

Sistemas de financiación de las obras hidráulicas: Las Sociedades Estatales de Aguas

Benigno Blanco Rodríguez

Abogado

Secretario de Estado de Aguas y Costas del Ministerio de Medio Ambiente

Ángel Rodríguez González

Abogado

Director Técnico de la Secretario de Estado de Aguas y Costas del Ministerio de Medio Ambiente

RESUMEN

Junto a las obra hidráulicas financiadas con cargo exclusivamente a los Presupuestos Generales del Estado, la Ley 13/1996, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, con las fórmulas de financiación que ha introducido, pretende dar respuesta a la necesidad conyuntural de buscar financiación privada que supla la imposibilidad de crecimiento de la inversión pública.

Como desarrollo de la referida habilitación legal, el Ministerio de Medio Ambiente ha promovido, previa autorización del Consejo de Ministros, sociedades estatales de agua que actúan en las cuencas del Ebro, Sur, Júcar, Guadiana, Duero, Guadalquivir y Segura.

Esta modalidad permite abrir nuevas vías a la participación de la iniciativa privada en el desarrollo de las infraestructuras hidráulicas, lo que posibilita una mayor responsabilidad de los particulares en la financiación de las infraestructuras y aprovechamiento y explotación de los recursos hídricos, sin que afecte a su régimen jurídico.

ABSTRACT

In addition to the water-engineering works financed exclusively by State Budget, the financial formulas introduced by the Law 13/1996 for Administrative and Social Tax Measures aim to respond to the overall need to seek private financing in view of the impossibility of growth in public investment.

In order to develop this legal financing, the Ministry for the Environment has been authorised by the Cabinet to promote state water companies which act in the basins of the Ebro, Sur, Júcar, Guadiana, Duero, Guadalquivir and Segura.

This formula allows new legitimate means of private participation in the development of water-engineering works, establishing greater individual responsibility in the financing of infrastructures and in the harnessing and exploitation of water resources.

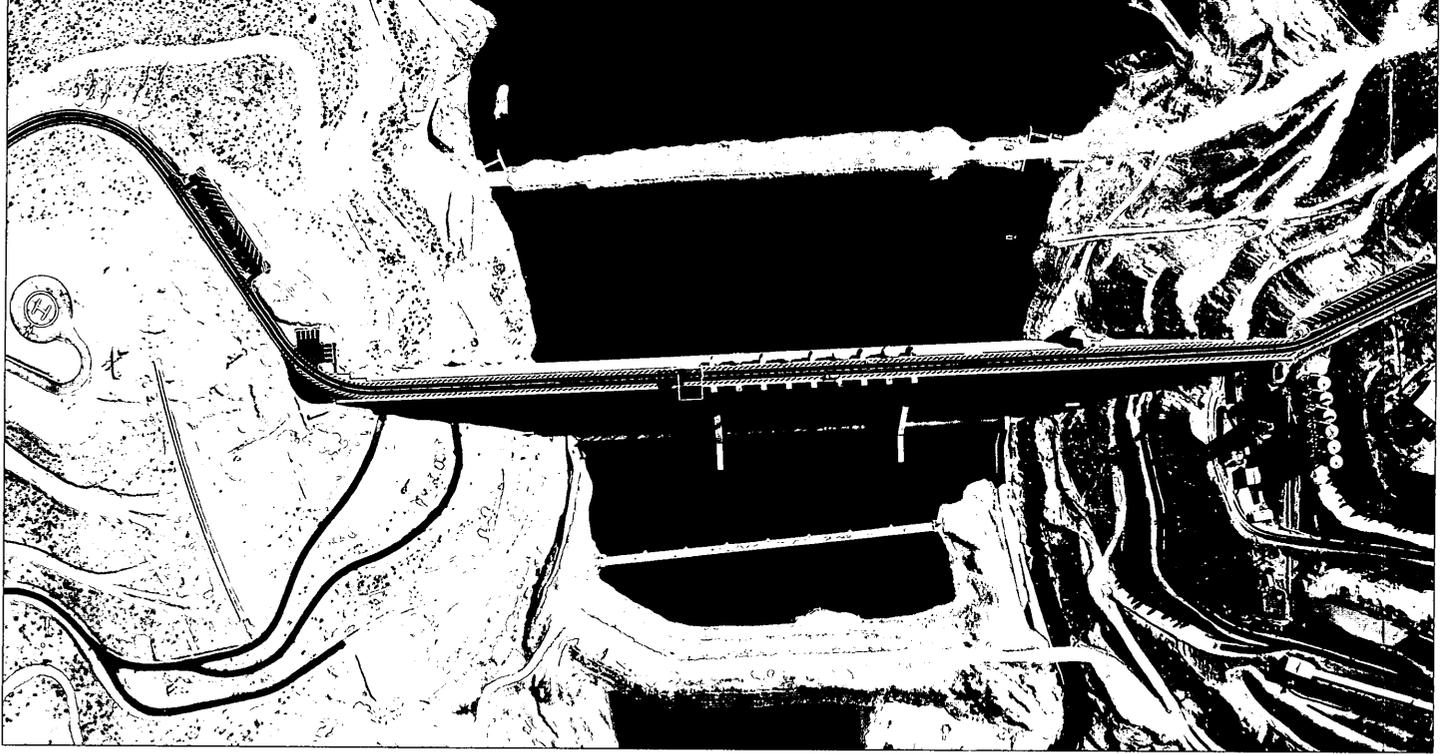
1. ANTECEDENTES SOBRE EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DE LAS OBRAS HIDRÁULICAS

1.1. Las obras públicas durante el siglo XIX

Como se recoge en el Libro Blanco del Agua, el desarrollo hidráulico se inicia, en la mayor parte de España, bajo el supuesto

implícito de una sobreabundancia del recurso en la naturaleza para los usos existentes, aunque con escaseces coyunturales en periodos y lugares determinados, lo que da lugar a una serie de incipientes actuaciones de regulación y de transporte del agua (sobre todo, presas y canales) propiciadas por las necesidades de los particulares.

En la primera mitad del siglo XIX, se estuvo en la creencia de que debe ser el Estado, en ejercicio de una tarea de promoción



social y económica, el que de modo directo lleve a cabo la realización principal de las obras de riego. Esta creencia se consolida y afianza más tarde de modo efectivo en la etapa moderada que vive el país de 1843 a 1868. Es la época en la que se promulga la Ley de 24 de julio de 1865, que destina cien millones de reales a fomentar los regadíos y se elabora y promulga la Ley de Aguas de 1866.

La Revolución de 1868 supuso un giro en esta política, abandonando el Estado sus funciones promocionales y promotoras. La exposición de motivos del Decreto de 14 de noviembre de 1868, más tarde consolidado con fuerza de Ley, es testimonio expresivo de las nuevas líneas en obras hidráulicas. En ella se dice: "... el Estado seguirá construyendo obras ...pero sólo en un caso: cuando una necesidad imperiosa, general, plenamente demostrada, lo justifique, y la industria privada no pueda acometer tal empresa. En oposiciónla industria privada, la acción libre del individuo, hallará todas las facilidades compatibles con los sagrados derechos que la Administración no puede en modo alguno sufrir que se atropellen..."

En consonancia con esta exposición y la Ley mencionada, va a establecerse todo un sistema de ordenación de las obras hidráulicas, y entre ellas las de riego, obras que en adelante, como principio, habrán de ser realizadas sólo por los particulares, prohibiéndose al Estado, no sólo acometerlas, sino también, en muchos casos, que las subvencione.

La Ley de Canales y Pantanos de Riego de 20 de febrero de 1870, insistirá en esta línea; sin embargo tratará de rectificar en algunos puntos lo establecido en 1868 al permitir en algunos casos que los constructores de las obras reciban la subvención máxima de 250 ptas. por hectárea, así como que se beneficien de determinadas exenciones fiscales.

Fruto de la Restauración son la Ley de Aguas de 1879 y la Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877, que suponen una primera rectificación de los enunciados propuestos por la Revolución de 1868, así como la Ley Gamazo de 22 de julio de 1883, en la que se abandona una actitud pasiva por parte del Es-

tado en la construcción de las obras hidráulicas y que permitirá no sólo la aplicación de la técnica subvencional mediante subvenciones en metálico —hasta el 30 por 100 del presupuesto de las obras—, sino que estableció además la posibilidad de que el Estado otorgue directamente a los concesionarios un premio

La escasa trascendencia práctica de los instrumentos utilizados hasta entonces, junto con el sentimiento de crisis y de necesidad de búsqueda de soluciones a los problemas nacionales que eclosiona en el 98, hicieron que se popularizara un concepto de política hidráulica en el que se propugnaba una intervención más directa del Estado. A este hecho contribuyó también la percepción de la escasa capacidad existente en la estructura productiva española para afrontar, con alguna probabilidad de éxito, los retos que la creciente implantación de la dinámica propia de la economía de mercado suponía para la agricultura, y que en los países más avanzados de Europa ya se habían asumido. En concreto, si no se ejecutaban importantes infraestructuras hidráulicas para transformar áreas de secano en regadío, difícilmente se podría competir en los mercados de productos agrarios. La envergadura de estas actuaciones indujo a potenciar el auxilio del Estado.

1.2. La Ley de obras hidráulicas de 1911.

La Ley de 7 de julio de 1911, sobre construcciones hidráulicas para riegos y de defensa y encauzamiento, señala que el Estado, además de encargarse de la redacción de los proyectos y otros estudios complementarios, dispone de tres procedimientos de ejecución de las obras hidráulicas:

▼ Ejecución por el Estado con auxilio de las localidades interesadas.

En las transformaciones de secano en regadío, los propietarios de las tierras deben comprometerse a contribuir con el 50% de los gastos de construcción de las obras (incluido expropiaciones), si bien sólo deben satisfacer el 10% (que puede suplirse

con la aportación de los terrenos que sea necesario ocupar), porque el otro 40% puede ser anticipado por el Estado a un interés anual del 1,5%, a devolver en 25 años a partir de uno a cinco años de la fecha de terminación de las obras.

En las mejoras o ampliaciones de los regadíos existentes los regantes se comprometen a contribuir con un 60%, aunque de este porcentaje sólo el 20% deben aportarlo durante la ejecución de las obras (con la misma observación del caso anterior), porque el otro 40% puede ser anticipado por el Estado a un interés anual del 2%, a pagar en 20 años.

Sendos Decretos de 15 de diciembre de 1939 y de 27 de julio de 1944 incluyen, respectivamente, en este tipo de obras, las de revestimiento de acequias y las de recrecimiento de presas y otras complementarias, con algunas ligerísimas modificaciones en las cuantías y condiciones de ayuda.

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

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

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

▼ Ejecución por Empresas o Sociedades con auxilio del Estado.

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



El Conde de Guadalhorce, bajo cuya iniciativa se constituyó la Confederación Hidrográfica del Ebro

▼ Ejecución por cuenta exclusiva del Estado.

Este procedimiento se reserva, siempre que se cumplan determinados requisitos, para obras comprendidas en los planes aprobados por las Mancomunidades hidrográficas, en tanto no esté aprobado un Plan general de obras hidráulicas. Los terrenos afectados por las obras de puesta en riego quedan sujetos al pago de unas tarifas que progresivamente alcanzarán el valor legalmente aprobado. De forma análoga, los aprovechamientos industriales que se beneficien de las obras de ampliación o mejora ejecutadas por el Estado están obligados al pago de un canon.

En lo que se refiere a obras de defensa y encauzamiento, los beneficiados por las obras de tal naturaleza deberán garantizar, al menos, el

25% del presupuesto total de las mismas, pudiendo hacerse efectivo en 20 años.

Por tanto, esta Ley ya articula un sistema financiero por el cual los usuarios junto a la Administración hidráulica cooperan para la financiación de obras hidráulicas. Esta Ley en la actualidad sigue vigente y ha aportado al patrimonio hidráulico español numerosas obras muy difíciles de financiar de forma individualizada por los presupuestos generales del Estado o por los particulares individualmente.

1.3. Legislación posterior de obras hidráulicas con destino a riegos.

Pocas son las disposiciones que con posterioridad a la Ley de 1911 merecen una consideración especial. Quizás deban recogerse las expresas y muy abundantes referencias que a la de realización de obras hidráulicas con destino a riego contienen las normas fundacionales de las Confederaciones Hidrográficas, así como, anteriormente, las constitutivas de las llamadas Juntas Sociales para Obras de Riego.

Así, en el Real Decreto de 5 de marzo de 1926, por el que se crea la Confederación Hidrográfica del Ebro, puede leerse lo siguiente: "No debiendo ser función exclusiva del Estado la ejecución y desarrollo de las obras que afectan a la economía nacional;... Siendo preciso que su labor vaya acompañada de una cooperación ciudadana en combinación con los organismos, entidades e individuos interesados, para que pueda dar el rendimiento debido y alcanzar el grado de eficiencia necesaria, lo mismo en su conjunto que en sus diversas partes.....".

De estos párrafos se deduce, que en el espíritu de la fundación de la Confederación Hidrográfica del Ebro, uno de los pilares de los objetivos a cumplir, era la participación de los ciudadanos tanto en la financiación como en el desarrollo de las obras hidráulicas.

El sistema definido en la Ley de 1911, fue perfeccionado por varios Decretos de convalidación de tasas (el 133/1960, el

134/1960 y el 144/1960), surgidos al amparo de la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales, de 26 de diciembre de 1958. Cada uno de ellos define, bajo un esquema similar, la estructura de la tasa que convalida: en el primero de ellos, las tasas de riego; en el segundo, el canon de ocupación o aprovechamiento de los bienes de dominio público; y en el tercero, el canon de regulación. A partir de este momento se acuña una terminología que acabará influyendo decisivamente en la vigente Ley de Aguas de 1985.

1.4. La ejecución de las obras hidráulicas en los Planes de Colonización.

La Ley sobre Colonización y Distribución de la Propiedad de las Zonas Regables de 21 de abril de 1949 impulsa en las

décadas siguientes, la transformación de secano en regadío en grandes zonas, a través de actuaciones conjuntas entre el Ministerio de Agricultura y el de Obras Públicas, promulgándose en 1973 la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, cuyo texto refunde la legislación de colonización de grandes zonas y de concentración parcelaria.

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

Las sociedades de cuenca: una puerta nueva que se abre a los usuarios

Juan Valero de Palma Manglano. *Vicepresidente del Foro del Agua*

En el marco general de la liberalización de la economía, podemos contemplar la Ley 13/1996, de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que pretenden reducir la participación pública en las obras hidráulicas en general. Se apuesta por fórmulas de financiación al margen de los Presupuestos Generales del Estado captando capital privado para obras e inversiones de interés general.

Esta nueva política tiene una causa - la reducción del déficit público - y una consecuencia - el mayor peso del criterio de la rentabilidad en la ejecución de obras hidráulicas -.

Nos estamos refiriendo a la reducción del déficit público como prioridad absoluta. Los criterios económicos de convergencia fijados en el artículo 109, J del Tratado de Constitución de la Comunidad Europea obligan a reducir el déficit público en un país como España, que todavía no tiene completadas sus infraestructuras. Ello es doblemente difícil cuando la reducción de inversión en obra pública puede reducir la ocupación.

Por ello, se buscan fórmulas alternativas, como la financiación privada, con el objetivo de mantener un nivel de ejecución/inversión y, además, de ocupación de mano de obra. Es una forma original, innovadora y flexible para continuar con la construcción de infraestructuras hidráulicas en una situación de déficit público. Es un mecanismo alternativo que no excluye el previsto en la Ley de Aguas y que tiene como ventaja aportar dinero procedente de privatizaciones para constituir sociedades de capital público que además buscan financiación privada para la construcción de obras hidráulicas.

Desde el punto de vista económico, la tendencia es a reducir las inversiones en obras hidráulicas. Se pretende corresponsabilizar a los beneficiarios de las obras de las inversiones necesarias. La consecuencia directa de esto es la introducción de criterios de rentabilidad en la ejecución de la obra pública para introducir mayor racionalidad en el gasto público.

En todo caso, es fácil prever que estos nuevos sistemas de financiación van

a actuar como un factor moderador en la demanda de obras hidráulicas en general y, especialmente, en las obras hidráulicas para regadíos por su menor capacidad económica.

Las nuevas fórmulas de financiación tienen 3 ventajas:

1. La flexibilidad, porque se pueden establecer con absoluta claridad, incluso con porcentajes, el papel y la financiación que la administración del Estado, las Comunidades Autónomas y los beneficiarios tienen respecto a un aprovechamiento hidráulico concreto.
2. La agilidad, por el sometimiento de las Sociedades al Derecho Civil, Mercantil y Laboral. Todo ello sin perjuicio del control necesario de las Confederaciones Hidrográficas.
3. El valor estratégico de adelantar en el tiempo obras que con el sistema anterior se han visto aplazadas año tras año, un Presupuesto General del Estado detrás de otro sine die. Una

devolver en 20 años. Al actualizar los reintegros, el resultado práctico era de un retorno al Estado casi inexistente.

1.5. Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.

La vigente Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, ha influido para que las viejas fórmulas de financiación público-privadas hayan perdido su aplicabilidad, al limitarse, concretamente, a regular en sus artículos 104 y siguientes, un régimen económico financiero basado en la iniciativa pública como única fórmula para realizar obras de esta naturaleza.

La Ley de Aguas también permite que el concesionario del recurso hídrico, ya sea para riego, usos industriales, abastecimiento, etc., pueda ejecutar a su costa las obras que sean necesarias para poder cumplir lo previsto en la concesión, en cu-

yo caso, al financiarse exclusivamente por el usuario, no cabe repercusión de ingresos públicos.

Una última posibilidad se contempla en el artículo 60 de la citada Ley. Según dicho precepto, cabe conceder aguas para riego, en régimen de servicio público, a empresas o particulares, los cuales percibirán de los usuarios unas tarifas de riego, aprobando la Administración los valores máximos y mínimos, que habrán de incorporar las cuotas de amortización de las obras. Esta fórmula de financiación exige que el recurso sea aplicado exclusivamente para riego y cuente con la conformidad de los titulares que reúnan la mitad de la superficie de las tierras eventualmente beneficiarias.

En definitiva, la aplicación real de la Ley de Aguas ha mostrado una preferencia hacia la intervención pública en lo relativo a las obras de regadío y a las grandes infraestructuras en

ventaja del Contrato es la capacidad de adelantar una obra necesaria y que, al menos, en un porcentaje resulta rentable para sus beneficiarios.

Pero todavía quedan algunas incertidumbres que despejar, especialmente desde el punto de vista de la seguridad jurídica para los beneficiarios de las obras. Es necesario que los usuarios-beneficiarios de las obras conozcan en su totalidad, a corto y largo plazo, el régimen de ejecución de las obras y de su financiación.

Con la Ley de Aguas está claramente fijado el régimen financiero de las obras. En el nuevo contrato de concesión se añade además "la recuperación de la inversión y el coste del capital", lo que podría incrementar los costes al usuario y podría disminuir sus garantías porque no establece los límites temporales y la actualización de intereses como hacen los Artículos 300 y ss. del R.D.P.H. y porque independientemente de la naturaleza jurídica de la tarifa a cobrar por el concesionario, pues nos encontramos ante un precio privado, ya no existen las mismas garantías en el establecimiento de las mismas al producirse una deslegalización.

Ahora la amortización ¿del 50%? de la obra, el mantenimiento y explotación,

sus plazos y condiciones deberán establecerse en un Convenio entre la Sociedad y los usuarios.

Pero el 50% de financiación de la sociedad ¿es a fondo perdido a pesar de que al ser sociedades de capital público sus acciones diríamos que forman parte del Patrimonio del Estado?. Entonces desembolsando todo el capital para las obras establecidas en el Convenio con el Estado ¿Qué harán estas sociedades? ¿Cómo mantendrán su personal, sedes, ...?

Mediante un convenio, la Administración General del Estado y las Sociedades Estatales establecen las relaciones, régimen jurídico, régimen de construcción y/o explotación de las obras, las potestades de la Administración General del Estado y sus aportaciones económicas, las garantías a favor de las entidades, etc.. Se intenta resolver el problema de la gestión y explotación de una Obra Hidráulica mediante la aplicación de técnicas empresariales a través de las Sociedades.

Además, se establece en el A.158.3 el régimen jurídico de los contratos entre las Sociedades Estatales y terceros con la aplicación de las prescripciones de la ley 13/1995 de Contratos de las Administraciones Públicas.

Estas Sociedades no pueden actuar sin tener aprobados por el Consejo de Ministros los convenios con el Estado.

Del mismo modo, los usuarios-beneficiarios de las obras no pueden participar en su financiación sin negociar y aprobar unos Convenios que regulen el régimen de contratación, ejecución y financiación de las obras con claridad.

Otra duda surge porque en el momento de la constitución de la sociedad se ha desembolsado íntegramente el capital social público previsto para las obras y finalmente no coincide con el presupuesto de las obras una vez terminados los proyectos de ejecución.

En todo caso, estas fórmulas nuevas de financiación deberían aplicarse a las obras destinadas a los usuarios con capacidad económica y más facilidad para competir —especialmente abastecimientos— y liberar de estas obligaciones a los Presupuestos Generales del Estado que se podrían dedicar preferentemente a las obras destinadas a regadíos.

Se da mayor participación al usuario y a la sociedad y ello es positivo. Pero esta participación tiene un precio que el regadío no siempre podrá pagar. Se abre una puerta nueva para realizar obras hidráulicas, por la que los usuarios entrarán una vez se despejen las incertidumbres comentadas.

general, mientras que el resto de aprovechamientos hidráulicos salvando algunas excepciones, han seguido confiados a la acción preferente del sector privado

2. LOS CRITERIOS DE ACTUACIÓN APLICADOS POR EL MIMAM EN LA INVERSIÓN HIDRÁULICA

2.1. Características de la situación.

La situación de partida con la que se ha encontrado el Ministerio de Medio Ambiente en cuanto a los mecanismos de decisión financiera en materia de obras hidráulicas, se puede caracterizar por las siguientes notas:

- ▼ a) Voluntad unilateral del sector público a la hora de elegir las inversiones a realizar.

La ausencia de fórmulas de colaboración entre la iniciativa pública y la privada a la hora de financiar las infraestructuras hidráulicas, ha determinado una política de inversiones en el sector de agua muy marcada por el carácter político de la decisión, es decir, por la voluntad unilateral de la Administración a la hora de elegir qué tipo de obras hidráulicas se ejecutaban y cuales no.

La falta de contraste económico, al desvincular la inversión de su posterior financiación, ha determinado que los criterios políticos de elección no hayan tenido que valorar adecuadamente los beneficios de cada actuación, es decir la rentabilidad de las obras, su grado de aceptación social, las ventajas comparativas frente a otras alternativas, etc..

En definitiva, al no ser necesaria la participación privada en su financiación, estaba en manos exclusivamente del sector público decidir si se construía o no la obra, con criterios de naturaleza marcadamente política y sin necesidad de tener en cuenta cualquier otro tipo de consideraciones.



- ▼ b) Fuerte centralización en la elección de la inversión.

La gestión de los recursos hídricos si no ha habido transferencias a las Comunidades Autónomas, está encomendada a las Confederaciones Hidrográficas, las cuales explotan las obras hidráulicas existentes en el ámbito territorial de sus respectivas cuencas. Igualmente dichos organismos participan directamente en la construcción de las obras, elaborando los proyectos técnicos y llevando a cabo la dirección técnica de las actuaciones, así como cualquier actividad vinculada con dicho proceso.

Sin embargo, y a pesar de esta competencia, ejercida directamente o por delegación en algunos casos, los créditos presupuestarios para realizar la inversión se gestionan por la Dirección General de Obras Hidráulicas, siendo éste el órgano que licita y adjudica las obras.

Esta centralización, justificada por una mayor capacidad de elección a la hora de asignar los créditos disponibles sin exigencia de previa distribución territorial, ha supuesto, en la práctica, un exceso de rigidez y duplicidad en todo el procedimiento contractual, especialmente a la hora de ejecutar el presupuesto asignado, y ha dificultado fórmulas de financiación extrapresupuestaria que vinculasen más directamente inversión con financiación.

- ▼ c) Una gestión presupuestaria poco disciplinada.

La gestión presupuestaria de las obras hidráulicas se ha caracterizado hasta 1996 por ser poco disciplinada. Las limitaciones presupuestarias y la necesidad de acometer con urgencia ciertas actuaciones a causa de las sucesivas sequías e inundaciones determinaron un escenario caracterizado principalmente por una práctica gestora consistente en contraer obligaciones económicas sin contar con la previa cobertura presupuestaria.

Obras de emergencia, expropiaciones, convenios, modificaciones y complementarios, son algunos de los ejemplos de cómo se podían alcanzar altos grados de compromisos sin contar previamente con crédito, compromisos que después iban pagándose a medida que se podía liberar presupuesto para cubrir el alcance de las actuaciones ya ejecutadas.

La exposición de motivos del Real Decreto-Ley 12/1996, por el que se concedían créditos extraordinarios destinados a atender obligaciones de ejercicios anteriores y regularizar anticipos de fondos, hacía referencia a que la existencia de gastos y anticipos pendientes de imputar al Presupuesto se había originado, en su mayor parte, como consecuencia de la realización de gastos que no contaban con cobertura o ésta era insuficiente, lo que había ocasionado el desplazamiento en la aplicación presupuestaria del gasto a ejercicios posteriores a aquel en que se originó.



Al objeto de evitar la repetición de situaciones como la indicada y controlar el déficit público mediante una presupuestación rigurosa, la Ley 11/1996, de 27 de diciembre de disciplina presupuestaria, consideró necesaria la revisión de la normativa aplicable a estas operaciones, a partir del análisis de las características de las obligaciones a que se dio cobertura por el Real Decreto-Ley 12/1996 y las circunstancias que pudieron provocar su falta de dotación y aplicación presupuestarias.

Estas medidas adoptadas por el Gobierno de la nación, han servido para poner fin a esta situación, pero al ir acompañadas de un importante recorte en el capítulo de inversiones públicas, crearon un escenario presupuestario que ha requerido y requiere ciertas medidas excepcionales para poder afirmar que está totalmente superada.

▼ d) Una ineficiente gestión de los fondos comunitarios.

Los órganos competentes sectoriales han venido considerando la financiación comunitaria más como un estorbo que como una ventaja comparativa, en la medida que existía una desvinculación presupuestaria entre el gasto nacional y el ingreso comunitario. En definitiva, para los Departamentos inversores el hecho de que un proyecto fuese susceptible de financiación comunitaria no suponía más que un requisito adicional a añadir a su normal actividad, con mayores exigencias documentales y una supervisión adicional por parte de la Comisión Europea.

Como consecuencia de este planteamiento, la determinación de proyectos elegibles era normalmente una exigencia que venía impuesta desde el Ministerio de Economía y Hacienda, que se ejecutaba de forma ineficiente. El ejemplo más claro de esta inadecuada gestión era la paradoja de que por un lado se aprobaban en la Comisión Europea proyectos que no contaban a nivel nacional con cobertura presupuestaria, y adicionalmente se ejecutaban proyectos elegibles sin solicitar la adecuada cofinanciación comunitaria.

2.2. Liquidación de la deuda

La primera intención del Ministerio de Medio Ambiente durante sus dos primeros años ha sido intentar superar la situación presupuestaria de partida, caracterizada por importantes deudas comprometidas al margen del presupuesto.

A pesar de los apoyos presupuestarios adicionales, las dificultades de gestión derivadas de no contar con un presupuesto propio hasta transcurridos más de ocho meses desde la constitución del nuevo Gobierno, los problemas de estructura orgánica del nuevo Ministerio, las dudas planteadas por las nuevas medidas de disciplina presupuestaria y la existencia de criterios diversos en la gestión contractual y presupuestaria, han impedido que en 1998 se pudiese considerar totalmente superada la fase de saneamiento financiero iniciada hace más de un año.

2.3. Mantenimiento de la inversión

Adicionalmente a este proceso, era necesario impulsar a corto plazo un determinado número de nuevas inversiones, por una doble razón, para cumplir compromisos comunitarios, especialmente en materia de saneamiento y depuración, y para impulsar la obra pública que había sufrido un importante estancamiento como consecuencia del descenso de la nueva licitación durante el año 1996 y parte de 1997.

Para impulsar esta actuación se buscaron otras modalidades de financiación presupuestaria, como la financiación de infraestructuras con pago aplazado. En este caso, el pago de la infraestructura acaba recayendo también sobre el contribuyente, pero durante un determinado periodo de tiempo se produce una financiación implícita de la obra por parte de las empresas encargadas de su construcción o explotación.

El sistema de abono total del precio, o sistema alemán se ha utilizado recientemente en España. De forma errónea, suele hablarse de este sistema de financiación como un sistema ex-

trapresupuestario, cuando en realidad es un sistema en el que la financiación se produce totalmente con cargo a los Presupuestos (y, en concreto, al capítulo 6), aunque de forma aplazada. Como es conocido, la introducción de este modelo estuvo condicionada por la necesidad de paliar los efectos de los recortes presupuestarios aplicados en 1997 para cumplir con los criterios de convergencia de Maastricht. La figura del contrato de obra con abono total del precio se articuló normativamente mediante el artículo 147 de la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos para 1997, así como por su desarrollo reglamentario por el Real Decreto de 16 de marzo de 1997.

Este sistema ha contribuido al cumplimiento del objetivo de déficit en años clave para el país, evitando a la vez la crisis del sector de la construcción. Sin embargo, sus propias características hacen que su utilización deba ser temporal, para evitar la

acumulación de compromisos en ejercicios futuros. Por ello, en 1999 se ha dejado de utilizar este sistema para nuevas obras.

Esta fórmula ha permitido al Ministerio de Medio Ambiente licitar durante los años 1997 y 1998 nuevas obras por importe cercano a los 90.000 millones de pesetas.

3. BÚSQUEDA DE NUEVAS FÓRMULAS DE FINANCIACIÓN DE LAS OBRAS HIDRÁULICAS

Como hemos indicado inicialmente, la financiación de las obras hidráulicas se ha caracterizado en los últimos años por una exclusiva utilización de la financiación pública. Sus consecuencias, principalmente el alto grado de vinculación política a la hora

Las Sociedades Estatales de Aguas. Un nuevo instrumento para la creación de infraestructuras hidráulicas

Roque Gistau Gistau. Ingeniero de Caminos y Licenciado en Ciencias Empresariales por ICADE

El Plan Director de Infraestructuras (PDI 1993/2007) estimaba en 18,7 billones de pts. la inversión necesaria en España, para alcanzar el nivel de dotación de infraestructuras que tienen los países avanzados de la Unión Europea.

En el área de las infraestructuras hidráulicas las inversiones del PAI alcanzan los 3,5 billones de pts. No se consideran en este plan, las mejoras y ampliaciones de las redes de distribución urbanas ni las inversiones en mejora y modernización de las redes de riegos ya existentes.

Durante el siglo XX, el Estado, responsable de la ordenación y planificación territorial, ha sido además el promotor, constructor y operador de las infraestructuras públicas. Dos excepciones a esta regla han sido las infraestructuras de producción hidroeléctrica incluidas las presas de embalse construidas para asegurar la energía necesaria para el despegue industrial y las autopistas de peaje, construidas bajo el modelo de concesión que han sido financiadas y están siendo explotadas por la iniciativa privada.

Los recursos financieros necesarios para la creación de infraestructuras en las

próximas décadas son tan cuantiosos que no pueden ser cubiertos íntegramente con cargo a los Presupuestos Públicos. Por otra parte, las limitaciones presupuestarias impuestas por la U.E., en las condiciones de convergencia y la necesaria armonización fiscal hace imposible un mayor endeudamiento del Estado.

Sin embargo, y afortunadamente, los recursos procedentes del ahorro privado, buena parte de los cuales no son necesarios movilizar a corto plazo, existen en los mercados de capitales en cantidades crecientes. Se trata de buscar con ingenio los modelos y mecanismos financieros que hagan posible la incorporación de estos recursos a la financiación de las infraestructuras con las necesarias garantías de seguridad y rentabilidad para las inversiones.

Bajo este prisma, hay que contemplar lo dispuesto en la Ley 13/96 de 30 de Diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

El artículo 158 "Gestión directa de la construcción y/o explotación de determinadas obras públicas", regula la creación y el funcionamiento de las Sociedades Es-

tatales previstas en la RD 1091/1988 que inicialmente contemplaban únicamente las carreteras; y que este artículo extiende también (art. 158, ap. 5) a la "construcción de Sociedades Estatales que tengan por objeto la construcción, explotación o ejecución de la Obra Pública Hidráulica".

El Capítulo VI, artículos 173 y 175, regula la acción administrativa en materia de aguas y establece el régimen de concesión para la construcción y explotación de obras hidráulicas.

De las Sociedades Estatales de Cuenca:

Resulta claro, que estas Sociedades se crean con el objeto de construir y/o explotar obras hidráulicas y sus relaciones con la Administración se regularán mediante convenios, en los que se preverán al menos:

- a) Régimen de construcción y/o explotación de las obras de que se trate
- b) Potestades de la Administración en relación con la dirección; inspección, control y recepción de las obras

de tomar la decisión de ejecutar la obra, y la excesiva carga y dependencia de los Presupuestos, ya han sido analizadas.

Era, pues, necesario buscar nuevas fórmulas de financiación para este tipo de infraestructuras, ampliamente demandadas por la sociedad civil, como se deduce de las previsiones recogidas en los Planes Hidrológicos de cuenca aprobados por el Consejo de Ministros del día 24 de julio de 1998, que permitieran una mayor presencia de la iniciativa privada en la asunción de los costes de la inversión a realizar.

Las posibles alternativas para dar respuesta a esta demanda no eran ni son sencillas de instrumentar, pues al margen de la falta de experiencia de la participación privada en este sector, con la única excepción de la distribución del agua en baja y el sector hidroeléctrico, nos encontramos con actuaciones cuya rentabilidad,

salvo en muy escasas excepciones, es insuficiente para que puedan ser atractivas "per se" para el inversor privado.

En este sentido, los importantes costes de cada infraestructura (incrementados considerablemente por las exigencias ambientales y sobre seguridad), la existencia de ciertos objetivos públicos a asumir (control o laminación de avenidas, proporcionar unos caudales ecológicos, recargar acuíferos, etc.), la cultura de la asistencia pública en cierto tipo de obras, impide que pueda repercutirse a los potenciales usuarios la total amortización de la inversión prevista, la totalidad de los costes financieros y el coste de mantenimiento y explotación de la infraestructura.

Por dicha razón, era necesario compatibilizar fórmulas que permitan la presencia de la iniciativa privada y la existencia del suficiente apoyo público, respetando en ambos casos los objeti-

c) Aportaciones económicas a ordenar por la Administración del Estado, sin perjuicio de las aportaciones que la Sociedad Estatal pueda recibir de otros sujetos públicos o privados.

Del papel de los operadores privados: usuarios, entidades de gestión, inversionistas

La posibilidad de crear Sociedades Estatales que intervengan en la construcción y explotación en infraestructuras hidráulicas, introduce una mayor flexibilidad, posibilidad de cooperación y participación de los capitales privados para la creación de nuevas infraestructuras hidráulicas.

Las Sociedades Estatales se configuran como los instrumentos que pueden articular la colaboración Público-Privada para la financiación de grandes inversiones hidráulicas. Este modelo de cooperación es el más oportuno cuando se trata de inversiones a tan largos plazos (>25/30 años), cubren funciones de interés general no medibles y por tanto no retornables y tiene componentes de servicio público. El modelo, auspiciado por la Unión Europea y escasamente aplicado hasta el presente, posibilitará que se disponga de las infraestructuras construidas en los plazos adecuados.

El coordinar y potenciar las demandas de los usuarios, con las posibilidades del

Estado, la eficiencia de un agente operador y la captura de los capitales con garantía y rentabilidad aseguradas es tan atractivo como difícil y es el reto a responder por estas Sociedades.

Las Sociedades de Cuenca tendrán que actuar, por lo tanto, como promotoras de cada infraestructura concreta y participar en su desarrollo junto a los usuarios y agentes financieros y operadores.

De las posibilidades de acción en el área de los abastecimientos y saneamientos urbanos

Como es sabido, los abastecimientos urbanos consumen el 15% de los recursos disponibles y retornan el 85% de estos insumos.

Para los usuarios urbanos se debe reservar y preservar agua de mayor calidad y se debe controlar su demanda y garantizar la oferta. Esto precisa de sistemas robustos, generalmente supramunicipales y bien gestionados. Por otra parte, la conservación del medio ambiente y la legislación exige la depuración de los vertidos con unos niveles de calidad adecuados.

La intervención de las Sociedades de Cuenca en construcción de infraestructuras de regulación, transporte y depuración para los sistemas de abastecimiento es muy oportuna. De hecho, los primeros

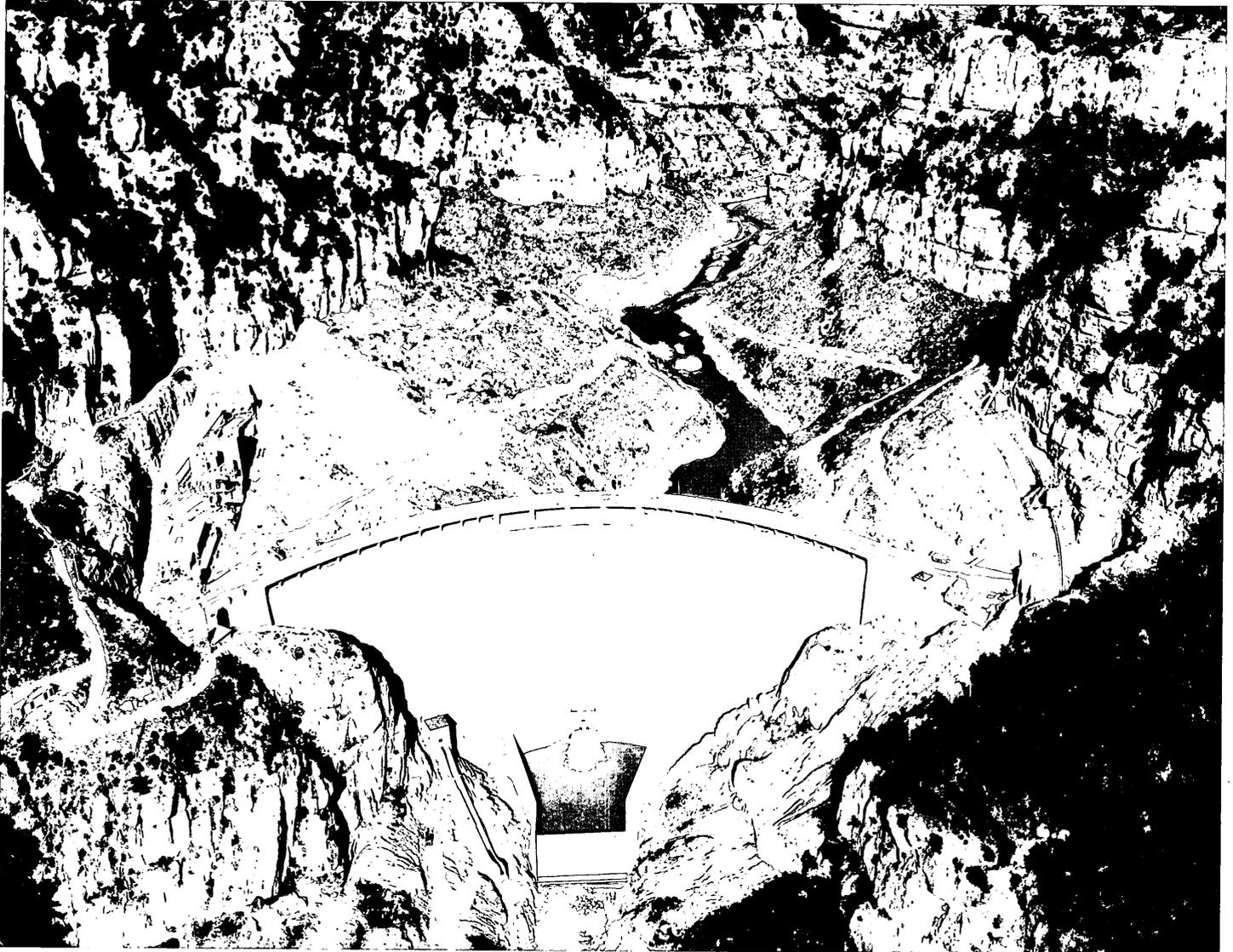
proyectos que se están abordando, están destinados a estos usos (Nuevas aducciones a Zaragoza, Badajoz, Albacete, etc.).

En el diseño del planeamiento, proyecto y financiación de estas infraestructuras hay que contemplar además otras condiciones de contorno; participación de los Ayuntamientos responsables de estos Servicios, mantenimiento de la unidad de gestión por Sistemas y eficiencia en la operación de los mismos.

En los grandes sistemas es muy conveniente disponer de más de una fuente para asegurar la garantía y robustez del abastecimiento. Dicho de otro modo, las nuevas fuentes en una ciudad o conjunto de poblaciones ya abastecidas no puede suponer la ruina de las infraestructuras preexistentes sino una mejora necesaria que haga más seguro el abastecimiento y garantice las demandas del futuro.

En las infraestructuras de regulación, casi siempre con usos múltiples, y siempre con funciones de interés general (caudales ambientales, laminación de crecidas, incendios y otros) debe asegurarse un reparto de costes en función de las utilidades recibidas.

No podemos olvidar que el agua de abastecimiento no es un imput de un proceso productivo (industrial o agrario) sino una necesidad permanente para la vida y la salud de los ciudadanos.



vos presupuestarios, los principios de la contabilidad nacional y la máxima utilización de los fondos comunitarios.

3.1. Financiación extrapresupuestaria. Modelos

Dentro de este marco, las opciones para financiar extrapresupuestariamente estas obras son:

- ▼ a) La concesión de construcción y explotación de obra pública hidráulica. Es decir, financiación, ejecución y explotación privada.
- ▼ b) La constitución de sociedades estatales encargadas de construir y explotar obras hidráulicas. Es decir, ejecución pública con financiación privada.

La primera de estas posibilidades viene regulada en el artículo 173 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social que ha previsto, la

posibilidad del contrato de concesión de construcción y explotación de obras hidráulicas, para obras e infraestructuras vinculadas a la regulación de los recursos hidráulicos, su conducción, potabilización y desalinización, y al saneamiento y depuración de aguas residuales, teniendo el concesionario el derecho a percibir una tarifa como contraprestación.

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

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

En la regulación establecida se prevé la posibilidad de que las empresas concesionarias puedan recibir subvenciones pro-

cedentes de las Administraciones Públicas en los casos en que las obras presenten un interés público o una rentabilidad social o bien sean susceptibles de una utilización colectiva.

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

El desarrollo reglamentario del contrato de concesión de construcción y explotación de obra pública hidráulica, que se efectuará en el marco de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, contemplará las peculiaridades derivadas de este tipo de actuaciones donde tiene gran relevancia la prestación del servicio. En tanto no se dispone de dicha regulación, el contrato de concesión no ha podido ser utilizado.

La segunda posibilidad, constitución de Sociedades Estatales, se recoge en el artículo 158 de la Ley 13/96, en la que se autoriza al Consejo de Ministros a constituir sociedades estatales de las previstas por el artículo 6.1 a) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, cuyo objeto social sea la construcción, explotación o ejecución de obra pública hidráulica.

Las relaciones entre la Administración General del Estado y tales sociedades estatales se regularán mediante los correspondientes convenios, previo informe favorable del Ministerio de Economía y Hacienda, que habrán de ser autorizados por el Consejo de Ministros y en los que se preverán, al menos:

- ▼ El régimen de construcción y/o explotación de las obras públicas hidráulicas.
- ▼ Las potestades que tiene la Administración General del Estado en relación con la dirección, inspección, control y recepción de las obras, cuya titularidad corresponderá en todo caso a la misma.
- ▼ Las aportaciones económicas que haya de realizar esta Administración a la sociedad estatal.
- ▼ Las garantías que hayan de establecerse a favor de las entidades que financian la construcción y/o explotación de esas obras hidráulicas.

También recoge este artículo las reglas que habrán de observarse en los contratos que celebren esas sociedades estatales con terceros.

3.2. Fuentes de financiación y tipo de obras

Para analizar cuales han sido las alternativas estudiadas y las soluciones que se han venido adoptando en cada caso, es

necesario tener en cuenta adicionalmente otros condicionantes, como son las posibles fuentes de financiación pública disponibles y el tipo de obra a ejecutar.

3.2.1. Fuentes de financiación

Las posibles fuentes de financiación pública para la ejecución de obra hidráulica pueden tener un triple origen:

- ▼ A) Financiación a cargo del capítulo VI y/o VII de los Presupuestos Generales del Estado.

Es el sistema tradicional de financiación de las infraestructuras, bien con cargo al capítulo 6 (Inversiones reales) o bien con cargo al capítulo 7 (Transferencias de capital) del Presupuesto de la Administración Pública correspondiente, dependiendo de que la gestión del proceso inversor (planificación, proyecto, contratación, dirección de obra, recepción de la misma y, en su caso, explotación) sea llevada a cabo directamente por la Administración (en cuyo caso estaríamos en el capítulo 6) o bien los fondos sean transferidos a otro agente, público o privado, para que sea éste quien gestione su inversión (en cuyo caso estaríamos en el capítulo 7).

Dentro de las Administraciones Públicas, y considerando sólo la inversión realizada de forma directa, la Formación Bruta de Capital Fijo se reparte aproximadamente en tres partes iguales correspondientes a las Administraciones Centrales, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

Esta financiación es la que menos problemas presenta de cara a su compatibilidad con los instrumentos de ejecución elegidos, ya sea sociedad concesional, sociedad estatal. Sin embargo, las limitaciones presupuestarias y la necesidad de destinar todos los créditos presupuestarios disponibles en dichos capítulos para reducir la deuda contraída, impiden de hecho esta solución a corto y medio plazo.

- ▼ B) Financiación con cargo al capítulo VIII de los Presupuestos Generales del Estado.

Este capítulo está constituido por la variación de activos financieros del Estado, y está fuera del Presupuesto no financiero, y por tanto, del cálculo del déficit. Una variación de activos financieros es, por ejemplo, una adquisición por parte del Estado de las acciones de una sociedad estatal. Esto conlleva un desembolso por parte del Estado, pero no constituye un gasto a efectos del cálculo del déficit. La condición exigida para que una aportación del Estado tenga este carácter es que se trate de una aportación a una entidad (pública o privada) que desarrolle una actividad empresarial, es decir, que se dedique a la producción de bienes o servicios para su venta, con el criterio de que estas ventas constituyen al menos el 50% de sus ingresos.

Observaciones sobre las Sociedades Estatales

Mariano Palancar Penella

Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Ex-presidente de la Empresa Municipal de Aguas de Sevilla (EMASESA)

1. La Revista de Obras Públicas me ha pedido unos breves comentarios críticos sobre las Sociedades Estatales de Agua recientemente creadas.

Me voy a limitar a esbozar unas observaciones personales sobre tres aspectos que me parecen interesantes.

- ▼ La necesidad de una actuación de este tipo
- ▼ La solución jurídica adoptada
- ▼ Algunos problemas que aprecio

2. La necesidad

Desde hace bastantes años he venido planteando, en artículos y conferencias, la necesidad de arbitrar nuevas soluciones para mejorar la organización de los Organismos de Cuenca españoles, propuesta realizada desde mi profunda admiración hacia las Confederaciones Hidrográficas, genial creación de Lorenzo Pardo en el año 1927.

La idea de crear las Sociedades Estatales de Agua (hasta ahora se han creado las del Ebro, Júcar, Guadiana y Sur de España) nace de la necesidad de superar las insuficiencias de la Administración creando empresas instrumentales de gestión para desarrollar con más eficacia proyectos que debería realizar la Administración Estatal.

Creo que cualquiera que conozca a fondo las Confederaciones Hidrográficas estará de acuerdo en la necesidad de encontrar nuevas fórmulas de organización para hacer frente a las responsabilidades acrecentadas y cada vez más complejas de estos Organismos de Cuenca.

3. La solución jurídica adoptada

Aunque no soy un experto en estas materias jurídicas, tras haber desarrollado durante 16 años la labor de Director de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, me creo capacitado para hacer algunos comentarios críticos.

- ▼ La creación de un Empresa Estatal —en forma de sociedad anónima— como instrumento de gestión directa de competencias que corresponden a la Administración supone una huida de los controles que sufre la Administración y esto, como es natural tiene aspectos positivos y negativos.
- ▼ En los Convenios que se han aprobado entre cada Empresa y la Administración del Estado se insiste en que, en ningún caso, se atribuyen a estas Empresas actividades que implique ejercicio de “autoridad”, “policía” y “ordenación de recursos hidráulicos”.

Desde un punto de vista lógico y funcional parece sorprendente que a una empresa se la sustraigan competencias fundamentales para una buena gestión

Los ingleses no tuvieron miedo para afrontar esta cuestión y adoptaron una solución global y coherente para la gestión del agua creando las Autoridades Hidrográficas de Cuenca que han funcionado eficazmente.

A mí me hubiera gustado que en España hubiésemos optado por una solución a la inglesa.

4. Algunos problemas que aprecio

Sin intentar siquiera un análisis profundo del tema, me parece oportuno destacar un par de aspectos conflictivos.

- ▼ Por una parte en el aspecto básico de financiación de las obras hidráulicas continua la indefinición de la vigente Ley y en los Convenios que se han aprobado entre cada Empresa Estatal y la Administración se establece un 50% de subvención a cargo de fondos propios de la Empresa.

Estos Convenios se aprueban por Consejo de ministros solamente y esto supone que la financiación de la obra hidráulica no está sometida a normas previamente establecidas por Ley.

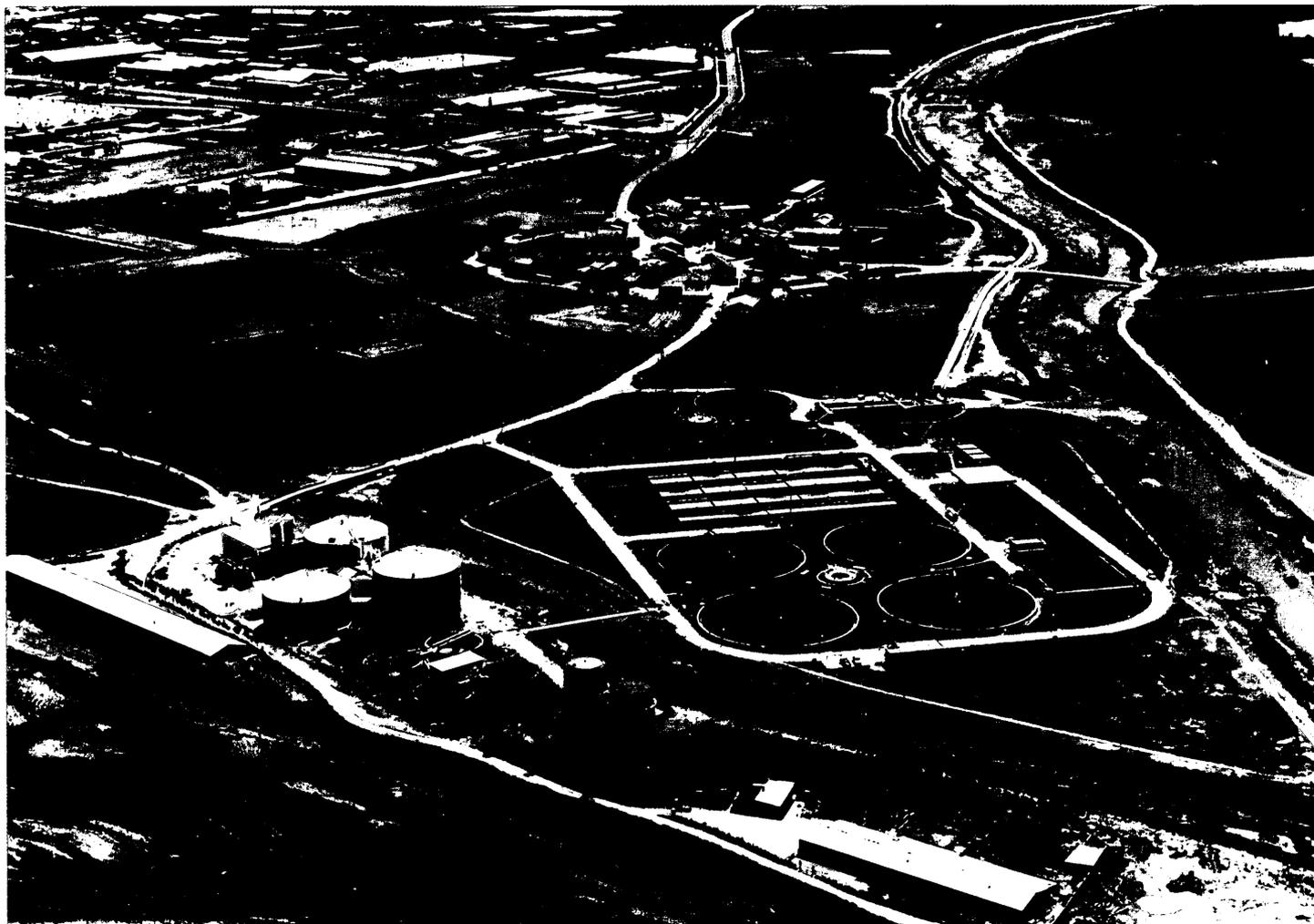
- ▼ La otra cuestión se refiere a los problemas evidentes que se plantean entre el personal de la Empresa Estatal y el de la Confederación Hidrográfica cuyas remuneraciones y responsabilidades no son homogéneas, lo cual es fuente natural de roces y dificultades de todo tipo.

5. Expuestas estas ideas, casi telegráficamente, termino mi aportación al tema de las Empresas Estatales de Agua manifestando que, en mi opinión, el área en que más fácil parece el éxito es la de Abastecimiento a Poblaciones por los siguientes motivos

- ▼ En estos casos el interlocutor económico que debe garantizar el pago de tarifas es uno y bien organizado.

- ▼ Por otra parte resulta más sencillo homogeneizar el régimen económico financiero de aplicación.

- ▼ Y finalmente, en estos casos creo que se reducirían las tensiones de personal a que antes me he referido.



Existe toda una gama de distintos modelos de financiación de infraestructuras, con distintos grados de participación pública y privada. En principio, y en una valoración general de los distintos modelos, la gran ventaja de la conjunción público-privada en la financiación de infraestructuras, aparte de suplir la insuficiencia de los Presupuestos para cubrir las necesidades en esta materia, es la introducción de criterios de mercado en la selección de los proyectos a realizar, aumentado la eficiencia en la utilización de los recursos. El sector público, por su parte, aporta los criterios de regulación y planificación territorial, imprescindibles cuando estamos hablando de unas infraestructuras potencialmente generadoras de externalidades positivas o negativas. (Beneficios sociales añadidos al servicio principal ofrecido por una infraestructura).

Por otra parte, el desarrollo de los mercados de capitales y el entorno de estabilidad con unos tipos de interés bajos hacen que para el sector privado los proyectos de infraestructuras se presenten como nuevas oportunidades de inversión que hasta hace poco no se planteaban. En este sentido, el momento actual constituye una buena ocasión para el desarrollo de la cola-

boración entre los sectores público y privado en este campo. Presenta la dificultad de su difícil compatibilidad con el sistema concesional, salvo la fórmula del préstamo participativo, cuya aplicación al caso de las obras hidráulicas no ha sido posible hasta el momento.

▼ C) Financiación con apoyo de Fondos Estructurales de la Unión Europea.

Los Fondos Estructurales que pueden financiar infraestructuras hidráulicas son dos: FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) y Fondos de Cohesión.

El FEDER se aplica a las regiones españolas que se incluyen en el Objetivo 1 (aquellas con un PIP/Hab. inferior al 75% de la media comunitaria), Objetivo 2 (reconversión de zonas industriales) y Objetivo 5 (ajustes estructurales de zonas rurales).

Los recursos del FEDER dentro del dominio de la política hidráulica se destinan preferentemente al abastecimiento a poblaciones pero son aplicables además a acciones dirigidas al mejor aprovechamiento de los recursos agrícolas y su diversifi-

cación, teniendo cabida por tanto en este Fondo los proyectos de regadío.

El porcentaje de cofinanciación suele alcanzar como máximo el 75% del proyecto.

La selección de actuaciones se hace en cooperación con las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos a través de los Programas de Desarrollo Regional, marcos comunitarios de apoyo y definición de ejes y líneas de actuación específicos.

El Fondo de Cohesión aporta ayudas financieras a determinados estados miembros de la Unión Europea, entre los que se encuentra España, en las áreas de: infraestructura del transporte y protección del medio ambiente.

Las prioridades en el ámbito del medio ambiente son:

- ▼ a) Abastecimiento de agua potable.
- ▼ b) Saneamiento y depuración de aguas residuales.
- ▼ c) Gestión de residuos sólidos urbanos, tóxicos y peligros y suelos contaminados
- ▼ d) Proyecto relativo a la forestación y labores complementarias para la lucha contra la erosión y desertificación.

La financiación puede alcanzar hasta el 85% del presupuesto del proyecto.

En estos momentos el Fondo de Cohesión admite cualquiera de los siguientes modelos de gestión de obra hidráulica:

- ▼ Ejecución presupuestaria normal
- ▼ Ejecución presupuestaria con sistema de abono total del precio
- ▼ Ejecución por las Confederaciones Hidrográficas
- ▼ Ejecución mediante Sociedad Estatal
- ▼ Ejecución mediante concesión

Admitiendo en todos los casos el retorno directo de la cofinanciación europea al ejecutor de la infraestructura.

No obstante en las obras financiadas con cargo al Capítulo VI (Inversiones Reales), es necesario disponer previamente de un escenario presupuestario suficiente para la contratación de las obras.

3.3. Tipos de obras

En cuanto al tipo de obras a ejecutar, se pueden distinguir las siguientes:

- ▼ a) Obras en las que no existen beneficiarios específicos, y su explotación consiste, salvo en el supuesto de presas o embalses, únicamente en realizar las obras de conservación y reparación que puedan ser necesarias en cada caso, como por ejemplo:
 - ▼ Obras para control de avenidas y laminación.

- ▼ Obras para asegurar caudales ecológicos mínimos.
- ▼ Encauzamiento de ríos, etc.
- ▼ Actuaciones sobre el cauce, desvíos, correcciones, etc.
- ▼ Sistemas de información hidrológica.
- ▼ Recargas ambientales de acuíferos, restauración ambiental de cauces y riberas, etc.

Este tipo de obras no son, en principio y salvo casos excepcionales, adecuadas para ser ejecutadas por el sistema concesional, ni por sociedades estatales, pues la ausencia de usuarios impide una repercusión de tarifas. Cabe su realización directa por las Confederaciones Hidrográficas, que considerándose en términos de contabilidad nacional empresas públicas, pueden mejorar la utilización de los fondos comunitarios sin incrementar el déficit público, siempre y cuando cuenten con una cobertura presupuestaria adecuada del porcentaje de cofinanciación nacional.

Estas obras por su carácter ambiental pueden recibir financiación del Fondo de Cohesión.

- ▼ b) Obras en las que existen beneficiarios identificables, que a su vez pueden ser de dos tipos:

- ▼ b1) Obras de interconexión dentro de la cuenca, de la cual resultan beneficiarios todos los usuarios del sistema de explotación de la misma. Principalmente este tipo de obras son las denominadas de regulación.

En la mayoría de los casos estas obras no pueden contar con financiación del Fondo de Cohesión, al tener como principal destino del agua regulada el regadío, por lo que la única financiación pública previsible a corto plazo, ante las dificultades de disponer de créditos del capítulo VI o VII, es la utilización del capítulo VIII. Por dicha razón la única opción es la encomienda de gestión para su construcción y explotación a una sociedad estatal, con la dificultad adicional en este caso de instrumentar la participación del usuario en el convenio de financiación, dado que al tener la obra como destinatarios una pluralidad de beneficiarios, es más difícil articular garantías efectivas de que los particulares vayan a contribuir adecuadamente a la financiación de un porcentaje de la inversión y de los costes de explotación.

Otra alternativa es la construcción y explotación de la obra por la Confederación, mediante el empleo de determinados mecanismos financieros que permiten actualizar los ingresos futuros que el organismo de cuenca obtendría como consecuencia de la realización de la infraestructura. Posibilidad en estudio, que todavía no ha sido aplicada en ningún supuesto.

- ▼ b.2) Obras que tienen usuarios específicos, bien porque sólo afectan a un tipo de usuarios determinados, bien porque tratándose de embalses están vinculadas con un sub-

sistema de explotación concreto. A su vez, estas obras pueden ser de varios tipos, entre las que podemos citar:

- ▼ obras de abastecimiento de poblaciones
- ▼ obras de canalización para riego
- ▼ presas o embalses que cumplen funciones de abastecimiento o regadío.

En este caso la identificación de los usuarios no plantea dificultades adicionales, por lo que cabe indistintamente instrumentar su construcción y explotación mediante sociedades concesionales o estatales.

En el supuesto de regadíos, ante la imposibilidad de obtener financiación comunitaria que cubra parte de la inversión, la única opción a corto plazo, salvo en el caso de obras con una rentabilidad muy alta, es su encomienda para la gestión directa por sociedades estatales, las cuales deben cubrir un porcentaje de la inversión, normalmente un 50% con cargo a su capital social, y repercutir a los usuarios el 50% restante, durante los 25 primeros años, junto con los costes financieros de dicho porcentaje y los gastos de mantenimiento y explotación.

En casos excepcionales en que los regantes no puedan aportar ningún tipo de financiación existe la posibilidad de que el Estado aporte el 100% de financiación de la obra.

En el supuesto de abastecimiento a poblaciones, dada la posibilidad de obtener financiación del Fondo de Cohesión, caben dos alternativas, contrato de concesión y sociedad estatal. En principio, la fórmula a utilizar debe ser el sistema concesional, pues permite una mayor presencia de la iniciativa privada en la ejecución y explotación de la obra. Sin embargo, tampoco es descartable la fórmula de la sociedad estatal, dada las dificultades jurídicas que puede tener la primera opción, si bien en este caso y a diferencia de las obras de regadío, no será necesario utilizar el propio capital social para la financiación de la inversión, pues ésta será cubierta con los fondos comunitarios.

En los proyectos de abastecimiento se prevé el siguiente esquema: 50% de financiación por parte de la población abastecida mediante repercusión en la tarifa del agua.; 50% de aportación del Fondo de Cohesión.

En casos de obras de abastecimiento situadas en regiones secas la financiación del Fondo de Cohesión podría llegar al 75 % y, excepcionalmente, al 85 %. En este último caso, ni siquiera sería necesaria la repercusión del 15% restante en tarifas y podría ser aportado por el Estado.

▼ c) Obras que acomete la Administración General del Estado por ser compromisos asumidos en virtud de planes nacionales o acuerdos políticos. Normalmente estas obras son de competencia municipal o autonómica. El Estado suele declararlas de interés general, adquiriendo, en consecuencia, título competencial para construir las y financiarlas. Una vez ejecutadas son entregadas a las Administraciones Públicas Territoriales competentes para la gestión del servi-

cio público (básicamente depuración) de que se trate, que suele cofinanciar un porcentaje del total de la inversión.

La mayoría de las actuaciones previstas en este caso son susceptibles de cofinanciación comunitaria. No cabe su otorgamiento en régimen concesional, pues la explotación de la obra corresponde a la Administración Territorial competente. Cabe, sin embargo, tanto su ejecución por sociedades estatales, en la medida que en estos casos no existe aportación adicional con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, como que se encomiende su construcción a los organismos de cuenca, los cuales recibirían directamente los fondos comunitarios y la cofinanciación que proporcionen otras Administraciones Públicas.

4. LAS SOCIEDADES ESTATALES Y SU FINANCIACIÓN MEDIANTE FONDOS EUROPEOS

Como se ha dicho antes, la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social definió distintos sistemas de financiación de obras públicas. Así en su artículo 173 se establecen las bases del contrato de concesión de construcción y explotación de obras hidráulicas y en el artículo 158 se regulan la constitución de sociedades estatales que tengan por objeto la construcción y explotación de obra pública hidráulica.

A fin de desarrollar los mecanismos antes citados, el artículo 174 de la referida Ley 13/1996 modificó el artículo 21 de la Ley de Aguas en el sentido de otorgar nuevas competencias a los organismos de cuenca, de forma que estas entidades puedan formar parte tanto de las sociedades estatales como de las empresas que se constituyan específicamente para la construcción y explotación de una determinada infraestructura hidráulica.

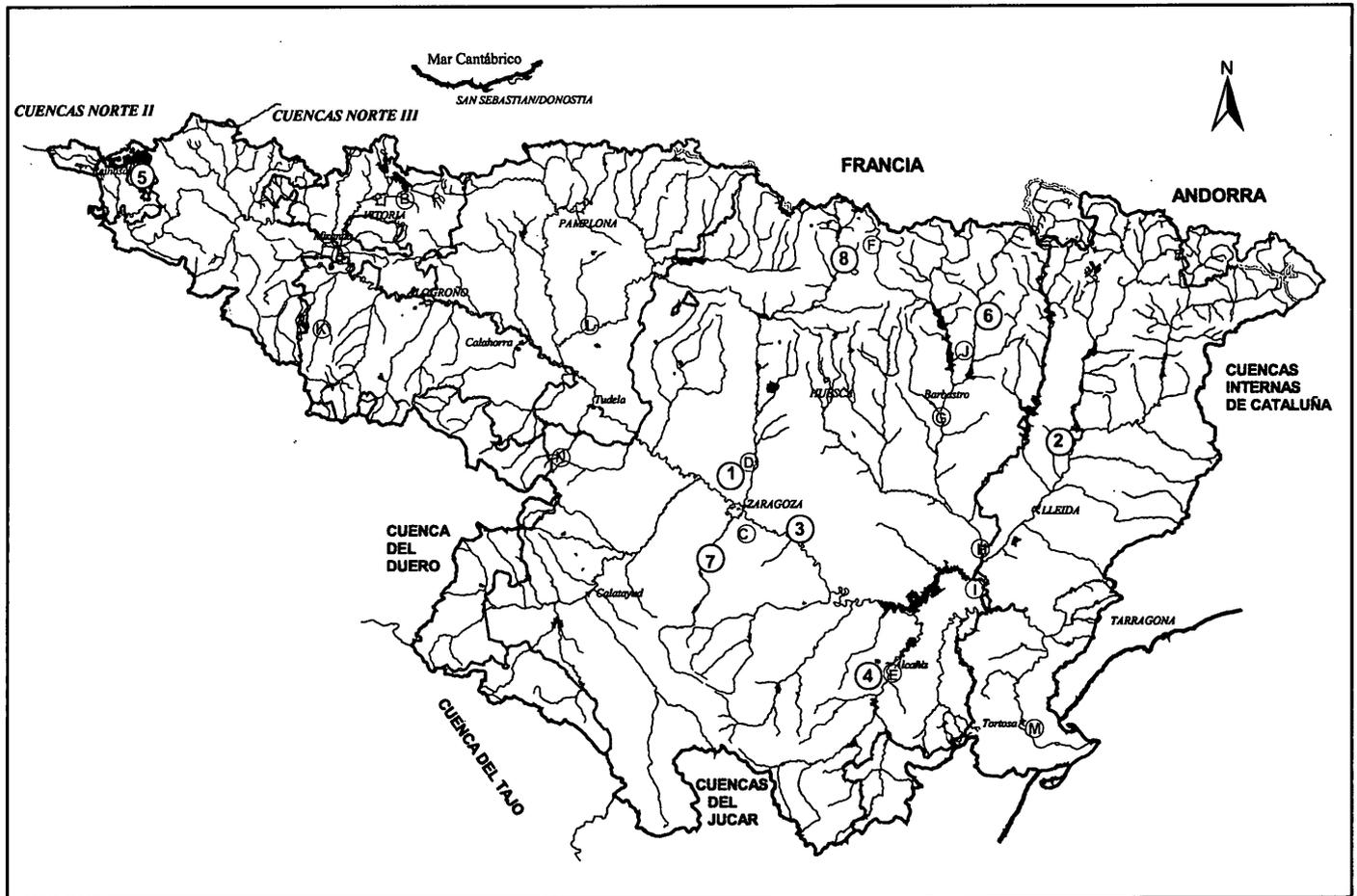
Existe la posibilidad de llegar a fórmulas mixtas a partir de los dos procedimientos mencionados. En todo caso, las obras hidráulicas que puedan desarrollarse mediante estos nuevos instrumentos siguen siendo obras públicas que pueden beneficiarse de fondos estructurales comunitarios y que en su explotación y régimen de utilización de los recursos hídricos siguen estando sometidas al marco jurídico básico que establece la Ley de Aguas.

Lo destacable de este modelo es que abre nuevas vías a la participación de la iniciativa privada en el desarrollo de las infraestructuras hidráulicas y posibilita una mayor corresponsabilidad de los usuarios en la financiación de las infraestructuras y aprovechamiento y explotación de los recursos hídricos, sin que se afecte su régimen jurídico.

La incorporación de capital privado facilitará el mantenimiento de actividad y empleo en el sector construcción y permitirá adelantar la ejecución de aquellas actividades cuya demanda no podía ser atendida por el sector público.

El Ministerio de Medio Ambiente ha constituido en el periodo 1997-1999 en el ámbito de las respectivas Confederaciones Hidrográficas, las siguientes Sociedades:

AGUAS DE LA CUENCA DEL EBRO (ACESA)

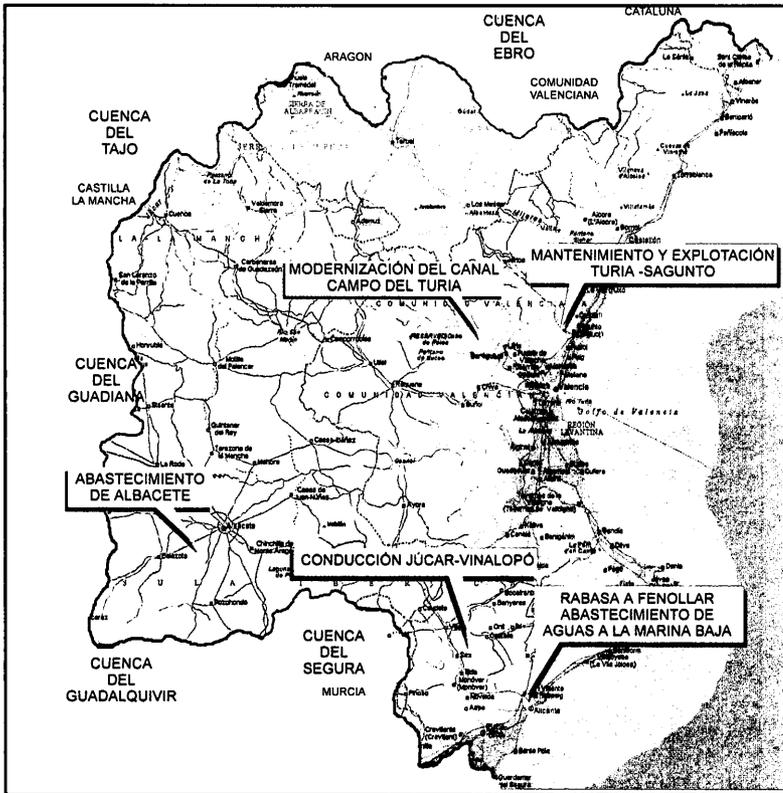


Autorizada su constitución por Acuerdo de Consejo de Ministros de 14 de noviembre de 1997, quedó constituida el 17 de diciembre de 1997. La aportación patrimonial del Estado fue de 42.829 Mptas. El convenio regulador de las relaciones entre la Administración General del Estado y esta sociedad fue aprobado en Consejo de Ministros de 5 de junio de 1998.

Las actuaciones previstas por ACESA son:

Denominación	Presupuesto
Embalse de Santaliestra	21.459,0
Modernización del Canal de Lodosa 2ª, 3ª y 4ª Fase.....	13.879,0
Modernización del Canal Imperial de Aragón P.K. 31 a 77. (Dos fases).....	20.724,0
Embalses laterales en el sistema de riegos de Bárdenas.	6.200,0
Recrecimiento del embalse de Santolea.....	6.000,0
Elevaciones de los regadíos de la Litera Alta.....	8.000,0

Elevaciones del Ebro a los regadíos infradotados de la margen derecha, tramo Zaragoza-Fayón.....	7.000,0
Actuaciones medioambientales orientadas a la restitución territorial del Valle del Ésera.....	4.000,0
Actuaciones medioambientales orientadas a la restitución territorial en el entorno del embalse del Ebro.	2.827,0
Depuración de núcleos pirenaicos.....	2.000,0
Depuradora de Miranda de Ebro	2.000,0
Red de saneamiento del río Huerva.....	3.500,0
Actuaciones en cauces y riberas para la adecuación medioambiental en la cuenca del Ebro.	5.000,0
Abastecimiento de aguas a Zaragoza y corredor del Ebro.....	25.385,0
Abastecimiento a Lleida y su comarca desde el embalse de Santa Ana.....	7.900,0
Abastecimiento a Alcañiz, Calanda, Castelserás y otros.....	600,0
Abastecimiento mancomunado a los núcleos del Bajo Ebro.....	3.009,0



AGUAS DE LA CUENCA DEL JUCAR

Autorizada su constitución por Acuerdo de Consejo de Ministros de 17 de julio de 1998, quedó constituida el 21 de octubre de 1998. La aportación patrimonial del Estado ha sido de 15.400 Mptas en 1998. El convenio regulador fue aprobado en Consejo de Ministros de 18 de marzo de 1999.

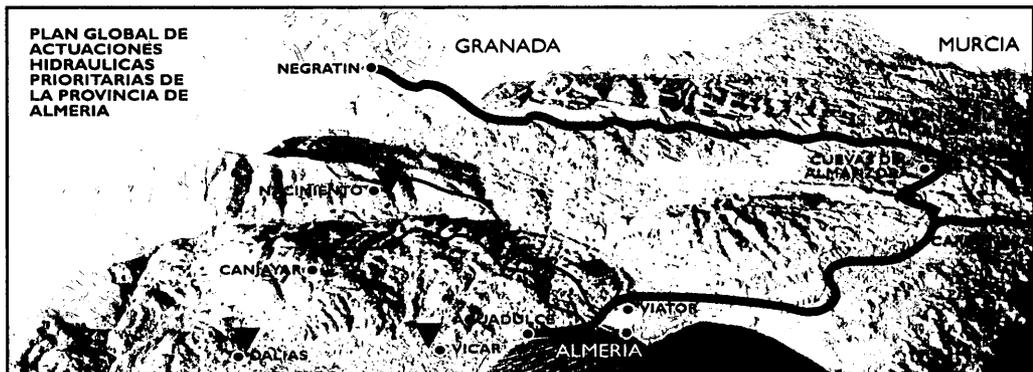
Las actuaciones previstas por AJSA son:

Denominación	Presupuesto
Abastecimiento a Albacete	4.000,0
Elevación de Aguas de Rabasa a Fenollar	1.442,0
Trasvase Júcar-Vinalopó	25.000,0
Modernización del Canal del Campo del Turia.	5.000,0

AGUAS DE LA CUENCA DEL SUR (ACUSUR)

Autorizada su constitución por Acuerdo de Consejo de Ministros el 26 de junio de 1998, quedó constituida el 29 de julio de 1998. La aportación patrimonial del Estado ha sido de 19.200 Mptas en 1998. El convenio regulador aprobado en Consejo de Ministros de 18 de marzo de 1999.

Las actuaciones previstas por ACUSUR son:



Denominación	Presupuesto
Conexión Negrátin-Almanzora	12.190,00
Conexión presa Cuevas del Almanzora-Poniente Almeriense.	19.359,00
Actuaciones para la defensa y recarga de los acuíferos del Poniente Almeriense.	5.518,00
Desaladora de agua de mar de Carboneras.....	11.882,00

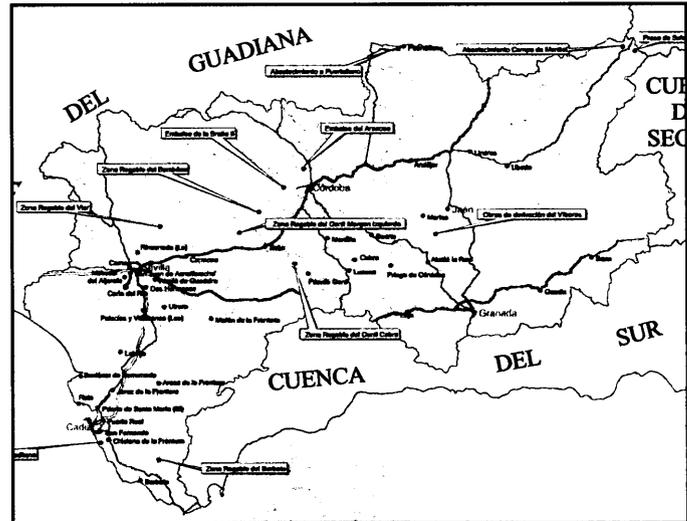
Presa de embalse de Nacimiento.....	8.456,00
Presa de embalse de Canjayar.	3.321,00
Programa de equipamiento de sistemas de medición y control de consumos.	1.400,00
Programa de control de pérdidas en los suministros y de corrección de las mismas.	2.000,00
Programa de control y corrección de fuentes de contaminación.	1.400,00
Lucha contra la erosión, desertificación y regeneración de la cubierta vegetal en la C.H. Sur.	2.727,00

AGUAS DE LA CUENCA DEL GUADALQUIVIR

Autorizada su constitución por Acuerdo de Consejo de Ministros del 2 de julio de 1999, quedó constituida el 20 de octubre de 1999. La aportación patrimonial del Estado ha sido de 23.700 Mptas.

Las actuaciones previstas por Aguas de la Cuenca del Guadalquivir son:

Denominación	Presupuesto
Presa de la Breña II.....	28.344,1
Presa del Arenoso.....	10.573,1
Abastecimiento al Campo de Montiel.....	680,0
Presa de Salobre.....	208,7
Abastecimiento a Puertollano.....	1.500,0
Abastecimiento de Jaén.....	3.865,3
Abastecimiento zona gaditana.....	2.853,6
Riegos. Genil-Cabra.....	1.094,0
Modernización Z.R. del Genil.....	4.717,3



Modernización Z.R. del Bembazar.....	10.697,0
Modernización Z.R. del Barbate.....	3.015,0
Modernización Z.R. del Viar.....	7.389,0

AGUAS DEL SEGURA

Autorizada su constitución por Acuerdo del Consejo de Ministros del 2 de julio de 1999, quedó constituida el 14 de octubre de 1999. La aportación patrimonial del Estado ha sido de 10.100 Mptas.

Las actuaciones previstas por Aguas del Segura son:

Denominación	Presupuesto
Colector de drenaje en el Valle del Guadalentín.....	1.600,0
Colector de drenaje en la Vega Baja del Segura.....	2.250,0
Desaladora de agua de mar. Sector Sur, Campo de Cartagena.....	6.600,0
Desaladora de agua de mar, sector Norte, Campo de Cartagena.....	8.900,0
Túnel Talave-Cenajo.....	6.055,0
Conducción desde el embalse del Cenajo a plantas potabilizadoras.....	14.643,0
Mejora de la regulación en la Z.R. de Totana.....	400,0
Automatismo y control canales postrasvase.....	3.800,0
Encauzamiento y protección ante avenidas de la Rambla Benipila en Cartagena.....	1.340,0
Recuperación ambiental río Segura en Archena.....	510,0



Con objeto de promover, contratar y construir el sistema de depuración de aguas residuales del Baix Llobregat, presupuestado en 40.000 Mptas. mediante acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de mayo se autorizó la constitución de una sociedad estatal específica para esta actuación que movilizará al efecto los correspondientes recursos del sector público nacional y comunitario, especialmente el instrumento financiero del Fondo de Cohesión. El capital inicial ha sido 100 Mptas., de los cuales 85 Mptas. se desembolsan por el Estado y el resto por la Generalidad de Cataluña.

En los próximos ejercicios se prevé continuar con esta modalidad de gestión y constituir Sociedades en los ámbitos de la Confederación Hidrográfica del Tajo y en la Confederación Hidrográfica del Norte, así como posibilitar el desarrollo de actuaciones muy significativas tales como el Canal de Navarra, y el Canal de Segarra-Garrigues.

5. CONVENIO ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y LAS SOCIEDADES ESTATALES

Tras la constitución de las Sociedades Estatales de Aguas, procede regular las relaciones entre la Administración General del Estado y dichas Sociedades, de acuerdo con el artículo 158.5 de la Ley 13/1996 de 30 de diciembre. En este sentido los Consejos de Administración de las Sociedades Estatales de Aguas proponen al Ministerio de Medio Ambiente la firma de un convenio de gestión directa de la construcción y/o explotación de obras hidráulicas. El Departamento Ministerial realiza las observaciones que estima oportunas y solicita informe favorable al Ministerio de Economía y Hacienda. Recibido el referido informe y hechas las correcciones que en su caso procedan, y autorizado aquel por el Consejo de Ministros, el Presidente de la Sociedad suscribe el mencionado convenio de gestión directa con el Secretario de Estado de Aguas y Costas.

El Convenio, que tiene por objeto establecer las relaciones entre la Administración General del Estado representada por el Ministerio de Medio Ambiente y la Sociedad Estatal, recoge:

1.- Las formas de actuación de la Sociedad, que se concretan en:

▼ a) Construcción y/o explotación por ésta de obra pública hidráulica con la colaboración de los beneficiarios de las mismas.

En este supuesto, el Convenio establece el esquema financiero de ejecución de las obras y exige la celebración previa de un convenio entre la Sociedad Estatal y los particulares, en el que se incluirá, entre otros, la descripción de la obra hidráulica a realizar, el interés de los particulares en la construcción y/o explotación, la obligación de pago de las tarifas que hayan de establecerse para la amortización y

explotación de la obra, los derechos de los particulares a ser informados y oídos durante la realización del proyecto, etc.

▼ b) Construcción y/o explotación por la Sociedad Estatal de obra pública hidráulica, sin colaboración de particulares. En este caso, según el Convenio la realización de las obras hidráulicas se llevará a efecto, conjunta o aisladamente, por alguna de las siguientes formas:

- Con aportaciones de otros Entes Públicos (CCAA, Corporaciones Locales u otros), supuesto que requiere se formalicen entre la Sociedad y las entidades que realicen las citadas contribuciones los convenios necesarios para la instrumentación de las mismas.
- Con cargo a fondos comunitarios. Aquí la parte de inversión no cubierta con dichos fondos se financiará por las Administraciones Públicas, salvo que la existencia de particulares interesados permita la percepción de las tarifas que se establezcan por convenio con los mismos, en la parte que procediera.

2.- La ocupación y adquisición de bienes.

La actuación de la Sociedad Estatal, en ningún caso, supondrá la asunción por ella de competencias que impliquen ejercicio de autoridad pública; sin embargo, la atribución de la construcción o explotación de una obra hidráulica supondrá el otorgamiento de las autorizaciones necesarias para la ocupación del dominio público afectado por ésta, sin perjuicio de los aprovechamientos otorgados a terceros con arreglo a la Ley de Aguas. En la expropiación de bienes y derechos necesarios para la ejecución de las obras, que corresponde a la Administración General del Estado, ostentará los derechos y obligaciones del beneficiario en los términos y con los efectos que la Ley de Expropiación Forzosa establece.

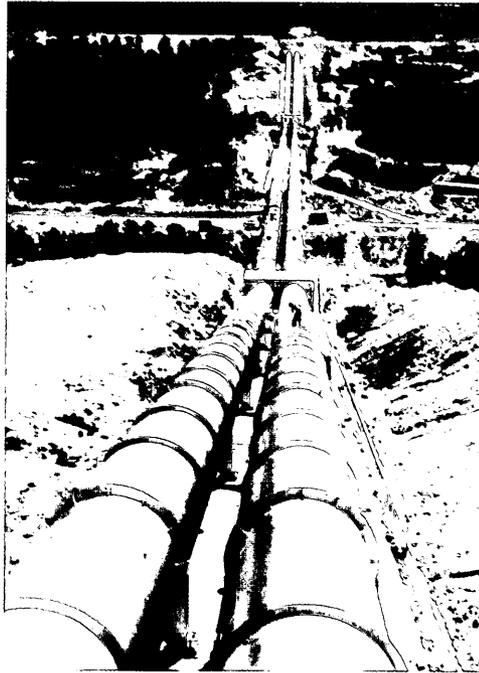
3.- Las competencias que corresponden al Ministerio de Medio Ambiente:

- ▼ a) La aprobación técnica y definitiva de los Proyectos, así como la declaración de impacto ambiental cuando proceda.
- ▼ b) La inspección y control de las obras hidráulicas durante su construcción y explotación.
- ▼ c) La constatación de la ejecución de las obras conforme al proyecto aprobado, al finalizar su ejecución.
- ▼ d) La recepción de la obra hidráulica al finalizar el plazo que para la explotación haya sido establecido en cada caso.

El Ministerio de Medio Ambiente podrá delegar, al amparo de lo previsto en el artículo 175.1 de la Ley 13/1996, en los órganos competentes de la Confederación respectiva, la realiza-

ción de las actuaciones que comporte el ejercicio de las funciones establecidas en los apartados b) a d), delegación que ha tenido lugar mediante la Resolución de 9 de agosto de 1999, de la Secretaría de Estado de Aguas y Costas (BOE de 26 de agosto), a favor de los Presidentes de las Confederaciones Hidrográficas de las cuencas correspondientes al ámbito territorial respectivo de las sociedades estatales constituidas o que se constituyan en el futuro, de acuerdo con el artículo 158.5 de la Ley arriba mencionada, en relación con los proyectos de construcción y explotación de obras hidráulicas que dichas sociedades desarrollen.

4.- Las funciones que corresponden a la Sociedad Estatal, en orden a la redacción material de los proyectos de las obras, estudios previos necesarios, incluido, en su caso, el de evaluación de impacto ambiental; ejecución de los elaborados por el Ministerio de Medio Ambiente o la Confederación Hidrográfica correspondiente; la dirección de las obras; contratación con terceros de las obras comprendidas en los proyectos incluidos en sus programas de actuación aprobados, observando las disposiciones



de la Ley 13 /1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, etc.

Por último, también recoge el Convenio que la Sociedad estará obligada al cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia de aguas, seguridad de presas y embalses y protección del medio ambiente; a contabilizar en su inmovilizado el importe de la inversión efectuada con arreglo a las prescripciones del Plan General de Contabilidad; a su amortización; a responder del cumplimiento de sus obligaciones con su propio patrimonio; y prevé la realización por estas Sociedades de otras actividades siempre que guarden relación con el objeto de las mismas (estudios, proyectos, convenios, etc..) y así como su plazo de vigencia.

En el Adicional del Convenio se contienen detalladamente la descripción de las actuaciones objeto de la inversión, sus características, financiación, presupuestos estimados, posibles usuarios, régimen de construcción de explotación, plazos de duración de la explotación y de las garantías. ●