://www.fnca.eu/congresoiberico/documentos/p0302.pdf>

5 MMARM (2009) *Guía para la elaboración de los planes de cuenca. Anejo Recuperación de los costes de los servicios del agua Borrador 2.0*, Madrid, enero 2009. Esta guía no tiene fuerza legal.

6 *Por el otro lado existen una serie de servicios de agua, prestados generalmente por organismos públicos, que están relacionados con el carácter de bien público del agua y con la protección de la población y el medio ambiente. Estos servicios incluyen, por ejemplo, la laminación de avenidas para prevenir inundaciones, las actuaciones destinadas a la protección y mejora del medio ambiente hídrico, la regulación de los usos del agua y administración del agua en general.*

*Por consiguiente, sólo una parte de los servicios prestados se pueden repercutir a los usuarios mediante tasas o tarifas, debiendo financiarse la otra parte a través de los presupuestos públicos utilizando la vía impositiva.* (MARM 2009; 22)



## Ejemplo: Deducciones injustificadas

**Demarcación:** Cuencas mediterráneas andaluzas

**Masa de agua:** Todas

**Tipo de incidencia:** Sobreestimación (sin justificación) de los costes “no recuperables”.

### Descripción del problema

Deducciones injustificadas.

### ¿Qué se contempla en el borrador?

La rebaja del canon de regulación a repercutir a los usuarios, en porcentajes variables, al imputarlo, sin mayor justificación ni análisis de beneficiarios, a la prevención de avenidas.

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

### ¿Qué se podría/debería haber hecho?

Un análisis histórico de los desembalses. La identificación de los beneficiarios de la protección y de la gestión. Un análisis, incluyendo la comparación de costes de medidas alternativas al empleo de presas para la laminación de avenidas.

Resumiendo, si no se computan los costes ambientales, los financieros se estiman a la baja (aplicando criterios establecidos en la Ley de aguas y no modificados) y otros se clasifican como “no recuperables”, resultan tasas de recuperación de costes aparentemente elevadas. Sin embargo, mediante estos artificios contables se vacía de contenido tanto la recuperación de costes como la aplicación del principio de contaminador pagador y, en definitiva, se subvierte el objetivo de la política de aguas. La subestimación de los costes junto con una repercusión que no tiene en cuenta el principio de quien contamina paga, además de ser injusta, entorpece la consecución de los objetivos de restauración y conservación de los ecosistemas hídricos, comprometiendo los usos futuros del agua.

La propuesta de la guía de planificación es injusta porque transfiere los costes generados por determinados usuarios a otros usuarios o a la sociedad en general. Pero además, al difuminar en el conjunto de la sociedad la responsabilidad del deterioro ambiental, impide que se transmitan los incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos.

### 3 Recomendaciones para la intervención

¿Dónde hay que mirar en los borradores de los planes en relación a los costes? ¿Cuáles pueden ser las deficiencias más probables en el tratamiento de estos aspectos económicos? Una recomendación de carácter general para evaluar el borrador de un plan es la de tener siempre presente el marco lógico de la directiva. A pesar de los intentos por establecer interpretaciones de la DMA continuistas con la planificación hidráulica del PHN, la lógica de la directiva marco se resiste a estas operaciones de *rectificación*. Su enfoque, en la medida que antepone la protección ambiental a la explotación de los ecosistemas al servicio de la producción, es radicalmente opuesto al enfoque estructuralista tradicional y hay que forzar mucho las cosas para presentar la nueva política como una continuación de la anterior con un lenguaje renovado.

Es por lo tanto oportuno recordar que el plan de gestión (que no de obras hidráulicas) persigue objetivos de protección y recuperación de los ecosistemas y el establecimiento de un marco de gestión de los usos compatibles con la conservación en buen estado de los ecosistemas. No hay que perder de vista el objetivo, que, en ocasiones, se pretende sustituir por otros, como por ejemplo, reemplazando la consecución del buen estado de un río por la asignación de un determinado caudal mínimo.

Por otra parte, las distintas piezas de la DMA mantienen entre sí relaciones coherentes de interdependencia, de tal manera que la supresión o la resolución deficiente de una de ellas puede afectar a la calidad del conjunto. Por volver a un ejemplo ya citado, la exclusión de los costes ambientales en la repercusión de costes impide que los usuarios perciban una señal que les incentive a modificar su conducta perjudicial para el medio; pero además, al trasladar a otros agentes (incluido el Estado) la carga de la protección ambiental, al tiempo que se dejan de percibir las contribuciones correspondientes a los costes ambientales, se compromete la viabilidad financiera del plan.

En las propuestas controvertidas del plan hay que exigir el cumplimiento de todos los pasos previstos en la directiva, que son los que legitiman las decisiones. Para que, en el proceso de consulta, las partes interesadas puedan intervenir con conocimiento de causa en la toma de decisiones debe ponerse sobre la mesa, entre otras cosas, la identificación de la masa de agua, el diagnóstico del estado y las presiones a las que está (y, previsiblemente, estará) sometida, los objetivos de buen estado adecuadamente expresados mediante indicadores mensurables, una propuesta de medidas alternativas y una valoración de su coste en relación a la eficacia en la consecución de los objetivos. Por ejemplo, no resulta admisible que se proponga una presa de laminación de avenidas sin haber evaluado otras alternativas, como por ejemplo la aplicación de instrumentos de ordenación del territorio que permitan al río recuperar espacio de divagación y limiten los usos del suelo en función de los niveles de riesgo.

En el análisis de alternativas la priorización temporal y, en general la gestión de los tiempos, es clave. En un ejemplo como el anterior, si se opta por una combinación de obra hidráulica e instrumentos de ordenación territorial es necesario comenzar por estos últimos si se pretende obtener una mínima garantía de ejecución. Esta reflexión se puede elevar casi a una norma de carácter general, mientras perviva la inercia de una política hídrica que se concibe como política de obras: los elementos *soft* –los instrumentos de gestión en sentido amplio– se deben desarrollar antes de comenzar las obras (la componente *hard*).

Un elemento clave del análisis coste-eficacia es la dimensión distributiva. No sólo es importante estimar la cuantía total del coste de las medidas, sino también cómo se va a distribuir la carga, entre agentes, territorios e incluso plazos temporales.

## Costes desproporcionados y excepciones

Las excepciones reguladas por el artículo 4 de la directiva constituyen, a primera vista, el flanco más débil de la DMA, por donde ven una vía de escape aquellos que perciben la política de aguas comunitaria como una injerencia en los asuntos propios o como un instrumento inadecuado a las peculiares características de la hidrología mediterránea. Sin embargo, está por demostrar que esta percepción acerca de la vulnerabilidad de la DMA, se ajuste a la realidad.

Es cierto que la directiva introduce –con buen criterio- un instrumento de flexibilización en la aplicación de la norma, a través de las excepciones; pero no lo es menos que establece también unas condiciones restrictivas en cuanto a su aplicación. El resultado final es incierto en la medida en que el cumplimiento de las restricciones está sometido a interpretación, debido a la vaguedad de su formulación. La voluntad política del Gobierno español, el nivel de exigencia –de presión- que pueda ejercer la Comisión Europea a través de la Dirección General de Medio Ambiente y el juego político de los agentes sociales que se involucren inclinarán la balanza hacia uno u otro lado. El último *round* de la primera fase de implementación de la directiva se dirime en la aplicación de la excepcionalidad. La pieza clave en la justificación de excepciones es la desproporcionalidad de los costes.

Una planificación de calidad hubiera establecido como se apuntaba más arriba un criterio general –sistemático y transparente- que, aplicado a los distintos casos particulares, hubiera reducido sensiblemente tanto la arbitrariedad, como el número de casos que necesitan un estudio más detallado (y costoso). La ausencia de esta opción, obliga a una mayor vigilancia por parte de los agentes sociales de las justificaciones de excepciones.

En concreto, para que una excepción por motivo de costes desproporcionados sea aceptable, es necesario que, al menos, se hayan cumplido todos los elementos del análisis de alternativas mencionado más arriba, muy especialmente el examen detallado de la relación coste-eficacia de las medidas.

Las excepciones –como los objetivos a los que hacen referencia- se establecen al nivel de masa de agua. El análisis de costes debe partir de la relación entre el estado de la masa y las presiones que la alejan del buen estado; más concretamente, debe identificar, de la forma más precisa posible, los agentes que –mediante la presión de su actividad- deterioran la masa.

# ANEXO. Referencias Legales

## DIRECTIVA MARCO DEL AGUA

Referencias más relevantes de la DMA al análisis económico. No se incluyen los aspectos relacionados con costes desproporcionados, contenidos principalmente en el artículo 4. (Ver guía específica).

### Considerando (38)

*El uso de instrumentos económicos por los Estados miembros puede resultar adecuado en el marco de un programa de medidas. El principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos asociados a los daños o a los efectos adversos sobre el medio acuático, deben tenerse en cuenta, en particular, en virtud del principio de que quien contamina paga. Con este fin, será necesario un análisis económico de los servicios del agua basado en previsiones a largo plazo de la oferta y la demanda de agua en la demarcación hidrográfica.*

### Artículo 2. Definiciones

**38)** «servicios relacionados con el agua»: todos los servicios en beneficio de los hogares, las instituciones públicas o cualquier actividad económica, consistentes en:

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

**39)** «uso del agua»: 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.

### Artículo 9. Recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua

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 relativos a los recursos, a la vista del análisis económico efectuado con arreglo al anexo III, y en particular de conformidad con el principio de que quien contamina paga.

Los Estados miembros garantizarán, a más tardar en 2010:

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

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

*2. Los Estados miembros incluirán en los planes hidrológicos de cuenca información sobre las medidas que tienen la intención de adoptar para la aplicación del apartado 1 y que contribuyan al logro de los objetivos medioambientales de la presente Directiva, así como sobre la contribución efectuada por los diversos usos del agua a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua.*

*3. Lo dispuesto en el presente artículo no impedirá la financiación de medidas preventivas o correctivas específicas con objeto de lograr los objetivos de la presente Directiva.*

*4. Los Estados miembros no incumplirán la presente Directiva si deciden no aplicar, de acuerdo con prácticas establecidas, las disposiciones de la segunda frase del apartado 1 y, a tal fin, las disposiciones correspondientes del apartado 2, para una determinada actividad de uso de agua, siempre y cuando ello no comprometa ni los fines ni el logro de los objetivos de la presente Directiva. Los Estados miembros informarán en los planes hidrológicos de cuenca de los motivos por los que no han aplicado plenamente la segunda frase del apartado 1.*

Cazalilla (Jaén)



## Anexo III. Análisis Económico

*El análisis económico contendrá la suficiente información lo suficientemente detallada (teniendo en cuenta los costes asociados con la obtención de los datos pertinentes) para:*

*a) 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 los pronósticos 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 los pronósticos relativos a dichas inversiones;*

*b) estudiar la combinación más rentable<sup>7</sup> 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.*

## REFERENCIAS LEGALES DEL ESTADO ESPAÑOL

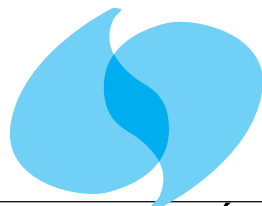
Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA), compuesto por el Real Decreto Legislativo (RDL) 10/2001, de 5 de julio, y sus sucesivas modificaciones, entre las cuales cabe destacar la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, la Ley 11/2005, de 12 de junio, y el Real Decreto Ley 4/2007, de 13 de abril.

REAL DECRETO 9/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril.

Reglamento de Planificación Hidrológica, aprobado mediante Real Decreto 907/2007, de 6 de julio.

Instrucción de Planificación Hidrológica (IPH), aprobada mediante ORDEN ARM/2656/2008, de 10 de septiembre.

<sup>7</sup> En la versión castellana se ha eliminado la referencia al análisis coste-eficacia substituyendo el término "cost-effective" por "rentable". El original inglés dice make judgements about the most cost-effective combination of measures in respect of water uses to be included in the programme of measures under Article 11 based on estimates of the potential costs of such measures. (Énfasis añadido)



**FUNDACIÓN**  
Nueva Cultura del Agua

Fundación Nueva Cultura del Agua  
c/Pedro Cerbuna, 12  
(Residencia de profesores 4º dcha.)  
50009 Zaragoza (España)  
Tel. +34 976 761 572  
[fnca@unizar.es](mailto:fnca@unizar.es) / [www.fnca.eu](http://www.fnca.eu)