

CUENCA AZUL: Acta de la sesión de “Agua y economía”

21 de noviembre de 2010, Zaragoza

Expertos: Francesc La Roca, Abel La Calle, Pedro Arrojo

Coordinadora: Alba Ballester Ciuró

Objetivo del taller: Encontrar herramientas para afrontar la crítica constructiva sobre dos aspectos económicos fundamentales en los Planes de Gestión de Cuenca y los Programas de Medidas: Recuperación de costes, y excepción por coste desproporcionado.

PUNTO DE PARTIDA DEL ANÁLISIS ECONÓMICO:

- Nos encontramos ante un cambio de enfoque del análisis económico: Paso del análisis para producir y crecer, al análisis para conservar el medio y garantizar a largo plazo el uso humano del agua.
- El *informe del artículo 5 de la Directiva 2000/60* es fundamental de cara a: Confrontar el deterioro causado al medio ambiente con el beneficio obtenido, plantear alternativas, aplicar correctamente el principio de Quien Contamina Paga (QCP), la recuperación de costes y las excepciones.
- Las deficiencias no corregidas a lo largo del proceso de implementación de la DMA (incongruencia de escalas en el análisis económico respecto del análisis de presiones e impactos, ausencia de metodologías para la estimación de los costes ambientales y del recurso, y subestimación sistemática de los costes a recuperar derivada del régimen económico financiero de la Ley de Aguas vigente) incrementan la probabilidad de incumplimiento.

RECUPERACIÓN DE COSTES

En relación a la recuperación de costes se constatan diferencias importantes entre la DMA y la interpretación del MARM:

- La definición de recuperación de costes de la DMA (considerando 38)¹ no coincide con la del MARM (borrador p.5)².
- La definición de *servicio* de agua establecida por la DMA³ y la propuesta por el MARM⁴ no se corresponden, por tanto tampoco el *coste de los servicios*.

¹ 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 (*Considerando 38DMA*).

² *Conviene señalar que la Directiva no requiere obligatoriamente que se recupere la totalidad de los costes de los servicios del agua sino mas bien que haya transparencia ...*(Borrador p.5)

³ *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*

- Los tipos de costes a tener en cuenta para la repercusión se identifican de forma distinta en la DMA y en el MARM.
- La DMA plantea la asignación de costes según el principio de Quien Contamina Paga, mientras que la guía del MARM promueve la socialización de los costes (repartirlos entre todos).

	DMA (Art. 9/Anexo III,...)	Guía MARM de Recuperación costes	PHCE (Art. 92,93,94,95,96,97,98; Anexo 11...)
Recuperación de costes	Principio de recuperación de costes: implícitamente, recuperación íntegra	No requiere la recuperación íntegra de costes, sino más bien que haya transparencia	Para la recuperación de costes se establecen 4 unidades de demanda. En solo una se plantea la recuperación de costes (p.191)
Servicios	Servicios relacionados con el agua (almacenamiento, transporte, extracción, etc.) que sirve para poner a disponibilidad del recurso la disponibilidad del uso sostenible de la propia agua.	Confusión en los servicios relacionados con el agua: habla de servicios en el sentido económico (empresas de servicios en alta, urbanos, regadíos).	
Tipos de costes	Costes financieros (inversión + funcionamiento), y costes ambientales y del recurso (coste relacionado con los daños o efectos adversos sobre el medio)	Diferencia el coste financiero, el coste del recurso y el coste ambiental. <i>Se describirá</i> cómo se ha tratado el coste ambiental; el coste del recurso no se repercute	En el borrador de Plan la CHE plantea por un lado los aspectos ambientales, por el otro el sentido clásico (solo se contemplan los criterios económicos pero no los sociales)
QCP	Principio de Quien Contamina Paga	La protección ambiental se deja a cargo de la sociedad, no se tiene en cuenta el principio de QCP. Es decir, la Administración del agua queda distribuida entre todos los ciudadanos independientemente del uso que hagan del agua, por ello diferencia entre los imputables y	Cuanto más se extienda la recuperación menos se habrá utilizado el principio de QCP.

aguas superficiales o subterráneas; b) la recogida y depuración de aguas residuales, que vierten posteriormente en las aguas superficiales;

⁴ Para el MARM: a) Suministro de agua en alta; b) Servicios de agua urbanos; c) Servicios de agua para regadío. (Bien público); d) Protección contra inundaciones; e) Protección medioambiental; f) Administración del agua en general

		no imputables a los usuarios.	
--	--	-------------------------------	--

A la hora de hacer estimaciones de costes se debe tener en cuenta:

- La estimación de la recuperación de costes se tiene que hacer a través de los costes de las medidas complementarias (que son las recuperables).
- Se debe hacer un análisis coste-eficacia, puesto que las medidas se toman en base a un objetivo y pueden ser más o menos eficaces y costosas.
- La forma de monetizar los costes ambientales y del recurso es a través de las medidas (prevención, corrección de daños, etc.).
- Según la DMA (Art.9), a más tardar en 2010 debería establecerse una política de precios bajo el principio de QCP.

Necesidades detectadas:

- Ante la interpretación del MARM se plantea la **necesidad de solicitar** que se identifiquen los agentes que prestan servicios y su relación con las masas de agua. Esta es la única manera de ver cómo se relaciona el daño ambiental con los costes y de llegar a la recuperación íntegra de costes.
- Es necesario exigir la estimación de los costes ambientales y del recurso.
- Los costes ambientales y del recurso deben ser considerados indisociablemente, puesto que a la hora de calcular costes no podemos separar el agua del ecosistema, todo forma parte del ecosistema.

Documento complementario: Se ha presentado un análisis crítico al análisis económico y financiero de Biscarrués, en el que se muestran incongruencias relacionadas con dicho análisis económico y alternativas posibles al embalse. Se recomienda consultar la presentación adjunta.

COSTE DESPROPORCIONADO

Punto de partida:

El punto débil del cumplimiento de la DMA está en las excepciones. Por este motivo se ha previsto que se justifiquen (art. 4). Se propone centrar los esfuerzos en las excepciones que se proponen, pedir información sobre estos casos, y pensar en alternativas. Una de las virtudes de esta solicitud de información es que se puede hacer previamente a la información pública del PHCE.

Información de apoyo para la discusión:

La excepción por coste desproporcionado podemos encontrarla en:

- *Costes alternativos de los beneficios derivados de la característica artificial o modificada*
- *Costes de lograr objetivos en plazo*
- *Costes de alcanzar objetivos de forma rigurosa*
(Atención: El coste desproporcionado en este caso puede ser importante porque puede suponer un descenso de la rigurosidad, primero a través de una prórroga y posteriormente rebajando los objetivos).
- *Costes alternativos de los beneficios obtenidos por la nueva modificación de la masa de agua*
(Atención: Las nuevas actuaciones, si se quieren aceptar como nuevos deterioros deben estar justificadas con las condiciones del artículo 4.7, por lo que debería contrastarse el coste de no hacer determinada actuación con los beneficios de mantener el río en buen estado).

Información necesaria para la determinación de un coste desproporcionado:

- *Información sobre la masa de agua:* Caracterización, evaluación y análisis económico
- *Información sobre las medidas:* Disponibles, combinación eficaz, previsión costes
- *Información sobre la apreciación:* Análisis económicos y su aplicación, valoración de la consecución de objetivos, caracterización de la desproporción

Propuesta de definición de coste desproporcionado: Aquellos cuya valoración excede con mucho del valor atribuido a los objetivos perseguidos o la posibilidad de su consecución en plazo.

Criterios de proporcionalidad:

- Respecto a lo que se obtiene: Alcance de objetivos, beneficios ecosociales extraordinarios (belleza, usos lúdicos, etc.)
- En relación a aquello a lo que se renuncia: Capacidad de pago de los agentes / QCP; capacidad social de asumir el coste (ej. Quizás el agricultor individual no puede asumir el coste pero el gobierno autonómico puede pedir fondos de

desarrollo rural y destinarlos a la recuperación del buen estado de la masa de agua). En definitiva, en el momento que los agentes no puedan asumir el coste no significa que sea desproporcionado porque hay vías alternativas para poderlos asumir.

Recomendaciones:

- El procedimiento para la determinación de costes desproporcionados debe ser sistemático, transparente, sencillo y económico en su aplicación. Para ello se presentan una serie de pautas a tener en cuenta:
 - Si el diagnóstico estaba mal debe revisarse;
 - Identificar cómo se combinan los distintos agentes por masa de agua;
 - Para ver si son o no desproporcionados habrá que ver la recuperación de costes que se hace y valorar la aplicación del principio de contaminador pagador;
 - Debería definirse la política de precios prevista para 2010;
 - Exclusión del cómputo las medidas básicas, que tienen relación con otras directivas y no se pueden utilizar como argumento para retardar el plazo de cumplimiento de objetivos;
 - Cualquier excepción por coste desproporcionado está limitada por los objetivos de la DMA.
- El establecimiento de umbrales de referencia puede servir para reducir sensiblemente el número de masas de agua que requieren un análisis detallado para valorar la proporcionalidad de los costes en relación a los resultados esperados y al esfuerzo social requerido.
- La estimación de beneficios eco-sociales no puede ser exclusivamente monetaria. Los ciudadanos también pueden decidir sobre el impacto paisajístico o el impacto sobre el río y pueden justificar sus propuestas y pensar en otras alternativas mejores. (Ej. En la lista de aguas muy modificadas, muchos son lagos pirenaicos y no se entiende que no se prevea alcanzar el buen estado. Estos casos se pueden defender y argumentar y no llevarlos exclusivamente al cálculo monetario).

Casos tratados:

A continuación se presenta una síntesis de la discusión sobre distintos casos planteados por los asistentes. De cada caso se recoge la descripción realizada por la parte interesada, el código de referencia que se utiliza en el borrador de PHC y posteriormente algunas recomendaciones de cara a la solicitud de información:

El caso de Korrosparri: En el caso del embalse de Korrosparri se constata que no se ha hecho un estudio de control de la demanda, por lo que no se comprende cómo se puede justificar un embalse, deteriorar un ecosistema, no se han contemplado alternativas, pero si las hubiera podrían decir que son más caras. ¿Qué opciones habría para rebatir esa posición?

- Se considera que los beneficios de las modificaciones son relativos. Se tiene que justificar, y sobre la justificación es sobre lo que se puede discutir. Se puede argumentar que determinados beneficios no se han tenido en cuenta. Se puede argumentar por la vía del uso sostenible del agua. El artículo 4.7. no garantiza nada pero la DMA puede obligar a garantizar algunas acciones. Los movimientos sociales son los que presionan.

El caso de la Rioja⁵: Se entiende que si existe una actuación como un embalse debería constar esa masa de agua como modificada. Sin embargo se constata que en el borrador de PHN el estado de la masa de agua es bueno, tanto aguas arriba como aguas abajo del embalse, por lo que puede suponer una modificación de la excepcionalidad que no se contempla en el plan.

- En primer lugar se sugiere que la estrategia no consistiría en oponerse, primero se debería pedir información.

En el borrador consta que de Arnadia para abajo se prevé un buen estado, pero allí hay un canal y la presa que abastece al canal. La presa está en una reserva de la biosfera y el canal en una zona ZEPA.

- En relación a espacios protegidos se informa de que: Si es LIC no caben excepciones; si lo declaran patrimonio de la humanidad tienen carácter cultural pero no de protección. Lo que tiene relevancia jurídica son las ZEPA, RN2000, DMA. De hecho la ZEPA es el ámbito que más influencia ha tenido para poner limitaciones al crecimiento económico no sostenible.

El caso de mina Borobia: Explican que hay un proyecto de explotación minera de 14km a cielo abierto en un afluente del río Jalón que afecta a varias masas de agua y que no conseguirá el buen estado en 2015. Actualmente ha salido la Evaluación de Impacto Ambiental para la explotación minera.

- En el borrador de plan se dice que se va a cumplir el buen estado. Se debería indicar cómo van a cumplir las condiciones del artículo 4.7. como nueva modificación porque saben que se está planificando este proyecto.

En relación al principio de QCP se considera que a veces a las empresas les resulta muy fácil pagar, por lo que este principio puede perder efectividad. La aplicación del principio de QCP ha de ser preventiva.

⁵ Ver borrador PHN-código de referencia 288 en Anejo 5

Cidacos⁶: Se explica que en el Cidacos han realizado unas obras que se supone que han modificado el estado de la masa de agua. A pesar de ello se prevé un buen estado para 2015.

- Se debería pedir información sobre la obra relacionada con el proyecto, y una justificación de cómo tal proyecto va a cumplir las condiciones del art. 4.7.

Jalón⁷: Se constata que en la masa de agua 445 no dice nada de medidas pero en esa zona hay un trasvase del Jalón al embalse.

- Se explica que tienen la obligación de establecer medidas a no ser que cumpla por condiciones naturales. Igualmente debería recogerse el trasvase porque tiene un impacto importante en la pérdida de capacidad de dilución (se relaciona con la contaminación).

En la 446 está el vaso del embalse y sí se contemplan medidas.

- Hay que preguntar por la eficacia de cada medida para la consecución del buen estado de la masa de agua.
-

Caso Reinosa⁸: El estado ecológico previsto es bueno. Se pregunta: ¿Por qué saben que es bueno?

- Teóricamente saben que es bueno por el estudio del artículo 5, han utilizado unos indicadores, y esos indicadores frente al estado de referencia dice que es buen estado.

Se sigue preguntando: Entonces, ¿cómo es posible que no se cumplan los objetivos si llega al buen estado?

- Se clarifica que lo que se dice es que no cumple en 2015. Se supone que deberían haber analizado que con la propuesta de modificación del abastecimiento de Reinosa, no se puede llegar al buen estado pidiendo prórrogas, y por ello se pide una rebaja de objetivos. En cualquier caso se debería justificar planteando otras alternativas.

Se explica que esa masa de agua ahora está en buen estado, por lo que se podría entender que están “planificando el deterioro”. Se percibe que se debería considerar una nueva alteración pero en cambio se contempla como un incumplimiento de objetivos, ¿por qué?

- Porque para nuevas modificaciones se piden más requerimientos. En este caso se puede pedir: Información sobre cómo va a beneficiar la toma en la consecución de los objetivos de 2015. En el caso de ser una nueva modificación, por qué no se recoge

⁶ Ver borrador PHN-código de referencia 286/288 en Anejo 5

⁷ Ver borrador PHN-código de referencia 445/446 en Anejo 5

⁸ Ver borrador PHN-código de referencia 841 en Anejo 5

según el art. 4.7? y ¿Cómo influye el parque/paseo en la protección de los ecosistemas? ¿Cuál es la eficacia?

Mularoya: Se plantea la necesidad de vincular las masas de agua con las necesidades de espacios protegidos (Ejemplo: En Mularoya hay una zona ZEPA)

- En estos casos se puede pedir información sobre los efectos que tendrá el deterioro de la masa de agua a la que está vinculada, puesto que no caben excepciones en espacios protegidos pero tampoco a las masas de agua que los alimentan.

Aguasvivas: Se percibe que algunas obras ya realizadas han modificado el estado y no consta en el borrador de PHCE. Ejemplo: Arroyo Sta. María⁹. Consta que estará en buen estado pero no dice si está en riesgo ni ninguna otra información. Se pidió la EIA y les respondieron que no era necesaria.

- Debería pedirse información sobre el estado de la masa de agua. En el caso de la EIA, si no es necesario se tiene que justificar.
- En el caso de que esté muy modificado y no se alcance el buen estado se tiene que alcanzar el buen potencial ecológico y buen estado físico-químico.

En general se plantea la importancia de tener en cuenta las “regatas” (surgencias de agua), puesto que se percibe que no se tienen en cuenta y muchas de ellas están desapareciendo, por lo que sería necesario identificarlas y analizar su estado. Además la DMA dice que deben estar identificadas.

Comentarios finales:

Se cuestiona el buen estado: Se percibe como muy grave que después de revisar algunos casos conocidos por los participantes en la sesión se vea que muchas de las masas de agua que está previsto que alcancen el buen estado difícilmente lo alcanzarán según conocimientos de partes interesadas. Si la gente del territorio no busca esas incongruencias es posible que se apruebe el plan con muchos desajustes respecto a la realidad. Se llega a la conclusión de que todas las masas de agua con lagunas son “sospechosas”.

Importancia de una red: Se considera que es muy importante que una alegación conjunta de todos los interesados y afectados de la cuenca pueda poner en evidencia los lugares en los que deben justificarse excepciones.

Modelo de solicitud de información: Abel la Calle se compromete a mandar un modelo.

⁹ Ver borrador PHN-código de referencia 124 en Anejo 5

Recomendación: En las peticiones de información se aconseja solicitar información relevante para lo que se quiera, concreta, pero se desaconseja hacer solicitudes de información sobre todo lo que se nos ocurra. Se propone que cada solicitud mandada a la CHE se reenvíe también a Cuenca Azul, que puede guardar todas las peticiones.

Algunos instantes durante el taller:



Fotografías de Joaquim Pérez, 21 de noviembre de 2009 Zaragoza