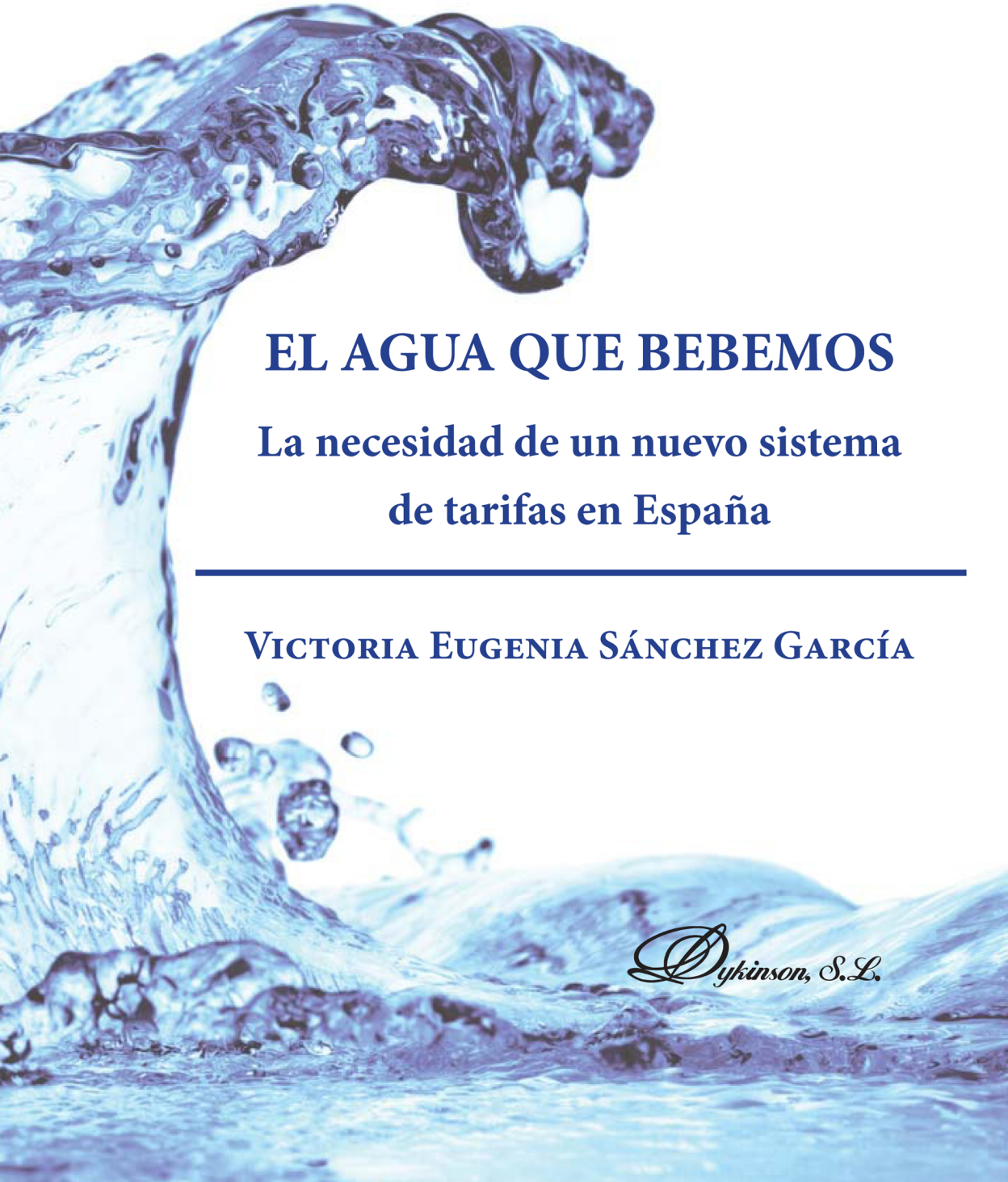


EL AGUA QUE BEBEMOS

La necesidad de un nuevo sistema de tarifas en España

VICTORIA EUGENIA SÁNCHEZ GARCÍA

Dykinson, S.L.

El Agua que Bebemos

La Necesidad de un Nuevo Sistema de Tarifas en España

El Agua que Bebemos

La Necesidad de un Nuevo Sistema de Tarifas en España

Victoria Eugenia Sánchez García

Universidad Rey Juan Carlos
Servicio de Publicaciones

Fundación Ciencias Sociales y Mundo Mediterráneo

Dykinson, S.L.

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro, incluido el diseño de la cubierta, puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (*www.conlicencia.com*; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

© Victoria Eugenia Sánchez García

© Editorial Dykinson

Madrid, 2014

Editorial DYKINSON, S.L.
Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 915442846 - (+34) 915442869
e-mail: info@dykinson.com
http://www.dykinson.es
http://www.dykinson.com

ISBN: 978-84-9085-136-4

Consejo Editorial véase www.dykinson.com/quienessomos

Preimpresión realizada por los autores

A mis padres

Índice

Siglas ..... pág. **9**
Presentación ..... pág. **13**
Introducción ..... pág. **17**

Primera parte:
Estado del recurso agua en Europa y España: Aspectos técnicos, sociales y económicos

Capítulo 1. Estado del recurso ¿hay crisis del agua? ..... pág. **33**
1.1. Los recursos hídricos existentes: Agua dulce ..... pág. **34**
1.2. ¿Un recurso renovable en crisis? ..... pág. **36**
1.3. Gestión y gobernanza del agua ..... pág. **38**
Capítulo 2. La oferta: recursos hídricos en Europa y España ..... pág. **47**
2.1. Disponibilidad y estado de las aguas ..... pág. **48**
2.2. Calidad de las aguas ..... pág. **55**
2.3. Previsiones de futuro ..... pág. **62**
2.4. Agua Virtual y 'Huella Hídrica' ..... pág. **64**
Capítulo 3. Agua para abastecimiento urbano ..... pág. **73**
3.1. Los usos del agua ..... pág. **74**
3.2. El Ciclo Integral del Agua Urbana (CIAU) ..... pág. **79**

Segunda parte:
Aproximación al régimen jurídico-administrativo de la gestión y abastecimiento de agua urbana y sus aspectos económicos

Capítulo 4. El marco europeo: la directiva agua ..... pág. **89**
4.1. Los Programas de Acción sobre Medio Ambiente y las primeras Directivas en materia de aguas ..... pág. **89**
4.2. La Directiva Marco del Agua ..... pág. **98**
4.3. La revisión de la actual Política de Aguas de la UE (2012-2030) pág.**104**
Capítulo 5. El marco español ..... pág. **111**
5.1. Marco Jurídico de la Gestión de las Aguas ..... pág. **112**
5.2. La Ley de Aguas ..... pág. **117**
5.3. La transposición de la Directiva Marco del Agua ..... pág. **121**
Capítulo 6. Sobre la planificación y la gestión de la oferta ..... pág. **125**
6.1. Unidades de gestión ..... pág. **126**
6.2. Organismos encargados de la gestión del recurso ..... pág. **132**
6.3. El plan hidrológico nacional ..... pág. **135**

Capítulo 7. El abastecimiento urbano: ¿quién gestiona el servicio del abastecimiento del agua domiciliaria? ..... pág. **147**
7.1. La Ley de Bases de Régimen Local ..... pág. **147**
7.2. Tipología de gestión del servicio de abastecimiento urbano ..... pág. **148**

Tercera parte:
Valor del agua y sistema tarifario español

Capítulo 8. Valoración económica del agua ..... pág. **157**
8.1. La valoración del agua ..... pág. **158**
8.2. La valoración del agua en España ..... pág. **164**
Capítulo 9. El sistema tarifario del agua para uso doméstico ..... pág. **171**
9.1. Elementos y características ..... pág. **172**
9.2. Estructura del Sistema Tarifario ..... pág. **181**
9.3. Principios económicos básicos en Tarificación ..... pág. **184**
9.4. Modelos Tarifarios y su eficacia como controladores del consumo ..... pág. **185**
9.5. Las Políticas de Precios: principios a cumplir ..... pág. **189**
Capítulo 10. Modelos teóricos de agua ..... pág. **197**
10.1. Análisis DPSIR aplicado al agua de uso doméstico ..... pág. **199**
10.2. Parámetros para estudios de aguas urbanas ..... pág. **200**
10.3. Características de las variables a emplear en estudios de consumo de agua doméstica ..... pág. **202**
Capítulo 11. Estudio de casos ..... pág. **213**
11.1. Análisis avanzado de variables ..... pág. **213**
11.2. La gestión del agua en los casos objeto de estudio ..... pág. **229**

Epílogo ..... pág. **239**

Bibliografía ..... pág. **253**

Anexos ..... pág. **279**

SIGLAS EMPLEADAS

AEAS	Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamientos
AEMA	Agencia Europea del Medio Ambiente
AGA	Asociación Española de Empresas Gestoras de los Servicios de Agua a Poblaciones
CCAA	Comunidades Autónomas
CH	Confederación Hidrográfica
CIA	Ciclo Integral del Agua
CONAMA	Congreso Nacional de Medio Ambiente
DH	Demarcación Hidrográfica
DMA	Directiva Europea Marco del Agua
EUSTAT	Instituto Vasco de Estadística
FIME	Fundación Instituto por la Modernización de España
FUNCAS	Fundación de las Cajas de Ahorros
GIRH	Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
IDESCAT	Instituto de Estadística de Cataluña
IGE	Instituto Gallego de Estadística
INE	Instituto Nacional de Estadística
LRBL	Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local
MMA	Ministerio de Medio Ambiente
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU	Organización de Naciones Unidas
PHN	Plan Hidrológico Nacional
PIB	Producto Interior Bruto
RBFD	Renta bruta Familiar Disponible
RDPH	Reglamento de Dominio Público Hidráulico
RSC	Responsabilidad Social Corporativa
SPSS	Statistical Product and Service Solutions
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TRLA	Texto Refundido de la Ley de Aguas
UE	Unión Europea
WWF	World Wildlife Found

Presentación

Es un placer presentar este libro de la profesora Victoria Eugenia Sánchez que es fruto de una excelente tesis doctoral, presentada y defendida por su autora en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid y que obtuvo la máxima calificación, *cum laude*, de forma unánime.

El arduo trabajo de investigación se adaptada ahora convenientemente al formato editorial, procurando no dejar fuera ninguno de los aspectos sustanciales del trabajo original, incluyendo por ello algunos de los anexos de los que figuraron en la tesis.

He tenido la oportunidad de seguir de cerca el desarrollo de los primeros compases de la labor investigadora de la Dra. Sánchez. Estos tuvieron su origen en una propuesta mía de abordar un tema siempre complejo y controvertido en España como es el del AGUA. Más aún, como Catedrático de Ciencias Sociales me enorgullezco de poder decir que, partiendo de unos documentos en los que yo trabajé desde la Fundación Ciencias Sociales y Mundo Mediterráneo en la primera década del 2000 -sobre la importancia del agua como factor limitante del desarrollo urbano- la Dra. Sánchez ha conseguido realizar un interesante y riguroso trabajo, que da continuidad a las tareas de investigación que abordamos desde la Fundación sobre la problemática ambiental y el desarrollo socioeconómico.

En este sentido, en el año 2002 la Fundación organizó, con el Excmo. Ayuntamiento de Altea, un seminario internacional para abordar un tema tan relevante como es el de "La Problemática del Agua en las Ciudades del Mediterráneo". El agua no sólo incide directamente en la

salud y en nuestra calidad de vida, también es un elemento imprescindible para el desarrollo socioeconómico de las regiones y, por ende, de nuestras ciudades. Esta es una cuestión particularmente relevante en una Comunidad como la Valenciana, donde se ubica la Fundación, de ahí que en 2005 se abordara nuevamente el tema del agua y su importancia en el desarrollo urbanístico sostenible en las "Jornadas sobre Urbanismo y Vida Social"; y que nuevamente el Excmo. Ayuntamiento de Altea nos encomendase la tarea de organizar otro seminario internacional para abordar "Los Retos del Siglo XXI: Clima, Población, Desarrollo y Agua".

Así pues, ven ustedes que los estudios y trabajos de difusión en materia de aguas no son algo casual, son una tarea que venimos abordando desde la Fundación desde hace años, en nuestra búsqueda de elementos que contribuyan a un mejor abordaje de los retos y desafíos a los que ha de enfrentarse sociedad española (mediterránea) de una forma sostenible.

Termino como empecé, felicitando a la Dra. Victoria Eugenia Sánchez por su trabajo de investigación, dentro y fuera de la Fundación Ciencias Sociales y Mundo Mediterráneo, y animándola a que siga. A ustedes, lectores, les invito a disfrutar de la lectura de esta obra.

Alfonso de Esteban Alonso
Presidente de la Fundación Ciencias Sociales y Mundo Mediterráneo

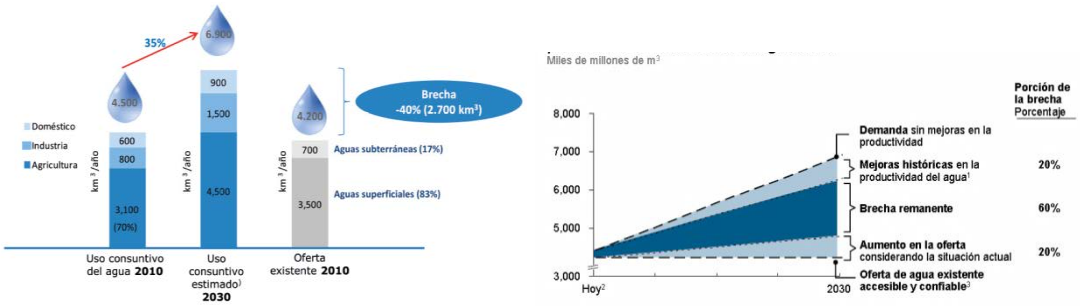
Introducción

Queremos comenzar este libro recordando lo que es una evidencia que, consciente o inconscientemente, tendemos a obviar: el agua es esencial para la vida, pero también para la economía de un país. El actual uso, desarrollo y gestión de los recursos hídricos finitos del planeta y de los servicios que proporcionan no es sostenible. Es necesario abrir un debate sobre aquello que podría hacerse para corregir las tendencias actuales y las medidas necesarias para adaptarnos a las demandas derivados de los nuevos hábitos de consumo, los movimientos de población (desplazamiento hacia urbes), las demandas de nuestro sistema productivo y los efectos previstos consecuencia del cambio climático.

Como ya se ha señalado en el Prólogo, este libro tiene su origen en los trabajos llevados a cabo para la realización de una tesis doctoral, centrada en abordar una de las múltiples facetas que se incluyen al abordar el controvertido tema del agua: las tarifas del agua de uso doméstico, del agua que bebemos. La premisa de partida de dicha investigación era la comprobación del grado de adecuación del actual sistema tarifario español a la situación del recurso "agua" en España y a los objetivos previstos en la Directiva Marco del Agua.

Para tratar de enfocar el tema de estudio y dar respuesta a la premisa, el libro se ha estructurado en Tres Partes y un Epílogo, a los que se añaden las necesarias referencias bibliográficas y unos anexos donde se compilan los datos obtenidos y elaborados para el desarrollo de los casos de estudio.

MODELO DE OFERTA DEMANDA GLOBAL DEL AGUA Y BRECHA GLOBAL AGREGADA.



Fuente: 2030 Water Resouces Group.

La **PRIMERA PARTE**, titulada ***Estado del recurso agua en Europa y España***, presenta los distintos aspectos técnicos, sociales y económicos relacionados con la cantidad y calidad de los recursos hídricos existentes y las previsiones de futuro que incidirán sobre su disponibilidad, como es el caso de las previsiones de evolución de las urbes y los efectos estimados del cambio climático sobre los países europeos.

Aunque el agua se renueve de forma permanente, es un bien finito, un bien que actualmente no somos capaces de obtener de otros recursos o no podemos sustituir. Tal y como nos advierte el grupo de expertos sobre agua "2030 Water Resources Group": "el agua dulce constituye sólo aproximadamente el 2% del agua del planeta y demandas competidoras pueden llevar a un déficit de la oferta de agua a nivel mundial que se estima en el 40% para el año 2030".

Cada vez hay una brecha mayor entre el nivel de oferta de agua accesible de calidad y el agua que se extrae. Más aún, este grupo de expertos nos advierte sobre la necesidad de tomar medidas y cambiar los enfoques utilizados hasta ahora en las políticas de gestión de aguas, a fin de que sean suficientes para satisfacer la demanda de agua bruta en el 2030[1]:

[1] *Charting our water future*, 2009, Informe del grupo de expertos "2030 Water Resources Group", pp.12-13. Disponible en http://www.mckinsey.com/client_service/sustainability/latest_thinking/ charting_our_water_ future

También desde la ONU y OCDE se advierte, en sus proyecciones para el 2030, que ya hay problemas de escasez de agua "por la gestión insostenible de este recurso" y que esta escasez seguirá aumentando.

A diferencia de lo que sucede en otras regiones del mundo, en el conjunto de la UE puede decirse que el agua es un recurso "relativamente abundante", aunque históricamente se hayan registrado problemas de escasez en los Estados del sur de Europa. No obstante, en los últimos 30 años también se han registrado problemas de escasez en Estados del norte y Centroeuropa. Además, tan preocupante como la cantidad disponible del recurso, lo es el estado cualitativo del mismo, una mala calidad del agua hace muy costosa su recuperación para determinados usos.

En Europa hay un desequilibrio hídrico, del mismo modo que lo hay económico. Las características del medio de cada Estado, y su localización geográfica en el marco de UE, hacen que la disponibilidad presente y futura del recurso sea distinta para cada uno de ellos. Además, las características socio-económicas de los Estados miembros (tipos y formas de producción, grado de bienestar, estilo de vida, etc.) también tienen su reflejo en el uso del recurso. La Comisión nos recuerda esta realidad en el entorno europeo a través de diversos documentos, como el recientemente publicado Plan Europeo para el Agua[2], 2014.

En España, tanto en la península como en las islas, los recursos hídricos presentan una altísima irregularidad espacio-tiempo en régimen natural, especialmente si se comparan con las medias europeas. Por la ubicación geográfica, en España se llevan registrando periodos de alternancia de épocas secas y lluviosas de los que se tienen registro desde hace muchos años, cuyas consecuencias no tienen ni frecuencia ni duración fija, pero cuyos efectos se han dejado ver en los suministros de agua de las más importantes ciudades españolas, caso de Madrid, Barcelona, Sevilla o Bilbao.

En las previsiones de futuro, han de tenerse en cuenta dos cuestiones íntimamente ligadas al recurso agua: los efectos del cambio climático y el desarrollo de las ciudades. En este sentido, la Agencia

[2] Plan Europeo para el Agua, 2014. Disponible en http://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/pdf/ Blueprint-Brochure-ES-web.pdf

Europea del Medio Ambiente (AEMA) en su informe titulado "Hacia un uso eficiente de los recursos hídricos en Europa", 2012, hace referencia a los principales efectos previstos del cambio climático sobre los recursos hídricos que son: el aumento de la temperatura, el cambio en el régimen de precipitaciones y la cubierta de nieve, el aumento de la frecuencia de las inundaciones y las sequías, entre otros. Los efectos negativos consecuencia del cambio climático son dispares según las regiones de Europa, pero ya sea por defecto (sequías) o por exceso (inundaciones), han de tomarse medidas preventivas y de gestión integral del recurso para garantizar en cantidad y calidad los suministros a las áreas urbanas.

Los ecosistemas urbanos están bajo presión. La expansión urbana y el sellado de suelo amenazan la biodiversidad e incrementan el riesgo de inundaciones y de escasez de agua. Europa es uno de los continentes más urbanizados del mundo. Hoy en día, más de dos tercios de la población europea vive en zonas urbanas y esta cifra continúa creciendo. El desarrollo de las ciudades determinará el futuro desarrollo económico, social y territorial de la Unión Europea.

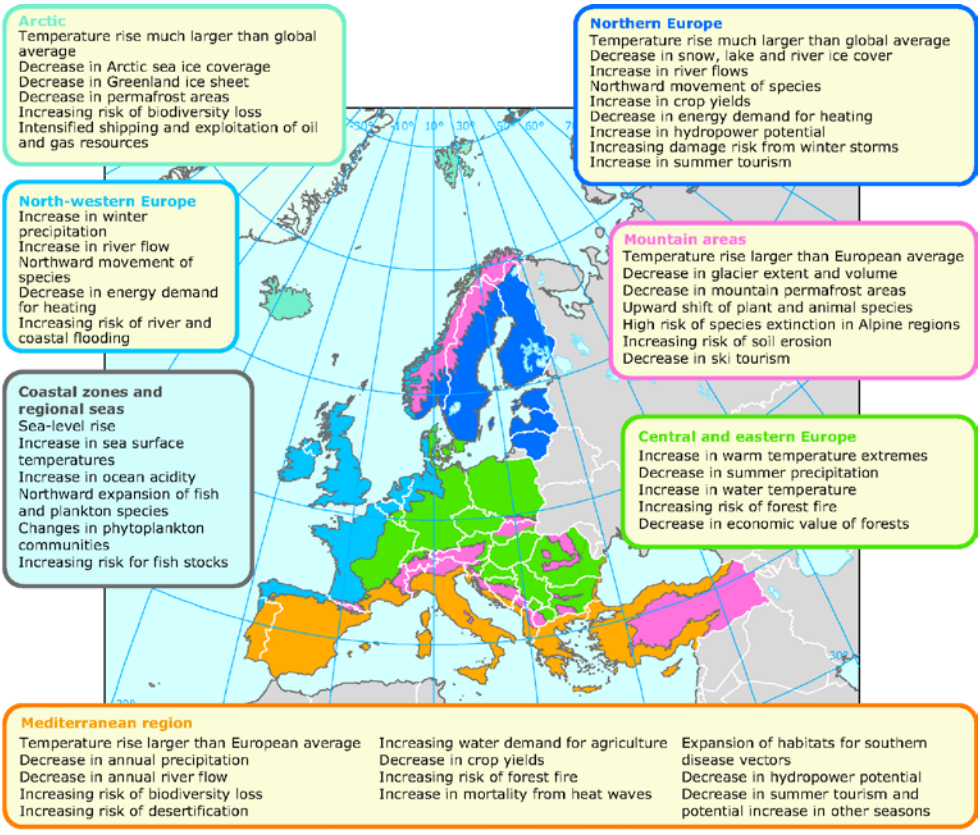
Las ciudades europeas más grandes y las del arco mediterráneo son las más expuestas al estrés hídrico tanto por la tendencia climática, como por su crecimiento en población y forma de expansión del área metropolitana, con aumento de viviendas residenciales unifamiliares, y en su núcleo central por los incrementos de población flotante, principalmente debidos al turismo.

La AEMA ha constatado que el consumo de agua está creciendo en una serie de ciudades europeas: cerca de un 60% de las grandes urbes de Europa sobreexplotan sus recursos hídricos subterráneos y la cantidad de agua disponible. Asimismo, advierte de que es posible que la calidad del agua limite cada vez más el desarrollo urbano en algunos países en los que hay escasez, principalmente del sur de Europa.

Todo apunta a que igual que estamos concienciados de la necesidad de tener una economía de bajo consumo energético, hay que seguir avanzando en la línea de una economía de bajo consumo en agua, con políticas públicas decididas en la mejora de la eficacia, la lucha contra el derroche y la búsqueda de la complementariedad mediante la explotación de recursos alternativos, implicando a todas

las partes interesadas (consumidores y usuarios del recurso de los distintos sectores productivos, también usuarios domésticos, agricultores, industriales, políticos, operadores, etc.).

EFECTOS ESPERADOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LOS ESTADOS DE LA UE



Fuente: AEMA, 2012.

En la **SEGUNDA PARTE** del libro, ***Aproximación al Régimen Jurídico-Administrativo de la gestión y abastecimiento del agua urbana y sus aspectos económicos***, se aborda de forma sucinta el marco regulador europeo, para descender al ámbito español, finalizando con la regulación local.

En Europa, los primeros pasos en materia de actuación sobre los recursos hídricos datan de principio de los años 70, pero no cabe

duda de que es la aprobación de la llamada Directiva Marco del Agua (DMA), la que marca un antes y un después en la política de gestión y en el marco normativo de toda Europa. La Directiva 2000/60/CE del Parlamento y del Consejo, por la que se establece el marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, intenta ser el paraguas de todo el grupo de normas fragmentadas existente hasta ese momento sobre los diversos temas relacionados con el agua.

La DMA persigue tres objetivos, conforme a los tres elementos integradores del Desarrollo Sostenible: el ambiental, conseguir un buen estado de las aguas en un plazo aproximado de 15 años; el económico, con la adopción de una política económica eficiente que permitiese la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua; y un tercer objetivo social, de hacer la política de aguas europea más transparente, mediante una mayor y mejor información y participación pública. Podemos adelantar ya que los objetivos previstos a 15 años para la consecución de la calidad de las aguas, es decir, para el 2015, no van alcanzarse en el grado inicialmente esperado, pero no cabe duda de que se está avanzando y habrá que esperar al año 2027, fecha prevista de finalización de los ciclos marcados en la propia Directiva para hacer un análisis en profundidad de los sucedido con los restantes objetivos.

Por lo que respecta a los objetivos económicos de la Directiva, nos podemos aventurar a decir que tampoco se cumplirán. En el documento elaborado por la Comisión "Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos" (COM[2011] 571), se señala que "en todos los Estados miembros y sectores consumidores de agua no se aplica una tarificación de agua transparente e incentivadora, debido principalmente a la falta de medición. **Únicamente el 49% de los planes hidrológicos de cuenca se proponen modificar el sistema de tarificación del agua a fin de fomentar un consumo más eficiente de la misma**".

La incorporación de la DMA al ordenamiento jurídico español debería haber dado lugar a un nuevo enfoque en la gestión de las aguas para alcanzar el buen estado ecológico en "todas" las masas de agua en España en el medio plazo (entre el 2015 y el 2020), pero, como veremos en el Capítulo 5 al hacer referencia a la planificación hidrológica, el modelo español sigue centrado más en incrementar la

oferta que en controlar la demanda y poco se vislumbra respecto de la idea de sostenibilidad y de la utilización de las tarifas como herramienta de control y mejora del uso del recurso.

España se encuadra en el grupo de Estados miembros demandados y condenados por incumplimiento de la DMA en aspectos básicos (2010): retrasos en la elaboración de planes de cuenca y la falta de información y participación pública en la tramitación de parte de los planes hidrológicos. No obstante, tal y como apuntan desde la Fundación Nueva Cultura del Agua "Más allá de los retrasos de calendario, es importante analizar los cambios producidos en los nuevos objetivos, contenidos y procesos que deberían marcar la nueva política de aguas en España. Lo fundamental es que no se ha producido la redefinición de objetivos que propugna la DMA: el cambio necesario para pasar de una política de inspiración productivista, al servicio de los intereses sectoriales, a una política conservacionista que antepone la consecución del buen estado de los ecosistemas hídricos y un uso sostenible del agua".

Como apuntaremos al referirnos a los modelos de gestión del agua en el Capítulo 6, el modelo español parece más centrado en incrementar la oferta y hacer una redistribución interna del recurso basado en premisas y pagos políticos, que en renovar el modelo político de las aguas para hacerlo más acorde a la realidad hídrica española, sostenible y equitativo. Los objetivos en una adecuada política de aguas sólo pueden llegar a alcanzarse mediante medidas transversales, como la mejora del conocimiento, la innovación y una inversión orientada a la eficacia y un modelo de gestión de recurso sostenible, no de simple aumento de la oferta; además de una gobernanza del agua renovada, que incluya medidas de concienciación del uso en el sector doméstico, pero también en los sectores productivos (principalmente el agrícola) y de servicios.

Ya presentada la situación del recurso y bosquejado el marco jurídico-administrativo, el lector llegará a la **TERCERA PARTE**, ***Valor del agua y el sistema tarifario español***, donde se repasan los aspectos relativos a la valoración económica del agua, modelos de estudios realizados sobre el agua de consumo doméstico y se

presentan los casos de estudio para analizar lo que está sucediendo en importantes ciudades españolas.

El Capítulo 8, aborda sucintamente ciertos conceptos económicos importantes y diferenciados respecto del agua: valor, coste y precio; antes de detallar los conceptos que figuran en la factura del agua de uso doméstico, en el Capítulo 9, y que determinaran el precio de dicho servicio. La primera cuestión a señalar es que en España se ha considerado que el agua no es un bien escaso en términos económicos, ya que el balance total entre oferta y demanda era positivo. Ahora bien, la realidad es que la distribución geográfica de los recursos resulta ser muy desigual. Así, mientras en algunas cuencas hidrográficas la disponibilidad de agua supera la demanda, en otras ha sido necesario recurrir a los trasvases o a la sobreexplotación de acuíferos para cubrir las necesidades locales.

Una de las principales preocupaciones del legislador/gestor de aguas debería ser, conforme a lo establecido en la DMA, lograr un uso eficiente del agua, promoviendo un uso sostenible basado en la protección de los recursos hídricos a largo plazo, aplicando el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua con el objetivo de conseguir un uso racional y eficiente del recurso.

La Directiva es rotunda, "**El agua no es un bien comercial como los demás**", por lo que pide a los Estados que, entre otras cuestiones, usen **instrumentos económicos** bajo la guía de dos principios básicos: uno ampliamente conocido y aceptado, el ***principio de quien contamina paga***[3]; y uno nuevo que introduce, el ***principio de recuperación de los costes*** de los servicios relacionados con el agua. Bien es cierto que esta es una tarea ardua y compleja, en la que resulta imprescindible contar con criterios inequívocos y unificados, que no dejen hueco a la interpretación. La falta de concreción de la Directiva ha dado lugar a que algunos Estados hayan hecho una interpretación excesivamente restrictiva del concepto de servicios relacionados con el agua, lo que obstaculiza el avance en la aplicación del concepto de recuperación de costes que, formalmente, va más allá de los meramente derivados de la obtención

[3] Recogido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Art. 191.

de agua potable y saneamiento. De aquí la necesidad de que la Comisión elabore documentos orientativos para centrar y unificar los métodos de evaluación de costes y beneficios de las medidas en el sector agua que persiguen la rentabilidad, sin dejar de lado el concepto de pago por servicios ecosistémicos, como viene sucediendo hasta ahora. Hay que fijar "precios justos del agua" que fomenten la eficiencia hídrica que permitan ahorrar agua y, en muchos casos, también energía (la energía ligada a la obtención y/o tratamiento de dichas aguas).

En esta línea económica, la DMA dispone explícitamente la necesidad de contar con políticas de tarificación que proporcionen un incentivo para un consumo eficiente del agua (art. 9). La tarificación constituye un potente instrumento para concienciar a los consumidores y combina ventajas medioambientales y económicas, al tiempo que estimula la innovación. Una tarificación deficiente, un precio del agua mal establecido, constituye en la práctica una subvención perjudicial para el medio ambiente y también para toda la sociedad a medio plazo.

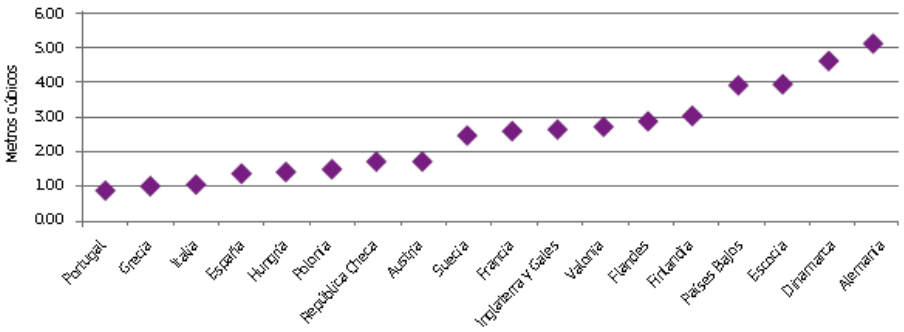
La fijación de tarifas en los servicios regulados se realiza por los poderes públicos atendiendo a una serie de criterios y objetivos que, en determinados casos y situaciones, son difíciles de cuantificar económicamente. En general, las tarifas no sólo vienen a reflejar una estructura más o menos acorde de precios, son más bien una agregación de conceptos y exacciones fiscales. La factura del agua incluye tanto el servicio de suministro de agua como los servicios de abastecimiento de saneamiento de alcantarillado y depuración de aguas residuales, pero no hay uniformidad en cuanto a su determinación.

En el documento publicado por la Comisión este mismo año "Un Plan Europeo para el Agua", observamos que España tiene uno de los precios del recurso más bajos de toda Europa. Nos situamos en la cola del principio de recuperación de costes a nivel integral, por delante de sólo de Portugal, Grecia e Italia, pero muy por detrás de Alemania, Dinamarca u Holanda, con un ratio entre el precio pagado por el agua y el precio que se debería pagar para recuperar los costes del servicio y mantenimiento de la red del 25%.

Para valorar la efectividad de las tarifas como herramienta de control de los consumos de agua domésticos en España, procedimos a realizar un estudio de la situación en un grupo de siete ciudades españolas. La elección de estas ciudades no se realizó al azar, cada una de ellas pertenece a una Demarcación Hidrográfica distinta para evitar un sesgo por pertenecer a una misma zona sino que representaran a una variedad de las demarcaciones existentes. El estudio, base de la tesis doctoral, se presenta de forma sucinta en el Capítulo 11 y se complementa con información que hemos considerado de interés para el lector, con los anexos.

Hemos comprobado que la tarifa agregada del agua apenas cubre la mitad o incluso la tercera parte del coste real del servicio. Por eso las políticas tarifarias en el pasado han tenido una importancia relativa en la gestión del agua, pues los gestores parecían estar más orientados a captar subvenciones que contrarrestaran las deficiencias del servicio que en plantear las nuevas necesidades a los gobiernos locales.

EJEMPLOS DE COSTE DEL AGUA PARA USO DOMÉSTICOS EN EUROS/METRO CÚBICO



Fuente: Comisión Europea, 2014.

El libro se cierra con un **EPÍLOGO**, en el que se recogen las principales conclusiones extraídas de los trabajos de estudio y análisis de la situación del recurso, el marco regulador y, más concretamente de la idoneidad del sistema tarifario español. La conclusión principal de nuestros trabajos es clara y rotunda: **el actual sistema tarifario**

español no se adecúa a la realidad hídrica española y no es una herramienta eficaz para el control de la demanda de agua para uso doméstico. A mayor abundamiento, tampoco cumple con los requisitos recogidos en la Directiva Marco del Agua, por lo que no contribuye a cumplir el objetivo básico de la Directiva: promover "un uso sostenible del agua".

Es obvio que solamente la "reinvención" del sistema tarifario no es suficiente para abordar todos los retos del agua es España, es sólo una herramienta más de la que se dispone, pero es una herramienta absolutamente imprescindible.

Urge una reforma de la política de aguas española que incluya un nuevo modelo de sistema tarifario de ámbito estatal. Más aún, el establecimiento de una "Estrategia del Agua en España", que tenga un enfoque integrado y contemple una combinación de medidas "blandas" que sirvan para incentivar un uso más racional y eficiente del recurso en general y, particularmente en el caso que nos ocupa, en los núcleos urbanos nuevos enfoques de gestión, jurídicos y políticos. Junto a estas, corresponde a los gobiernos del Estado y de las Comunidades Autónomas, la aplicación de medidas de adaptación a futuro con opciones "grises", es decir, soluciones tecnológicas y de ingeniería que acompañen a las importantes inversiones de mantenimiento y mejora de las infraestructuras para hacer del agua un recurso sostenible en España. Y a los gobiernos locales un esfuerzo de mejora en la gestión y control de los servicios de abastecimiento y saneamiento urbano.

Tenemos que comenzar a transmitir una señal de urgencia a todos los estamentos sociales. Con este estudio pretendemos aportar nuestro "grano de arena", o nuestra "gota de agua", para contribuir a que se colme el vaso de la inacción en política en materia de agua. Esperamos que la información contenida en este libro contribuya, en alguna medida, a enriquecer el debate en torno al agua en España y a destacar la importancia de acometer las reformas necesarias en el entorno de la gestión del agua de uso doméstico, a fin de que pronto comiencen a desarrollarse las tareas de reforma político-legislativas que nos conduzcan hacia una economía hídrica sostenible en España.

PRIMERA PARTE

ESTADO DEL RECURSO AGUA EN EUROPA Y ESPAÑA: ASPECTOS TÉCNICOS, SOCIALES Y ECONÓMICOS