

eléctrico, por cuanto que condicionan la demanda de productos de estos sectores e indirectamente, por tanto, la utilización del dominio público hidráulico. Aunque en este documento no procede extenderse en ellas, no pueden despreciarse los efectos que, en el plano económico, tienen sobre la ordenación de los recursos hídricos españoles.

En el apartado siguiente se detallan, por su trascendencia en el desarrollo de infraestructuras hidráulicas, la Ley 7 de julio de 1911, aún vigente, y el Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. En lo que se refiere a la Ley de Aguas, se tomarán en consideración, no solamente las disposiciones básicas contenidas en el Título VI, dedicado específicamente a estas cuestiones, sino también algunas de las contenidas en el Título IV, especialmente las relativas a autorizaciones y concesiones.

3.7.2.2. Antecedentes históricos. La Ley de Obras Hidráulicas de 1911

Las ideas regeneracionistas en materia hidráulica y de regadíos se consolidan definitivamente en el ordenamiento jurídico con la Ley de 7 de julio de 1911, sobre construcciones hidráulicas para riegos y de defensa y encauzamiento, aunque debe citarse el antecedente de la Ley 7 de julio de 1905, cuya vigencia se mantuvo para las zonas regables de menos de 200 hectáreas. La conocida como Ley Gasset (modificada por la Ley de 16 mayo de 1925 y la de 24 de agosto de 1933), aplicable solamente cuando la extensión de la zona regable sobrepasase la cifra citada, establece una serie de auxilios públicos para la financiación del tipo de obras incluidas en la misma.

El Capítulo I de esta Ley, dedicado a las construcciones hidráulicas con destino a regadíos, señala que el Estado, además de encargarse de la redacción de los proyectos y otros estudios complementarios, dispone de tres procedimientos para canalizar las ayudas:

Ejecución por el Estado con auxilio de las localidades interesadas

En las transformaciones de secano en regadío, los propietarios de las tierras deben comprometerse a contribuir con el 50% de los gastos de construcción de las obras (incluido expropiaciones), si bien sólo deben satisfacer el 10% (que puede suplirse con la aportación de los terrenos que sea necesario ocupar), porque el otro 40% puede ser anticipado por el Estado a un interés anual del 1,5%, a devolver en 25 años a partir del quinto año de la fecha de terminación de las obras.

En las mejoras o ampliaciones de los regadíos existentes los regantes se comprometen a contribuir con un 60%, aunque de este porcentaje sólo el 20% deben aportarlo durante la ejecución de las obras (con la misma observación del caso anterior), porque el otro 40% puede ser anticipado por el Estado a un interés anual del 2%, a pagar en 20 años. Sendos Decretos de 15 de diciembre 1939 y de 27 de julio de 1944 incluyen, respectivamente, en este tipo de obras, las de revestimiento de acequias y las de recrecimiento de presas y otras complementarias, con algunas ligerísimas modificaciones en las cuantías y condiciones de ayuda.

Los auxilios se declaran compatibles con otras posibles subvenciones aportadas, en su caso, por las Diputaciones provinciales o la Administración Local. Una vez cumplidos los requisitos exigidos en la Ley, las obras pasarán a ser propiedad exclusiva de los propietarios o Comunidades de regantes, expidiéndose título de concesión a perpetuidad.

Asimismo, se prevé la posibilidad de que el Gobierno pueda ejecutar obras de regulación cuyo objetivo, complementario al del riego, sea el mejor aprovechamiento de la energía hidráulica, con el auxilio de las entidades que hayan de beneficiarse y en las condiciones que se acuerden.

En caso de que los interesados en la ejecución de las obras de riego reguladas por ella cuenten con la cooperación de entidades industriales dispuestas a aprovechar la energía hidroeléctrica que de tales obras pueda obtenerse, el auxilio exigido por el Estado se incrementará en un porcentaje, variable en función de las características técnicas del salto, que deberá ser cubierto por dichos usuarios industriales. Esta misma obligación se establece también para todas las concesiones de nuevos saltos (debiendo ser satisfecha en 20 anualidades) y se generaliza, con algunos matices, para los aprovechamientos de saltos existentes que se benefician de obras ya realizadas por el Estado.

Ejecución por Empresas o Sociedades con auxilio del Estado

Se refiere a transformaciones de secano en regadío, debiendo acreditar los solicitantes la representación de los propietarios de la mitad, al menos, de la zona regable. En este caso, la subvención alcanza el 50% del presupuesto de las obras (incluido expropiaciones), más otro 25% en concepto de préstamo, a un interés anual del 2% y reintegrable en 25 años. Para estos supuestos, se contempla también la posibilidad de acogerse a la Ley de Auxilios de 27 julio 1883. Esta modalidad tuvo una escasa aplicación y por tanto muy poca trascendencia práctica. Cabe indicar la similitud

conceptual de esta fórmula con los modernos mecanismos de construcción y explotación de obras hidráulicas instrumentados por Sociedades Estatales.

Ejecución por cuenta exclusiva del Estado

Este procedimiento se reserva, siempre que se cumplan determinados requisitos, para obras comprendidas en los planes aprobados por las Mancomunidades Hidrográficas, en tanto no esté aprobado un Plan general de obras hidráulicas. Los terrenos afectados por las obras de puesta en riego quedan sujetos al pago de unas tarifas que progresivamente alcanzarán el valor legalmente aprobado. De forma análoga, los aprovechamientos industriales que se beneficien de las obras de ampliación o mejora ejecutadas por el Estado están obligados al pago de un canon. Este tercer procedimiento fue, con mucho, el más empleado de todos, y el único que en la práctica dio abundantes resultados.

En lo que se refiere a obras de defensa y encauzamiento (Capítulo II), los beneficiados por las obras de tal naturaleza deberán garantizar, al menos, el 25% del presupuesto total de las mismas, pudiendo hacerse efectivo en 20 años. Llama la atención lo dispuesto en la Orden 4 de abril 1923, a propósito de las actuaciones aquí reseñadas, por cuanto exige la realización de un estudio económico que demuestre que la riqueza que con ellas se va a crear o cuya ruina se podrá evitar, es superior a los gastos que las obras representan.

El sistema definido en la Ley, y que en síntesis se acaba de describir, fue perfeccionado por varios Decretos de convalidación de tasas (el 133/1960, el 134/1960 y el 144/1960), surgidos al amparo de la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales, de 26 de diciembre de 1958. Cada uno de ellos define, bajo un esquema similar, la estructura de la tasa que convalida: en el primero de ellos, las tasas de riego; en el segundo, el canon de ocupación o aprovechamiento de los bienes de dominio público; y en el tercero, el canon de regulación. A partir de este momento se acuña una terminología que acabará influyendo decisivamente en la Ley de Aguas de 1985 (Álvarez Rico et al., 1981).

Finalmente debe señalarse, en lo que se refiere a las zonas regables declaradas de interés nacional, la Ley sobre Colonización y Distribución de la Propiedad de las Zonas Regables de 21 de abril de 1949. Esta ley impulsa, en las décadas siguientes, las transformaciones de secano en regadío en grandes zonas, a través de actuaciones conjuntas entre el Ministerio de Agricultura y el de Obras Públicas, promulgándose en 1973 la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, cuyo texto refunde la legislación de colonización de grandes zonas y de concentración parcelaria.

En esta Ley se establecen ayudas del 100% para las obras de interés general (caminos rurales de servicio, encauzamiento y protección de márgenes en cauces públicos, acequias de enlace y otras obras varias); del 40% para las obras de interés común (redes secundarias de distribución y desagües), más un préstamo del otro 60% sin interés, reintegrable en 5 años a partir de la declaración oficial de puesta en riego; y, por último, para las obras de interés agrícola privado (red en parcela), una subvención del 30%, más un anticipo del otro 70% sin interés a devolver en 20 años. Al actualizar los reintegros, el resultado práctico era de un retorno al Estado casi inexistente.

3.7.2.3. Principios básicos del régimen vigente

En esta sección se examinarán los principios básicos inspiradores del régimen actualmente vigente en materia económico-financiera relacionada con las aguas. Este régimen se configura, como veremos, mediante cuatro figuras básicas, y un conjunto disperso de preceptos relacionados.

3.7.2.3.1. Las cuatro figuras básicas de la regulación actual

El vigente régimen económico-financiero, definido en el Título VI de la Ley de Aguas, se articula en torno a cuatro figuras fundamentales, cuya gestión y recaudación se encomienda a los Organismos de cuenca. Seguidamente se apuntan los rasgos básicos de estas cuatro diferentes exacciones que se deberán abonar por la utilización privativa del dominio público hidráulico, para exponer posteriormente los resultados de su aplicación desde la promulgación de la Ley de Aguas, los problemas planteados en esta aplicación práctica, y algunas reflexiones suscitadas al hilo de tales experiencias.

Canon de utilización de bienes de dominio público

Este canon, introducido en el art. 104.1 LA bajo la denominación de canon de utilización de bienes de dominio público hidráulico, y también conocido como canon de ocupación, grava la ocupación o utilización de los terrenos de cauces y lechos de lagos, lagunas y embalses sobre cauces públicos, que requieran autorización o concesión administrativa.

- Se aplica a todos los bienes del dominio público hidráulico excepto al agua.
- Está destinado a la protección y mejora del dominio público hidráulico afectado.

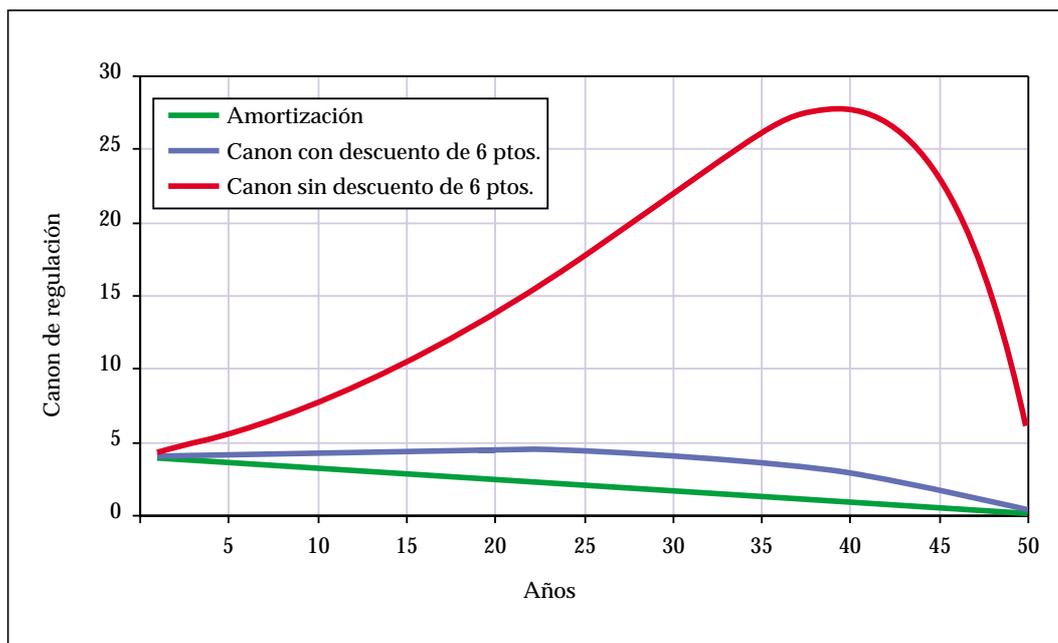


Figura 307. Evolución del canon de regulación (Inversión=100; Interés legal del dinero=9%)

- El importe se fija en el 4% de la base imponible, siendo ésta el valor del bien utilizado.
- Están exentos los concesionarios de aguas.

Canon de vertido

Esa exacción, introducida en el art. 105 LA bajo la denominación de canon de vertido, grava los vertidos autorizados conforme a lo dispuesto en los artículos pertinentes de la Ley.

- Está destinado a la protección y mejora del medio receptor afectado por el vertido. Se refiere a actuaciones relativas a la calidad de las aguas, conforme a los objetivos de calidad previstos en los Planes Hidrológicos de cuenca.
- El importe resulta de multiplicar la carga contaminante, expresada en unidades de contaminación, por el valor asignado a cada unidad. Se entiende por *unidad de contaminación* la producida por el vertido tipo de aguas domésticas correspondiente a 1000 habitantes, durante un año. Los detalles sobre estas unidades y las equivalencias para los vertidos de otra naturaleza, se fijan reglamentariamente. El valor puede ser distinto por tramos de río y se fijará según las previsiones de los Planes Hidrológicos de cuenca.

Canon de regulación

Este canon, introducido en el art. 106.1 LA, grava a los beneficiados, directa o indirectamente, por las obras de regulación de aguas superficiales o subterráneas realizadas total o parcialmente a cargo del Estado.

- Está destinado a compensar al Estado por sus aportaciones financieras.

- Su cuantía anual resulta de sumar los siguientes conceptos:

1. Gastos de funcionamiento y conservación de las obras realizadas.
2. Gastos de administración imputables a dichas obras.
3. El 4% de las inversiones realizadas por el Estado, debidamente actualizado y teniendo en cuenta la amortización técnica de las obras. Reglamentariamente se determinó, mediante una fórmula, el tipo de amortización (lineal decreciente) y se fijó un período para la misma de 50 años. Si bien se contempla una actualización de la base imponible, se estableció un descuento (no previsto en la Ley) de 6 puntos porcentuales sobre el interés legal del dinero. Ello tiene, como se verá, importantes consecuencias.

- La distribución de dicho importe entre los beneficiados se realizará con criterios de racionalización del uso del agua, equidad y autofinanciación. Reglamentariamente se determina que estará en proporción a la participación en los beneficios generados por las obras. El valor unitario de aplicación individual, una vez establecidas las oportunas equivalencias entre distintos usos, viene dado en unidades de superficie cultivable (lo general en regadío), caudal, consumo de agua, energía u otra que se estime adecuada.

Como se indicó, la modificación reglamentaria tiene importantes consecuencias, que se ilustran en la figura

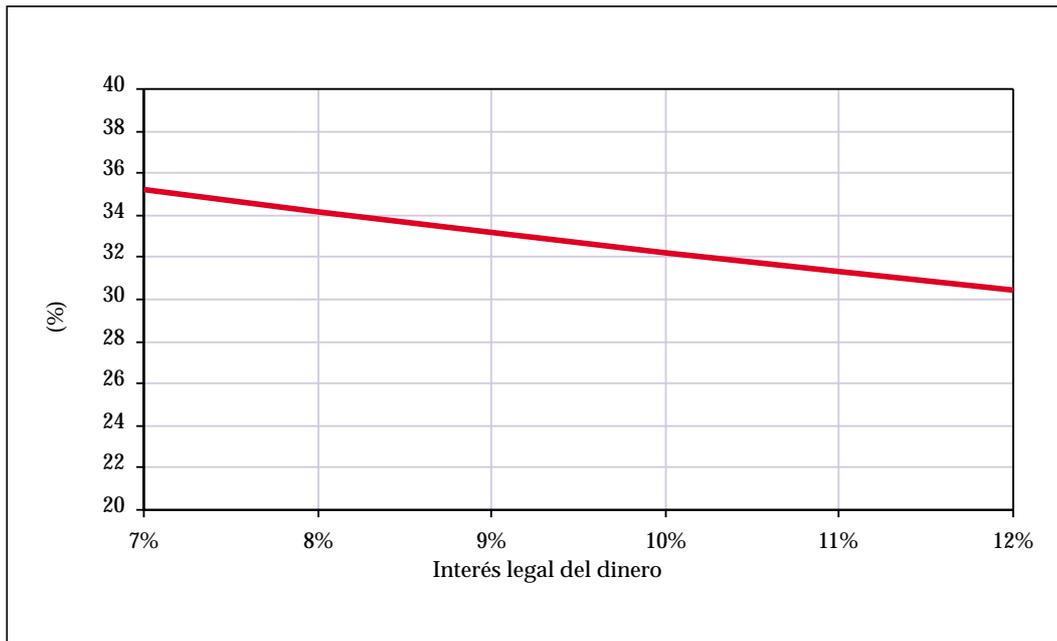


Figura 308. Participación de los usuarios en el pago de la inversión de regulación según el interés legal del dinero

307. En ella se ofrece el resultado de aplicar los conceptos anteriores, mostrando la evolución de la amortización y el canon de regulación con y sin el descuento de 6 puntos introducido en el Reglamento, en un supuesto de inversión 100 e interés legal del 9%.

La figura 308 muestra asimismo la participación de los usuarios en el pago de la inversión según el interés legal del dinero.

Tarifa de utilización del agua

Introducida por el art. 106.2 LA, esta exacción grava a los beneficiados por otras obras hidráulicas específicas (no de regulación) realizadas íntegramente a cargo

del Estado, y por el concepto de la disponibilidad o uso del agua.

- Está destinado a compensar al Estado por sus aportaciones financieras.
- Su cuantía anual resulta de sumar los siguientes conceptos:
 1. Gastos de funcionamiento y conservación de las obras realizadas.
 2. Gastos de administración imputables a dichas obras.
 3. El 4% de las inversiones realizadas por el Estado, debidamente actualizado y teniendo en cuenta la amortización técnica de las obras.

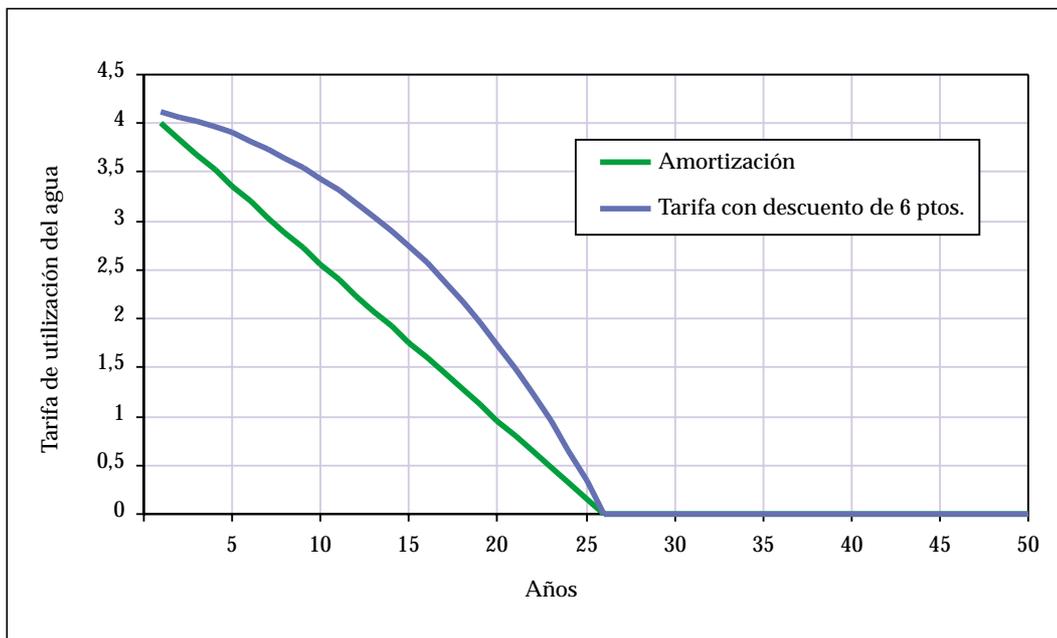


Figura 309. Evolución de la tarifa de utilización (Inversión=100; Interés legal del dinero=9%)

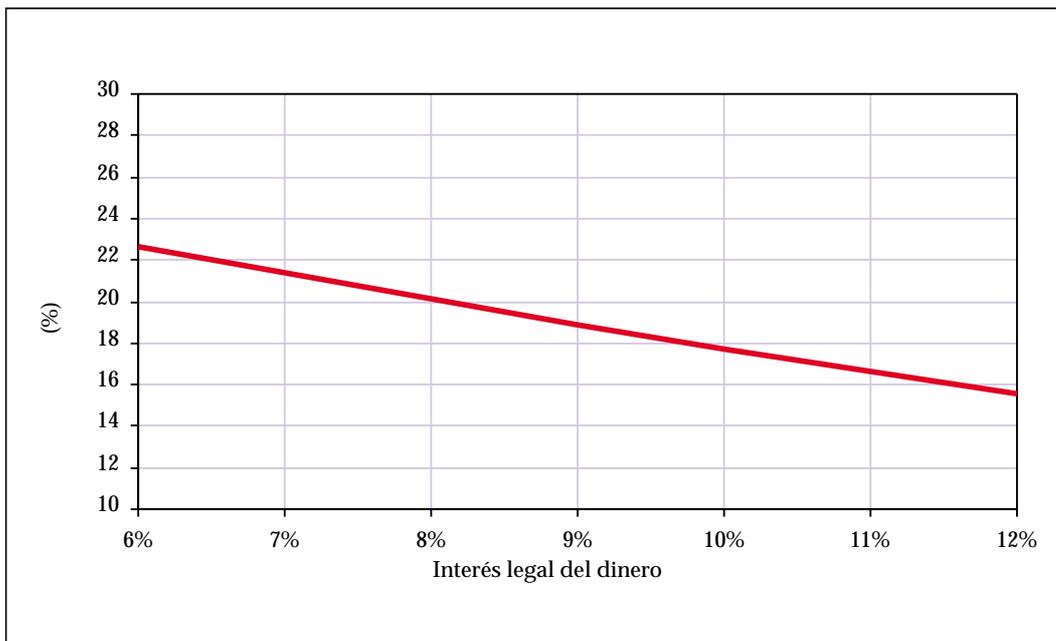


Figura 310. Participación de los usuarios en el pago de la inversión de utilización según el interés legal del dinero

También en este caso se fijaron reglamentariamente las características de ésta, siendo iguales a las que describieron para el canon de regulación, salvo la relativa al plazo de amortización, que se reduce a 25 años.

- De lo anterior se infiere que, al contrario de lo que sucede en el canon de ocupación, no se reconoce o no se contempla el valor económico del bien utilizado (el agua), que sigue teniendo por tanto la consideración de gratuito.
- La distribución del dicho importe del canon entre los beneficiados se realizará con criterios de racionalización del uso del agua, equidad y autofinanciación. Las precisiones reglamentarias realizadas para el canon de regulación sirven también aquí.

Como en el caso anterior, la modificación reglamentaria tiene importantes consecuencias, que se ilustran en la figura 309. En ella se ofrece el resultado de aplicar los conceptos anteriores, mostrando la evolución de la amortización y la tarifa de utilización con y sin el descuento de 6 puntos introducido en el Reglamento, en un supuesto de inversión 100 e interés legal del 9%.

De igual modo, la figura 310 muestra la participación de los usuarios en el pago de la inversión de la obra según el interés legal del dinero.

3.7.2.3.2. Incorporaciones recientes

La Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social previó en su art. 173 la posibilidad del contrato de concesión de construcción y explotación de obras hidráulicas, para obras e infraestructuras vinculadas a la regulación de

los recursos hidráulicos, su conducción, potabilización y desalinización, y al saneamiento y depuración de aguas residuales, teniendo el concesionario el derecho a percibir una tarifa como contraprestación.

El régimen económico-financiero previsto para el contrato, pendiente aún de ser desarrollado reglamentariamente, otorga a la Administración competente las siguientes atribuciones:

- Fijar las tarifas. Estas incluirán los gastos de funcionamiento, conservación y administración, la recuperación de la inversión y el coste del capital.
- Velar por el equilibrio financiero de la concesión.

Lo destacable de esta nueva figura es que, sin afectar al vigente régimen de utilización de los recursos hídricos, abre nuevas vías para la participación de la iniciativa privada en la oferta de infraestructuras hidráulicas. Esto es importante en la medida que posibilita la incorporación de capital privado al esfuerzo inversor y permite adelantar la ejecución de aquellas actuaciones cuya demanda no podía ser atendida por el sector público. Por otro lado, y acaso aún más importante, la cofinanciación por particulares induce a confiar en una mayor racionalidad económica de las iniciativas emprendidas.

3.7.2.3.3. Otros aspectos relevantes

Además de la regulación básica establecida en el régimen económico-financiero de la Ley de Aguas, hay otros preceptos de esta Ley que tienen importantes efectos económicos sobre la ordenación de los recursos hídricos. Así, deben destacarse algunos relativos al

régimen concesional en tanto que, junto a los supuestos de disposición legal, definen los derechos al uso privativo de los mismos e influyen directamente en su asignación. Cabe señalar, entre otros, los siguientes:

- Existen cánones basados en las concesiones, que no son ninguno de los previstos en las cuatro figuras del régimen general antes descrito. Es el caso de los cánones de producción hidroeléctrica, impuestos en la propia concesión.
- Las concesiones se otorgan en función del interés público, conforme a las previsiones de los Planes Hidrológicos, debiéndose observar el orden de preferencia que ellos definan o, en su defecto, el que determina la Ley. En todo caso debe respetarse la prioridad del abastecimiento a poblaciones. Sin embargo, en las situaciones de incompatibilidad de usos, para la toma de la decisión, sólo se contempla la posibilidad de evaluar la mayor o menor utilidad pública o general entre los situados dentro de una misma clase. Cualquier concesión está sujeta a expropiación forzosa en favor de otro uso que le preceda.
- Se entiende que es sin perjuicio a terceros, lo que en sentido estricto es teóricamente imposible dado que siempre hay alguna afección ambiental de mayor o menor entidad.
- Se fijan las características de la concesión: finalidad, ubicación, volumen anual concedido, generalmente en términos de caudal (en riegos también la superficie y la dotación; en hidroelectricidad las características técnicas de los grupos y el salto) y plazo, que deberá ser no superior a 75 años (en el caso de producción hidroeléctrica depende de la vida útil del equipo de generación). Estos plazos tan dilatados hipotecan la gestión de los recursos hídricos por un largo período.
- En las concesiones de agua para riego, en régimen de servicio público, la Administración aprobará los valores máximos y mínimos de las tarifas de riego a aplicar.
- El agua concedida queda adscrita a los usos indicados en el título concesional, sin que pueda ser aplicada a otros distintos, ni a terrenos diferentes si se trata de riegos. Salvo autorización administrativa, no se permiten modificaciones para adaptarse a posibles cambios en las condiciones que indujeron a solicitar la concesión.
- Las concesiones pueden ser revisadas por la Administración cuando se hayan modificado los supuestos determinantes de su otorgamiento y cuando así lo exijan los Planes Hidrológicos; en este último caso hay obligación de indemnizar. A pesar de la fuerza e importancia que tiene esta posi-

bilidad en el plano económico, por el momento no ha sido aún utilizada.

Hay también un aspecto en el procedimiento ordinario de otorgamiento de concesiones que sobrepasa el ámbito puramente procedimental y que por sus implicaciones económicas merecería ser destacado. Es el relativo a la tramitación en competencia: en igualdad de condiciones se da preferencia a aquellos usos que supongan una utilización más racional del agua y una mejor protección del entorno. Este precepto confía, si bien muy restringidamente, en las ventajas de la competencia para la asignación del recurso.

Por último, se señala la filosofía que parece subyacer en el Capítulo relativo a los auxilios del Estado, en el que se prevén ayudas para quienes implanten instrumentos dirigidos a conseguir un menor consumo de agua o una menor carga contaminante. En efecto, aunque la Ley no ampara el abuso del derecho o el mal uso del agua, y parezca obvio que el uso racional del recurso deba ser un objetivo permanente de cualquier usuario, tal idea no se deduce explícitamente de este precepto. Posiblemente, la necesidad de una disposición de este tipo viene motivada por el vacío que, en este tema, deja sin cubrir el vigente régimen económico-financiero.

3.7.2.4. Resultados de la aplicación del régimen vigente

Una vez descritos en la sección anterior los rasgos básicos del actual régimen económico-financiero, se procede ahora a exponer los resultados obtenidos en la aplicación práctica de este régimen, desde la entrada en vigor de la Ley de Aguas.

Para ello se pasará revista a los datos de facturaciones de las distintas exacciones, y su contraste con los cobros realmente percibidos. Hay que indicar que ya la propia organización de la gestión del cobro es distinta en las diferentes cuencas, pues es frecuente que estas exacciones se facturen en forma particularizada a los distintos usuarios individuales, y no a las Comunidades de Regantes, como sería correcto y deseable. También hay que apuntar que algunos retrasos en la aplicación del nuevo régimen, junto con las distorsiones introducidas por las moratorias debidas a las sequías, contenciosos singulares, etc. hacen que las cifras ofrecidas deban contemplarse con alguna reserva respecto a su representatividad en situación ordinaria. Asimismo, los valores medios pueden ocultar importantes diferencias interanuales. Pese a todo ello, esta hipotética situación representativa no se diferenciaría sensiblemente de las magnitudes que se ofrecen.

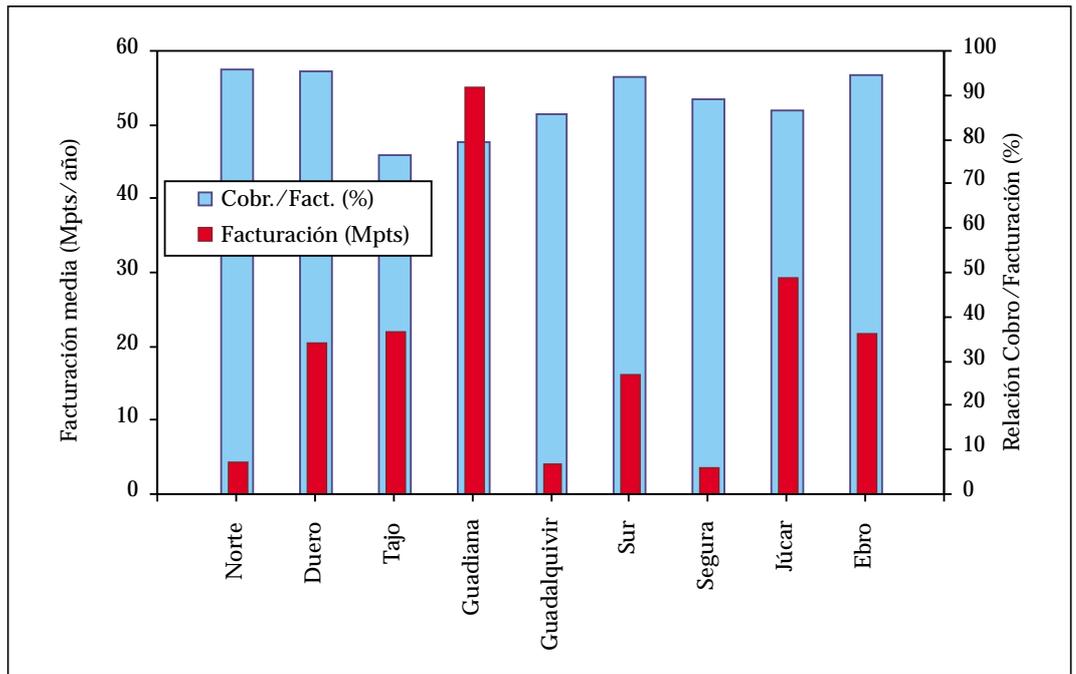


Figura 311. Valores medios por Confederaciones Hidrográficas de las cantidades medias facturadas (Mpta) y la relación cobro/facturación (%) por este concepto económico, en valores medios del periodo 1986-1997.

3.7.2.4.1. Canon de utilización de bienes de dominio público (art. 104)

La figura 311 muestra la distribución por Confederaciones Hidrográficas de las cantidades medias facturadas (Mpta) y la relación cobro/facturación (%) por este concepto económico, en valores medios del periodo 1986-1997.

Asimismo, la figura 312 muestra la evolución temporal de estas magnitudes agregadas para el total de Confederaciones.

Como puede verse, aunque se observa una tendencia globalmente creciente a lo largo del tiempo, la cuantía

total de este canon es extremadamente reducida (del orden de unos 250 Mpts/año), lo que contrasta fuertemente con la intensa ocupación y utilización de los cauces, lechos, etc. que debe gravar.

Su porcentaje de cobro es en general elevado, situándose entre el 80 y el 90% en los últimos años.

El muy escaso valor del 4% de la base imponible (valor del bien), junto con la exclusión de los concesionarios, hace que este canon sea en la práctica inoperante para servir a su objetivo, que es el de la protección y mejora del dominio público afectado.

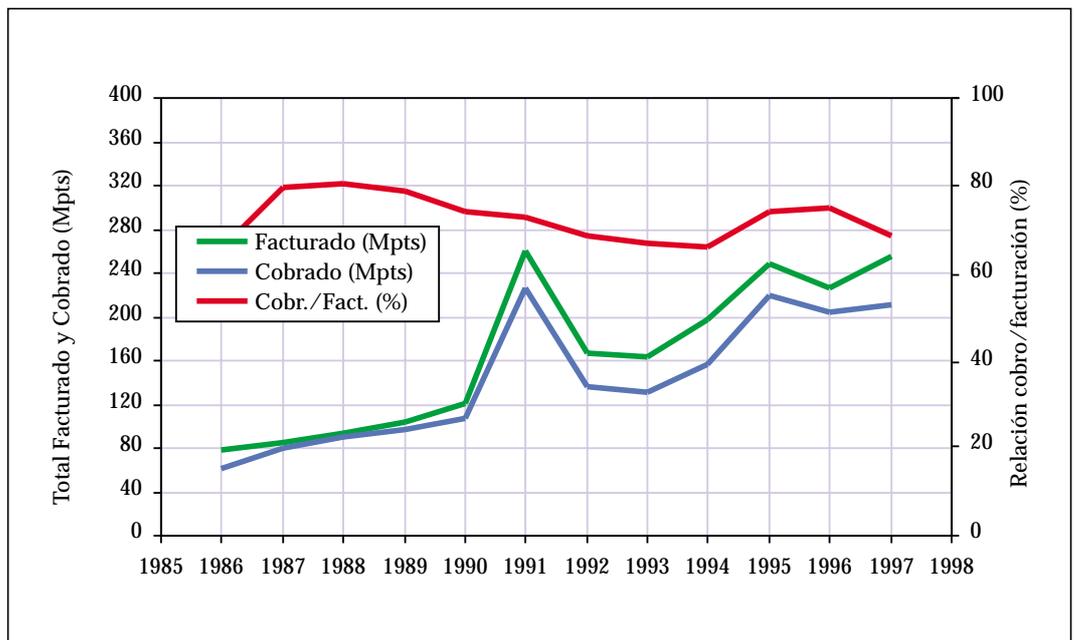


Figura 312. Evolución global de la facturación, cobro, y relación cobrado/facturado del canon de utilización del dominio público

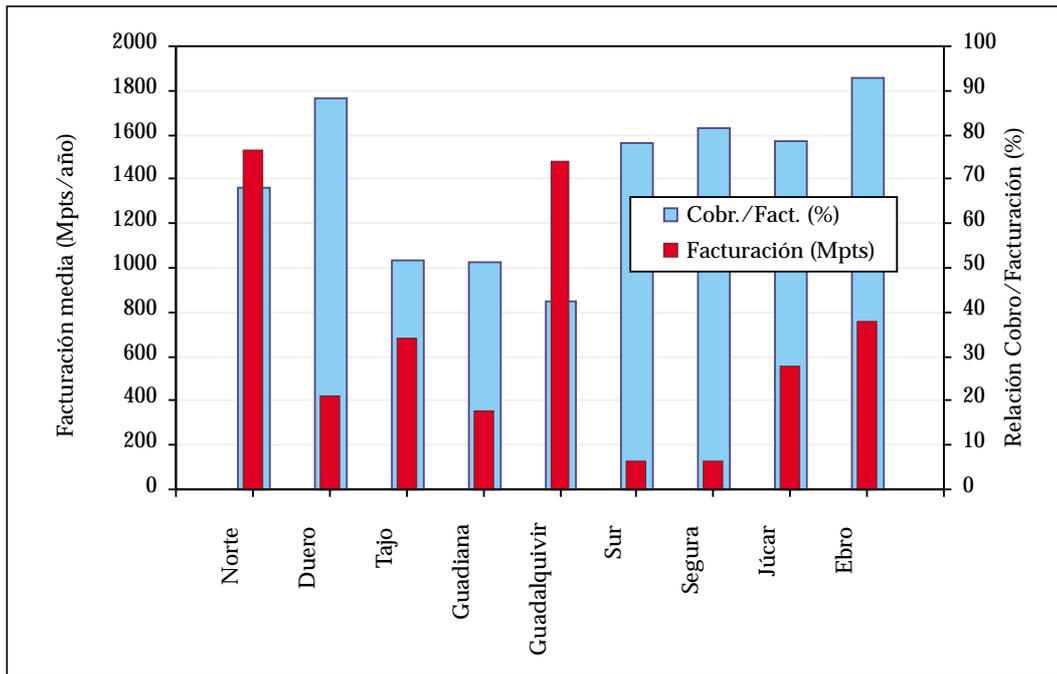


Figura 313. Valores medios por Confederaciones de la facturación y la relación cobrado/facturado del canon de vertido

3.7.2.4.2. Canon de vertido (art. 105)

Como en el caso anterior, la figura 313 muestra la distribución por Confederaciones Hidrográficas de las cantidades medias facturadas (Mpta) y la relación cobro/facturación (%) por este concepto económico, en valores medios del periodo 1986-1997.

Asimismo, la figura 314 muestra la evolución temporal de estas magnitudes agregadas para el total de Confederaciones.

Como se observa, esta exacción no se aplicó hasta el año 1988, cuando entró plenamente en vigor el desarrollo reglamentario específico.

Puede verse que, salvo una situación de crecimiento en el periodo 1988-1991, desde aquella fecha hasta hoy tanto la facturación como el cobro parecen haberse estabilizado en cifras totales del orden de los 6000-7000 Mpta y 4000-5000 Mpta respectivamente. La morosidad es, pues, muy relevante (del orden del 30-40%).

El sujeto pasivo de este canon es, en numerosas ocasiones, la Administración Local, lo que ocasiona que gran parte del mismo se abone por la vía -muy lenta- de compensación a través del Ministerio de Economía y Hacienda

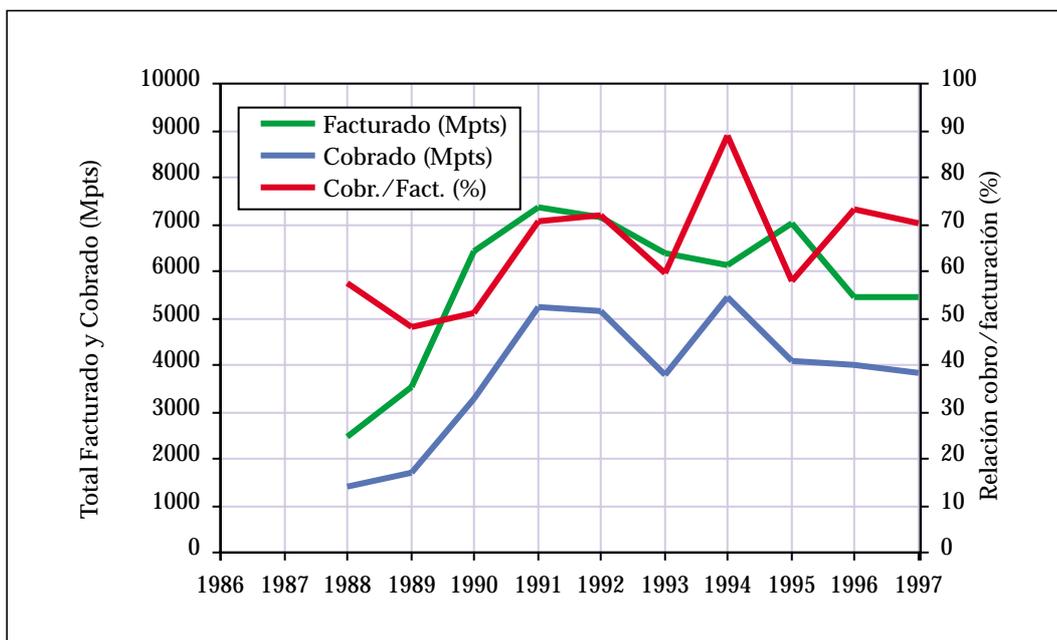


Figura 314. Evolución global de la facturación, cobro, y relación cobrado/facturado del canon de vertido

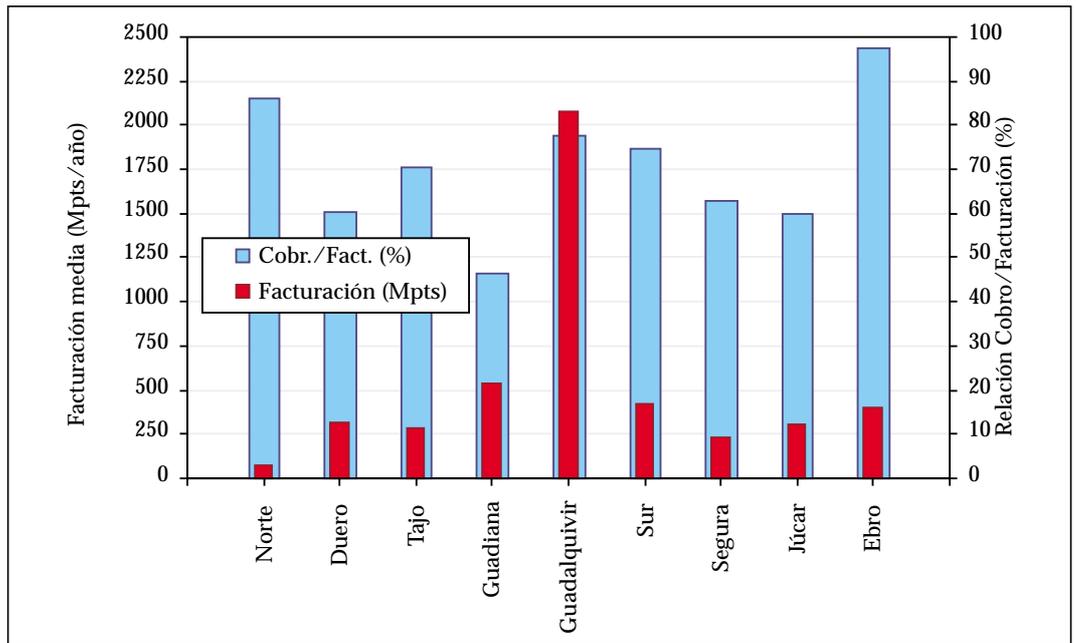


Figura 315. Valores medios por Confederaciones de la facturación y la relación cobrado/facturado del canon de regulación

3.7.2.4.3. Canon de regulación (art. 106.1)

Como en los casos anteriores, la figura 315 muestra la distribución por Confederaciones Hidrográficas de las cantidades medias facturadas (Mpta) y la relación cobro/facturación (%) por este concepto económico, en valores medios del periodo 1986-1997

Asimismo, la figura 316 muestra la evolución temporal de estas magnitudes agregadas para el total de Confederaciones.

Como se observa, y dejando a salvo moratorias y contenciosos, hay un cierto crecimiento inicial en el periodo 1986-1991, al que sigue una cierta estabilización hasta el 1996, y un muy fuerte incremento tanto

en facturación como en cobro en el año 1997, debido con gran probabilidad a la recuperación tras la fuerte sequía de años anteriores. La recaudación se ha mantenido en niveles del 60-90%, acaso con tendencia global decreciente desde el 91, probablemente por la misma razón de escasez de suministro.

3.7.2.4.4. Tarifa de utilización del agua (art. 106.2)

Como en casos anteriores, la figura 317 muestra la distribución por Confederaciones Hidrográficas de las cantidades medias facturadas (Mpta) y la relación cobro/facturación (%) por este concepto económico, en valores medios del periodo 1986-1997.

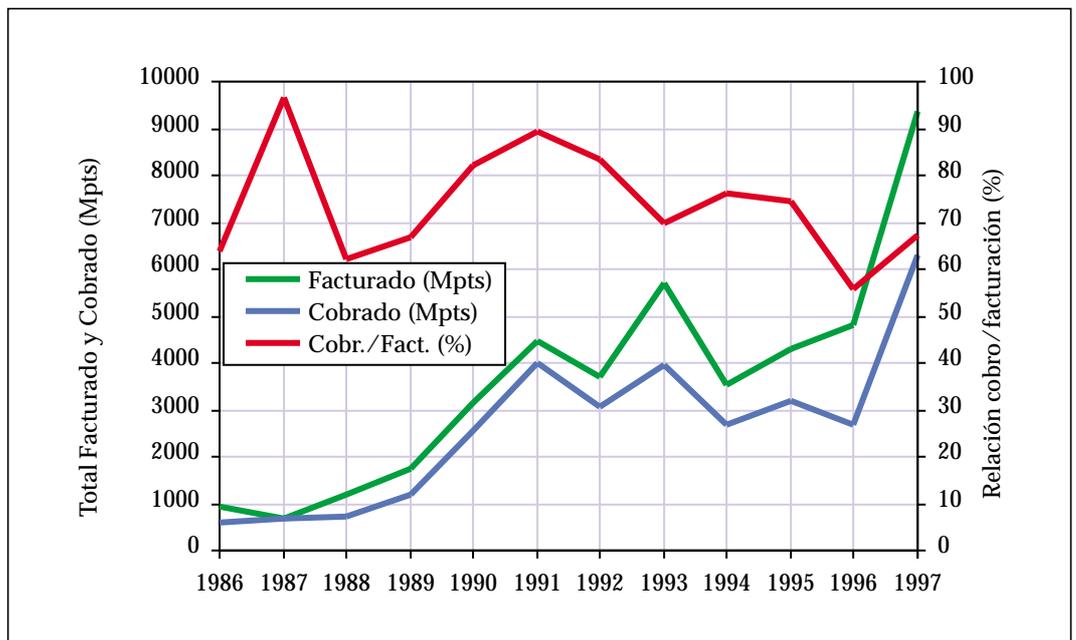


Figura 316. Evolución global de la facturación, cobro, y relación cobrado/facturado del canon de regulación

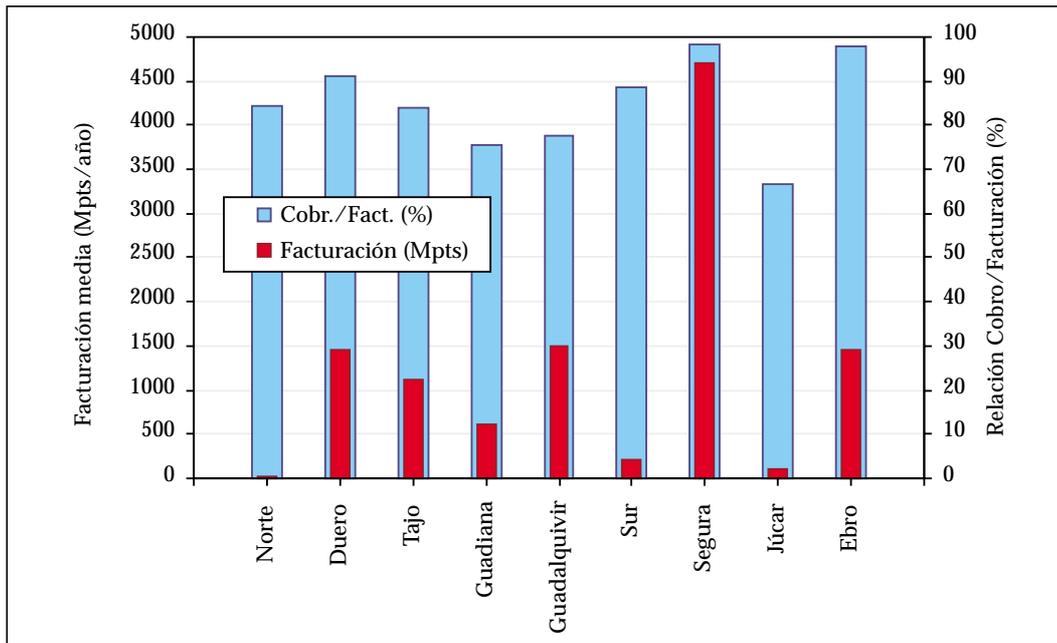


Figura 317. Valores medios por Confederaciones de la facturación y la relación cobrado/facturado de la tarifa de utilización del agua

Asimismo, la siguiente figura muestra la evolución temporal de estas magnitudes agregadas para el total de Confederaciones (fig. 318).

Como se ve, es el Segura la cuenca con mayores niveles de recaudación, de un orden de magnitud comparable a la suma de todos los demás (un 40% del total). La razón de esta singularidad es la tarifa del trasvase Tajo-Segura, que aunque regida por un régimen propio, no correspondiente a lo regulado en el art.106.2 LA, podría ser asimilada a ese concepto. El cobro de esta tarifa es del 100% de su facturación, y, dada su gran importancia relativa, se ha representado también en el gráfico a efectos ilustrativos.

Sin perjuicio de esta singularidad, parece darse un patrón global similar al anterior, con situación de crecimiento hasta el año 1991, estancamiento desde entonces, y fuerte crecimiento en el 96 y 97, sin duda debido a la superación de la sequía. Puede verse también que el porcentaje global de cobro es muy elevado, superando por lo general el 90%. Si se detrae la tarifa del trasvase, este porcentaje decrece hasta un 80%.

3.7.2.4.5. Síntesis de resultados

Agregando los resultados anteriores con objeto de tener una visión global, la figura 319 muestra la evolución desde 1986 -en que entra en vigor la Ley de

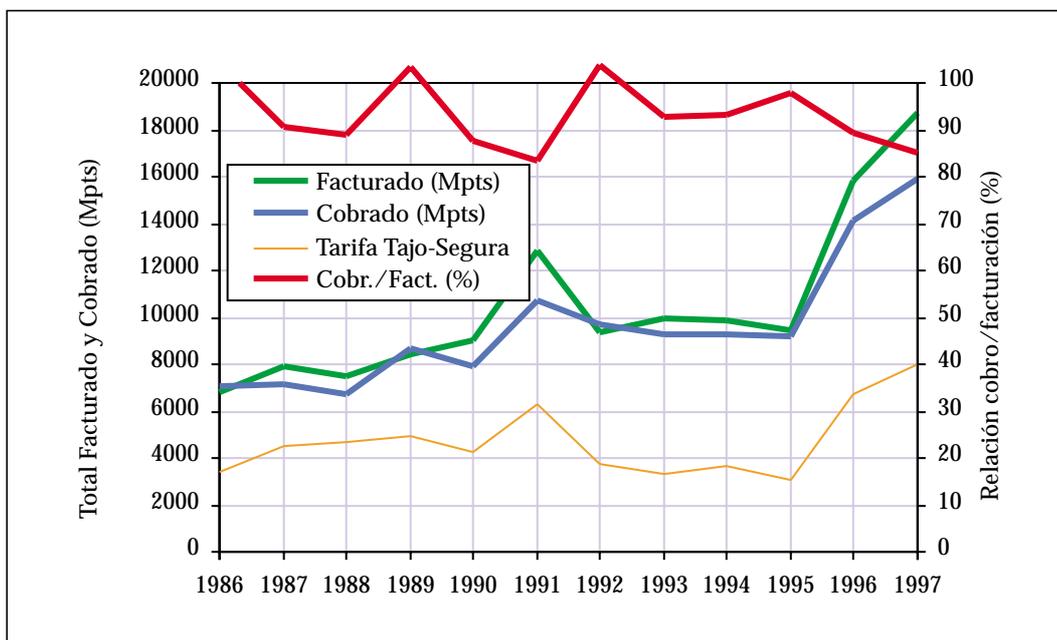


Figura 318. Evolución global de la facturación, cobro, y relación cobrado/facturado de la tarifa de utilización del agua

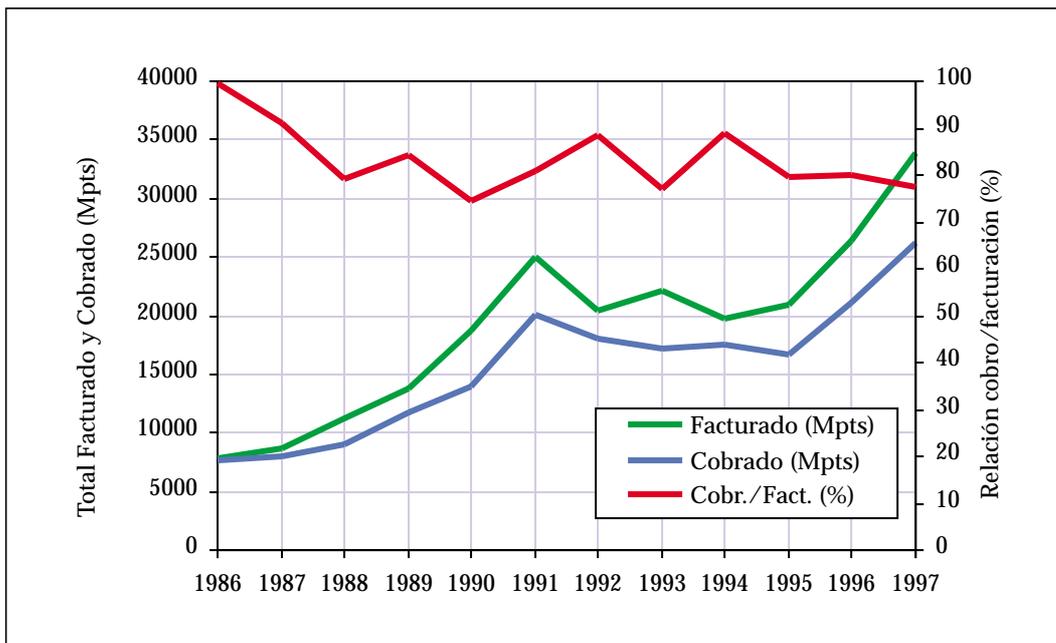


Figura 319. Evolución global de la facturación, cobro, y relación cobrado/facturado por todas las Confederaciones y todos los conceptos del vigente régimen económico-financiero

Aguas- de lo facturado y cobrado por todas las Confederaciones y todos los conceptos del régimen económico-financiero vigente.

Como se aprecia, cabría identificar tres periodos diferenciados. El primero, hasta el año 1991, en que se va desarrollando y aplicando progresivamente el nuevo régimen, con aumentos moderados de año en año. El segundo, desde el 91 hasta el 95 (coincidente con una intensa sequía), de estancamiento o ligero retroceso de la situación. Finalmente el tercero, desde el 95 hasta el 97 (caracterizado por una sensible recuperación hidrológica tras la sequía), con un fuerte incremento de la facturación y el cobro (sobre todo, y como era de esperar, debido al canon de regulación y la tarifa de

utilización del agua). Por su parte, el nivel medio global de cobro se mantiene en torno al 80-90% en todo momento, si bien con heterogeneidades por territorios y por conceptos impositivos.

No considerando los años de transición y puesta en marcha iniciales, y adoptando como periodo indicativo de referencia los siete últimos años de la serie (1991-97), la situación media anual por cuencas es la mostrada en el gráfico de la figura 320.

La suma de todas las cantidades facturadas anualmente por las Confederaciones asciende - en el periodo de referencia - a unos 24.000 Mpta, de los que se cobran unos 20.000 (30.000 y 25.000 respectivamente si se

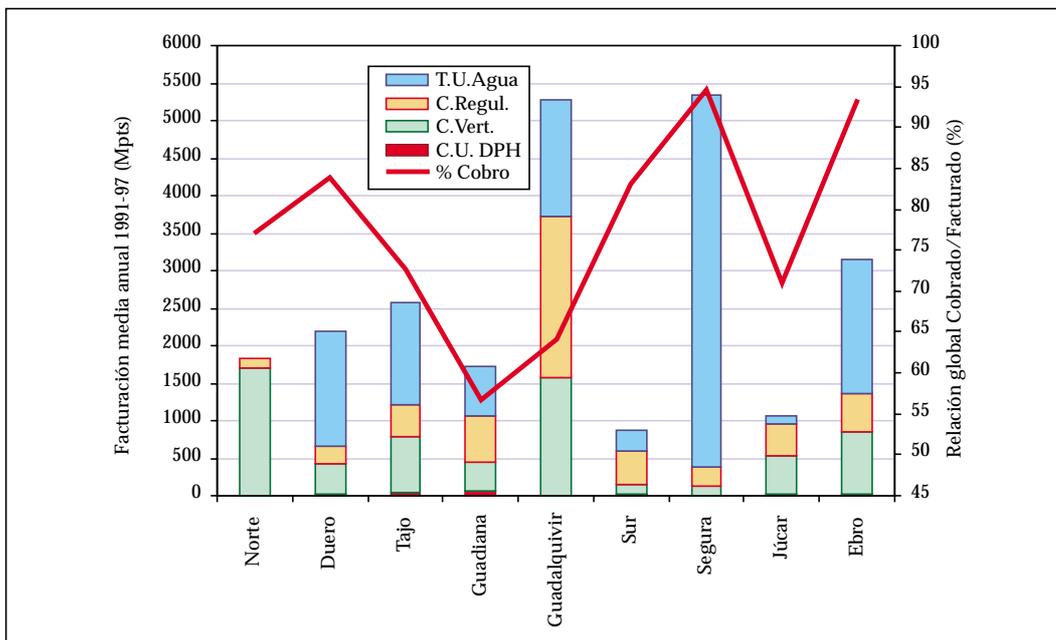


Figura 320. Valores medios por Confederaciones de la facturación por los distintos conceptos y la relación global cobrado/facturado

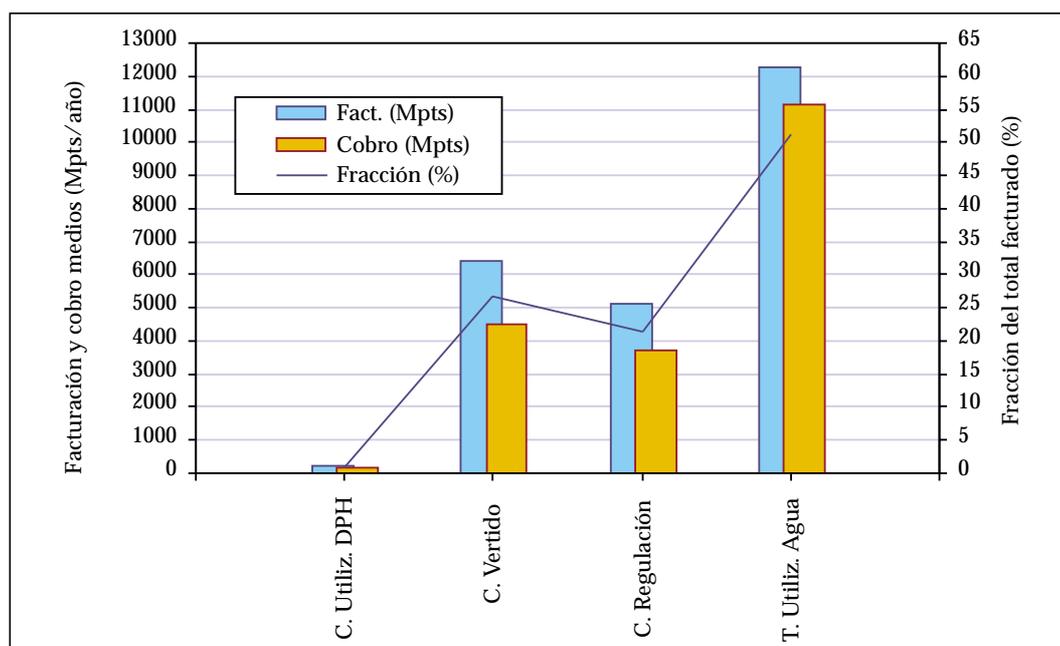


Figura 321. Valores medios globales de la facturación y el cobro según los distintos conceptos

toman los dos últimos años). Esta cifra viene a ser una fracción muy reducida de los Presupuestos del Estado anuales dedicados a aguas, y apenas podría cubrir ni siquiera los gastos de personal de la Administración hidráulica del Estado. Si se supone recuperación total de la sequía, con suministros ordinarios, y mejora del cobro, todo apunta a que las recaudaciones globales futuras no irían más allá de los 35 ó 40.000 Mpta/año, salvo modificaciones de calado en cuanto al número de sujetos sometidos a las exacciones o a la cuantía de las mismas.

La figura 321 presenta estas cifras del periodo de referencia desglosadas por figuras recaudatorias, lo que permite apreciar la importancia relativa de los distintos conceptos.

Como se observa, el canon de utilización de bienes del dominio público hidráulico es absolutamente despreciable (unos 220 Mpta/año facturados, lo no llega ni al 1% del total) frente a los otros. El canon de vertido (que factura unos 6.500 Mpta/año y recauda 4.500) presenta el mayor nivel de morosidad (el 30%), lo que, unido a otras graves disfunciones que se indicarán en el próximo epígrafe, aconseja su total reconsideración.

Sorprende asimismo que el enorme esfuerzo realizado por el Estado en materia de regulación hidráulica solo genere una facturación de 5.000 Mpta/año y un cobro de 3.700, cifras absolutamente despreciables (del orden del 0,2% de su valor de reposición, tal y como veremos al valorar el patrimonio hidráulico) frente a los costes reales de estas infraestructuras y los enormes beneficios generados por su uso.

La importancia de la tarifa de utilización del agua es manifiesta, pues su facturación supera la suma de la

de los tres cánones restantes (unos 12.300 Mpta/año que suponen, tal y como se verá, del orden del 0,5% del valor de reposición de los canales). Si se recuerda que, como se dijo, aproximadamente un 40% de esta tarifa corresponde al trasvase Tajo-Segura, puede concluirse que este sistema -que moviliza menos del 3% del agua consumida en España- genera aproximadamente la quinta parte de la suma de todos los ingresos económicos que se producen en todas las Confederaciones por todos los conceptos vigentes. Tal desequilibrio no resulta en modo alguno razonable, y exige, como veremos, una profunda y radical reconsideración del problema.

3.7.2.5. Experiencias obtenidas y problemas planteados

Los problemas que inciden y se derivan de la situación que se acaba de describir son de muy diversa índole, algunos de los cuales provienen de ámbitos ajenos al estrictamente hidráulico.

En primer lugar, y yendo al origen histórico y conceptual del problema, debe señalarse que no se ha efectuado una completa previsión de las implicaciones que, sobre los recursos hídricos, cabía esperar de las distintas políticas practicadas en los sectores más demandantes de agua, en especial, de la política de auxilios hacia la agricultura. En efecto, las numerosas subvenciones y ayudas que, históricamente (y aún en la actualidad) han sido canalizadas hacia el regadío por parte de las Administraciones públicas han inducido unas demandas de agua que, a nivel nacional, han alcanzado niveles ciertamente elevados, y a unos precios en general alejados de los costes reales. Esta

situación no es, por cierto, exclusiva de nuestro país, sino que responde a una concepción histórica muy generalizada internacionalmente del papel de los recursos hídricos como incentivos del desarrollo, y cuya disponibilidad debía facilitarse a costes mínimos por los poderes públicos. Este asumido sentido proteccionista y de subsidios es en buena medida el origen, siquiera psicológico, de la situación actual.

Si bien tales ayudas y subvenciones estuvieron con frecuencia completamente justificadas en el pasado, en base a las necesidades de autoabastecimiento y superación de situaciones de hambruna, la situación actual es bien distinta, y requiere un replanteamiento de tales supuestos inspiradores a la luz de los nuevos condicionantes económicos y medioambientales, que, en principio y sin perjuicio de las necesarias excepciones, no justifican un régimen de subvenciones generalizadas como el del pasado. Nos referiremos extensamente a estas cuestiones en el próximo capítulo, al estudiar los fundamentos de la política hidráulica.

En segundo lugar, y ya en relación con la regulación del régimen económico-financiero establecida por la Ley de Aguas y sus desarrollos reglamentarios, cabe apuntar los siguientes aspectos.

- No es un régimen de aplicación general a todos los usuarios del agua, sino solo a aquéllos que se benefician de determinadas obras o son titulares de vertidos autorizados.
- Como se vio, la eficacia recaudatoria de las exacciones es irregular, lo que cabe atribuirse no sólo al propio diseño conceptual del régimen económico-financiero y la desviación reglamentaria, sino también a la baja efectividad del sistema de cobro de las exacciones y los considerables retrasos con que frecuentemente se produce.

Esta circunstancia impide, en primer lugar, la recuperación de los recursos financieros necesarios para una adecuada vigilancia, control, administración, mantenimiento de las infraestructuras hidráulicas y protección del dominio público hidráulico y del entorno ambiental asociado. En segundo lugar, muestra la escasa internalización de los costes generados en el proceso por parte de los usuarios.

- La relevancia de este hecho no radica únicamente en el plano de la generación de ingresos, sino, especialmente, en el de sus efectos económicos sobre la demanda. En efecto, ninguna de las exacciones contempladas permite una gestión eficaz de la demanda, es decir, no induce a los usuarios a un comporta-

miento racional desde el punto de vista de la economía de unos recursos hídricos escasos.

- La complejidad (y a menudo casi imposibilidad técnica) del cálculo preciso de las cuantías de las exacciones, en la forma en que están planteadas, dificulta enormemente su aplicación y es fuente de numerosos contenciosos.
- En particular, en el canon de ocupación, que es el único que tiene en cuenta el valor real del bien utilizado, están excluidos los concesionarios de aprovechamientos, lo que hace que en la práctica tenga, como vimos, un efecto insignificante, puesto que no afecta a ninguno de los usos mayoritarios (regadío e hidroelectricidad).

Su aplicación tomando como base el valor del bien ocupado (terrenos) da lugar a cuantías completamente despreciables. Una posible modificación podría orientarse no al valor del bien, sino al beneficio de su utilización.

- El canon de vertido, a pesar de estar basado en el principio básico de *quien contamina paga*, está mostrándose en la práctica completamente ineficaz para asegurar la adecuada calidad del agua de los ríos. Concebido como pieza fundamental del sistema económico-financiero para proteger la calidad del agua, ha sido objeto de una verdadera desnaturalización como consecuencia del desarrollo de los convenios suscritos con las Comunidades Autónomas.

Como ejemplo, y tomando como referencia la Confederación Hidrográfica del Norte, donde esta exacción tiene -como se vio- una importancia esencial, el valor inicialmente recaudado era del orden de 5 pts/m³ de aguas residuales. Considerando que los costes reales totales de inversión y explotación de las depuradoras son del orden de unas 100 pts/m³ (70 de inversión y 30 de explotación), se deduce que la recaudación apenas cubría 1/6 de los costes de explotación, ó 1/20 de los costes totales. Si a esto se suma que el 85% de la recaudación va a las Comunidades Autónomas, lo que finalmente queda para la Confederación, con destino a la protección y mejora de la calidad de las aguas, es del orden de 0.75 pts/m³, con lo que no ya es inabordable cualquier depuración, sino que ni siquiera se cubre el coste básico de un programa ambicioso de análisis y control de la calidad del agua.

Por otra parte, los cánones de saneamiento puestos en práctica por distintas Comunidades Autónomas están basados en una filosofía y criterios similares a los del canon de vertido (fórmulas polinómicas con

la DBO, sólidos en suspensión...), lo que ha pervertido el sistema y generado una situación jurídicamente insostenible (superposición de cobros, dependencias de los convenios suscritos, etc.). La falta de desarrollo en los Planes Hidrológicos de las determinaciones asociadas al canon de vertido da asimismo una idea de la complejidad del problema.

El hecho de que gran parte de los vertidos carezca de autorización agrava aún más, si cabe, esta indeseable situación.

Una posible salida a este estado de cosas sería la de reconsiderar los conceptos vigentes de forma que el canon de vertido se transforme en una tasa para la vigilancia y control del dominio público hidráulico, y no para la financiación de las obras. Esta financiación puede llevarse a cabo por las Comunidades Autónomas, que ya están en la práctica cobrando por este concepto, y ello sin perjuicio del necesario impulso y desarrollo de la planificación hidrológica en los aspectos de vertidos y calidad de las aguas, como instrumento de racionalización de las distintas actuaciones territoriales en las cuencas.

Si el fundamental servicio público de la vigilancia y control de la calidad de las aguas se entiende que ha de ser prestado por el Estado, no sería necesario establecer esta tasa, pero, en todo caso, y sea cual sea la solución que se arbitre, es preciso un urgente y radical replanteamiento de este canon.

- El canon de regulación y la tarifa de utilización, como ya se ha dicho, tienen por objetivo compensar al Estado por los recursos financieros aportados para la ejecución de las obras hidráulicas que gravan; pero no toman en consideración el valor económico que el agua tiene, aún sin dichas obras. Por tanto, no afecta a la mayor parte de los aprovechamientos de aguas subterráneas, ni a aquéllos que utilizan infraestructuras propias (la mayoría de los hidroeléctricos y muchos abastecimientos a poblaciones), ni a los regadíos tradicionales o anteriores a las obras de regulación existentes. Estimativamente, solo el 50% del regadío, el 25% del uso urbano e industrial, y el 5% del uso hidroeléctrico están sometidos a canon de regulación y tarifa de utilización (MOPT, 1993b).

En estas exacciones no está clara a menudo la distinción entre gastos de funcionamiento y explotación e inversión, lo que sería sumamente importante, dada la muy diferente repercusión que tienen unos y otros en el cómputo de la cuota anual. Tampoco es inmediata la desagregación o singularización de los gastos de administración imputables a infraestructuras concretas.

Cabe interpretar que el legislador, en una coyuntura de elevados tipos de interés nominal, tuvo la pretensión de no cobrar el interés real (cifrado éste en el 6%) y repercutir sólo la inflación. La paradoja surge cuando los tipos nominales están próximos a esa cifra, o son inferiores, como sucede en estos momentos.

Además, este descuento de 6 puntos porcentuales que el Reglamento establece sobre el interés legal del dinero para la actualización de la cuota supone que el coste repercutido, en el canon de regulación, se sitúe únicamente en torno al 30%-35%, y en la tarifa de utilización muchísimo menos, para las tasas de inflación usualmente registradas en el pasado reciente.

Finalmente, la distribución individual de estos costes entre los distintos usuarios, conforme a las disposiciones reglamentarias sobre la materia, viene acompañada de importantes subvenciones cruzadas. Efectuar dicha distribución entre los distintos beneficiarios en función del teórico beneficio que extraiga cada uno es un criterio que puede generar ineficiencias, al favorecer el mantenimiento de los usos menos productivos. Además, no existe un criterio nítido y común para la asignación de costes en las actuaciones de propósito múltiple, pudiéndose apreciar una gran disparidad en la forma de abordar esta cuestión en los cánones y tarifas elaborados por las Confederaciones. Conceptos clásicos como el de costes separables-beneficios remanentes no han sido debidamente considerados en nuestro ordenamiento ni en nuestra praxis administrativa, y las reglas habituales de proporcionalidad – arbitrarias en buena medida, y reinterpretadas en cada caso – pueden generar desigualdad entre los usuarios según el ámbito territorial en que se encuentre el aprovechamiento.

Otro aspecto muy importante, en el caso del regadío, es que la unidad de cobro para la tarifa de utilización del agua es la superficie cultivable, en lugar del volumen de agua efectivamente consumido. Ello hace que, para el regante, el coste del agua sea un coste casi fijo que no puede disminuir aunque restrinja sus consumos, lo que no incentiva la economía de empleo del agua.

- Finalmente, y de forma genérica, un importante problema para el correcto funcionamiento del régimen económico-financiero y la eficacia de la gestión económica, es la correcta y nítida identificación de los beneficiarios de derechos al uso del agua. Cualquier reforma del régimen económico que se plantee en el futuro requerirá de mejoras significativas a este respecto, lo que nos remite de nuevo al fundamental problema de los Registros administrati-

vos de aguas, ampliamente tratado en otros epígrafes de este libro.

En definitiva, nos encontramos ante un sistema económico-financiero concebido por el legislador de 1985, heredero en buena medida de conceptos y disposiciones anteriores, cuya aplicación práctica presenta luces y sombras, pero que, como rasgo señalado (diferentes cuantías sectoriales y territoriales, anomalía del trasvase, etc.), ha resultado ser una aplicación *desigual*. Sin perjuicio de que el marco normativo de actuación sea el mismo para todo el territorio, las diferentes condiciones locales, los diversos hábitos de gestión de la Administración hidráulica, las distintas rentabilidades de los usos agrarios, el mayor o menor nivel asociativo y de autoorganización de los usuarios, las distintas disposiciones de las Comunidades Autónomas, las presiones políticas e intereses locales de los Ayuntamientos... han dado lugar a que, en la práctica, el carácter unitario y globalizador de la legislación estatal haya quedado muy diluido en su aplicación concreta, dando lugar a una situación que, debe decirse sin reserva alguna, presenta obvias deficiencias, y se ha alejado sensiblemente de lo que el legislador previó.

No obstante, la justificada crítica -con frecuencia y desde distintos ámbitos expresada- sobre las carencias y debilidades de nuestro sistema administrativo en la consideración económica de los recursos hídricos, no ha de conducir necesariamente, como si fuese una consecuencia inevitable, a la necesidad de profundas reformas legislativas.

En efecto, sin perjuicio de que puedan abordarse tales reformas estructurales en el futuro, una más eficiente aplicación de la regulación vigente, con posibles mejoras puntuales en aquellos aspectos que se estime oportuno (como acaso la comentada para el canon de vertido, o algún criterio de asignación de costes), contribuiría sustantivamente a la mejora de esta situación, e introduciría, sin duda, una mayor racionalidad en el uso y administración del recurso.

Así, y como ejemplo, conceptos económicos como el de *recuperación íntegra de costes*, propuesto en la Directiva Marco de aguas, podrían insertarse con toda naturalidad en nuestro ordenamiento vigente sin más que una consideración explícita en la fórmula de contribución al coste de las obras prevista en el apartado c) de los cánones y tarifas de las obras hidráulicas, y su adecuado desarrollo reglamentario.

Como es obvio, tal política económica -en principio deseable a largo plazo- habría de aplicarse, en su caso, de forma gradual y progresiva, evitando impactos

socioeconómicos que pueden ser muy desfavorables para nuestras economías agrarias.

3.7.3. La regulación económica de los trasvases

Una vez estudiado el vigente régimen general económico-financiero de la Ley de Aguas, es interesante pasar revista, someramente, a las diferentes normativas específicas existentes en nuestro país con respecto al régimen económico-financiero de las transferencias intercuenas. Para ello, y siguiendo la sistemática exposición de Embid Irujo (1996), nos referiremos al trasvase Tajo-Segura, al abastecimiento al campo de Tarragona o minitrasvase del Ebro, al de Mallorca, al Guadiaro-Guadalete, y al Tajo-Guadiana. Otras transferencias existentes (del Ebro a Bilbao o Torrelavega, o del Tajo a las Tablas de Daimiel, en el Guadiana) carecen de régimen específico propio.

Como se verá, estos regímenes económicos presentan actualmente una gran diversidad, con la consecuencia práctica de posibles inseguridades jurídicas, distinto tratamiento - y, por tanto, consideración no equitativa - a los beneficiarios de las transferencias, y falta del necesario criterio único a la hora de evaluar económicamente posibles actuaciones futuras. Estamos pues ante una muy importante - y no resuelta - cuestión normativa, cuya consideración (conforme al art.43 L.A.) corresponde al Plan Hidrológico Nacional. La Ley del Plan podría, como veremos, subsumir todas las figuras existentes y, derogando su regulación específica, promulgar un régimen general, único, para todas las transferencias actualmente existentes y las que, en su caso, se dispongan en el próximo futuro.

3.7.3.1. Principios inspiradores y modalidades

Desde que, tras su concepción inicial por Lorenzo Pardo en 1933, se retomó en 1967 la cuestión de los trasvases intercuenas, la filosofía que informaba la política de estas actuaciones fue que las grandes obras de infraestructura que comportaban debían estar justificadas económicamente, eliminando o prescindiendo en ellas del espíritu proteccionista y subvencionador, ampliamente comentado, que había regido la política estatal en materia de regadíos desde la promulgación de la Ley de Auxilios de 7 de julio de 1911. De esta forma se aseguraba que las obras de trasvases hidrográficos eran de auténtico interés nacional, no solo por razones sociales, sino también económicas.

Este cambio de rumbo se debía fundamentalmente a que, como ya se ha indicado, la política proteccionis-

ta del Estado, aplicada desde principios de siglo y con antecedentes en el XIX, había conducido a que las tarifas de riego aplicadas hasta entonces no llegaran a representar, en el mejor de los casos, ni siquiera el 10% del coste real de las obras, situación realmente insostenible en una economía que tiende a regirse por precios de mercado, como es la que se venía aplicando en España desde la década de los sesenta, tras el fin de la autarquía. Los trasvases, como obras hidráulicas nuevas tendentes a resolver grandes problemas de desarrollo nacional, no podían continuar siendo regidos por directrices intervencionistas y proteccionistas, y esta idea se procuró establecer y asumir con claridad desde el primer momento.

Así pues, y como se verá en los próximos epígrafes, el trasvase Tajo-Segura y su regulación económica supusieron un avance extraordinariamente significativo en el proceso de reflexión y modernización del régimen económico de las obras hidráulicas, y de imputación de costes a los usuarios, por lo que le dedicaremos una atención especial en este Libro. Otros trasvases posteriores se ciñeron al régimen de la Ley de Aguas o establecieron regímenes propios, hasta llegar a la última actuación, que es el Negratín-Almanzora, con un régimen peculiar fruto de su procedimiento de ejecución mediante las nuevas fórmulas societarias puestas en marcha muy recientemente.

3.7.3.2. Trasvases con régimen económico-financiero inspirado en los principios tradicionales de la legislación de aguas

Entre los casos de transferencias que se regulan en su régimen económico-financiero por los principios tradicionales del derecho de aguas están los del Tajo-Segura, Guadiaro-Guadalete, y Tajo-Guadiana. En todos ellos, si bien con alguna peculiaridad, se dispone básicamente el principio tradicional de la asunción por los beneficiarios del coste de las obras y de sus gastos de mantenimiento y explotación.

3.7.3.2.1. El trasvase Tajo-Segura

La Ley 52/1980, que regula el régimen económico de este trasvase, llama a lo que debe pagar el usuario *tarifa de conducción de agua*, y la descompone en tres sumandos: uno primero correspondiente al *reparto del coste de las obras* entre la dotación de agua asignada (deducida de las concesiones o los compromisos), con correcciones según el uso; uno segundo para los *gastos fijos* de explotación (independientes del volumen anual trasvasado); y una tercera para los *gastos variables* (dependientes del volumen anual trasvasado).

Para el primer sumando, se prevé una actualización periódica de los valores de las inversiones, pero sin indicar la Ley la forma de esta actualización, y remitiéndose a la decisión del Consejo de Ministros. Además, y puesto que el funcionamiento actual del acueducto está limitado al 60% de su capacidad total (600 hm³/año de la llamada *primera fase*, frente a 1000 hm³/año de funcionamiento pleno), se prevé considerar este 60% de la inversión total a los efectos de amortización de las obras por los beneficiarios. Ambas características se desvían de lo previsto en la Ley de Aguas, pues el sistema de actualización de cánones y tarifas está regulado reglamentariamente (arts. 300 y 307 RDPH), sin las indeterminaciones de la remisión al Consejo de Ministros, y, asimismo, la Ley no prevé ninguna subvención o abono parcial de las obras hidráulicas que se amortizan. Una reciente sentencia ha estimado, sin embargo, la obligada amortización de las obras -siguiendo el principio general de la Ley de Aguas- ante la falta de previsión de su Ley específica.

Este sistema, concebido en los años setenta siguiendo las orientaciones de política económica nacional sobre la necesidad de imputar a los beneficiarios el coste de las obras, y terminar gradualmente con el proteccionismo del pasado, marcó, como se ha dicho, un importante hito en la política económica estatal en materia de economía de las obras hidráulicas al establecer las siguientes directrices principales para la elaboración de las tarifas de agua:

- Las obras de conducción principal, regulación y distribución, tanto en el Acueducto Tajo-Segura propiamente dicho (trasvase) como ya en la cuenca del Segura (postrasvase), no eran objeto de ninguna subvención, tal y como había sido práctica habitual en todas las obras de riego del país mediante la aplicación de la Ley de Auxilios del 7 de Julio de 1911 (se excluían de este tratamiento las redes de distribución, desagües y caminos e instalaciones complementarias propias de los sectores de las zonas regables y de los abastecimientos de agua a poblaciones). Esto se traducía en una importante elevación de tarifas que debía racionalizar, en términos económicos, la utilización de los recursos, procurando una mayor eficiencia económica en su asignación. Sin embargo, para las redes de distribución secundaria, propias de la región e independientes del trasvase, se seguían utilizando los criterios habituales. Posteriormente, con la Ley de Aguas de 1985 se instituyó la posibilidad de aplicar con carácter general la política no subvencionista, aunque se mantuvo la vigencia

de la Ley de 7 de Julio de 1.911 con objeto de que el Estado, cuando convenga a los intereses del país, pueda seguir aplicando políticas subvencionistas, pero ahora con carácter extraordinario.

- La recaudación obtenida por la parte de la tarifa de conducción de aguas correspondiente al concepto de aportación al coste de las obras se aplica, con independencia de los créditos consignados en los Presupuestos Generales del Estado, a inversiones que permitan un más rápido desarrollo de la cuenca del Tajo en materia hidráulica (lo que se llamó obras hidráulicas *de compensación*). Esta medida de reequilibrio, desde luego ausente de cualquier Ley o disposición previa, debería facilitar la posibilidad de trasvase al generar un flujo monetario en sentido contrario al de las aguas, que contribuiría a desarrollar las obras hidráulicas en la cuenca del Tajo, y elevar el nivel de renta de sus habitantes. Parecía lógico pensar que los territorios de la cuenca del Tajo tendrían interés en enviar los caudales sobrantes para obtener estos beneficios, pero en la práctica este aliciente no ha resultado tener gran eficacia, por lo que esta cuestión merece una reconsideración y una reflexión en el seno de la planificación nacional.
- La revisión de la tarifa cada dos años en función de la actualización de las inversiones, medida que supone una revalorización de activos que garantiza el poder adquisitivo del flujo monetario del Segura al Tajo, por lo que se debería mantener el interés económico de la cuenca del Tajo en el trasvase y se podría facilitar la realización de su segunda fase.

Estas condiciones económicas específicas para el trasvase Tajo-Segura pretendían unir a las dos cuencas con un espíritu de cooperación mutua. Por un lado, demostraban ante la opinión pública el valor económico del trasvase al constituir la primera obra hidráulica del país construida íntegramente sin subvenciones. Además, establecían una actualización permanente, porque las tarifas de agua no se congelaban.

De esta manera, el trasvase Tajo-Segura no sólo inició la corrección del desequilibrio hidrográfico del país, sino que, también, con sus especiales medidas económicas, supuso en cierto modo el origen de la posible y deseable corrección del desequilibrio económico que hasta entonces había imperado en el sistema tarifario de las obras hidráulicas, debido al espíritu excesivamente proteccionista del Estado. En este sentido constituyó un importante antecedente conceptual para la aplicación de los criterios económicos que posteriormente introduciría la Ley de Aguas de 1.985, sin

entrar en los resultados prácticos, como se verá más bien escasos, que este régimen de la Ley ha producido en la práctica.

Pese las innovaciones que introdujo, es preciso reconocer que la Ley del trasvase no produjo totalmente los resultados esperados desde su aplicación a partir de 1.980, por lo que deben reconsiderarse ciertos aspectos si se plantean transferencias en el futuro.

Así, y entre otros, cabe señalar que la corriente monetaria del Segura al Tajo, que, como se ha dicho, se esperaba fuese un estímulo importante para facilitar el trasvase de aguas, no ha resultado suficiente, a la vista de las fuertes limitaciones impuestas a la derivación de caudales año tras año. Quizá una de las causas sea que la asignación específica a obras hidráulicas de los recursos económicos que la aplicación de la Ley proporciona a la cuenca cedente, de acuerdo con su artículo 6º y con el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de Abril de 1.986 en su apartado 4º, sea demasiado restrictiva, sobre todo si no existe en la cuenca cedente especial interés o necesidad en nuevas obras hidráulicas, en general cada vez menos asociadas, como se explica extensamente en este Libro, a la riqueza y prosperidad de las regiones.

Por otra parte, es dudoso el principio de que deba gravarse a los usuarios con obras tendentes a promover el desarrollo económico de los territorios afectados por un trasvase, en lo que pudiera resultar una cierta superposición respecto a las ineludibles obligaciones de las Administraciones públicas en estos territorios (tal y como, por ejemplo, la provisión de los servicios de abastecimiento de agua a las poblaciones). Un marco teórico conceptual más adecuado podría ser el de la compensación por el valor de existencia de los recursos hídricos, y con destino a actuaciones de carácter fundamentalmente medioambiental.

3.7.3.2.2. El trasvase Guadiaro-Guadalete

Aprobada por la Ley 17/1995, de 1 de junio, esta transferencia de recursos desde el río Guadiaro, en el ámbito territorial del Sur, hacia el río Majaceite, afluente del Guadalete, en el ámbito territorial del Guadalquivir, prevé un trasvase máximo de 110 hm³/año, con la condición de que no podrá derivarse ningún caudal mientras no circule por el río Guadiaro, en el punto de derivación, un caudal mínimo de 5 m³/seg, y solo podrá trasvasarse el caudal circulante por el río que exceda de los indicados 5 m³/seg, con el límite máximo instantáneo de 30 m³/seg.

Su régimen económico sigue fielmente lo previsto en la Ley de Aguas en lo relativo al canon de regulación y tarifa de utilización.

De esta regulación es interesante destacar que:

- La denominación que recibe la figura tributaria aplicada es la de *canon de trasvase*, y su finalidad es *completar la aportación económica del Estado y atender a los gastos de explotación y conservación correspondientes*.
- Los componentes del canon de trasvase son los tres previstos en el art. 106 LA, no habiendo distinción entre gastos fijos y variables de explotación, y existiendo una previsión específica de que la aportación que haga referencia a la compensación de inversiones -y solo esa- podrá minorarse o mayorarse en función de la utilización real del trasvase cada año.
- Se introduce una posible penalización por excesos de consumo.

3.7.3.2.3. El trasvase Tajo-Guadiana

El RDL 8/1995, de 4 de agosto, dispuso la derivación de recursos del río Tajo hacia la cuenca alta del río Guadiana, mediante toma en el acueducto Tajo-Segura.

En este caso, solo hay un par de cuestiones destacables:

- El principio de traslación completa de costes a los beneficiarios, pues se dispone que éstos *sufragarán los costes correspondientes de amortización, explotación y conservación de las mismas*.
- Una remisión reglamentaria en todo lo demás (base imponible, sujeto pasivo, etc.), absolutamente amplia e inconcreta, lo que ha conducido a que, en la práctica, no se esté cumpliendo la traslación de costes prevista.

3.7.3.3. Trasvases con régimen económico financiero especial

3.7.3.3.1. El abastecimiento al campo de Tarragona

La Ley 1/1981, de 1 de julio, sobre actuaciones en materia de aguas en Tarragona, establece un régimen económico para el trasvase de aguas del Ebro consistente en prever un canon de 5 pts/m³ que se repercutirá en la tarifa de suministro (dado que se trata exclusivamente de usos urbanos e industriales), y que se actualizará cada dos años a propuesta del MOPU.

Este canon se recauda por la Confederación del Ebro (en cuya competencia para el cobro se subroga la Generalidad de Cataluña en virtud del RD 2646/1985 de traspaso de funciones), siendo un Consorcio el que obtiene la concesión y realiza ciertas funciones en relación con la gestión del canon.

La finalidad del canon es proveer el pago del Plan de obras de mejora de infraestructura hidráulica del Delta del Ebro, y cuando concluya su amortización, se aplicará a *otras obras de infraestructura hidráulica en la cuenca que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos de la misma*, lo que claramente consiste en una compensación mediante obras hidráulicas a la cuenca cedente.

Es curioso notar que este canon será permanente (parece ciertamente un precio del agua), y que no está realmente destinado al pago de las obras del trasvase, sino a las obras del Delta del Ebro destinadas a conseguir *una mayor eficacia en la distribución del agua... recuperando las pérdidas que en la actualidad se producen en dicha zona*.

La evolución de las tarifas de este trasvase es la ya mostrada anteriormente, en el apartado de descripción de las transferencias existentes.

3.7.3.3.2. El abastecimiento a Mallorca

La Ley 34/1994, de 19 de diciembre, por la que adoptan medidas urgentes para el abastecimiento de agua a los núcleos de la bahía de Palma de Mallorca, dispuso la posibilidad de un trasvase de aguas desde el campo de Tarragona hasta Mallorca. Este trasvase está jurídica y técnicamente relacionado con el anterior, puesto que opera sobre los caudales a su vez trasvasados al campo de Tarragona.

Su tarifa de abastecimiento en alta es la misma fijada para el Consorcio de Aguas de Tarragona, incluyendo el mismo canon de la Ley de 1981, y otros gastos adicionales (como el del transporte en barco) a cargo del beneficiario.

3.7.3.4. Conclusiones

Como se deduce de lo expuesto, no existe una denominación común para los pagos por las transferencias de agua (tarifa de conducción del agua, canon de trasvase, canon), lo que induce una indeterminación nominal y jurídica que puede ser obviada mediante la planificación nacional.

En cuanto a las *subvenciones* estatales a las infraestructuras de los trasvases, solo hay mención específica y concreta en la Ley del Tajo-Segura, y ello por

razones del contraste entre el dimensionamiento del trasvase frente a su posible utilización actual. En el trasvase a Tarragona se dice que quedan prohibidas las subvenciones estatales para el aprovechamiento de las aguas concedidas, aunque se posibilitan subvenciones procedentes de los Presupuestos Generales del Estado para el Plan de infraestructuras del Delta que, de algún modo, pueden afectar a la revalorización del canon.

En cuanto a las *compensaciones* a las cuencas cedentes, todos los trasvases planteados vinculan -de alguna u otra forma- su sistema económico con tales compensaciones, que pueden ser interpretadas como una aplicación del equilibrio interterritorial (Menéndez Rexach y Díaz Lema [1986] p.638), o, en términos económicos, como una expresión del *valor de existencia* del agua derivada.

Admitida su universalidad, la diferencia está en las distintas fórmulas empleadas, pudiendo darse los casos de:

1. Afectación desde el primer momento del total del concepto de la tarifa destinado a compensar la inversión estatal a la realización de obras hidráulicas. Es el caso del Tajo-Segura y su componente de la tarifa de aportación por el coste de la obra.
2. Afectación de todo el canon a obras hidráulicas, pero en un momento diferido futuro. Es el caso de Tarragona, una vez amortizadas las obras del Delta.
3. Afectación desde el primer momento de un porcentaje de un componente del canon, a obras hidráulicas de compensación. Es el caso del Guadiaro-Guadalete, en el que este porcentaje del componente destinado a compensar la inversión del Estado, y destinado a las obras de compensación, se fijará por el MOPTMA.

Estos sistemas aportan sin duda ventajas positivas a la regulación económica de las obras, pero plantean también algunos serios inconvenientes.

En primer lugar, el concepto de recuperación de la inversión del Estado se pervierte si una fracción de su monto se desvía a las obras de compensación, pues de ser así, no hay verdadera y completa *recuperación* de la inversión realizada, sino solo de la parte que quede tras la desviación a las compensaciones.

Por otra parte, y como ya se apuntó en relación con el Tajo-Segura, determinadas obras sanitarias o de abastecimiento previstas como compensaciones son realmente exigencias jurídicas y necesidades sociales, por lo que no deben considerarse dádivas de los beneficiados por las transferencias.

Finalmente, y como también se dedujo de la experiencia del Tajo-Segura, no resulta deseable que las compensaciones se asocien necesariamente a infraestructuras hidráulicas en las cuencas cedentes. Dado que lo que realmente resulta interesante para los diferentes territorios es conservar la riqueza creada y promover el desarrollo socioeconómico, podría ser una fórmula de compensación más amplia el permitir la utilización de los fondos generados en otros proyectos cualesquiera de inversión, no exclusivamente del sector hidráulico, de naturaleza medioambiental, o incluso en gastos de explotación de sistemas hidráulicos en operación. El mecanismo de reequilibrio territorial de las transferencias hidráulicas podría, pues, ser en cierto sentido similar al del Fondo de Compensación Interterritorial, con el que mantiene, sin duda, ciertos paralelismos.