

5. RECUPERACIÓN DEL COSTE DE LOS SERVICIOS DEL AGUA

5.1. Índice de recuperación de costes

Una vez estimados los costes de los servicios e identificados los ingresos que se reciben de los usuarios finales por la prestación de estos servicios es posible calcular el grado de recuperación de los costes que se financia por los usuarios según queda documentado en la siguiente Tabla.

Como se observa en la tabla el porcentaje de recuperación de costes (incluyendo los ambientales) se ha elevado unos tres puntos, pasando del 67% al 70,1%. La mejora en el índice de recuperación de costes es prácticamente generalizada en la mayor parte de los servicios y resulta especialmente importante en recogida y depuración en redes públicas que alcanza los 8-9 puntos porcentuales.

Tabla 24. Recuperación del coste de los servicios del agua en la demarcación (cifras en M€/año).

Servicio		Uso del agua		Coste total de los servicios	Ingreso Actualizado	% recuperación actual	Plan 2015/21	
Extracción, embalse, almacén, tratamiento y distribución de agua superficial y subterránea	1	Servicios de agua superficial en alta	1	Urbano	48,23	36,91	76,5%	75%
			2	Agricultura/Ganadería	1,43	0,94	65,9%	78%
			3.1	Industria	33,81	29,15	86,2%	85%
			3.2	Industria hidroeléctrica	0,00	0,00	-	-
	2	Servicios de agua subterránea en alta	1	Urbano	1,60	1,43	89,5%	79%
			2	Agricultura/Ganadería	0,00	0,00	-	92%
			3	Industria/Energía	0,00	0,00	-	87%
	3	Distribución de agua para riego en baja	2	Agricultura	0,00	0,00	-	100%
	4	Abastecimiento urbano en baja	1	Hogares	45,12	37,27	82,6%	77%
			2	Agricultura/Ganadería	2,05	1,73	84,2%	84%
			3	Industria/Energía ¹⁹	24,15	20,92	86,6%	83%
	5	Autoservicios	1	Doméstico	0,33	0,33	100,0%	100%
			2	Agricultura/Ganadería	1,28	1,27	98,7%	100%
			3.1	Industria/Energía	11,85	11,85	100,0%	100%
			3.2	Industria hidroeléctrica	9,88	7,84	79,4%	-
	6	Reutilización	1	Urbano	0,00	0,00	-	-
			2	Agricultura/Ganadería	0,00	0,00	-	-
			3	Industria (golf)/Energía	0,74	0,74	100,0%	100%
	7	Desalinización	1	Urbano	0,00	0,00	-	-
2			Agricultura/Ganadería	0,00	0,00	-	-	
3			Industria/Energía	0,00	0,00	-	-	
Recogida y tratamiento de vertidos a las aguas superficiales	8	Recogida y depuración fuera de redes públicas	1	Hogares	0,70	0,69	98,6%	98%
			2	Agricultura/Ganadería/Acuicultura	1,22	1,20	98,6%	98%
			3	Industria/Energía	20,10	19,53	97,2%	94%
	9	Recogida y depuración en redes públicas	1	Abastecimiento urbano	132,97	74,93	56,4%	49%
			3	Industria/Energía	83,96	47,27	56,3%	47%
			T-1	Abastecimiento urbano	228,95	151,57	66,2%	63%
TOTALES: Ingresos por los servicios del agua procedentes de los distintos usos	T-2	Regadío/Ganadería/Acuicultura	5,98	5,13	85,9%	85%		
	T-3.1	Industria	174,60	129,45	74,1%	71%		
	T-3.2	Generación hidroeléctrica	9,88	7,84	79,4%	-		
	TOTAL:			419,41	294,00	70,1%	67%	

¹⁹ No se incluye la reutilización.

5.2. Excepciones a la recuperación de costes y política de precios

5.2.1. Excepciones a la recuperación de costes

La DMA, en su artículo 9 apartados 1 y 4, establece la posibilidad de aplicación de criterios de excepción al principio de recuperación de costes.

El artículo 9(4) permite incluir excepciones para una determinada actividad del uso del agua justificándolas únicamente en base a la existencia de prácticas establecidas, con la condición de que ello no comprometa ni los fines ni el logro de los objetivos de la Directiva.

Por su parte, el artículo 9(1) establece que en la aplicación del principio de recuperación de costes los Estados podrán tener en cuenta los efectos sociales, medioambientales y económicos de la recuperación, así como las condiciones climáticas y geográficas de la región afectada.

Estas disposiciones fueron incluidas en la legislación española en el artículo 111 bis (apdo.3) del Texto Refundido de la Ley de Aguas, contemplando conjuntamente lo dispuesto en el artículo 9(1) “se tendrán en cuenta las consecuencias sociales, ambientales y económicas, así como las condiciones geográficas y climáticas de cada territorio y de las poblaciones afectadas” y el artículo 9(4) “siempre y cuando ello no comprometa los fines ni el logro de los objetivos ambientales establecidos”, y sin hacer referencia a la posible existencia de “prácticas establecidas”.

En consecuencia, el Estado español no ha invocado ni en el primer ni en el segundo ciclo la existencia de “prácticas establecidas” que supusieran excepciones a la recuperación de costes, justificándose éstas posibles excepciones únicamente en base al artículo 9(1) y teniendo en cuenta que no supusieran menoscabo para el cumplimiento de los fines de la Directiva.

En general, la gestión del agua en España, apoyada en la legislación, incorpora una serie de usos y concepciones que pueden incluirse bajo el concepto de excepción. En particular, en el caso de grandes infraestructuras de iniciativa pública -dedicadas mayoritariamente al regadío, pero también en ocasiones de uso urbano, industrial o hidroeléctrico- el retorno de las inversiones públicas no se produce en su totalidad, siendo frecuente una recuperación de costes muy reducida, en particular en el sector agrario.

A los cánones de regulación de los embalses de uso agrario, urbano y/o hidroeléctrico repercutidos a estos usuarios se aplica a menudo un descuento debido a su consideración de elementos de protección frente a inundaciones, el cual se considera un servicio, pero también una excepción, ya que no se financia a través de precios cobrados a usuarios directos sino vía impuestos; por lo tanto, el valor asignado a este servicio se deduce en el cálculo del costo de suministro a dichos usuarios.

Por otra parte, en el caso frecuente de usuarios de diferentes sectores dentro del mismo sistema de suministro, la participación en la recuperación de costos se basa en el consumo volumétrico de cada sector, pero ponderado según unos coeficientes generalmente más altos para los hogares o sectores industriales que para los agricultores, lo que resulta en un menor costo del metro cúbico para éstos últimos. Estos coeficientes tienen su justificación en la prioridad de los diferentes usuarios para la asignación del agua en períodos de escasez donde, por ejemplo, el abastecimiento urbano precede a los usuarios agrícolas.

Otros descuentos en estos sistemas de iniciativa estatal son debidos a la aplicación de los artículos 300 y 307 de la Ley de Aguas de 1986, que no ha sido modificado por posteriores disposiciones o revisiones, en el cual se recoge que la actualización de los cánones de regulación de los embalses o las tarifas de utilización de agua solo se llevará cabo cuando la tasa de interés sea superior al 6% (esto es debido a que la redacción de la Ley se realizó en un período de elevada inflación), circunstancia que hace tiempo que no se produce. Asimismo, la figura de “usuarios futuros” justifica la no inclusión en el cálculo de los costes de aquellos correspondientes al uso planificado que aún no se ha materializado.

Hay que señalar, sin embargo, que en la demarcación del Cantábrico Oriental no existen grandes sistemas de regadío que son los que suelen generar mayores subvenciones y descuentos. En cualquier caso, algunos conceptos podrían ser de aplicación, como el descuento por laminación de avenidas.

Por otra parte, el MITERD contempla, con carácter genérico una serie de motivos que podrían aducirse para justificar la concesión de subvenciones y ayudas en los servicios del agua de la demarcación, en aplicación de los criterios expresados en el artículo 9(1):

1. Cohesión territorial. Subvenciones concedidas en zonas deprimidas, donde la actuación beneficia la generación de empleo y renta, ayudando a su convergencia hacia la renta media europea (i.e., subvenciones concedidas con Fondos de Cohesión).
2. Mejora en la eficiencia o productividad de las explotaciones en zonas desfavorecidas (i.e., actuaciones subvencionadas previstas en los Planes de Modernización de riegos, subvenciones con Fondos Estructurales).
3. Falta de economías de escala, por el principio de equidad. En este criterio se englobarían las subvenciones concedidas a pequeños municipios para la prestación de servicios del agua, en los últimos años mayormente para la construcción de infraestructuras de saneamiento urbano de agua y suministro de agua en alta.
4. Actuaciones urgentes y de emergencia para garantizar el acceso y la calidad del servicio, aunque no en la totalidad de los casos. Situaciones de sequía en los que se concede la exención de cuotas de la Tarifa de Utilización del Agua y del canon de regulación a los usuarios o, en su caso, la devolución de las cantidades ya pagadas.
5. Capacidad de pago de los agentes privados (usuarios). En este criterio se englobarían futuras subvenciones a infraestructuras para servicios de agua en función del nivel de renta de la población y margen neto de las explotaciones agrarias.
6. Actividades de carácter general. Protección contra las avenidas por medio de las obras de regulación (laminación de avenidas), actuaciones en las riberas y cauces que efectúan distintas administraciones ya sea en tramos urbanos o rurales (protección contra avenidas o con fines ambientales de restauración).

No obstante, estas razones que pueden justificar excepción no son significativas en la demarcación del Cantábrico Oriental y, por tanto, **no se prevén excepciones a la recuperación de costes en este ámbito.**

5.2.2. Política de precios

La mejora del índice de recuperación de costes tiene dos componentes fundamentales, por una parte, una menor participación de la actividad financiadora pública en los últimos años, tras el esfuerzo

financiero realizado en los años previos, con la consecuente reducción de los costes de capital subvencionados, y, por otra, una política de crecimiento de las tarifas en todos los tramos de consumo.

En lo relativo a la política de precios, la DMA determina “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. Como consecuencia de ello, se vienen realizando en la DH del Cantábrico Oriental esfuerzos de mejora y adaptación de las políticas tarifarias para el cumplimiento de estos requerimientos, cuyos resultados pueden apreciarse en las siguientes figuras:

Por regla general, la mayor parte de las tarifas que se cobran en la demarcación son binómicas, es decir se componen de una cuota fija y una variable en función del consumo. En la práctica totalidad de los casos se cobran cada tres meses.

En el caso de los usuarios domésticos, las cuotas fijas varían en función del contador, siendo más alta a medida que aumenta el diámetro del mismo. Por otro lado, en la mayor parte los casos, las cuotas variables han sido estructuradas para que su aplicación actúe como incentivo al ahorro, estableciéndose tarifas crecientes a medida que aumenta el consumo de agua. La cantidad de tramos que aplica cada ente gestor en la parte variable de la tarifa es muy heterogénea.

Como se aprecia en las figuras siguientes, que comparan la estructura tarifaria existente a lo largo del período 2009-2020 se ha producido un significativo ascenso de precios para todos los segmentos del consumo, más marcado en los consumos más altos que quedan claramente penalizados. Este aumento para los consumos altos puede significar un incentivo para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos.

Este importante ascenso de las tarifas responde a un incremento de los precios reales, siendo el IPC (promedio) responsable solo de una pequeña parte de los mismos, como se aprecia en la siguiente figura. Este crecimiento viene acompañado de una reestructuración por franjas de consumo como incentivo a un uso más eficiente de los recursos hídricos por parte de los consumidores.

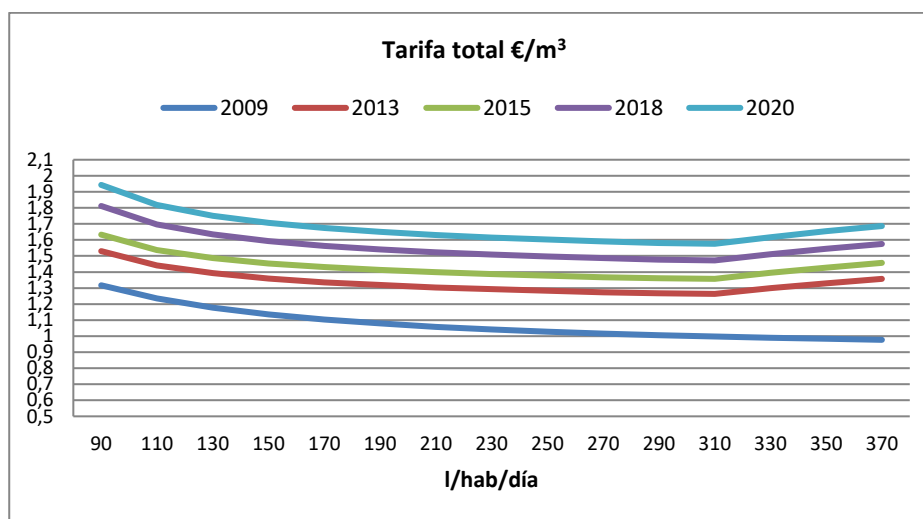


Figura 9. Estructuras tarifarias en 2009 - 2020 para el uso doméstico de agua en la DH Cantábrico Oriental (ciclo integral). Precios medios del agua²⁰.

²⁰ Precios sin IVA.

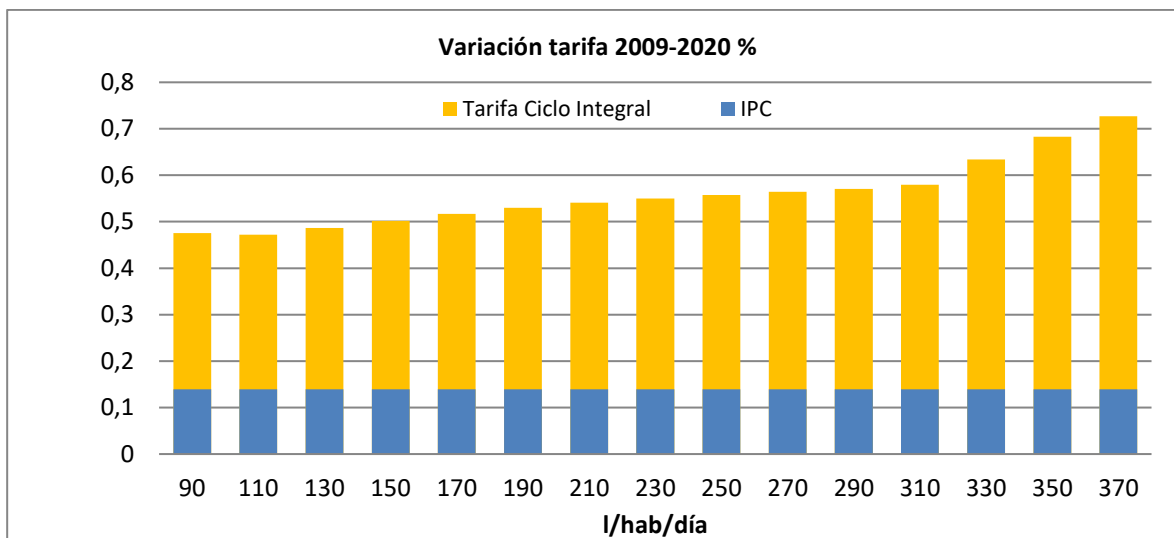


Figura 10. Variación de las tarifas en 2009 - 2020 para el uso doméstico de agua en la DH Cantábrico Oriental (ciclo integral) en %.

En el apartado industrial se ha producido también un importante crecimiento de las tarifas, aunque los precios son bastantes estables a lo largo de todas las franjas de consumo, excepto en las inferiores en las que la cuota fija tiene un peso importante (ver Figura 11). En este sentido, es conveniente resaltar que, en el caso de los usos industriales, la diferencia de precios entre los tramos de la parte variable de la tarifa es inferior a la de los usos urbanos; se entiende que existe una gran heterogeneidad entre las industrias en función de su actividad, y por lo tanto no tendría sentido penalizar los consumos elevados de agua puesto que la cantidad necesaria está ligada a su actividad y dimensión.

Los precios para las industrias son superiores a los de los usos domésticos como consecuencia de la mayor dificultad de servicio, en particular de saneamiento y depuración de efluentes, vinculado al principio de “quien contamina paga”. En algunos casos se contemplan tarifas adicionales en función de las cargas de vertido (no incluidas en este análisis por su heterogeneidad). Además, la industria demanda mayores caudales, lo que implica la utilización de contadores de mayores dimensiones.

También en esta ocasión los incrementos de tarifa son importantes en porcentaje, aunque menos que en el caso doméstico. Como consecuencia el incremento del IPC tiene en el caso industrial una mayor relevancia, aunque la mayoría del incremento de precios corresponde al componente “real”. La variación porcentual en función del consumo es menos significativa que en el uso doméstico, aunque se aprecia un ligero crecimiento conforme se va incrementando el consumo, acorde con la incentivación del uso eficiente del recurso (Figura 12).

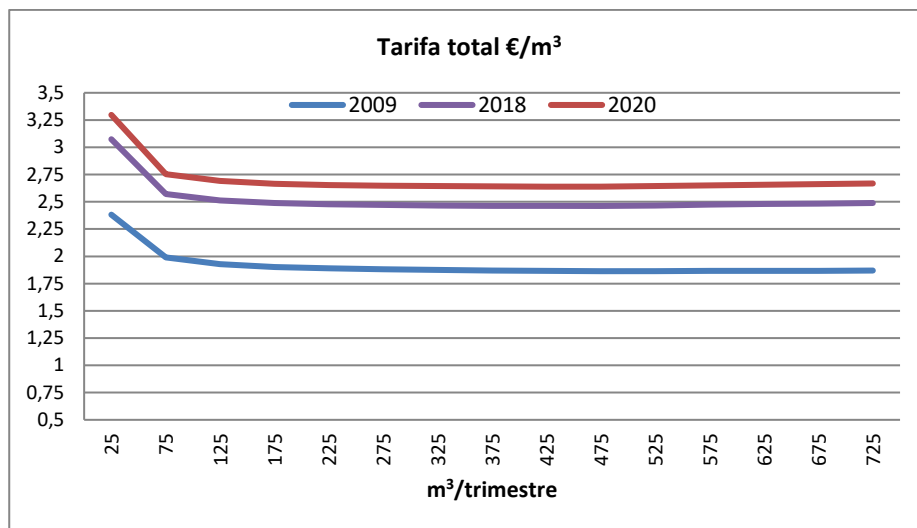


Figura 11. Estructuras tarifarias en 2009 - 2020 para el uso industrial de agua en la DH Cantábrico Oriental (ciclo integral). Precios medios del agua²¹.

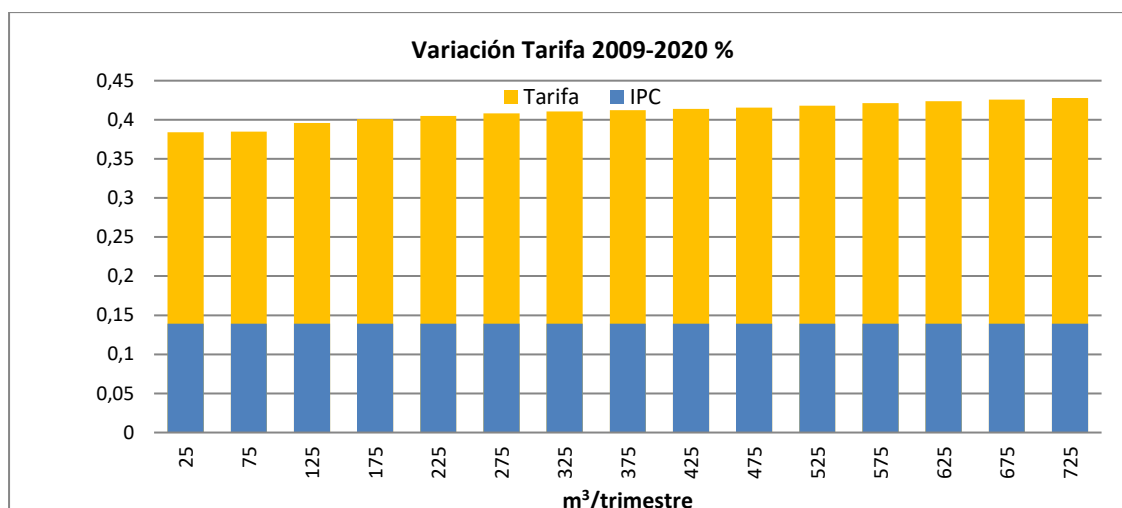


Figura 12. Variación de las tarifas en 2009 - 2020 para el uso industrial de agua en la DH Cantábrico Oriental (ciclo integral) en %.

La aplicación de estas políticas, junto con otras medidas de mejora de la gestión y la eficiencia de los sistemas de distribución, han tenido como consecuencia una reducción de los consumos, como puede apreciarse en la figura siguiente, más acusada en los primeros años del período, y con tendencia a la estabilización en los últimos.

²¹ Precios sin IVA.

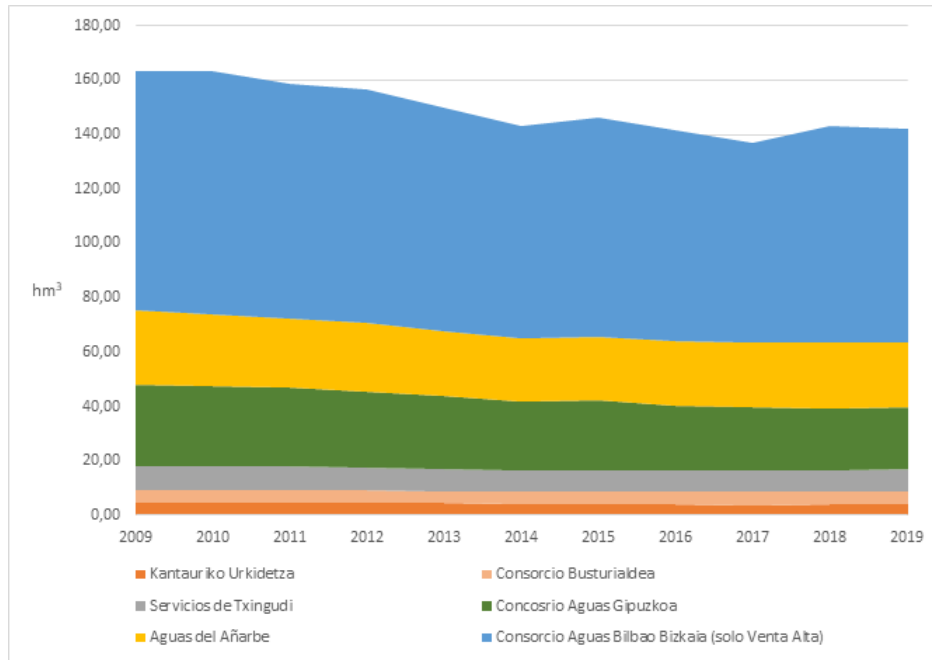


Figura 13. Evolución del consumo por entes gestores (hm³/año). Fuente: Informe de seguimiento del PH 2019.

5.2.3. Evolución del índice de recuperación de costes

El porcentaje promedio de recuperación de costes de la demarcación (incluyendo los ambientales) se ha elevado en tres puntos con respecto a lo estimado en el segundo ciclo de planificación, pasando del 67% al 70,1% (apartado 5.1). Este incremento se extiende a la mayor parte de los servicios del agua, pero se concentra fundamentalmente en los conectados a las redes urbanas y resulta especialmente importante en los servicios de saneamiento y depuración.

Este incremento del índice de recuperación de costes tiene dos componentes fundamentales: por una parte, una política de crecimiento de las tarifas en todos los tramos de consumo (como se ha visto en el apartado 5.2.2), y, por otra, una menor participación de la actividad financiadora pública en los últimos años, con la consecuente reducción de los costes de capital subvencionados.

El crecimiento paulatino de las tarifas responde al cumplimiento de los requerimientos de la DMA de incentivar a los usuarios para la utilización eficiente de los recursos hídricos y cumplir con el principio de recuperación de los costes de los servicios del agua, dinámica que, en consecuencia, deberá tener continuidad en el futuro.

Para progresar en el cumplimiento de este objetivo, se debe realizar un esfuerzo para mejorar el conocimiento de los costes reales en los que se incurre en la prestación de los diferentes servicios, para su posterior traslado a los usuarios a través de las tarifas, en particular los correspondientes a las redes de distribución y saneamiento secundarias, que son responsabilidad a menudo de agentes municipales que disponen, en general, de menor capacidad y medios que los grandes consorcios para gestionar sus recursos. El capital patrimonial correspondiente a estas infraestructuras no es siempre suficientemente conocido y, en consecuencia, no se incluye en su totalidad en los costes de amortización que se repercuten a los usuarios.

Hay también que señalar, a este respecto, la importancia de un conocimiento lo más preciso y transparente posible de los costes y los mecanismos para su determinación, así como para el cálculo de

las tarifas de los diferentes agentes, como base para el seguimiento de los índices de recuperación de costes y su evolución, en cumplimiento de los requerimientos DMA.

Finalmente, el mantenimiento de los niveles de calidad del servicio requiere de una actividad inversora estable, tanto por parte de los agentes prestadores de los servicios como de las administraciones públicas que financian las infraestructuras del agua. Como ya se ha mencionado con anterioridad, la actividad financiadora se ha reducido significativamente en los últimos años, en buena medida como consecuencia de la escasez de recursos financieros debida a la crisis económica. Esta reducción del esfuerzo inversor, que indirectamente ha supuesto un ascenso de los niveles de recuperación de costes (al reducirse la proporción de costes de capital públicos no repercutidos a los usuarios), no es compatible con la sostenibilidad del servicio en los niveles de calidad y garantía deseables, ni con el cumplimiento de los nuevos requerimientos normativos establecidos para asegurar este objetivo de sostenibilidad. Por tanto, para garantizar un servicio sostenible y adaptado a las nuevas disposiciones normativas, se deberán afrontar nuevas actualizaciones de las tarifas.