

TARIFAS HIDRÁULICAS. VEINTE AÑOS DESPUÉS

Antonio J. Alcaraz.

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

Presidente de la C. H. del Guadiana.

RESUMEN

Aprobada la Ley en 1985 y tras más de diez años de vigencia, el tema tarifario sigue hoy en la picota y al contenido legal se han hecho, y se harán múltiples críticas. Comparar lo que pudo ser y fue, o no fue, en la Ley de Aguas, permite afirmar que se cumplieron algunas premisas planteadas con anterioridad a su aprobación. Entre las que no se cumplieron, la repercusión por el coste de las obras, la falta de determinaciones claras sobre el destino de la recaudación y los mecanismos de compensación al Organismo de Cuenca en caso de imposibilidad de aplicación de las tarifas sigue siendo temas vigentes a los que se debería dar pronta respuesta.

ABSTRACT

The law came into force in 1985 but the question of tariffs is still a bone of contention and its legality heavily criticized. Comparing the Water Law with what in might have been, it must be admitted that some requirements were met. Among the problems still awaiting settlement are the consequences of the cost of the work, the lack of any clear decision with regard to the amount collected, and the form of compensation to be made to the organism of Cuenca should it become impossible to apply the tariffs. These questions must be solved without further delay.

1. JUSTIFICACIÓN

En 1979, para conmemorar el centenario de la Ley de Aguas, la Secretaría Gral. Técnica del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo convocó un concurso entre trabajos documentales originales cuyo segundo premio fue concedido al estudio titulado "Cánones de regulación y tarifas de riego motivadas por obras hidráulicas. Análisis de su estado actual y sugerencias para una reforma de la Legislación" cuyos autores eran, son, Manuel Álvarez Rico, Rafael Fernández Ordóñez y quien suscribe este artículo.

Mi participación en una sesión sobre precios del agua, a principios de este año 96 en el semina-

rio sobre Agua y Legislación de Zaragoza que Antonio Embid ha conseguido elevar a obligada cita anual para todos los profesionales relacionados con la gestión y normativa hídrica, me obligó a refrescar conceptos y a desempolvar viejos textos, entre ellos el estudio citado. Nuestro "brillante" premio tiene hoy escasa utilidad y vigencia, salvo en lo que pueda servir de referencia histórica y, quizás, en lo recogido en su ultimo capítulo, el VI, en el que se apuntaban las deficiencias del sistema vigente en los años 70, se justificaba la necesidad de su mejora con una norma con rango de ley, y se proponían algunos criterios de utilidad, según opinión de los autores, para fijar el contenido de una ley, si se optaba por su redacción.

Se admiten
comentarios a este
artículo, que deberán
ser remitidos a la
Redacción de la ROP
antes del 30 de
noviembre de 1996.

Recibido en ROP:
junio de 1996

Tal posibilidad se planteó con los últimos gobiernos de la UCD al iniciarse los trabajos previos de una nueva Ley de Aguas y se plasmó en intento real con el primero del PSOE, con Julián Campo en la carter de Obras Públicas.

En aquel momento, Rafael Fernández Ordóñez, a la sazón subdirector de explotación en la Dirección General de Obras Hidráulicas peleó, y consiguió a la postre, con otros muchos profesionales del agua, todo hay que decirlo, incluir dos conceptos nuevos sobre el contenido de la centenaria Ley de Aguas: Planificación y Régimen económico. En el empeño quedó por el camino un tercer tema, las obras hidráulicas, cuya falta en la ley tanto se ha echado de menos para configurar un marco adecuado de las inversiones del Estado en la materia.

Un inciso sobre esto. Decía Clavero Arévalo que la Ley de Aguas de 1879, el Decreto de 5.03.26 de creación de las Confederaciones Hidrográficas y la Ley de 7.07.1911 reguladora de la actividad del Estado en inversiones hidráulicas constituían una de las obras jurídicas mas importantes y originales del Decreto Administrativo Español. Pues bien, Ley de Aguas y Confederaciones fueron actualizadas en el mismo texto, y en él se perdió la oportunidad de remozar el tercer pilar.

Y otro inciso. En 1980 hubo una posibilidad de "ensayo general" con la puesta en explotación del Acueducto Tajo Segura y la conveniencia, también discutida y finalmente conseguida, de establecer un régimen económico especial para el uso de sus instalaciones.

La inclusión de la Planificación en la Ley tuvo pocos oponentes, pero el Régimen Económico, enlazado conceptualmente con el contenido del Dominio Público Hidráulico y con la temática de los vertidos, sufrió múltiples idas y venidas, de dentro a fuera y de fuera a dentro, del texto legal y después, ya aceptada su inclusión, en su contenido.

Aprobada la Ley en 1985 y tras más de diez años de vigencia, el tema tarifario sigue hoy en la picota y al contenido legal se han hecho, y se harán, múltiples críticas, al tiempo que se han puesto de manifiesto carencias y excesos, y se han planteado orientaciones totalmente distintas, desde los más variados foros y por numerosos autores.

En mi caso, nostálgico por los trabajos de juventud y vigente por la tarea que en C.H. Guadiana ha ocupado mis últimos seis años profesionales, me ha parecido interesante, además de añadir algo de crítica al contenido legal, comparar lo que pudo ser y fue, o no fue, en la Ley de Aguas. Para ello lo más sencillo es revisar la parte final del estudio del 79 y comparar lo que allí se decía, criticaba y proponía con los textos vigentes de Ley y Reglamento.

2. REFERENCIAS PREVIAS

El régimen jurídico anterior a la Ley de Aguas en materia de obras hidráulicas y de los cánones y tarifas con ellas relacionados tenía como soporte conceptual la Ley de 7 de Julio de 1911, modificada posteriormente en su artículo 12 por la Ley de 24 de agosto de 1933. El marco "hacendístico" lo aportó la Ley de Tasas de 26 de diciembre de 1958 y la aplicación práctica se hizo con los Decretos Legislativos 133/1960 y 144/1960 de 4 de Febrero, que, en ejecución de la Ley de Tasas, convalidaron respectivamente tarifas de riego y canon de regulación.

La Ley de 1911 es la primera disposición legal ordenadora del Régimen económico de las explotaciones realizadas por la Administración. Con ella desaparece el carácter exclusivamente contractual que hasta dicha fecha había tenido la tarifa para comenzar a considerarse una contraprestación imputada por la Administración para la financiación de las obras construidas por cuenta exclusiva del Estado o con su auxilio.

Este nuevo concepto será a partir de entonces un constante en la normativa hidráulica.

Por otra parte la Ley de 1933, que modifica el art. 12 de la Ley del 11, ratifica de un modo concreto y específico la posibilidad legal de que el Estado fije y cobre unas tarifas a los beneficiados por las obras; supone además el nexo de unión con los Decretos de 1960.

La Ley de Tasas y Exacciones parafiscales de 1958, estableció una serie de principios básicos en materia tributaria, tales como el de legalidad, igualdad y uniformidad, y obligó al encuadramiento dentro de su marco de las percepciones del Estado en concepto de aportaciones financieras de los usuarios, introduciendo un cambio conceptual de obligaciones a tributos

que fue debatida durante años y años por los juristas (tarifas, tributos, exacciones parafiscales, precios, ...) y nunca resuelta.

Finalmente y como resultado de la publicación de esta Ley de Tasas de 1958, el ordenamiento jurídico en esta materia se completó con los Decretos 133 y 144 de 4 de febrero de 1960, por los que se convalidaron las tarifas de riego y canon de regulación. Constituyeron ambos Decretos la continuación y el desarrollo de la normativa reguladora del uso de las obras hidráulicas explotadas por el Estado.

Su vigencia legal, siempre discutida y su aplicación práctica, casi siempre recurrida ante los tribunales, se extendieron a lo ancho del mundo hidráulico (principalmente del regante) durante más de 25 años con un desarrollo confuso y me atrevería a decir que en muchos casos inexacto o más

En 1980 hubo una posibilidad de "ensayo general" con la puesta en explotación del Acueducto Tajo Segura y la conveniencia, también discutida y finalmente conseguida, de establecer un régimen económico especial para el uso de sus instalaciones

bien imperfecto de la Ley de 1911, que, no lo olvidemos, es la base conceptual del tema.

En este punto y desde una perspectiva puramente formal se puede decir que la Legislación existente en esta materia, era fragmentaria, incompleta, heterogénea, formada por la superposición de distintas capas normativas que se fueron sumando en el tiempo y que atendían a filosofías y preocupaciones técnicas distintas.

Tanto los sistemas de explotación existentes antes de 1960, como los puestos en funcionamiento a partir de tal fecha, con independencia de cual fuera la Ley Reguladora de su ejecución (normalmente la Ley Gasset) lo hicieron con los procedimientos de regulación económica fijados por los Derechos convalidatorios.

3. LAS DEFICIENCIAS MANIFESTADAS EN 1979

Cuatro eran los temas sobre los que se centraba la crítica a la normativa que estructuraba el uso del agua y de las obras hidráulicas y, en especial, a los Decretos de 1960:

- ▼ El fraccionamiento normativo
- ▼ Los criterios para el cálculo de cánones y tarifas.
- ▼ La incapacidad económico-financiera del sistema gestor.
- ▼ La figura del beneficiado y el reparto de cargas.

a) El **fraccionamiento** es, a la vez, consecuencia y motivo de los distintos fines, orientaciones y época de publicación de cada norma. La ya comentada Ley de 1911 era, como su título define, una ley de auxilios y de fomento a la construcción de obras hidráulicas para riegos y para defensa y protección de márgenes, mientras que los Decretos del 60 tuvieron carácter y finalidad tributaria recaudatoria. Su engranaje, ni fácil ni facilitado por normas complementarias, fue difícil y no siempre conexo. Y no merece la pena hablar de la negativa repercusión que para el posible "multiuso" de las instalaciones ha supuesto siempre tales dispersión y fraccionamiento.

b) Los **criterios de cálculo** para la aplicación de los Decretos 133 y 144 del 60 no pasaron del rango de instrucción interna de la Dirección General de Obras Hidráulicas lo que redundó en una grave insuficiencia legal mal suplida (por tardía e inconexa) por una abundante jurisprudencia y en una discrecionalidad excesiva en el planteamiento y variedad de soluciones de la estructura de tarifas, sus métodos de cálculo, etc.

c) La **insuficiencia de la cuantía de los contraprestaciones** se imputaba a varios motivos,

- ▼ valor de canon y tarifa calculados sobre los gastos del año anterior
- ▼ rigidez de la tramitación que retrasaba un año más el cobro
- ▼ paralización fácil del cobro y se ponía de manifiesto la importancia de la corrección a efectos de poder mantener, mejorar y añadir obras hidráulicas al uso general.

d) la **extensión del ámbito de los beneficiados** se limitaba a los posibles o reales usuarios del agua, entendido este bien natural sólo como recurso o bien económico, y aún aquí, exclusivamente aplicado ciertos tipos de usos y ello por la práctica, habitual en aquel momento y no amparada por ninguna norma, de "olvidar" las obras realizadas para abastecimiento y saneamiento poblacional.

4. LA JUSTIFICACIÓN DE UNA LEY Y LAS IDEAS DE SU CONTENIDO RECOGIDAS EN 1979

La falta de enlace entre Ley de Aguas y Ley de Tasas (sólo existente y débil mediante la ley de 1911), la falta de rango legal adecuado para la aplicación de principios básicos como la participación, la equidad en el reparto, el ámbito de aplicación u objetivo, los criterios de cálculo, etc., eran razones justificativas de la exigencia de una Ley.

En nuestro trabajo del 79 se proponía una nueva Ley específica referida a "la reversión de las inversiones efectuadas en obras y a la recuperación de los gastos motivados por la explotación y mantenimiento de las mismas mediante los cánones de regulación y las tarifas de conducción de agua" y se pedía la concreción del principio de participación a nivel organizativo sin el cual no tiene vida o desborda de sus propios límites y compromete la eficacia y buen funcionamiento de la organización como indica García de Entrerria y con el que se asegura, además, la información adecuada y la transparencia en la gestión.

En esencia se solicitaba que a la Ley de gestión económica acompañase ineludiblemente una vuelta de las Confederaciones Hidrográficas a su primitiva esencia con la incorporación de los usuarios a las tareas inherentes al uso del agua.

Otro principio rector que se solicitaba incluir era el de equidad en el reparto de las cargas fijando criterios a la Administración para arbitrar intereses contrapuestos con la discrecionalidad imprescindible, pero no más, y evitando discriminaciones entre los sujetos obligados al pago, e incorporan-

do a todos los que obtengan un beneficio, ya derivado del uso del agua o de las obras, directo o indirecto, o de las plusvalías generadas por las obras o la presencia del agua.

Para conseguir la autosuficiencia económica de los Organismos gestores se suponía imprescindible la antelación en el tiempo de la fijación de las tarifas sobre la prestación del servicio. Y esta mayor y mejor capacidad de recuperación de los gastos realizados en inversión y explotación podría ser compensada con la retirada del sistema de contraprestación de aquellas inversiones de nueva planta que generen una riqueza generalizada y en las que no es posible la directa identificación de los beneficiarios individualizados o la correcta cuantificación de los beneficios. Se proponía otra salvaguarda, apoyada en la necesaria defensa de la calidad del patrimonio, mediante la utilización finalista de la recaudación procedente de las aportaciones por el coste de las obras, en nuevas inversiones, apoyando así también el principio de solidaridad entre los usuarios actuales y los futuros.

Se pedía también la incorporación de dos temas aparentemente menores pero que en aquel entonces eran importantes caballos de batalla en las relaciones con los usuarios: la fijación de los posibles recursos administrativos y jurisdiccionales y la determinación en norma de rango suficiente, de las bases de cálculo de las propias tarifas.

Sobre temas específicos inherentes a la estructura de cánones y tarifas y su gestión y aplicación, se proponían medidas muy concretas sobre sus elementos principales:

a) Objeto

- ▼ ampliación del canon a todos los usos e instalaciones beneficiados o mejorados por obras hidráulicas de regulación, tanto de forma directa (ya recogidos) como indirectas.
- ▼ ampliación de la tarifa a la disponibilidad (y no sólo al aprovechamiento) del agua conducida por obras hidráulicas para regadíos, y también para abastecimiento poblacional e industrial, saneamiento, e incluso para cualquier tratamiento puesto que la corrección de su calidad para el posterior uso o devolución a cauce forma parte de las necesidades del uso y debe añadirse al proceso de transporte desde su lugar natural de existencia al de uso o consumo.

Los cambios propuestos tenían un doble objetivo: resolver en la norma los problemas causados por el inuso voluntario y unifica el régimen jurídico de las tarifas hidráulicas en las actuaciones de la Administración del Estado.

b) Sujetos

- ▼ fijar el momento en el que comienza a existir la obligación del pago.
- ▼ asegurar la realidad de la obligación vinculándola al bien beneficiado.
- ▼ facultar al organismo gestor para la elección de los sujetos.

c) Bases de cálculo y gastos a incluir

- ▼ claridad de conceptos y conformidad con los distintos artículos de la ley de 1911.
- ▼ pasar de la repercusión de costes producidos a la valoración previa de los presupuestos necesarios para dar el servicio.
- ▼ fijar interés por la aportación de los fondos de la Administración y por las cargas financieras inherentes a estos fondos. (se valoraba y se matizaba en el trabajo que la "devolución" sólo existe cuando las obras se han hecho en base al art. 4º de la ley del 11, o por norma semejante o por acuerdo expreso). En esta línea se proponía la aplicación subsidiaria de los criterios recogidos en el art. 12 de la Ley de 1911 y la cuantificación de valores concretos anuales de repercusión permanente mientras la obra este en uso.
- ▼ repartir la repercusión por el coste de las obras entre todos los usuarios previstos (no los existentes en cada momento) e incluir en este reparto a la propia Administración como representante de los usos o beneficios generales.

d) Destino

- ▼ hacer finalistas las contraprestaciones, en función de su origen: reversión de inversiones o gastos de explotación y administración.
- ▼ predeterminar, si se precisa, la parte de la contraprestación que puede o debe ser subvencionada y fijar mecanismos de compensación al Organismo gestor por la parte no retribuida.

e) Gestión y tramitación

- ▼ simplificación sin pérdida de información
- ▼ inclusión de los usuarios en el proceso de fijación de valores.

f) Defensa de usuarios y organismos gestores

- ▼ dar carácter económico-administrativo a los actos de gestión de cánones y tarifas y a sus recursos.
- ▼ facilitar la recaudación en vía de apremio o semejante.
- ▼ reglamentar la suspensión de las mejoras o la recepción del agua en caso de impago.

5. UN ENSAYO GENERAL: LA LEY 52/80 DE REGULACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN ATS

En 1978 se plantea, a punto de finalizar las obras del Acueducto Tajo-Segura, y próxima ya la posibilidad de trasvasar aguas por sus instalaciones, la necesidad de ordenar legalmente el uso de tal sistema.

Iniciados los estudios, se dedujo la inconveniencia de basar el cálculo y determinación de la correspondiente tarifa en los Decretos del 60, cuyos textos evidentemente no están redactados para permitir su aplicación al caso concreto del uso del agua en una cuenca ajena a la de su procedencia.

En mayo de 1979, el Gobierno elevó un proyecto de Ley a las Cortes y tras un año de debate se aprobó la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de regulación del régimen económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura.

Esta Ley introduce, en mi criterio, algunas mejoras respecto al Decreto 133 de 1960:

a) Por su inclusión en la tarifa, la Ley obliga a la **determinación previa de los gastos a realizar** y así permite al menos teóricamente un funcionamiento económico sin esfuerzo financiero.

Por lo demás, los valores a incluir en su cálculo siguen esquemas muy semejantes a los del Decreto.

b) En lo que respecta al **objeto de la tarifa** la ley da un paso adelante y lo extiende no sólo al uso o aprovechamiento del agua, sino también a la disponibilidad, a la posibilidad de producirse tal utilización alcanzada gracias a la existencia y previa realización de las obras.

c) Los **sujetos obligados** son los mismos en ambas normas; sin embargo mientras que el Decreto 133 deja sin determinar físicamente quiénes son los obligados al pago, la ley los concreta en los titulares de derecho al uso (es decir los que tienen capacidad para tal uso ya sea mediante concesión o autorización otorgada por la Administración).

d) También se mejoró en lo referente al **devengo de la tasa** ya que la obligación del pago se relacionó con el establecimiento de un compromiso previo.

e) El **destino de la recaudación** es otro tema que se desarrolló con mucha amplitud obligado, en cierta forma, por la Ley de construcción del ATS y las compensaciones que allí se fijaban. Por ello enumera una completa relación de objetivos a atender y hace una diferenciación y separación absoluta de los ingresos en función de la parte de la tarifa de la que procedan: los derivados de la aportación por el coste de las obras se aplican para realizar nuevas inversiones, y los derivados de la explotación para cubrir los gastos específicos de gestión, conservación y explotación, y tan solo si se produce déficit en este apartado se pueden destinar a este fin fondos de la primera parte. Es decir, la recaudación por las tarifas de conducción del Acueducto constituye para los Organismos gestores un ingreso finalista, lo

que en cierta manera está implícito en el Decreto 133/60, pero la ley aún va a más allá al establecer como finalistas las partes componentes de la tarifa.

f) Pero la innovación más importante de todas las que introduce la ley 52/1980, se encuentra precisamente en la base técnica para la determinación de la tarifa, al sustituir el concepto de amortización en 20 ó 25 años de la inversión efectuada por la Administración para la ejecución de las obras, por el de aportación permanente mediante anualidades que se cifran en un porcentaje del coste de las obras, variable con la utilización del agua. (en la línea del art. 12 de la Ley de 1911)

g) Del texto de la Ley desapareció la diferenciación entre gastos de explotación, conservación y administración que pasan a agruparse según su carácter de realización independiente o proporcional al volumen de agua suministrado en la línea de los criterios de fijación de tarifas binomias.

6. LO QUE DICE LA LEY DE AGUAS

El título VI de la ley, como se ha indicado anteriormente, establece el régimen económico financiero del uso del DPH, y específicamente el art. 106, recoge la obligación para los usuarios de satisfacer "un canon" destinado a compensar la aportación del Estado a los costes de regulación, y "una exacción" en otras obras hidráulicas específicas.

En ambos casos se acumula la suma de los tres apartados siguientes:

- ▼ a) Gastos previos de funcionamiento y conservación.
- ▼ b) Gastos de administración del Organismo gestor.
Los valores de a) y b) se deducen del presupuesto del ejercicio corriente, con las diferencias en más o en menos entre previsión y realidad del ejercicio anterior.
- ▼ c) El 4% del coste total de la inversiones realizadas por el Estado debidamente actualizadas y teniendo en cuenta la amortización técnica de las obras e instalaciones, así como la depreciación de la moneda.

Para una distribución individual se ha de obtener el resultado de una simple división entre un numerador, la suma citada de los diversos gastos y repercusión de costes de obra a considerar, y un denominador que es el número de los usuarios o beneficiarios, definiendo previamente unos criterios de reparto acordes con lo expuesto en la Legislación sobre la racionalización en el uso del agua, equidad en el reparto de las obligaciones y autofinanciación del servicio.

7. EL TEXTO LEGAL Y LAS DEMANDAS DE MODIFICACIÓN PROPUESTAS EN EL TRABAJO DE 79

Un título y cuatro artículos de la Ley constituyen el marco para el análisis de los planteamientos propugnados para cambiar "el mundo" de las tarifas.

La finalidad de la Ley de Aguas, evidentemente, transcende de la propia regulación de la reversión de los costes e inversiones, pero por ello puede facilitar la consecución de muchos de los principios y bases requeridas al nuevo ordenamiento. Es por tanto, positivo el hecho de que la normativa de canones y tarifas se enmarque en un texto de mayor amplitud.

En conjunto, el texto legal resolvió gran parte de los problemas cuya solución se proponía. Es más, el mero hecho de la existencia del citado título en la ley ya era, en sí mismo, una buena parte de la solución, ya que la carencia de nivel legal adecuado, primera necesidad puesta de manifiesto, quedaba solventada, e, igualmente, alguno de los principios tradicionales también demandados, como los de participación y autogestión, tenían respuesta y contenido en otros títulos de la misma ley. Así, los organismos de cuenca fijados en el Cap. III del título II recogen mecanismos de incorporación de los usuarios a las tradicionales Juntas de Explotación, Comisión de Desembalse y Junta de Gobierno, si bien la determinación de competencias y capacidad de decisión quedaron algo difusas, las primeras, y un tanto limitadas, la segunda.

Ni ley ni reglamento aluden entre los fines de las Juntas de Explotación a la confección o aprobación de canon o tarifas ni tampoco lo hacen para la Junta de Gobierno. A la inversa el art. 106 de la Ley tampoco invoca la participación, pero sí se hace en el reglamento (el Organismo de cuenca fijará los canones art. 302, las tarifas, art. 309, de cada ejercicio que deberán ir acompañados del correspondiente estudio económico efectuado con participación de los órganos representativos de los usuarios o beneficiarios existentes en el Organismo gestor) aunque, como se ve, sólo a nivel de los estudios previos a la determinación de los valores que se han de emitir y liquidar.

El principio de equidad en el reparto de las obligaciones está expresamente recogido en el ap. 4º del art. 106 de la Ley y desarrollado en el Reglamento en el 301 y el 308, en los que se orienta la equidad en razón de la participación en los beneficios o mejoras producidos por las obras (curiosamente el del canon cita "de" los beneficios, etc) pero no se desarrolla más allá el contenido de tal criterio de reparto, con lo que los posibles intereses contrapuestos a ordenar no quedan deslindados en el Real Decreto.

La autosuficiencia de los organismos gestores buscada a través de la determinación de las tarifas a partir de la estimación previa de los gastos a incorporar parece deducirse del texto del ap.3 del art. 106 de cuando cita "el total previsto de ...", deducción que se confirma plenamente en el Real Decreto, art. 300 y 307. Lo que no aparece por ninguna parte es la posibilidad de retirar del cálculo aquellas inversiones cuyo uso

transciende de los propios fines de canon y tarifa (salvo las reposiciones que supongan mejora).

Sobre la utilización de los fondos recaudados no se cita nada en la Ley, y tampoco en el Reglamento.

Finalmente, los principios que se citaban como "menores" en el estudio del 79, tipificación de recursos y determinación de las bases de cálculo a nivel legal adecuado están, expresamente recogido el primero, art. 107, y delegando en los decretos a través de la fijación de criterios en el ap.4 del 106, el segundo.

Tras los comentarios anteriores y como conclusión de este punto hay que señalar con un cierto orgullo, que los principios citados como básicos para la reforma del sistema tarifario que se propusieron en el estudio del 79 están en su mayoría recogidos en la Ley de Aguas y sus Reglamentos.

8. EL TRATAMIENTO DE LA REPERCUSIÓN DE LAS INVERSIONES EN EL REGLAMENTO

La sencillez de cálculo de canon y tarifa alcanzada en el artículo 106 de la Ley se ha desarrollado con un procedimiento un tanto complicado en los arts. 300 y 307 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH) donde se determinan los cálculos de las cantidades que han de sumarse para obtener la cuantía del canon de regulación y Tarifas de utilización del agua.

En los citados artículos, el importe de las inversiones a considerar en cada caso incluye todos y cada uno de los gastos motivados por los siguientes conceptos:

- ▼ La redacción de los proyectos.
- ▼ La construcción de las obras principales.
- ▼ La construcción de las obras complementarias.
- ▼ Las expropiaciones necesarias.
- ▼ Las indemnizaciones que fuesen necesarias.
- ▼ Y todo aquel gasto de inversión, sea de primer establecimiento o no, que sea necesario para el funcionamiento de las obras.

Por el contrario existen algunos tipos de inversiones cuya repercusión en tarifas está expresamente excluida, tales como las reposiciones de los servicios afectados que mejoran el nivel de los preexistentes.

La inclusión de los anteriores conceptos no se opone al texto legal, pero en el Reglamento, el "período de amortización técnica" citado en la ley para las inversiones queda establecido en 50 años para las obras de regulación y en 25 para las obras específicas y estos plazos los traslada sobre el cálculo de canon y tarifas.

Pero sobre plazos la Ley no indica nada.

Y sobre lo que pretende definir la ley con las palabras "amortización técnica", surge una discusión conceptual análoga a la antigua y ya comentada sobre calificación jurídica de canones y tarifas, pero de mayor enjundia real puesto que con los plazos de repercusión del coste de las inversiones se incide de manera notable en el valor final de la exacción repercutida sobre el usuario.

Con ser esto importante, sólo es el reflejo "metálico" de lo que, a mi juicio, es una disfunción del Reglamento respecto a la ley, y una vulneración, del principio de contraprestación por uso, que se ve sustituido por una "devolución", idea rechazada en nuestro estudio del 79 como grave error conceptual.

En la redacción del texto inicial de 1983 del artículo finalmente numerado con el 106 de la Ley, el planteamiento adoptado era análogo al recogido tres años antes en la ley 52/80 de explotación del ATS, que ya se ha indicado que suponía una repercusión permanente y sólo vinculada al valor "real" de las inversiones operativas en cada momento para la regulación o la distribución del agua. El texto final mantiene con alguna matización esta idea.

Pero el Reglamento entendió que en la ley se planteaba un mecanismo de devolución de préstamos estatales análogo al enunciado en el artículo 4º. de la Ley del 11, que nada tiene que ver con la fijación de Tarifas por el uso de las inversiones estatales que se cita en su artículo 12, que pretende cobrar por el uso y mientras se use, y que, por lógica, debe ser el criterio a mantener cuando el Estado invierte a costa de todos los ciudadanos (y que, insisto, es el aplicado en la Ley 52/80).

Hemos de entender, por tanto, que el Reglamento, en cierto modo al margen de la Ley, por no decir en su contra, establece un esquema de recuperación de capital a lo largo de una teórica vida útil de las obras, equivalente a la amortización de un crédito a largo plazo.

Si entramos ahora en consideraciones económicas, lo primero que resalta es que los procedimientos fijados para obtener la base imponible en canon y tarifa son distintos y ninguno encaja con lo que normalmente se entiende por amortización de un capital en un plazo determinado y con tasa de interés fija.

La anualidad de amortización resultante del cálculo especificado para el canon en el vigente RDPH debe ser actualizada pero únicamente con lo que exceda del 6% el interés legal del dinero en el año, por lo cual la actualización de inversiones se encuentra por debajo del coste real del dinero, pudiendo por tanto hablarse de una cierta financiación de las inversiones, o por lo menos de grandes facilidades de financiación, como veremos a continuación.

Haciendo alguna simplificación podemos calcular que la tasa de interés del capital desembolsado por el Estado, sin actualizar el valor de la inversión inicial en el período de amortización, es del orden del 3% para el canon y del 0% para las tarifas. Es decir, un negocio ruinoso para cualquier capitalista en cuanto tenga que soportar la más mínima inflación.

Haciendo un planteamiento semejante para la ley 52/80 y considerando una actualización en base al IPC, la tarifa resultante produce una amortización a una tasa razonable para el uso en regadíos, algo superior al 3%, y más fuerte, en torno al 8% para abastecimientos, al estar gravados con un coeficiente doble del de regadíos al que, además, se añaden linealmente 2 pesetas. Por tanto, el Estado recupera su inversión en el ATS en términos razonables para los usuarios agrícolas y con alguna usura para los abastecimientos.

Por otro lado y volviendo a la claridad de criterios solicitada en nuestro trabajo del 79, aunque se hable de unos plazos de repercusión de costes de 50 ó 25 años, la realidad es que la vida útil y práctica (¿amortización técnica?) de las obras es muchísimo más elevada, aunque también requieren periódicamente todo tipo de actuaciones para poder seguir funcionando y prestar el servicio para el que fueron proyectadas y construidas. Estas obras de mantenimiento, conservación, mejoras, modernización, etc., que inevitablemente hay que ir realizando a lo largo del tiempo deben tener y tienen su repercusión en tarifas.

Pero según su calificación, el Rto. plantea su inclusión en el ap. a) o en el c), y de ello se deriva la repercusión del coste de la actuación en una anualidad (si se cataloga como gasto de conservación) o en muchas (si se tipifica como obra complementaria o se excluye de las de primer establecimiento). Esta poco positiva discrecionalidad subsiste sin variación apreciable desde los decretos del 60 y, en esto, la nueva normativa ha perdido una importante oportunidad para su aclaración.

Para terminar los comentarios sobre el Reglamento habría que destacar que el reparto de los gastos, fijado en los art. 301 y 308, no se explicita mas allá de lo propugnado en el ap.4 del art. 106 de la ley, y se resuelve con alguna indicación genérica permitiendo, de nuevo, importantes discrecionalidades resueltas en la práctica en cuanto atañe a las obras de regulación considerando al Estado como usuario principal de dichas obras (por motivos mediambientales, protección de avenidas, etc.) y como tal se le hace asumir, en general, el 50% de los importes tanto de gastos como de amortización de inversiones.

Si entramos ahora en consideraciones económicas, lo primero que resalta es que los procedimientos fijados para obtener la base imponible en canon y tarifa son distintos y ninguno encaja con lo que normalmente se entiende por amortización de un capital en un plazo determinado y con tasa de interés fija

Se ha de concluir con una pregunta: si la Ley de Aguas pretende cobrar por el uso (y no recuperar préstamos) y si como se ha expuesto la vida útil y práctica tanto de las obras de regulación como de las obras específicas es mucho más larga que los 50 ó 25 años establecidos como plazos de amortización técnica, y además es preciso realizar en el tiempo distintas actuaciones para que dichas obras sigan funcionando, ¿por qué el RDPH varió el espíritu inicial de la L.A. similar a la Ley 52/80 volviendo a los mecanismos recogidos en la normativa anterior?

9. LOS RESTANTES TEMAS ESPECÍFICOS TRATADOS EN EL REGLAMENTO

A nivel de Reglamento, en el trabajo del 79 se hacían indicaciones y se proponían contenidos para los elementos concretos que constituyen canon y tarifa: objeto, sujetos, bases de cálculo, destino, gestión y tramitación, etc..., como se ha visto en el punto 4º de este texto.

El análisis del R.D. 849/86 en cada uno de esos apartados nos permitirá contrastar el grado de cumplimiento de los planteamientos efectuados en la década anterior.

▼ **a) Objeto.** En su esencia, el objeto del canon no ha cambiado: eran y son las mejoras que produce la regulación. Pero el nuevo planteamiento (art. 297) las relaciona con el uso de los caudales y, también, con los beneficiados o mejorados por las obras necesarias para conseguir la regulación. Estos términos en el artículo siguiente se extienden a los beneficiados o mejorados "bien sea directa o indirectamente" (y se explica en que consisten), y con ello se cumplen los requerimientos que se efectuaban en el 79.

Si nos vamos a la tarifa ocurre igual. El art. 304 recoge casi literalmente la propugnada ampliación del objeto de la tarifa a la disponibilidad, e incluso concreta que los fallos en el suministro no producen su exención. Igualmente, el mero cambio del nombre de la tarifa, ahora "de utilización de agua", permite su aplicación a cualquier tipo de obra hidráulica.

Es decir, los cambios del texto de los Decretos del 60 que se proponían en nuestro trabajo fueron recogidos plenamente por los redactores del Reglamento y han supuesto importantes mejoras en la aplicación y gestión de las dos contraprestaciones fijadas por la ley.

▼ **b) Sujetos.** Antes y ahora están obligados al pago los beneficiados por las obras, pero el art. 306 marca, en cierto modo, una limitación a la amplitud del objeto comentado arriba al relacionar la obligación con la utilización de las obras.

Las solicitudes de puntualización del momento de aplicación de canon y tarifa, se cumplen en los artículos 298 y

305. No se cita nada sobre la pedida vinculación a los bienes beneficiados pero sí se faculta, en el art. 311, al organismo a elegir a usuarios directos o colectividades como sujetos receptores de las liquidaciones.

El tratamiento dado en el Reglamento al apartado relativo a los sujetos podría haber sido mas acorde con el del objeto en lo referente a la disponibilidad como elemento suficiente para la aparición de la contraprestación recogiendo más explícitamente esta posibilidad. La discrecionalidad otorgada al Organismo para optar por los sujetos individuales al elegir el tipo de sujeto receptor de la tarifa ha demostrado a lo largo del tiempo su efectividad para implicar al usuario en la gestión y ejercitar con mayor eficacia el cobro real de las cantidades liquidadas pero también ha servido para complicar la tarea de emisión de liquidaciones y control de cobros y, sobre todo, para obligar a una relación, no siempre beneficiosa para la imagen del Organismo, de inmediatez con todos y cada uno de los usuarios, personas físicas en la mayoría de los regantes.

▼ **c) Bases de cálculo.** Ya comentado en el punto 8 el tema de la repercusión del coste de las obras, el otro punto importante de las bases de calculo era la solicitud de repercutir la previsión de los restantes gastos, como alternativa a los producidos tras la prestación del servicio. Y así está recogido en el Reglamento.

La también pedida repercusión sobre los usuarios previstos (además de los ya existentes) se da para el canon en el art. 301 y para la tarifa en el 308 como una situación transitoria "cuando la puesta en servicio se efectúe gradualmente". Los beneficios de la regulación se producen, unos, los relacionados con los propios efectos de la laminación de avenidas de forma inmediata, pero otros están vinculados normalmente a la existencia de otras obras con fines específicos, con lo que la expresión citada quizás debería ser matizada o ampliada en el caso del canon para su mejor comprensión. Por el contrario, sí es comprensible y aplicable con claridad para la tarifa.

Lo que no se ha recogido en el texto, aunque en la practica las unidades encargadas de la explotación sí lo incluyen, es la consideración, en el canon, de la propia Administración como receptora de los beneficios generales o colectivos difícilmente asignables a individuos o grupos concretos de usuarios, y, como tal, sujeto receptor de un porcentaje de los costes repercutibles. Esta carencia debería subsanarse porque, como se ha dicho, supone una alta discrecionalidad, que al no estar regulada, puede producir un trato diferente a los usuarios a todas luces no deseado por la Norma.

▼ **d) El destino de las contraprestaciones** no se ha prefiado en el Reglamento en contra de lo solicitado en el estudio del 79, y, a la vista de la evolución de la situación eco-

nómica de las Confederaciones, de los volúmenes importantes de impago y de la difícil consecución de compensaciones por la parte no retribuida (igualmente excluida en el Reglamento), creo, que tal ausencia es uno de los puntos mas graves de la normativa vigente. La posible doble existencia por un lado de apoyo económico al Organismo legalmente establecido para los casos de excepcionalidad (como los recientemente ocurridos en los pasados años de sequía) y por otro de obligatoriedad de aplicar gastos a la reparación de obras habrían conseguido evitar las importantes penurias financieras por la que han atravesado varias Confederaciones, malamente resueltas con endeudamientos autorizados por ley, y también habrían permitido un mejor estado general de las instalaciones del que se deriva una mejor calidad en el servicio de explotación, menos fugas, mayor equipamiento y tecnología mas moderna, menos gastos, etc...

Ambos temas son parte importante de la penuria y falta de medios y de nivel técnico con los que en muchos casos se presta el servicio, sólo "suplido con celo" por los equipos de explotación y por los gestores económicos.

▼ **e) Gestión y tramitación.** La simplificación no se ha conseguido. Calculo, tramitación, liquidación y cobro son ahora tan complejos, o más, de lo que eran con los Decretos del 60. En este caso, como en la gran mayoría de los procedimientos de la Administración, las nuevas normas no sólo no han mejorado sino que han dificultado notablemente los mecanismos de relación con los usuarios o administrados, en aras de una hipotética mayor defensa de los derechos.

La participación de los usuarios, cuestión ya comentada, está expresamente obligada en los artículos 302 y 309 y se centra en el estudio económico sobre el que se basa el cálculo de canon y tarifa.

Esta participación, junto con la obligada información pública de los valores que se pretende aplicar garantiza en buena medida la correcta repercusión de costes e interpretación de los criterios fijados en el Reglamento, con lo que lo demandado en el estudio del 79 está cumplido.

Otra cuestión es la aprobación "automáticamente" lograda cuando no hay reclamaciones, figura mantenida desde los Decretos del 60 y que en la practica no es aplicable por cuanto siempre se precisa una resolución expresa para reconocer que se ha producido tal situación. El automatismo aludido pretende, quizás, eliminar posibles reclamaciones...

▼ **f) Finalmente, la regulación de los actos de liquidación** también demandada en el 79 en algunos aspectos

parciales sólo ha tenido mejora real en la tipificación del carácter económico administrativo y en la garantía de la eficacia de los actos (no siempre lograda en los intrincados caminos judiciales).

La suspensión o pérdida de derecho por impago, efectivamente recogida en la ley, no se ha ejercitado y el desarrollo de sistemas de autoliquidación no se ha producido.

Es decir que en esta faceta pese a las relativas mejoras del texto de Ley y Reglamento, en la línea de las propuestas en nuestro premiado trabajo, la eficacia practica lograda es pequeña, en parte por incapacidad de los propios Organismos gestores y en parte por la falta de desarrollo normativo u operativo adecuado.

En este sentido, la puesta en marcha por la Agencia Tributaria de un mecanismo adecuado para la recaudación en vía de apremio o retención de subvenciones sólo se ha conseguido desde hace dos años. Y queda aún por producirse la repercusión de intereses de demora, cuestión recientemente exigida por el Tribunal de Cuentas.

Los artículos 310 a 313 contienen indicaciones muy favorables para la gestión, pero su aplicación está demandando un más concreto y ajustado desarrollo.

10. CONCLUSIÓN

El exhaustivo análisis comparativo del ultimo capitulo del libro "Canon de Regulación y Tarifa de riego motivadas por obras hidráulicas" y de los textos de Ley de Aguas y Reglamento permiten concluir con una cierta satisfacción por el cumplimiento de gran parte de las premisas planteadas en el 79. No obstante, a parte de otras pequeñas lagunas, la falta de determinaciones claras sobre el destino de la recaudación y mecanismos de compensación al Organismo en caso de imposibilidad de aplicación de las tarifas es una carencia grave que se debería solucionar en el futuro.

Y, sobre lo anterior, la pretendida "devolución" de inversiones estatales que sustituye a "fijación" de una tarifa de uso de bienes de la Administración comentada expresamente en el punto 8 de este articulo es, a mi juicio, el mayor problema del texto actual y a la vez, la cuestión pendiente mas importante de las planteadas en el libro del 79.

Como remate una critica y un elogio. El ultimo se centra en la mejor definición en conceptos y en la profundidad con que se trata un tema, hasta el 85 marginal a la línea troncal de la normativa hidráulica. La primera, en comparación con el texto de los Decretos del 60, por la falta de un mayor esquematismo en la presentación. Pero quizás esto podría subsanarse en un nuevo decreto que mejorase los temas antes comentados ... ●