



MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO
SECRETARÍA DE ESTADO DE MEDIO AMBIENTE

Dirección General del Agua

**MEJORA DE LA FINANCIACIÓN DE LAS MEDIDAS
INCLUIDAS EN LOS PLANES HIDROLÓGICOS**

Informe complementario

Madrid, octubre de 2020

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	9
2.	MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL	10
2.1.	LEGISLACIÓN RELEVANTE	10
2.2.	INSTITUCIONES Y AGENTES IMPLICADOS.....	21
2.3.	IMPACTO EN LA POLÍTICA DE AGUAS Y OTRAS POLÍTICAS SECTORIALES	22
3.	DIAGNÓSTICO	24
3.1.	ANÁLISIS DEL CONTEXTO.....	24
3.2.	RETOS IDENTIFICADOS.....	36
3.3.	PROPUESTAS IDENTIFICADAS	37
4.	ANÁLISIS TÉCNICO DE LAS PROPUESTAS	40
4.1.	MEJORA DE LA EFICIENCIA PRESUPUESTARIA DE LOS DIFERENTES ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO CON COMPETENCIA EN POLÍTICA DE AGUAS	40
4.2.	ANÁLISIS DE PRESIONES Y AGENTES CAUSANTES ASOCIADOS A LAS MEDIDAS	59
4.3.	ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS PARA GARANTIZAR LA APLICACIÓN GENERAL Y SISTEMÁTICA DEL PRINCIPIO DE RECUPERACIÓN DE COSTES EN EL CICLO INTEGRAL DEL AGUA	73
5.	REFERENCIAS	79
5.1.	REFERENCIAS NORMATIVAS	79
5.2.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	80
6.	ANEXOS	82
	ANEXO I: DESCRIPCIÓN DE LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES Y AGENTES IMPLICADOS EN LA FINANCIACIÓN DE LAS MEDIDAS....	83
	ANEXO II: FUENTES DE INFORMACIÓN.....	91
	ANEXO III: DESCRIPCIÓN Y CLASIFICACIÓN DE LOS TIPOS DE MEDIDAS 1 A 19	97
	ANEXO IV: TABLAS RESUMEN DE LAS PRESIONES QUE LLEVAN AL MAL ESTADO A LAS MASAS DE AGUA SEGÚN LA INSTRUCCIÓN DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA	101
	ANEXO V: TABLA DE ASIGNACIÓN DE PRESIONES A SUBTIPOS DE MEDIDA DE LA INSTRUCCIÓN DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA.....	107
	ANEXO VI: ASIGNACIÓN DE CANON DE REGULACIÓN Y TARIFA DE UTILIZACIÓN DE AGUA A LOS DIFERENTES SUBTIPOS DE LA INSTRUCCIÓN DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA	111

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Estado de inversión de las medidas financiadas por la DGA, Confederaciones y Sociedades Estatales.	42
Figura 2. Estado de inversión de las medidas de saneamiento, depuración y reutilización financiadas por la DGA, Confederaciones y Sociedades Estatales.	44
Figura 3. Diagrama de decisión del organismo asignado	48
Figura 4. Distribución inicial de la inversión total de la AGE	50
Figura 5. Distribución de la inversión total de la AGE tras la reasignación.....	50
Figura 6. Distribución inicial de la inversión de saneamiento, depuración y reutilización.....	51
Figura 7. Distribución de la inversión de saneamiento, depuración y reutilización tras la reasignación de las medidas. 51	51
Figura 8. Distribución inicial de la inversión en saneamiento y depuración.	53
Figura 9. Distribución de la inversión en saneamiento y depuración tras la reasignación de las medidas.....	53
Figura 10. Distribución inicial de la inversión en reutilización.....	54
Figura 11. Distribución de la inversión en reutilización tras la reasignación de las medidas.....	54
Figura 12. Comparación de la distribución de la inversión pendiente de la AGE según la asignación actual y tras la aplicación de los criterios de asignación propuestos [todas las medidas] (millones de euros).	54
Figura 13. Comparación de la distribución de la inversión pendiente de la AGE según la asignación actual y tras la aplicación de los criterios de asignación propuestos [medidas de saneamiento, depuración y reutilización] (millones de euros). 55	55
Figura 14. Coste unitario de depuración por habitante equivalente en función de la carga contaminante en habitantes equivalentes de la aglomeración urbana.....	56
Figura 15. Inversión ejecutada y pendiente asociada (en millones de euros) a las medidas financiadas por la AGE según los objetivos de la planificación.....	61
Figura 16. Porcentaje de inversión comprometida por la AGE a las diferentes presiones establecidas en la base de datos PH-Web, en cuencas intercomunitarias.	65
Figura 17. Porcentaje de inversión comprometida por la AGE competente en política de aguas asociada a los diferentes agentes generadores de las presiones establecidas en la base de datos PH-Web, en cuencas intercomunitarias.	66
Figura 18. Inversión asociada a las presiones generadas por los diferentes agentes causantes (en millones de euros). 67	67
Figura 19. Inversión asociada a las presiones generadoras de las medidas que no cuentan con instrumento de recuperación de costes financieros, en cuencas intercomunitarias.....	68
Figura 20. Inversión asociada a las presiones generadoras de las medidas que no presentan instrumento de recuperación de costes financiero, en cuencas intercomunitarias	69
Figura 21. Inversión asociada a las presiones generadas por los diferentes agentes causantes de las medidas sin instrumento de recuperación de costes (en millones de euros).	70
Figura 22. Masas de agua superficial afectadas por tipo de presión.....	71
Figura 23. Masas de agua subterránea afectadas por tipo de presión.....	71
Figura 24. Esfuerzo inversor por tipo de presión.....	71

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Cánones de depuración y saneamiento de las Comunidades Autónomas y su legislación de desarrollo.....	20
Tabla 2. Agentes financiadores de los servicios del agua y herramientas de recuperación de costes.	28
Tabla 3. Número de medidas financiadas por la AGE e inversión asociada (en millones de euros) a los objetivos de la planificación.....	30
Tabla 4. Clasificación de los programas de gasto en los que interviene la AGE con competencia en agua.....	33
Tabla 5. Distribución actual de las medidas financiadas por la AGE y estado de la inversión asociada (en millones de euros). 42	42
Tabla 6. Caracterización actual del estado de inversión asociada (en millones de euros) a las medidas financiadas por la DGA, Confederaciones y Sociedades Estatales.	43
Tabla 7. Distribución actual de las medidas de saneamiento, depuración y reutilización financiadas por la AGE y estado de la inversión asociada (en millones de euros).	43
Tabla 8. Caracterización actual del estado de inversión asociada (en millones de euros) a las medidas de saneamiento, depuración y reutilización financiadas por la DGA, Confederaciones y Sociedades Estatales.	44
Tabla 9. Criterios de asignación establecidos por la DGA conforme al TRLA.	46
Tabla 10. Distribución de medidas AGE e inversión asociada, antes y después de la reasignación propuesta (medidas no iniciadas, iniciadas y sin situación).	49
Tabla 11. Distribución de las medidas AGE asignadas a cada organismo en función de su situación de ejecución tras la reasignación propuesta.	50
Tabla 12. Distribución de medidas de saneamiento, depuración y reutilización e inversión asociada, antes y después de la reasignación propuesta (medidas no iniciadas, iniciadas y sin situación).	51
Tabla 13. Distribución de las medidas de saneamiento, depuración y reutilización asignadas a cada organismo en función de su situación de ejecución tras la reasignación propuesta.	52
Tabla 14. Distribución de medidas de saneamiento, depuración y reutilización por grupos e inversión asociada, antes y después de la reasignación de las medidas no iniciadas y sin situación.	53
Tabla 15. Número de medidas financiadas por la AGE en cuencas intercomunitarias e inversión asociada (en millones de euros) a los objetivos de la planificación.	61
Tabla 16. Tipos principales de presiones establecidos en la base de datos PH-Web.....	62
Tabla 17. Tipos principales de agentes causantes de las presiones que llevan al mal estado de las masas de agua establecidos en la base de datos PH-Web.	62
Tabla 18. Denominaciones de presiones-agentes creadas a efectos del informe para designar a los subtipos IPH relacionados con más de una presión-agente.	64
Tabla 19. Número de medidas e inversión asociada (en millones de euros) a las diferentes clasificaciones de presiones establecida en la base de datos PH-Web, para las cuencas intercomunitarias.	64
Tabla 20. Número de medidas e inversión total y comprometida por la AGE (en millones de euros) asociada a los diferentes agentes causantes de las presiones establecidos en la base de datos PH-Web, en las cuencas intercomunitarias.	65
Tabla 21. Inversión asociada a las presiones generadas por los diferentes agentes causantes (en millones de euros). 66	66
Tabla 22. Inversión asociada (en millones de euros) a las presiones generadoras de las medidas, según el tipo de instrumento de recuperación de costes, en cuencas intercomunitarias.....	67
Tabla 23. Inversión asociada a los diferentes agentes causantes de las presiones (en millones de euros), en cuencas intercomunitarias.	69
Tabla 24. Inversión asociada a las presiones generadas por los diferentes agentes causantes de las medidas sin instrumento de recuperación de costes (en millones de euros).	70
Tabla 25. Número de masas de agua superficial y subterráneas afectadas por los principales tipos de presiones significativas en el conjunto de las demarcaciones hidrográfica.....	71

Tabla 26. Funciones, atribuciones y cometidos asignados a las DGA en el TRLA.....	86
Tabla 27. Funciones, atribuciones y cometidos asignados a las Confederaciones Hidrográficas en el TRLA.....	87
Tabla 28. Competencias en depuración y saneamiento según la normativa autonómica.....	88
Tabla 29. Descripción y clasificación de las tipologías de medidas 1 a 19.	99
Tabla 30. Tipología de presiones a las que están expuestas las masas de agua subterránea.....	103
Tabla 31. Tipología de presiones a las que están expuestas las masas de agua superficial.....	104
Tabla 32. Asignación de presiones a subtipos IPH.	109
Tabla 33. Asignación de instrumento de recuperación de costes financieros establecido en el TRLA a los subtipos de la Instrucción de Planificación Hidrológica.....	113

BORRADOR

LISTA DE ACRÓNIMOS

ACUAES: Sociedad Mercantil Estatal Aguas de las Cuencas de España

ACUAMED: Sociedad Mercantil Estatal de Aguas de las Cuencas Mediterráneas

AGE: Administración General del Estado

BOE: Boletín Oficial del Estado

DGA: Dirección General del Agua

DMA: Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas)

DPH: Dominio Público Hidráulico

IPH: Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción de planificación hidrológica (IPH).

MITERD: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

Plan DSEAR: Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización

RAPA: Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, en desarrollo de los títulos II y III de la Ley de Aguas.

RDPH: Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas

RPH: Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica.

TRLA: Texto Refundido de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas)

UE: Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos veinticinco años la AGE ha asumido la financiación de numerosas medidas en las materias de depuración y saneamiento, a través de la declaración de obra de interés general, asumiendo un **ingente esfuerzo inversor para dar cumplimiento al Directiva 91/271 relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas**. La declaración de interés general era necesaria porque este tipo de actuaciones caen fuera del marco competencial de la AGE, dado que el ciclo urbano del agua compete la Administración local con el apoyo de las Comunidades Autónomas en el marco de sus respectivas regulaciones sectoriales.

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD) puede desarrollar este tipo de actuaciones directamente a través de la DGA, de las Confederaciones Hidrográficas en cuencas intercomunitarias o de las Sociedades Estatales creadas para la construcción, explotación y ejecución de obra pública hidráulica. Sin embargo, no está claramente establecido qué tipo de actuaciones deben abordar cada uno de estos organismos, lo que puede traducirse en un uso no óptimo de los recursos públicos.

Por otra parte, aun cuando la planificación hidrológica desarrollada en los últimos años ha permitido avanzar notablemente en el diagnóstico de los problemas que afectan al dominio público hidráulico, en particular, en la identificación de presiones y agentes causantes del mal estado de las aguas, se carece de las herramientas adecuadas para aplicar el principio **de que quien contamina paga** de manera que los usuarios vieran internalizados los costes ambientales que generan. Tampoco las herramientas disponibles para la recuperación de los costes financieros de los servicios de relacionados con el agua están cumpliendo el objetivo satisfactoriamente, como reflejan los propios planes hidrológicos y otros estudios realizados al efecto. La consecuencia es que las Confederaciones Hidrográficas, responsables en el territorio de la gestión del dominio público hidráulico no disponen del grado de autonomía financiera que sería deseable para que desempeñaran sus funciones con menor dependencia de las transferencias de dinero público.

Con este informe se pretende avanzar en la comprensión y caracterización de estos problemas a partir de una revisión exhaustiva de los programas de medidas y los balances de ingresos y gastos de los diversos organismos de la AGE, con la finalidad de establecer unas bases sólidas para plantear las oportunas reformas.

2. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

Con el fin de centrar la problemática actual en torno a la mejora de la financiación y su suficiencia, así como detectar eventuales lagunas de regulación, resulta adecuado comenzar analizando el marco legal e institucional en el que se desenvuelve la financiación de las medidas contenidas en los planes hidrológicos.

En la sección 2.1 se repasa el marco legislativo propiamente dicho con especial foco en dos elementos clave para facilitar la comprensión de sus condicionantes jurídicos: una breve introducción del Programa de Medidas como principal instrumento para alcanzar los objetivos ambientales de los planes hidrológicos; y el régimen económico-financiero que debe aportar recursos económicos que ayuden a desplegar la acción del Estado en materia de política de aguas y, en particular, la ejecución ordenada y en plazo de las medidas.

La sección 2.2 pasa somera revista a los diversos niveles administrativos (Estatad, Autonómico y Local) y sus correspondientes Haciendas-, así como a la legislación sectorial establecida por cada uno de ellos para desarrollar sus competencias.

Finalmente, la sección 2.3 explora las implicaciones que pueden derivarse de los análisis específicos realizados para este objetivo en el marco más general de las políticas de agua y sectoriales.

2.1. LEGISLACIÓN RELEVANTE

El marco legal que estructura la financiación de las medidas contenidas en los planes hidrológicos es muy amplio como corresponde a la propia diversidad de actuaciones incluidas en los planes y a los múltiples niveles administrativos implicados.

En materia de aguas se destacan las siguientes normas:

- Directiva Marco Europea en Política de Aguas (D2000/60/CE de 23 de octubre de 2000) (DMA)
- Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA).
- Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (RDPH).
- Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, en desarrollo de los títulos II y III de la Ley de Aguas (RAPA).
- Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica (RPH).
- Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción de planificación hidrológica (IPH).
- Legislación autonómica en materia de depuración y saneamiento y regulación de dominio público hidráulico en cuencas intracomunitarias.

En cuanto al marco económico-financiero estatal, se enuncian las siguientes:

- Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP).

- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT).
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL).

2.1.1. Introducción al Programa de medidas de los planes hidrológicos

El marco legal de los programas de medidas se establece en la propia DMA (artículo 11) y en disposiciones legales de carácter nacional: TRLA, RPH e IPH.

La DMA diferencia dos tipologías de medidas a incluir en los programas de medidas:

- **Medidas básicas:** corresponde a los requisitos mínimos que deberán cumplirse, tanto las necesarias para cumplir la normativa comunitaria sobre protección de las aguas como otras consecuentes a la aplicación de la DMA que se relacionan en el artículo 11.3.
- **Medidas complementarias:** son aquellas concebidas y aplicadas con carácter adicional a las medidas básicas con el propósito de lograr los objetivos establecidos en virtud del artículo 4.

Además de las necesarias para el logro de los objetivos ambientales, también se consideran la posibilidad de adoptar **otras medidas complementarias** encaminadas a la consecución de una protección adicional o de una mejora de las aguas a que se refiere la presente Directiva y/o cuando apliquen los acuerdos internacionales.

El TRLA traslada los principios de la Directiva, siendo destacable que añade a los objetivos ambientales otros específicos de la planificación española (art. 40):

“... la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales.”

Por su parte, el RPH dedica al programa de medidas una amplia 8ª sección del Capítulo I, Título I en la que se establecen las condiciones generales para el diseño del programa de medidas, reforzando su orientación a la consecución de los objetivos ambientales, ajustada a criterios de racionalidad económica y sostenibilidad, con el soporte de un análisis coste-eficacia para la selección de la combinación de medidas más adecuada. Se introduce mayor precisión en la distinción de medidas básicas (artículos 44 a 54) y complementarias (artículos 56-60).

Finalmente, el artículo 61 incluye consideraciones relativas al análisis coste-eficacia, entendido como instrumento de apoyo para la selección de las medidas más adecuadas para el logro de los objetivos ambientales y para analizar las medidas alternativas en el análisis de costes desproporcionados. El análisis debe partir de la evaluación de la brecha entre el estado tendencial y los objetivos ambientales y la valoración de los efectos correspondientes a la aplicación de las distintas medidas analizadas.

Por su parte, la IPH en su punto 8.2 [caracterización de las medidas] marca una distinción fundamental dentro de las medidas básicas:

Medidas para aplicar la legislación sobre protección del agua: las consecuentes a la aplicación de las Directivas europeas sobre protección del agua. se corresponden a los art. 44.a y 45 del RPH.

Otras medidas básicas, que no derivan de las normativas comunitarias. se corresponden con los art 45 bis a 54 del RPH.

La sección 8.2.3 [información requerida], establece unos requisitos mínimos de información que habrían de facilitar la realización del análisis coste-eficacia y la aplicación, cuando proceda, de modelos de acumulación de presiones y simulación de impactos.

La sección 8.2.4 [coste de las medidas] establece su expresión como coste anual equivalente excluidos los impuestos, incluyendo los siguientes componentes: coste de inversión anualizado en función de la vida útil de los elementos necesarios para la ejecución de la medida; costes de explotación y mantenimiento. También se considerarán los costes económicos, sociales y ambientales y los costes indirectos, integrándolos en el coste anual equivalente cuando sea posible su cuantificación en términos monetarios.

2.1.2. Régimen económico-financiero del agua

La comprensión del régimen económico financiero del agua en España debe atender a los diferentes modelos establecidos por la AGE, las Administraciones autonómicas y locales y sus correspondientes Haciendas, así como a la legislación sectorial establecida para cada uno de ellos según a sus competencias.

En el caso de la AGE, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria es la encargada de regular el régimen económico financiero. Las Comunidades Autónomas se regirán según a su legislación propia y a la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. En el caso de las Entidades Locales a través del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y las respectivas ordenanzas de desarrollo.

El sistema tributario del agua en España se engloba dentro de este régimen y queda sometido a la Constitución Española y a la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, según las cuales la potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado, si bien se ha habilitado a las Comunidades Autónomas a crear tributos y precios propios siempre que no concurran con los de otras Administraciones, según lo dispuesto en la Ley Orgánica 8/1980. Las Entidades locales, a su vez, podrán generar tributos y precios propios conforme a los servicios asumidos, según lo dispuesto en el Real Decreto Ley 2/2004.

Aparte de lo anterior, los diferentes tributos del agua han de responder a lo dispuesto en el artículo 9 de la DMA y la recomendación del uso de instrumentos económicos para contribuir al cumplimiento de los objetivos ambientales, en aplicación de los principios de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua y de quien contamina paga.

En las secciones siguientes, se analiza el régimen económico-financiero del agua, centrado sobre todo en el régimen tributario de la AGE, por un lado, y los instrumentos específicos aplicados al saneamiento y la depuración por las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

2.1.2.1. Unión Europea

La DMA introduce el principio de recuperación de costes como un instrumento económico a tener en cuenta por los Estados miembros para ayudar al cumplimiento de los objetivos ambientales. Los servicios relacionados con el agua a los que se remite este principio se definen en el artículo 2 (apartado 38) como:

“todos los servicios en beneficio de los hogares, las instituciones públicas o cualquier actividad económica, consistentes en: a) la extracción, el embalse, el depósito, el tratamiento y la distribución de aguas superficiales o subterráneas; b) la recogida y depuración de aguas residuales, que vierten posteriormente en las aguas superficiales.”

El art.9 establece ciertas premisas que condicionan cualquier régimen económico-financiero que pretendan establecer los Estados miembros:

“1. Los Estados miembros tendrán en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, a la vista del análisis económico efectuado con arreglo al anexo III, y en particular de conformidad con el principio de quien contamina paga.

Los Estados miembros garantizarán, a más tardar en 2010: que la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y, por tanto, contribuyan a los objetivos ambientales de la presente Directiva; una contribución adecuada de los diversos usos del agua, desglosados, al menos, en industria, hogares y agricultura, a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, basada en el análisis económico efectuado con arreglo al anexo III y teniendo en cuenta el principio de quien contamina paga.

Al hacerlo, los Estados miembros podrán tener en cuenta los efectos sociales, medioambientales y económicos de la recuperación y las condiciones geográficas y climáticas de la región o regiones afectadas.”

En su punto 4, el artículo 9 especifica que los Estados Miembros no incumplirán la Directiva si deciden no establecer una contribución adecuada de los diversos usos a la recuperación de costes, siempre y cuando ello no comprometa ni los fines ni el logro de los objetivos de la Directiva e informen en los planes hidrológicos de los motivos por los que dicho principio no ha sido aplicado plenamente.

2.1.2.2. Administración General del Estado

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria

El régimen económico-financiero de la AGE y los organismos que la integran (DGA, Confederaciones Hidrográficas y Sociedades Estatales) se rigen por la Ley 47/2003 que tiene por objeto la regulación del régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero del sector público estatal (art. 1). Por su parte, los Presupuestos Generales del Estado (art.32) *“... constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal.”*

En el art. 2 de la Ley se define al sector público estatal, dentro del cual se distinguen la AGE y el sector público institucional estatal, perteneciendo al primer grupo la DGA y al segundo las Confederaciones Hidrográficas y las Sociedades Estatales. El art. 3 divide al sector público estatal en tres sectores: el administrati-

vo, en el que se encuadran DGA y Confederaciones Hidrográficas, el empresarial, con el que se corresponden las Sociedades Estatales, y el fundacional.

El art. 33 enuncia que los Presupuestos Generales del Estado estarán integrados por presupuestos de carácter limitativo, correspondiente a los órganos integrantes del sector público administrativo (DGA y Confederaciones Hidrográficas) y presupuestos de carácter estimativo correspondiente al sector público empresarial (Sociedades Estatales) y fundacional. Respecto a los créditos presupuestarios con carácter limitativo, la Ley establece en su art.27, que estos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos Generales del Estado o por las modificaciones realizadas conforme a esta ley. El carácter limitativo y vinculante de dichos créditos será el correspondiente al nivel de especificación con que aparezcan en aquéllos.

Conforme a lo establecido en el art. 40 de esta Ley, los **estados de gastos** de los presupuestos limitativos, correspondientes con el sector público administrativo, se estructurarán de acuerdo con una **triple clasificación: orgánica, por programas y económica**.

- La clasificación orgánica, que agrupará por secciones y servicios los créditos asignados a los distintos centros gestores de gasto de los órganos con dotación diferenciada en los presupuestos.
- La clasificación por programas, que permitirá a los centros gestores agrupar sus créditos en función de distintos objetivos a conseguir en función de la gestión presupuestaria. La estructura de programas se adecuará a los contenidos de las políticas de gasto contenidas en la programación plurianual.
- La clasificación económica, que agrupará los créditos por capítulos separando las operaciones corrientes, las de capital, las financieras y el Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria.
 - En los créditos para operaciones corrientes se distinguirán los gastos de personal, los gastos corrientes en bienes y servicios, los gastos financieros y las transferencias corrientes.
 - En los créditos para operaciones de capital se distinguirán las inversiones reales y las transferencias de capital.
 - El Fondo de Contingencia recogerá la dotación para atender necesidades imprevistas en la forma establecida en el artículo 50 de esta Ley.
 - En los créditos para operaciones financieras se distinguirán las de activos financieros y las de pasivos financieros.
 - Los capítulos se desglosarán en artículos y estos, a su vez, en conceptos que podrán dividirse en subconceptos.

La **estructura de los estados de ingresos** para aquellos organismos con presupuesto limitativo se define en el art. 41, según una **doble clasificación orgánica y económica**:

- La clasificación orgánica distinguirá los ingresos correspondientes a la AGE y los correspondientes a cada uno de los organismos autónomos, los de la Seguridad Social y los de otras entidades, según proceda.
- La clasificación económica agrupará los ingresos, separando los corrientes, los de capital, y las operaciones financieras:
 - En los ingresos corrientes se distinguirán: impuestos directos y cotizaciones sociales, impuestos indirectos, tasas, precios públicos y otros ingresos, transferencias corrientes e ingresos patrimoniales.

- En los ingresos de capital se distinguirán: enajenación de inversiones reales y transferencias de capital.
- En las operaciones financieras se distinguirán activos y pasivos financieros.
- Los capítulos se desglosarán en artículos y éstos, a su vez, en conceptos que podrán dividirse en subconceptos.

Régimen económico-financiero del dominio público hidráulico

El régimen económico financiero del dominio público hidráulico en el marco competencial del estado se desarrolla principalmente en dos normas: el TRLA y el RDPH. Los tributos se encuentran desarrollados en el Título VI del TRLA, artículos 112 a 114, ambos inclusive y en el Título IV de RDPH, art. 284 a 312, ambos inclusive. Para facilitar su comprensión se van a tratar de forma unificada el contenido de ambas normas para describir cada uno de ellos.

Si bien se considera necesario trasladar una explicación integral del régimen económico financiero, cabe indicar que los instrumentos del régimen que tienen una implicación más directa para medidas de saneamiento, depuración y reutilización son la tarifa de utilización del agua, en la medida en que adecuadamente reformada puede servir para mejorar la recuperación de costes de estas actuaciones, y el canon de control de vertidos. Estos instrumentos, expuestos aquí brevemente, se analizan con mayor detalle en la sección 4.3.

Canon de regulación y tarifa de utilización de agua

Ambas figuras tributarias se definen en el art. 114 del TRLA y se desarrollan posteriormente en los art. 296-311 del RDPH. Ambas exacciones serán gestionadas y recaudadas por el Organismo de Cuenca o bien por la Administración Tributaria del Estado, en virtud de convenio con aquél. En cualquier caso, la cuantía recaudada será puesta a disposición del Organismo de Cuenca correspondiente.

El **canon de regulación (CR)**, se define en el art. 114.1 del TRLA y en los art. 297-303 del RDPH:

“Los beneficiados por las obras de regulación de las aguas superficiales o subterráneas, financiadas total o parcialmente con cargo al Estado, satisfarán un canon de regulación destinado a compensar los costes de la inversión que soporte la Administración estatal y atender los gastos de explotación y conservación de tales obras.

(...) son objeto del mismo las mejoras producidas por la regulación de los caudales de agua sobre los regadíos, abastecimientos de poblaciones, aprovechamientos industriales o usos e instalaciones de cualquier tipo que utilicen los caudales que resulten beneficiados o mejorados por dichas obras hidráulicas de regulación.”

La obligación de satisfacer el pago tendrá carácter periódico y anual, naciendo en el momento en que se produce la mejora o beneficio de los usos o bienes afectados, bien sea de manera directa o indirecta (art.298, RDPH). Serán **sujetos pasivos**, las personas naturales o jurídicas y demás Entidades titulares de derechos al uso del agua, beneficiadas por la regulación de manera directa o indirecta (art.299, RDPH).

El concepto de la **tarifa de utilización de agua (TUA)** se introduce en el artículo 114.2 del TRLA:

“Los beneficiados por otras obras hidráulicas específicas financiadas total o parcialmente a cargo del Estado, incluidas las de corrección del deterioro del dominio público hidráulico, derivado de su utilización, satisfarán por la disponibilidad o uso del agua una exacción

denominada "tarifa de utilización del agua", destinada a compensar los costes de inversión que soporte la Administración estatal y a atender a los gastos de explotación y conservación de tales obras."

El RDPH en su art. 304 aclara, además, que ocasionales fallos del suministro producidos por sequía o causa de fuerza mayor no son causa de exención de la tarifa. El art. 306 establece que son **sujetos pasivos** los titulares de derechos al uso del agua que utilicen las obras en cuestión "realizadas íntegramente a cargo del Estado" y establece que la obra hidráulica específica debe entenderse como el conjunto de elementos que constituyan un sistema capaz de dar un servicio completo de suministro de agua.

Como en el caso del canon, la **obligación del pago** tiene carácter periódico y anual y nace en el momento en que puedan conducirse el agua y suministrarse a los terrenos o usuarios afectados (art.305, RDPH).

La **cuantía**, tanto para el CR como para la TUA, se fija para cada ejercicio presupuestario, sumando las siguientes cantidades (art.300 y 307 del RDPH):

- a) El total previsto de gastos de funcionamiento y conservación de las obras realizadas.
- b) Los gastos de administración del organismo gestor imputables a dichas obras.
- c) El 4 por 100 del valor de las inversiones realizadas por el Estado, debidamente actualizado, teniendo en cuenta la amortización técnica de las obras e instalaciones y la depreciación de la moneda, en la forma que reglamentariamente se determine. El período total de amortización técnica para las inversiones de regulación se fija en 50 años para el CR y en 25 para la TUA, durante los cuales persiste la obligación del pago del apartado c). La base imponible se obtendrá restando de la inversión total la amortización técnica lineal durante dicho período, lo que se traduce en la fórmula 1) para el CR y en 2) para la TUA.

La base imponible del año "n" se ha de actualizar mediante la aplicación sucesiva a esta base de los incrementos monetarios experimentadas cada año, desde el primero, estimándose estos incrementos porcentuales en el exceso sobre el 6 por 100 del interés legal del dinero que tuvo vigencia en cada anualidad transcurrida, resultando así la base imponible definitiva del año n.

$$1) \text{ Base Imponible del año } n = (50-n+1) / 50 \times \text{Inversión Total}$$

$$2) \text{ Base Imponible del año } n = (50-n+1) / 50 \times \text{Base imponible inicial}$$

Respecto al reparto entre los usuarios de la cuantía calculada para el CR, este se realizará entre todos los beneficiarios de las obras, con arreglo a criterios de racionalización del uso del agua, equidad en el reparto de las obligaciones y autofinanciación del servicio, en la forma que reglamentariamente se determine. A la hora de repartir la cuantía calculada según el art. 300 del RDPH, se tendrá en cuenta lo siguiente (art.301):

- Las cantidades resultantes de los apartados a) y b) del artículo anterior se repartirán entre la totalidad de usuarios o beneficiarios actuales obligados al pago del canon de regulación, aunque podrá establecerse en régimen transitorio cuando la puesta en servicio se efectúe gradualmente.
- Las cantidades resultantes del apartado c) del artículo anterior se repartirán entre los usuarios o beneficiarios actuales y previsibles de las obras de regulación existentes.

En el caso de la TUA las cantidades resultantes de los apartados a), b) y c) se repartirán entre la totalidad de usuarios o beneficiarios actuales obligados al pago de la tarifa (art.308, RDPH).

En el art.114.5 del TRLA se especifica que el organismo regulador introducirá un factor corrector del importe a satisfacer, según el beneficiado por la obra hidráulica consuma en cantidades superiores o inferiores a las dotaciones de referencia fijadas en los planes hidrológicos o, en su caso, en la normativa que regule la respectiva planificación sectorial, en especial en materia de regadíos u otros usos agrarios. Este factor corrector consistirá en un coeficiente a aplicar sobre la liquidación, que no podrá ser superior a 2 ni inferior a 0,5, conforme a las reglas que se determinen reglamentariamente.

Canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico

Se encuentra descrito tanto en el art.112 del TRLA como en los art. 284-288 del RDPH. Según el TRLA:

“La ocupación, utilización y aprovechamiento de los bienes del dominio público hidráulico incluidos en los párrafos b) y c) del artículo 2 de la presente Ley, que requieran concesión o autorización administrativa, devengarán a favor del Organismo de Cuenca competente una tasa denominada canon de utilización de bienes del dominio público hidráulico, destinada a la protección y mejora de dicho dominio. Los concesionarios de aguas estarán exentos del pago del canon por la ocupación o utilización de los terrenos de dominio público necesarios para llevar a cabo la concesión.”

Los artículos b) y c) corresponden, respectivamente a: los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas; los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos. se excluyen, por tanto, el resto de los bienes constitutivos del dominio público hidráulico: las aguas continentales, los acuíferos y las aguas procedentes de la desalación de agua de mar.

El canon de utilización presenta un **carácter finalista**, en tanto que debe destinarse a la protección y mejora del dominio público hidráulico y debe ser gestionado y recaudado por los organismos de cuenca (art.284, RDPH). **El hecho imponible** es la ocupación, utilización y aprovechamiento de los citados bienes del dominio público hidráulico y los **sujetos pasivos** los concesionarios de tales aprovechamientos (art.286, RDPH) que adquieren la obligación de pago en el momento de la firma de la concesión o autorización (art.288, RDPH). Su cuantía podrá ser revisada por el Organismo de cuenca, al término de los períodos que se especifiquen en la concesión, proporcionalmente a los aumentos del valor de la base utilizada para fijarlo.

La base imponible se calculará en función del valor del bien utilizado (art.287, RDPH):

- En el caso de ocupación de terrenos del dominio público hidráulico, por el valor del terreno ocupado tomando como referencia el valor de mercado de los terrenos contiguos y de los beneficios que los concesionarios obtengan por su proximidad a vías de comunicación y obras marítimas o hidráulicas.
- En el caso de utilización del dominio público hidráulico, por el valor de dicha utilización o del beneficio obtenido con la misma.
- En el caso de aprovechamiento de bienes del dominio público hidráulico, por el valor de los materiales consumidos o la utilidad que reporte dicho aprovechamiento.

El tipo de gravamen anual será del 5 por 100 en los supuestos previstos en los párrafos a) y b) del apartado anterior, y del 100 por 100 en el supuesto del párrafo c), aplicado sobre el valor de la base imponible resultante en cada caso (art.112.5, TRLA).

Canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica

Recogido en el art. 112 bis del TRLA y desarrollado en el Real Decreto 198/2015, de 23 de marzo, por el que se desarrolla dicho artículo y se regula el canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica en las demarcaciones intercomunitarias.

El TRLA lo enuncia como sigue:

“La utilización y aprovechamiento de los bienes de dominio público a que se refiere el párrafo a) del artículo 2 del TRLA, para la producción de energía eléctrica en barras de central, estarán gravadas con una tasa denominada canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica, destinada a la protección y mejora del dominio público hidráulico”.

El **devengo** del canon se producirá con el otorgamiento inicial y el mantenimiento anual de la concesión de agua para la producción de energía hidroeléctrica (art.9, RD 198/2015), siendo los **contribuyentes** del canon aquellos concesionarios de agua cuyo destino sea la producción de energía hidroeléctrica.

La **base imponible** del canon será el valor económico de la energía producida medida en barras de central. se entenderá por valor económico de la energía producida como la retribución total que obtenga el contribuyente por la energía producida que incorpore al sistema eléctrico durante cada año natural –o fracción de año en el primer y último año de la concesión– de funcionamiento de la instalación. se calculará separadamente para cada instalación hidroeléctrica (art.3, RD 198/2015).

El **tipo de gravamen anual** será del 25,5% anual del valor de la base imponible. Estarán exentos del pago de este canon los aprovechamientos hidroeléctricos explotados directamente por la administración competente en la gestión del dominio público hidráulico (art. 112.5, TRLA). Este se reducirá en un 92 por ciento para las instalaciones hidroeléctricas de potencia igual o inferior a 50 MW, y un 90 por ciento para las instalaciones de producción de energía eléctrica de tecnología hidráulica de bombeo y potencia superior a 50 MW, y en la forma que reglamentariamente se determine para aquellas producciones o instalaciones que se deban incentivar por motivos de política energética general (art.112.7, TRLA)

El **periodo impositivo** del canon coincidirá con el año natural, o la fracción del año transcurrido desde el inicio o al cese de la actividad (art.8, RD 198/2015). La **liquidación y pago** se realizarán el mes de marzo de cada año natural, estando el contribuyente obligado a autoliquidar el canon e ingresar la cuota correspondiente al año natural anterior (art.10, RD 198/2015).

La **recaudación** será realizada por el Organismo de cuenca (art. 112 bis 8 del TRLA) y lo recaudado se dividirá de la siguiente manera (art.12, RD 198/2015).

- El 2 % del importe de la recaudación neta, tendrá la consideración de ingresos del Organismo de Cuenca.
- El 98 % del importe de la recaudación neta se ingresará en el Tesoro. Los PGE destinarán lo recaudado a actuaciones de protección y mejora del dominio público hidráulico, (art. 14 del RD 198/2015),

En el art. 14 se definen aquellas actuaciones de carácter medioambiental a las cuales habrá de destinarse la totalidad de la cuantía recaudada que permitan la gestión más eficaz y sostenible del recurso, racionalizando la utilización del dominio público hidráulico. se entenderá por protección y mejora del dominio público

hidráulico las actividades que debe realizar la AGE con competencia en la gestión de las cuencas que discurren por más de una comunidad autónoma, dirigidas a un triple objetivo:

- conocer las presiones sobre las masas de agua derivadas de la actividad humana
- corregir el estado de las masas de agua y el deterioro del dominio público hidráulico
- desarrollar adecuadamente las funciones de control y vigilancia del dominio público hidráulico y de policía de aguas.

En el mismo artículo se enumeran una serie de actividades dirigidas a cumplir los objetivos enunciados anteriormente: medición, análisis y control de consumos de agua reconocidos en las concesiones, actividades de gestión que permiten la utilización del dominio público hidráulico por particulares, modernización, mantenimiento y actualización del Registro de aguas, revisión de autorizaciones y concesiones, vigilancia y control del régimen de concesiones seguimiento y vigilancia del estado de las masas de agua, conservación y mejora de los cauces del dominio público hidráulico y actualización y revisión de la planificación hidrológica de la demarcación .

Canon de control de vertidos

Está recogido en el art.113 del TRLA y en los art. 289 a 295 del RDPH. Según el art 113 del TRLA:

“Los vertidos al dominio público hidráulico estarán gravados con una tasa destinada al estudio, control, protección y mejora del medio receptor de cada cuenca hidrográfica, que se denominará canon de control de vertidos”

Constituye el **hecho imponible** la realización de vertidos al dominio público hidráulico; serán sujetos **pasivos** quienes lleven a cabo el vertido (art. 113.2, TRLA), ya sea como titulares de las autorizaciones de vertido o como responsables de vertidos no autorizados (art 290, RDPH).

Es un **canon de carácter finalista**, por lo que el organismo de cuenca adoptará las medidas necesarias para acreditar el cumplimiento del destino de la tasa a la realización de las actuaciones que correspondan, siendo al menos las siguientes (art. 289, RDPH):

- Vigilancia del cumplimiento de las condiciones de las autorizaciones de vertido a través de los planes de inspección en cumplimiento del artículo 94 del TRLA.
- Vigilancia del cumplimiento de los objetivos ambientales a través de los programas de seguimiento del estado de las aguas conforme a lo previsto en el Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, por el que se establecen los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales y las normas de calidad ambiental.
- Mantenimiento del sistema de intercambio de información sobre vertidos y calidad de las aguas en cumplimiento del artículo 15 del TRLA.

El canon de control de vertidos será independiente de los cánones o tasas que puedan establecer las Comunidades Autónomas o las corporaciones locales para financiar obras de saneamiento y depuración.

El **importe del canon** será el producto del volumen de vertido autorizado por el precio unitario del control de vertido, conforme el procedimiento descrito en el anexo IV del RDPH y habrá de constar en la autorización de vertido (art.291). El **devengo** se realizará a fecha del 31 de diciembre de cada año.

La **recaudación** la realizará el organismo de cuenca. No obstante, la Agencia Estatal de Administración Tributaria podrá asumir la recaudación mediante una encomienda de gestión. La cantidad recaudada será

puesta a disposición del organismo de cuenca en los términos señalados en el convenio suscrito (art.293, RDPH)

2.1.2.3. Administración autonómica

Las Comunidades Autónomas disponen de un cierto margen fiscal para el desarrollo de tributos propios, aun siendo la potestad originaria de establecer tributos exclusiva del Estado (art.133 de la Constitución Española). Además, la Ley Orgánica 8/1980 expone en su art.6 que podrán establecer sus propios tributos siempre y cuando no recaigan en hechos imponibles ya gravados por el Estado o por las Corporaciones locales. En el caso de las Corporaciones locales podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserve a las Corporaciones locales, siendo el caso de la depuración y el saneamiento. El Tribunal Constitucional precisa que lo que se prohíbe a través del art.6 es la duplicidad de hechos imponibles (Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo).

Las Comunidades Autónomas han generado un amplio abanico de impuestos propios, dentro de los cuales figuran el llamado grupo de cánones de depuración y saneamiento. Todas las Comunidades, a excepción de Madrid y Castilla-La Mancha han generado tributos englobados bajo esta denominación y cuyo fin general es que los usuarios contribuyan a financiar los costes de construcción, explotación y mantenimiento de los sistemas de depuración y saneamiento. En la Tabla 1 se presentan los diferentes tributos creados por las Comunidades Autónomas englobados bajo esta denominación y su legislación de desarrollo.

Estos tributos son muy heterogéneos tanto en su naturaleza jurídica como en los conceptos que los conforman. Su hecho imponible está basado en el consumo de agua por parte de los usuarios, siendo la base imponible en muchos casos, el volumen de agua facturado o suministrado. (González, ML y Ortiz, E, 2020).

Tabla 1. Cánones de depuración y saneamiento de las Comunidades Autónomas y su legislación de desarrollo.

Comunidad Autónoma	Canon de saneamiento	Legislación relacionada
Cataluña	Canon del agua	Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña.
Galicia	Canon del agua	Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de Aguas de Galicia.
Andalucía	Canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de interés de la comunidad autónoma	Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas.
Asturias	impuesto sobre las afecciones ambientales del uso del agua	Decreto Legislativo 1/2014, de 23 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de tributos propios.
Cantabria	Canon del agua residual	Ley 2/2014, de 26 de noviembre, de abastecimiento y saneamiento de aguas.
La Rioja	Canon de saneamiento	Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja. Decreto 55/2001, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 5/2000.
Murcia	Canon de saneamiento	Ley 3/2000, de 12 de julio, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia e implantación del Canon de saneamiento. Ley 3/2002, de 20 de mayo, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de Tarifa del Canon de saneamiento.
Valencia	Canon de saneamiento	Ley 2/1992, de 26 de marzo, del Gobierno Valenciano, de saneamiento de aguas residuales de la Comunidad Valenciana.
Aragón	Impuesto sobre la contaminación de las aguas	Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón.

Comunidad Autónoma	Canon de saneamiento	Legislación relacionada
Canarias	Canon de vertido	Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas. Decreto 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Control de Vertidos para la Protección del Dominio Público Hidráulico.
Extremadura	Canon de saneamiento	Ley 2/2012, de 28 de junio, de medidas urgentes en materia tributaria, financiera y de juego de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Decreto 157/2012, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del canon de saneamiento de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
Baleares	Canon de saneamiento de agua	Decreto Legislativo 1/2016, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley 9/1991, de 27 de noviembre, reguladora del canon de saneamiento de aguas.
País Vasco	Canon del agua	Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas
Castilla León	Canon de depuración	Ley 12/2002, de 27 de junio, Reguladora del Ciclo Integral del Agua.
Navarra	Canon de saneamiento	Ley Foral 10/1988, de 29 de diciembre, de saneamiento de aguas residuales en Navarra.

Fuentes: *Tributación Autonómica. Medidas 2019. Capítulo III. Ministerio de Hacienda, 2020. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2020*

2.1.2.4. Administración Local

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local en su art. 86.2 declara el abastecimiento y la depuración del agua como servicios esenciales reservados a las Entidades locales. El art.106 establece que estas tendrán autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las Haciendas locales y en las Leyes que dicten las Comunidades Autónomas.

Los entes locales son competentes para establecer las contraprestaciones que deben satisfacer los usuarios finales del agua urbana y en concreto de los servicios de depuración y saneamiento. La naturaleza jurídica de tales contraprestaciones variará en función de la naturaleza jurídica del prestador del servicio (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2020).

Si el servicio es prestado de forma directa por los propios entes locales, la contraprestación será una tasa fijada al amparo del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. En este caso, sólo interviene el ente local en la fijación de la tasa.

En el caso de una gestión indirecta del servicio a través de una empresa pública, privada o mixta la contraprestación de los servicios de agua urbana es una “prestación patrimonial de carácter público no tributario”, también llamada tarifa o precio público.

2.2. INSTITUCIONES Y AGENTES IMPLICADOS

Los agentes implicados en la financiación de las medidas contenidas en los planes hidrológicos son muy numerosos, estando entre ellos los tres niveles de administración pública, numerosos agentes privados como las empresas de agua, comunidades de regantes, etc. y la Unión Europea.

Las Administraciones públicas se encargan de la financiación de las medidas contempladas en los programas de medidas de acuerdo con la distribución competencial en materia de aguas y a las diferentes formas

de colaboración que permite la legislación en vigor, lo que hace que se establezca un intrincado sistema de flujos financieros entre ellas y los demás agentes.

Un resumen de estos agentes y sus roles institucionales se presenta en el Anexo I.

2.3. IMPACTO EN LA POLÍTICA DE AGUAS Y OTRAS POLÍTICAS SECTORIALES

Las propuestas de mejora de la financiación de las medidas contenidas en los planes hidrológicos y en particular las de depuración, saneamiento y reutilización, deben ser consistentes con los objetivos generales de la planificación hidrológica española y la política de aguas, así como con otras políticas ambientales o sectoriales.

Resulta de especial relevancia el refuerzo de los principios expresados en el art.9 de la DMA, para facilitar la consecución de los objetivos ambientales a través la articulación de medios económicos necesarios para la ejecución de los programas de medidas.

Deberá igualmente, asegurarse la compatibilidad y concordancia con todo lo dispuesto en Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, así como cualquier normativa de desarrollo de estas.

Respecto al resto de políticas, debe asegurarse la coherencia con:

1. La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y sus modificaciones, que garantizan la máxima protección ambiental y dan un nuevo impulso al desarrollo sostenible mediante el análisis de los efectos significativos sobre el medio ambiente de los planes, programas y proyectos antes de su adopción, aprobación o autorización; a través de principios tales como los de precaución, acción preventiva y cautelar, corrección y compensación de los impactos y proporcionalidad.
2. Los Planes de Gestión de los espacios naturales protegidos y especialmente de aquellos que forman parte de la Red Natura 2000.
3. La Estrategia de biodiversidad de la UE para 2020 que tiene el objetivo de detener la pérdida de la biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos en la UE para el año 2020 y una visión hacia 2050, año en el que la biodiversidad de la Unión Europea y los servicios ecosistémicos que ofrece deben estar protegidos, valorados y restaurados.
4. El Paquete de Energía y Cambio Climático 2013-2020 de la UE y su continuidad en el Marco sobre clima y energía para 2030, que presenta unos objetivos clave de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (con respecto a 1990) de al menos del 40%, de alcanzar una cuota de energías renovables de al menos el 32% y de una mejora de la eficiencia energética de al menos el 32,5%.
5. El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 que define objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, de penetración de energías renovables y de eficiencia energética y la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

6. El Plan Nacional de Acción de Eficiencia Energética 2017-2020 (en cumplimiento del artículo 24.2 de la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética) y la Directiva (UE) 2018/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética.
7. Los objetivos y medidas establecidos por la Estrategia Española de Economía Circular (España Circular 2030) y el Plan de acción de la UE para la economía circular.
8. Los objetivos y directrices planteados en la Estrategia Europea de Infraestructura Verde y la Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas, que persigue la conectividad ecológica y la funcionalidad de los ecosistemas, la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, la desfragmentación de áreas estratégicas para la conectividad y la restauración de ecosistemas degradados.
9. El desarrollo de la Estrategia Nacional de Restauración de Ríos y otros planes y programas de conservación y recuperación del medio acuático.
10. La implementación de Medidas Naturales de Retención del Agua, de acuerdo con las recomendaciones efectuadas por la Comisión Europea.
11. Las Estrategias Marinas, instrumento fundamental de planificación del medio marino, que surge de la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de junio de 2008 por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva Marco sobre la Estrategia Marina).
12. La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural y el Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad.

3. DIAGNÓSTICO

3.1. ANÁLISIS DEL CONTEXTO

3.1.1. Introducción

El marco de la financiación del programa de medidas es bastante complejo por la confluencia de varias circunstancias, tales como la propia distribución competencial de los servicios del agua entre los tres niveles de administración, el frecuente desacoplamiento de la competencia y la financiación (un ejemplo de ello es la declaración de interés general), la intervención del sector privado a través de las diferentes fórmulas que ofrece la Ley de Contratos, o los numerosos tributos y tarifas que gravan los diferentes servicios a diversas escalas administrativas y territoriales. Cabe indicar, como dificultad adicional, que la información proporcionada por las autoridades competentes y disponible a través de los programas de medidas dista de ser completa.

En los últimos veinticinco años **la AGE ha declarado de interés general y, por tanto, asumido íntegramente la financiación de cientos de medidas incluidas en los planes hidrológicos de cuenca relativas a las materias de depuración y saneamiento**, materias cuya competencia originaria está atribuida por el ordenamiento jurídico a las Comunidades Autónomas y a la Administración Local. Un ejemplo de lo anterior son las obras declaradas de interés general del Estado, y el ingente esfuerzo inversor asociado, que se ha llevado a cabo para dar cumplimiento al Directiva 91/271 relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas.

Corresponde al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico la propuesta y ejecución de la política de aguas, que realiza a través de la DG del Agua y las Confederaciones Hidrográficas. Sin embargo, no está claramente establecido qué tipo de actuaciones deben abordar ambas, lo que ha provocado en años anteriores un **uso de los recursos públicos no optimizado**. Por otra parte, las Sociedades Estatales creadas para la construcción, explotación y ejecución de obra pública hidráulica son una herramienta clave en la política del agua en relación con las obras de depuración, saneamiento y reutilización, ya que por su carácter de sociedades de capital (íntegramente del Estado) pueden ofrecer un nuevo modelo de financiación de las obras públicas con posibilidad de acceder a la inversión privada para la financiación de las obras que realizan. Son por tanto un recurso muy útil para **equilibrar las deficiencias del sistema de financiación de la AGE en las obras de depuración y saneamiento**, obras que en origen no son de su competencia lo que justifica que la misma carezca de las herramientas tributarias totalmente adecuadas, y ofrecen al mismo tiempo una mayor flexibilidad operativa para articular soluciones de colaboración con usuarios de las futuras actuaciones que se le encarguen, usuarios que pueden ser otras Administraciones competentes para la prestación del servicio de saneamiento y depuración.

Así mismo, la DMA en su art. 9, establece la necesidad de incorporar el principio de **la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua**, incluidos los costes medioambientales y los costes del recurso. Esta Directiva también incluye el **principio de que quien contamina paga**, siendo ambos claves en la política de aguas, especialmente en las materias de depuración y saneamiento. Además de la recuperación de los costes, la Directiva pretende que se trasladen a los usuarios los incentivos necesarios para asegurar un uso eficiente de los recursos, partiendo de que todo uso del agua produce su deterioro y contaminación, por lo que es razonable que el usuario se sensibilice en mayor medida si conoce el coste de esos servicios y la necesidad de racionalizar el uso de los recursos como el agua.

Los estudios realizados en España hasta la fecha ponen de manifiesto que la aplicación de tales principios es sólo parcial, especialmente cuando se contabilizan las externalidades ambientales. Si bien la DMA no obliga a la plena recuperación de costes en tanto que pueda asegurar un uso eficiente de los recursos y el logro de los objetivos ambientales, conviene resaltar que la fracción no cubierta por los usuarios ha de correr a cargo de los presupuestos públicos, por lo que cualquier exención debe quedar claramente justificada y fundamentada en criterios objetivos de interés público y equidad social y territorial.

Finalmente, y no menos importante, además de los requerimientos impuestos por la normativa europea, debe tenerse en cuenta el marco económico y presupuestario en el que en los últimos años se ha situado la AGE, marcado por unas **fuertes restricciones presupuestarias** que suponen que el gasto público ha de ajustarse a los principios de eficiencia y de eficacia, y a la restricción de que **las medidas financiadas por la AGE han de ser incuestionablemente merecedoras de la declaración de interés general**.

3.1.2. Distribución competencial y financiera de los servicios del agua

Como se ha indicado en apartados anteriores, la **financiación del sector del agua en España y de las medidas contenidas en los programas de medidas** se caracteriza por la participación de múltiples agentes públicos y privados, que varían en función de la distribución competencial establecida y de las diferentes formas de colaboración y financiación que contempla el marco legislativo.

Entre estos agentes se encuentran los tres niveles de administración pública, municipal, autonómica y estatal, así como empresas y colectivos privados; siendo también de importante consideración, la financiación por parte de la Unión Europea, a través de los Fondos Estructurales y de Cohesión. Por otro lado, tanto las entidades públicas como los organismos privados han desarrollado instrumentos tributarios y tarifarios que repercuten parte de las inversiones financiadas a los diferentes usuarios del recurso.

Se ha llevado a cabo un análisis general en el que se ha identificado a los principales agentes responsables de la financiación de los distintos servicios del agua, clasificados según la metodología empleada en el estudio para el establecimiento de criterios homogéneos en el cálculo de la recuperación de costes de los planes del segundo ciclo, que diferencia entre aquellos servicios que son imputables a los usuarios y los que no lo son.

Se hace un repaso completo que incluye, tanto el ciclo urbano del agua -en el que se insertan las actuaciones de depuración y saneamiento- como los servicios en alta y distribución de agua para riego, que pueden formar parte de las medidas de reutilización. Finalmente, se repasan los servicios no directamente imputables a usuarios para completar una visión integral del sector.

Servicios imputables a los usuarios

- Los **servicios en alta** se refieren a la captación, el almacenamiento y el transporte del agua en alta, realizado por medio de las obras de regulación y conducción. Dentro de este grupo se encuentran los siguientes:
 - **Servicios de distribución de agua en alta:** se corresponden con las fases de captación, almacenamiento, embalse y transporte del agua superficial en alta por medio de infraestructuras de regulación y conducción.

Son competencia de la AGE y suelen ser prestados por las Confederaciones Hidrográficas en las cuencas intercomunitarias y por las agencias del agua de las Comunidades Autónomas en las cuencas intracomunitarias. Respecto a su financiación se pueden dar las siguientes modalidades:

- Por el Organismo de Cuenca con fondos propios.
- Por la DGA directamente o a través de las Confederaciones Hidrográficas mediante encomienda de gestión.
- Por las Sociedades Estatales mediante sus diferentes modalidades de financiación.

Este tipo de infraestructuras presenta como figuras de recuperación de costes, el canon de regulación y la tarifa de utilización de agua, definidas ambas en el Título IV del TRLA y que serán desarrolladas en puntos posteriores del documento.

- **Autoservicios del agua:** en este caso los servicios de aducción y regulación son atendidos por los propios usuarios, por lo que el agente que realiza la extracción y el beneficiario son idénticos. En este caso, el ente financiador y el ente gestor coinciden, por lo que no se aplica ninguna figura de recuperación de costes.

- Los servicios **de agua en baja** se dan a partir del punto de toma del recurso en alta y se corresponden con el tratamiento y distribución al usuario final, así como el alcantarillado y depuración:

- **Servicios urbanos:** se refiere a la distribución urbana de agua (tratamiento y distribución de agua potable) y el saneamiento (alcantarillado y depuración de aguas residuales).

Son de competencia municipal y los pueden prestar directamente, en régimen de mancomunidad, o de forma indirecta a través de empresas públicas, mixtas o privadas en régimen de concesión u otros. Las Comunidades Autónomas pueden acudir en auxilio de las Entidades Locales en la prestación de servicios de agua urbanos, mediante el establecimiento de convenios, o bien mediante la declaración de las infraestructuras y servicios como de interés general para la Comunidad Autónoma. Respecto a su financiación se identifican los siguientes agentes:

- Administración autonómica: mediante inversión directa con fondos propios previa declaración de obra de interés general de la Comunidad Autónoma o mediante transferencias a Entidades Locales.
- Entidades privadas: las empresas de abastecimiento y saneamiento acometen también inversiones de capital en los servicios urbanos del agua.
- La DGA: mediante inversiones directas, a través de Confederaciones Hidrográficas o Sociedades Estatales, previa declaración de obra de interés general.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que, a través de las diputaciones provinciales, cofinancian infraestructuras y actuaciones que llevan a cabo los municipios para la prestación de servicios urbanos de agua, principalmente actuaciones sobre alcantarillado.

Estos servicios están gravados en su mayoría por tasas (gestión directa), tarifas (gestión indirecta) y diferentes cánones gestionados por las Administraciones autonómicas (cánones de saneamiento, canon del agua, etc.).

- **Servicios de distribución de agua para riego:** incluye la conducción del agua a partir del punto de toma del recurso en alta y su distribución dentro de la zona regable. En general son las comunidades de regantes las que prestan estos servicios. Los principales agentes financiadores son los siguientes (Confederación Hidrográfica del Júcar, 2015):
 - Colectivos de riego o comunidades de regantes con fondos propios que se financian mediante las derramas que cobran a los regantes.
 - Comunidades Autónomas: con fondos propios obras de su competencia o declaradas de interés regional.

- AGE: con fondos propios en obras de su competencia o declaradas de interés general.
- Sociedades Estatales: mediante las diversas formas de financiación y repercusión de costes que presentan.
- Unión Europea mediante Fondos Europeos y Fondos Estructurales. Ayudas destinadas a la mejora de las estructuras agrarias previstas en los Programas Operativos o en las Iniciativas Comunitarias y cofinanciados entre el fondo europeo, fondo autonómico y estatal.

El principal instrumento de recuperación de costes son las tarifas o derramas que las comunidades de usuarios gravan a los agricultores.

- Entre aquellos **servicios del agua** que proporcionan recursos **no convencionales** se encuentran principalmente la desalación y la reutilización del agua. Respecto a su órgano competente, este puede variar, pudiendo ser un ente privado en régimen de autoservicio, estatal, autonómico o municipal.
 - **Desalación:** en el caso de las cuencas intercomunitarias, las obras de desalación se financian a través de la AGE, principalmente a través de las Sociedades Estatales. Pero es posible también su financiación por parte de Comunidades Autónomas y entes privados en régimen de autoservicio. Referente a la recuperación de costes, su principal figura es la tarifa, bien establecida por las Sociedades Estatales mediante convenio o aplicada directamente por entes autonómicos, municipales o empresas privadas (MAPAMA, 2016).
 - **Reutilización del agua:** la financiación de estas instalaciones es variada, no existiendo un modelo de tarificación común para estos servicios. En algunos casos los usuarios suelen sufragar una parte de los costes de inversión y asumen la totalidad de los costes de explotación y en otros se han desarrollado estructuras tarifarias, por parte de las Comunidades Autónomas para gravar estos servicios (MAPAMA, 2016).

Servicios no imputables a los usuarios

El otro grupo en el que se han dividido las medidas en el segundo ciclo de planificación a efectos de financiación y recuperación de costes incluye a aquellas que no pueden ser repercutidas en su totalidad a un usuario en concreto o bien benefician al conjunto de la sociedad. Por ello se repercuten vía impositiva a todos los ciudadanos con cargo al Tesoro Público. se incluyen dentro de este grupo las siguientes:

- **Defensa contra avenidas:** se refiere a la regulación de los ríos en cabecera, mediante presas y embalses (laminación de avenidas), y a todas las actuaciones que se realizan en los ríos y sus márgenes con el objetivo de prevenir avenidas, evitar inundaciones y mitigar sus impactos. Este tipo de actuaciones son competencia de la AGE y son llevadas a cabo por las Confederaciones Hidrográficas, no llevando asociado ningún instrumento de recuperación de costes.

Cabe destacar que existen múltiples obras de regulación, sea cual fuere el uso principal, que contribuyen a la protección frente avenidas, es por ello que el Estado puede ser considerado beneficiario de la obra hidráulica. Por lo anterior, cada una de las Confederaciones Hidrográficas tiene un porcentaje asumido para ciertas obras de regulación que será financiado directamente por el Estado.

- **Defensa medioambiental:** determinadas actividades dirigidas a la protección y recuperación del medio ambiente hídrico y sus ecosistemas asociados. Incluye, por ejemplo, el control de los vertidos, la guardería fluvial, la recuperación de cauces y humedales.

Cabe destacar que este tipo de actividades presenta los denominados cánones finalistas para la protección y mejora del dominio público hidráulico, en el caso de las cuencas intercomunitarias

está el canon de utilización de bienes del dominio público hidráulico, el canon de control de vertidos y el canon de utilización de las aguas continentales para obtención de energía eléctrica. En el caso de las cuencas intracomunitarias, algunas de ellas han desarrollado instrumentos a tal efecto.

- **Gestión de la Administración del agua en general:** engloba la administración pública del agua en la medida en que no está incluida en los epígrafes anteriores. Contiene por ejemplo la gestión de las concesiones por el uso del dominio público hidráulico por parte de los organismos de cuenca y la planificación hidrológica, las redes de medida para la monitorización hidrológica y de los indicadores de calidad de las masas de agua.

Existen algunos organismos, como las Confederaciones Hidrográficas que presentan ciertas tasas ligadas a la realización de actuaciones y trámites de carácter administrativo, como la tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de obras, tasa por explotación de obras y servicios, tasa por informes y otras actuaciones y tasa por redacción y confrontación de proyectos.

Como se aprecia en la Tabla 2, **la actividad que presenta la AGE en la financiación de los servicios del agua es sumamente activa**, interviniendo en todas las fases del ciclo del agua.

Tabla 2. Agentes financiadores de los servicios del agua y herramientas de recuperación de costes.

Fase del ciclo	Servicio	Entidad competente	Agentes Financiadores	Herramienta de RC
Servicios en alta	Distribución en alta (extracción, embalse y distribución)	- AGE - CCAA (intracomunitaria)	- Organismo de Cuenca - DGA - Sociedades Estatales	- Canon de Regulación - Tarifa Utilización del Agua - Convenios y tarifas Sociedades Estatales - Tarifas otros Operadores en Alta
	Autoservicio		- Entidad privada	
Servicios en baja	Distribución urbana (tratamiento y distribución)	- Entidades Municipales - CCAA (IG)	- DGA y/o Confederaciones Hidrográficas - Sociedades Estatales - CCAA - EEMM - Entidades privadas	- Tasas y tarifas de abastecimiento
	Distribución de agua para riego (distribución en zona regable)	- Colectivos de riego o comunidades de regantes	- DGA - Confederaciones Hidrográficas - Sociedades Estatales - CCAA - Colectivos de riego	- Tarifas, cuotas y derramas para riego - Convenios y tarifas Sociedades Estatales
	Saneamiento (alcantarillado y depuración)	- Entidades Municipales - CCAA (IG)	- DGA - Confederaciones Hidrográficas - Sociedades Estatales - Ministerio de Hacienda - CCAA - Entidades municipales - Entidades privadas	- Tasas de alcantarillado - Tasas y tarifas de saneamiento locales - Cánones de Saneamiento Autonómico

Fase del ciclo	Servicio	Entidad competente	Agentes Financiadores	Herramienta de RC
Obtención de recursos no convencionales	Desalación	- AGE - CCAA - Entidades municipales - Entidades privadas	- DGA - Confederaciones Hidrográficas - Sociedades Estatales - CCAA - Entidades municipales - Entidades privadas	- Convenios y tarifas - Sociedades Estatales - Tarifas Desalinización - Operadores Autonómicos y Locales
	Reutilización	- AGE - CCAA - Entidades municipales - Entidades privadas	- DGA - Confederaciones Hidrográficas - Sociedades Estatales - CCAA - Entidades municipales - Entidades privadas	- Convenios y tarifas - Sociedades Estatales - Tarifas Desalinización - Operadores Autonómicos y Locales
Defensa contra avenidas		- AGE	- DGA - Confederaciones Hidrográficas - Sociedades Estatales	
Defensa medioambiental		- AGE - CCAA	- DGA - Confederaciones Hidrográficas - Sociedades Estatales - CCAA	- Cánones autonómicos - Cánones estatales (Canon de utilización, Canon de control de vertidos y el Canon de utilización de energía hidroeléctrica)
Administración		- AGE - CCAA - Entidades Municipales	- DGA - Confederaciones Hidrográficas - CCAA - EELL	- Tasas sobre actuaciones y trámites administrativos.

Fuentes diversas, elaboración propia

3.1.3. Participación de la AGE en la financiación de los programas de medidas

En la base de datos de los planes hidrológicos PH-Web¹ en la que se recogen los programas de medidas de los planes hidrológicos están registradas un total de 5.766 medidas financiadas por la Administración General del Estado competente en política de agua (en adelante AGE²) y distribuidas entre la Dirección General del Agua (DGA), Confederaciones Hidrográficas y Sociedades Estatales. Según los datos de PH-Web se han finalizado o están ya comenzadas un total de 3.565 (con un presupuesto asociado de 9.452 millones de euros), quedando pendientes de iniciación 2.201 actuaciones con una inversión asociada de 11.480 millones de euros. La inversión total atribuida a la AGE asciende a 26.586 millones de euros, de los cuales se han ejecutado 9.452 millones, estando pendientes 17.131 millones de euros³.

¹ PH-web: <https://servicio.mapama.gob.es/pphh/>

² Se emplea la denominación de Administración General del Estado competente en política de agua, término empleado en el *Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales* en su adscripción al entonces Ministerio para la Transición Ecológica. La Dirección General del Agua, de la que dependen es la encargada de desarrollar las funciones derivada de esta adscripción.

³ Actualizada con fecha del 28 de octubre de 2019. En estas cifras no están incluidas las inversiones programadas con cargo a otros órganos de la Administración General del Estado.

Respecto a las medidas de saneamiento, depuración y reutilización, resultan para su consideración un total de 3.695 medidas, de las cuales 542 están total o parcialmente financiadas por la AGE. Como consecuencia del avance en la ejecución del Plan, 85 medidas del paquete anterior se consideran finalizadas y otras 202 en marcha. La inversión total correspondiente a la AGE asciende a 3.037 millones de euros (11,4% del total), de los cuales se han ejecutado 445 millones, y estarían pendientes de ejecución otros 2.591 millones de euros, lo que representa un 15,1% de la inversión pendiente. Debe apuntarse que las medidas de depuración y saneamiento deben considerarse en el paquete de cumplimiento de objetivos ambientales, mientras que las de reutilización -que pueden responder a objetivos diversos o múltiples- pueden estar adscritas a otros paquetes, en particular al de satisfacción de las demandas.

Tabla 3. Número de medidas financiadas por la AGE e inversión asociada (en millones de euros) a los objetivos de la planificación.

Clasificación	nº medidas	Inversión real (M €)	Inversión real AGE (M €) ⁴	Inversión Ejecutada AGE (M €)	Inversión Pendiente AGE (M €)
Cumplimiento objetivos ambientales (1 a 10)	2.026	14.613	12.395	3.853	8.542
Gobernanza y conocimiento (11)	933	1.208	1.177	570	607
Satisfacción de demandas (12)	699	9.361	8.646	3.939	4.707
Fenómenos extremos (13 a 18)	1.576	2.405	2.130	654	1.476
Otros usos asociados al agua (19)	532	3.191	2.238	438	1.800
Total financiadas AGE	5.766	30.778	26.586	9.455	17.131
Inversión Saneamiento, Depuración y Reutilización	542	3.776	3.037	446	2.591

Fuente: base de datos PH-Web⁵

Las medidas en las que participa la AGE como ente financiador atienden a una primera clasificación en dos grupos, establecida en función de si se encuadra dentro de aquellas competencias asignadas al Estado a través del art.149 de la CE, o si por el contrario no se integran dentro de ese ámbito y, por lo tanto, son competencia de otra Administración Pública o entidad privada.

Esta diferenciación es de suma importancia, tanto para dar cumplimiento al art.9 de la DMA como para establecer unos criterios y mecanismos eficientes de financiación en atención a las diferentes implicaciones legales y competenciales que entraña cada una.

En lo que se refiere a las **medidas competencia de la AGE en función de lo dispuesto en el art 149 de la Constitución**, posteriormente desarrollado en el TRLA que articula las atribuciones y funciones de cada uno de los organismos (ver sección 2.1.2), lo cierto es que, en la práctica no se ha establecido ningún tipo de mecanismo o criterio de reparto de las actuaciones sobre la de tales atribuciones.

⁴ Un porcentaje variable de las medidas presenta cofinanciación de la AGE y otras Administraciones Públicas y/o particulares. Por ello la inversión comprometida por la AGE es inferior a la inversión total asociada a las medidas.

⁵ Actualizada con fecha del 28 de octubre de 2019.

En general, la DGA ha asumido responsabilidades financieras que va más allá de sus atribuciones, frecuentemente impulsada por criterios de urgencia. Considerando que, como órgano del Estado, no cuenta con presupuesto de ingresos propio - por el principio de unidad de caja todo ingreso que perciba pasará a formar parte del Tesoro Público, incluidos los Fondos Europeos, si los hubiere- las actuaciones ejecutadas o financiadas directamente por la DGA están sujetas a los siguientes condicionantes:

- Si existe un instrumento de recuperación de costes del régimen financiero que, como se ha visto anteriormente, son recaudados y gestionados por las Confederaciones Hidrográficas, dicha inversión va a ser repercutida -al menos, parcialmente- a los usuarios, constituyendo una vía de financiación indirecta del ejercicio competencial de la DGA a través de dichos organismos.
- Si no existe un instrumento de recuperación de costes para esa medida, la DGA estará aportando financiación a fondo perdido. En el supuesto caso de que dicha medida constituya un beneficio para la sociedad en su conjunto o no se pueda identificar un usuario determinado, parece adecuado que le corresponde al Estado asumir el coste. Cuestión distinta es que, siendo identificables las presiones y agentes causantes de los impactos que se pretenden mitigar con la medida, no se haya establecido un mecanismo de recuperación de costes. En tal caso, se estaría renunciando a mejorar el balance presupuestario por vía la recaudación de tributos, y a una correcta aplicación de los principios de recuperación de costes y de quien contamina paga, sin olvidar la posibilidad justificada de acogerse a lo dispuesto en el art. 9.4 de la DMA para no repercutir la totalidad de los costes a una determinada actividad del uso del agua, informando en los planes hidrológicos de cuenca los motivos de tal decisión.

Respecto a las **medidas que no son atribuibles a la AGE, en virtud del art.149 de la Constitución**, la participación viene dada por la competencia adquirida mediante las declaraciones de obra de interés general establecida en el art. 149.1.24 de la propia Constitución. La idoneidad del uso del interés general como mecanismo para asumir la titularidad pública de determinadas actuaciones -y las obligaciones financieras que de ello se derivan- es controvertida, pero su análisis no es objeto del presente estudio.

Sí es objeto del presente informe analizar vías y criterios de financiación para las obras ya declaradas, de tal manera que se optimicen los recursos de las diferentes Administraciones a la vez que se cumplen los objetivos de la planificación.

3.1.4. Mecanismos de financiación disponibles por la AGE

Toda actuación financiada por la DGA y las Confederaciones Hidrográficas habrá de acogerse a lo dispuesto en los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio correspondiente. Ambas pertenecen al sector público administrativo por lo que presentan presupuestos limitativos. Las Sociedades Estatales al integrarse dentro del sector público empresarial presentan presupuestos estimativos, por lo que los derechos que se reconozcan en el ejercicio pueden ser superiores a las cantidades que inicialmente se presupuestaron.

El Presupuesto de gastos de la DGA y Confederaciones Hidrográficas responde a una triple clasificación: orgánica, económica y por programas. La **clasificación orgánica** agrupa los créditos asignados por centros gestores, que son aquellas unidades orgánicas con diferenciación presupuestaria y responsabilidad en su gestión. En este caso participan como centros gestores el Estado, en el que se integra la DGA y las diferentes Confederaciones Hidrográficas.

La **clasificación económica** organiza los gastos atendiendo a su naturaleza económica, distinguiendo las operaciones corrientes, las de capital, las financieras y el Fondo de Contingencia. La clasificación cuenta con diversos niveles, siendo el primero de ellos la clasificación en nueve capítulos:

- Capítulo 1: Gastos de personal
- Capítulo 2: Gastos en bienes corrientes y servicios
- Capítulo 3: Gastos financieros
- Capítulo 4: Transferencias corrientes
- Capítulo 5: Fondo de contingencia y otros imprevistos
- Capítulo 6: Inversiones reales
- Capítulo 7: Transferencias de capital
- Capítulo 8: Activos financieros
- Capítulo 9: Pasivos financieros

En la **clasificación por programas** la asignación de recursos financieros se efectúa en función de las necesidades establecidas por las políticas de gastos que delimitan y concretan las distintas áreas de actuación del Presupuesto, es decir, agrupa el gasto atendiendo a la consecución de determinados objetivos preestablecidos que pueden tener por finalidad la producción de bienes y servicios, el cumplimiento de obligaciones específicas o la realización de las demás actividades encomendadas a los centros gestores de gasto (MIN-HAFP, 2018). A continuación, se describen aquellos en los que interviene la AGE con competencia en agua:

- **Programa 452 A- Gestión de infraestructuras del agua:** de forma general se puede decir que en este programa se integran los créditos destinados a la generación y mantenimiento de infraestructura hidráulica destinada a proporcionar el suministro de agua, así como aquellas actuaciones destinadas a dar respuesta a los fenómenos meteorológicos extremos, en especial inundaciones y sequías.
- **Programa 456-Calidad del agua:** incluye aquellas medidas destinadas al cumplimiento de la DMA, destacando aquellas para dar cumplimiento a la Directiva de aguas residuales.
- **Programa 456 M-Normativa y ordenación territorial de los recursos hídricos:** es gestionado por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y por la DGA, dependiente de aquella. La participación de la DGA en este programa se centra en el apoyo a las Sociedades Estatales, mediante la línea de actuación de gestión integrada del dominio público y de los recursos hídricos.
- **Programa 000X:** es un programa instrumental, destinado a recoger las “transferencias internas” realizadas entre los diferentes subsectores con presupuesto limitativo que se integran en los Presupuestos Generales del Estado. En la descripción del Programa 456 A de calidad del agua de los Presupuestos de 2018 se indica que las inversiones para la realización de actuaciones de saneamiento y depuración, en el marco del PLAN CRECE, se repartirán entre el P 456 A y el 000X mediante la realización de transferencias de capital a las Confederaciones Hidrográficas.

Tabla 4. Clasificación de los programas de gasto en los que interviene la AGE con competencia en agua.

Área de Gasto	Política de gasto	Programa	Tipología	Denominación
4. Actuaciones de carácter económico	45.Infraestructuras.	452 A	Finalista	Gestión de infraestructuras del agua
		452 M	Instrumental y de gestión	Normativa y ordenación territorial de los recursos hídricos
		456 A	Finalista	Calidad del agua

000X. Transferencias internas

Fuente: Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2018

Por lo anterior, los créditos de gasto destinados a la financiación de las medidas deberán clasificarse en función del programa que le corresponda y en el capítulo económico en el cual haya que incluirlo.

A continuación, se enumeran las **diferentes vías de financiación** que presenta cada uno de los organismos objeto de estudio:

Dirección General del Agua:

- Financiación directa a través del capítulo 6 de Inversiones reales.
- Financiación indirecta a través de las Confederaciones Hidrográficas, Sociedades Estatales y otras AAPP con cargo a los capítulos 4 y 7, de transferencias corrientes y de capital.
- Financiación de las Sociedades Estatales a través del capítulo 8 de activos financieros mediante compra de acciones y participación del Sector Público.

Confederaciones Hidrográficas:

- Directamente con cargo a sus fondos propios a través del capítulo 6, de Inversiones reales.
- Indirectamente a través de Sociedades Estatales u otras Administraciones públicas con cargo a los capítulos 4 y 7, de Transferencias corrientes y de capital.

Sociedades Mercantiles Estatales:

Las Sociedades Estatales presentan un amplio abanico de fuentes de financiación, que, junto con la posibilidad de retribuir a los usuarios vía tarifa la inversión realizada, ofrece a la DGA y Confederaciones Hidrográficas la posibilidad de ejecutar y operar obras hidráulicas yendo más allá de las posibilidades de financiación que presenta el sector público administrativo. La proporción y/o combinación de cada una podrá ser variable y quedará previamente establecida en los respectivos convenios. Las diferentes fuentes de financiación a las que pueden recurrir las Sociedades Estatales son^{6,7}:

- Fondos Europeos: en caso de que una actuación fuese susceptible de financiación con fondos de la Unión Europea, la Sociedad asegurará los procedimientos establecidos para la obtención de estos, no pudiendo adjudicar el correspondiente contrato de ejecución de obra en tanto no exista confirmación de la concesión de la ayuda en cuestión del Ministerio responsable.
- Fondos propios de la Sociedad.
- Aportaciones de Administraciones públicas: en estos casos, se formalizará con las instituciones que lleven a cabo las citadas aportaciones, los convenios o conciertos necesarios para la

⁶ <https://www.acuaes.com/formas-de-actuacion>

⁷ <http://www.acuamed.es/es/formas-de-actuacion>

instrumentación de estas, no pudiendo adjudicar el correspondiente contrato de ejecución en tanto no se formalice el convenio.

- Aportaciones de usuarios: estas tendrán carácter de tarifas anticipadas, que reducirán las tarifas a cobrar durante el periodo de explotación.
- Endeudamiento de la sociedad estatal y repercusión a los usuarios con cargo a tarifas.

3.1.5. Figuras tributarias de recuperación de costes en el marco de actuación de la AGE

Como se ha visto anteriormente, existen diversas herramientas de recuperación de los servicios de gestión del dominio público hidráulico realizados por el Estado que se encuentran descritas en Título VI del TRLA y que, en todos los casos, son recaudadas y gestionadas por las Confederaciones Hidrográficas. Las figuras tributarias, por su finalidad, se pueden dividir en tres tipologías:

- **Herramientas de recuperación de costes financieros**, caso del canon de regulación y la tarifa de utilización de agua, cuya finalidad es la de compensar el gasto en infraestructura, su explotación y el funcionamiento de los servicios relacionados.
- **Herramientas de recuperación de costes ambientales**, establecidas con la finalidad de protección y mejora del medio ambiente, como el canon de utilización de bienes del dominio público hidráulico, el canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica y el canon de control de vertidos.
- **Herramientas de recuperación de costes de actuaciones de carácter administrativo**: entran dentro de este grupo la tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de obras, tasa por explotación de obras y servicios, tasa por informes y otras actuaciones y la tasa por redacción y confrontación de proyectos

Según el RAPA (art. 67 y 68), los tributos enunciados en los puntos 1 y 3 financiarán los gastos del Organismo de cuenca, mientras que lo recaudado a través de las herramientas descritas en el punto 2, se destinará a actividades de protección y mejora del medio ambiente.

A continuación, se describen brevemente cada una de las figuras tributarias (ver también sección 2.1.2.2), que forman parte del presupuesto de ingresos de las Confederaciones Hidrográficas e incluidas en el artículo 30 de Tasas, capítulo 3 de Tasas, Precios Públicos y otros ingresos. En esta descripción se incluyen también ciertas consideraciones enunciadas en el documento de «Primera evaluación de la idoneidad de los instrumentos de recuperación de costes de los servicios del agua en España» (MITECO, 2016):

- **Canon de regulación y tarifa de utilización de agua** (art.114, TRLA): son dos figuras de elevada importancia con respecto a la cantidad recaudada. Gravan a los beneficiarios de obras de regulación y de obras hidráulicas específicas, constituyendo un instrumento de recuperación de costes financieros para los servicios de agua en alta, competencia de la AGE.

En lo que respecta a lo enunciado por el estudio de idoneidad se resalta el hecho de que la recuperación de costes dista mucho de ser total, oscilando en el caso del canon de regulación entre el 12% y el 52% entre las diferentes cuencas. Así mismo resalta el hecho de que los índices de recuperación de costes son menores para el sector agrícola que para el urbano y el industrial. También se señala que es posible que las figuras de recuperación de costes financieros admitan un elevado nivel de subvención por parte del Estado y recauden una cantidad significativamente

menor a la inversión de la obra en cuestión, pudiendo existir diferencias en la contribución de los diferentes usos.

- **Herramientas de recuperación de costes ambientales:** existen tres instrumentos de carácter finalista cuya recaudación debe utilizarse para la protección y mejora del medio ambiente:

- **Canon de utilización de bienes del dominio público hidráulico** (art.112, TRLA): grava la utilización, ocupación y aprovechamiento de los bienes del dominio público hidráulico incluidos en los párrafos b) y c) del artículo 2, quedando exentos los concesionarios de aguas de por la ocupación o utilización de los terrenos de dominio público necesarios para llevar a cabo la concesión. El cálculo de su cuantía se produce sobre el beneficio generado por la utilización, ocupación y aprovechamiento.

El documento de idoneidad indica que al ser un instrumento de carácter finalista que grava en función a una actividad y en función al beneficio obtenido, constituye un instrumento de recuperación de costes adecuado y que distribuye adecuadamente los costes entre los diferentes usos. No obstante, al no gravar ninguna presión determinada ni agente causante, se puede decir que su contribución al logro de los objetivos ambientales es escasa.

- **Canon de control de vertidos** (art.113): grava los vertidos a dominio público hidráulico, estén autorizados o no. Después del canon de regulación es la figura tributaria que más recaudación genera. Constituye un muy buen elemento de recuperación de costes que grava la contaminación puntual generada por el uso urbano y el industrial. Según el documento de idoneidad, es el canon mejor valorado de los desarrollados en el Título VI del TRLA.

- **Canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica** (art.112.bis): grava la utilización de las aguas estableciendo un tipo de gravamen del 25,5% sobre el valor económico de la energía hidroeléctrica producida. La recaudación la realizan las Confederaciones Hidrográficas y el importe se reparte entre las Confederaciones Hidrográficas y el Tesoro Público a razón de un 2% y un 98%, respectivamente. La cuantía recaudada por el mismo es bastante elevada; según su Real Decreto de desarrollo el importe total recaudado debe ser utilizado para la protección y mejora del medioambiente a través de los Presupuestos Generales del Estado.

Esta figura constituye una figura de recuperación de costes que grava un uso industrial concreto, el hidroeléctrico, respondiendo a una presión por extracción-desvío de agua.

Respecto a las figuras de carácter ambiental, se aprecia que sólo existe gravamen para los usos urbano e industrial. Así mismo, de todas las presiones antropogénicas que se reconocen en el inventario de presiones, tan sólo presentan figuras la contaminación puntual y la extracción o desvío de agua causada por el uso industrial hidroeléctrico. Siendo posible que haya otras presiones y usos no gravados que estén contribuyendo al mal estado de las masas de agua y al no cumplimiento de los objetivos ambientales.

Aparte de estas figuras, las Confederaciones Hidrográficas presentan también una serie de **tasas destinadas a compensar el gasto de ciertas actuaciones de carácter técnico y administrativo**, como son la tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de obras, la tasa por explotación de obras y servicios y tasa por informes y otras actuaciones y la tasa por redacción y confrontación de proyectos

3.2. RETOS IDENTIFICADOS

Todo lo expuesto anteriormente constituye el marco dentro del cual se ha identificado como un desafío prioritario a abordar la mejora de la eficiencia presupuestaria de los diferentes organismos de la AGE con competencia en política de aguas, lo que puede a su vez concretarse en los siguientes retos.

Reto.1. Habilitación de vías de financiación adecuadas para las medidas de depuración, saneamiento y reutilización.

Los organismos de la AGE que ejercen atribuciones y funciones derivadas de las competencias enumeradas en el art.149.1 de la CE en materia de dominio público hidráulico y política de aguas han tenido y tienen una participación muy activa en la financiación y ejecución de las medidas contenidas en los planes hidrológicos, sean o no de su competencia directa. En el caso de medidas que competen a otras Administraciones como es el caso de las actuaciones de **saneamiento y depuración ha sido común la intervención del Estado mediante la declaración de obra hidráulica de interés general**, fórmula generalmente conducente a una aplicación inadecuada de los principios del art. 9 de la DMA.

Por otra parte, parece no existir un criterio objetivo para el reparto de actuaciones entre dichos organismos lo que ha derivado en situaciones de ineficiencia financiera que derivan, en último término, en una **carga excesiva sobre los Presupuestos Generales del Estado y en limitaciones para la autonomía financiera de las Confederaciones Hidrográficas** para cubrir las tareas de gestión y administración del dominio público hidráulico que tienen encomendadas, cubrir los costes de mantenimiento y renovación de las infraestructuras y abordar nuevos proyectos.

La insuficiencia financiera es, sin duda, una de las causas del **retraso en la ejecución de las medidas programadas**, insuficiente para alcanzar los objetivos programados. Cabe recordar la especial trascendencia de los planes hidrológicos del tercer ciclo, dado que las prórrogas del plazo para la consecución de los objetivos ambientales relativos a las masas de agua no podrán justificarse, como era posible hacer en ciclos anteriores, por dificultades técnicas o a costes desproporcionados.

Reto 2. Mejora de la aplicación del principio de recuperación de costes en las actuaciones de depuración, saneamiento y reutilización.

Desde la entrada en vigor de la DMA, las diferentes Administraciones públicas han establecido elementos tributarios y no tributarios para repercutir a los beneficiarios, en todo o en parte, el coste de prestación de los servicios del agua, en **aplicación de los principios de recuperación de costes y quien contamina paga** fijados en el art. 9 de la citada Directiva. En el marco de actuación del Estado, estos elementos se estructuran en el régimen económico financiero que se desarrolla principalmente en el Título VI del TRLA y en el Título IV de RDPH.

Cabe recordar que la DMA no demanda una recuperación íntegra de los costes, sino que se trasladen a los usuarios los **incentivos necesarios para asegurar un uso eficiente de los recursos**. Por otra parte, más allá de los requerimientos de la Directiva, un contexto presupuestario restrictivo y la equidad social en el reparto de las cargas tributarias aconsejan profundizar en la aplicación de estos principios.

Parece, por tanto, necesario reforzar el sistema tributario que da soporte a la recuperación de costes de los servicios del agua competencia de la AGE, en lo que se refiere a la recuperación de costes financieros y recuperación de costes ambientales. Singularmente, **por su aplicabilidad a las medidas de saneamiento,**

depuración y reutilización, se plantean propuestas generales para una eventual reforma de la tarifa de utilización del agua y el canon de control de vertidos.

3.3. PROPUESTAS IDENTIFICADAS

1.1 MEJORAR LA EFICIENCIA PRESUPUESTARIA Y ANÁLISIS DE ASIGNACIÓN DE MEDIDAS A DIFERENTES ORGANISMOS DE LA AGE CON COMPETENCIAS EN MATERIA DE AGUAS

Para mejorar la eficiencia del gasto público, se hace necesaria una **revisión de la asignación presupuestaria entre los diferentes actores que desarrollan las competencias de la AGE**. Esta reasignación deberá tener como fundamento un reparto más claro de las funciones y atribuciones que debe ejercer cada uno, así como el cumplimiento del art.9 de la DMA referido a la recuperación de costes de los servicios del agua.

Los análisis se realizarán sobre el total de las medidas que cuentan con financiación de la AGE con competencia en la ejecución de obras hidráulicas y gestión del agua (DGA, Confederaciones Hidrográficas y Sociedades Estatales), con especial foco en las medidas de depuración, saneamiento y reutilización. De esta manera quedará caracterizada en su integridad la actuación del Estado en el desarrollo de la política de aguas y el peso relativo y especificidades que presentan estas actuaciones. Los objetivos concretos que se persiguen son los siguientes:

1. Elaborar una **propuesta de reasignación de las medidas financiadas por la AGE entre los diferentes organismos que la integran** en función de las competencias establecidas en la legislación, de la optimización de la recuperación de costes y del organismo receptor de los ingresos generados por los diferentes tributos y tarifas, de la existencia o no de Fondos Europeos asignados a cada medida y de las necesidades de inversión por organismo.

Para ello, se analizará el tipo y grado de intervención de los diferentes organismos de la AGE competente en política de aguas, en comparación con las competencias que estos organismos tienen legalmente atribuidas. Asimismo, se estudiará la regulación de la intervención de las Sociedades Estatales en la ejecución de las medidas, al objeto de mejorar la eficacia presupuestaria de la AGE y la aplicación del principio de recuperación de costes.

En el caso de la ejecución y mantenimiento de las obras hidráulicas que cuentan con instrumentos de recuperación de costes, independientemente de su declaración o no como obra de interés general del Estado, el objetivo es eliminar como norma general la financiación directa de la DGA -que no cuenta con presupuesto de ingresos- y potenciar la intervención de las Sociedades Estatales que junto con las Confederaciones Hidrográficas cuentan con esos instrumentos. Si bien es cierto que el Estado puede recuperar los costes a través de los Organismos Autónomos, parece conveniente que se establezca una correlación directa entre el ente financiador de la medida y el encargado de recaudar y gestionar el tributo para asegurar que el gasto se ajusta a la finalidad que justifica el ingreso y que trasladan adecuadamente los incentivos de eficiencia y la responsabilidad a los usuarios.

2. **Determinar si los tributos de carácter ambiental regulados en la Ley de Aguas están gravando de forma adecuada y proporcional a los usuarios responsables de las presiones** que hacen necesarias las actuaciones del programa de medidas, para valorar el grado de aplicación actual del principio de quien contamina paga y de la recuperación de costes ambientales.

Para ello, en las medidas destinadas al logro de los objetivos ambientales, se realizará un análisis para identificar a **los agentes causantes de las presiones que conducen al mal estado de las masas de agua**, se caracterizará el coste de las externalidades ambientales de las medidas y se correlacionará con el presupuesto asignado a cada medida y la existencia o no de instrumentos tributarios que permiten la recuperación de costes. Complementariamente a lo anterior, se determinarán la tipología y número de aquellas medidas de protección ambiental que no pueden asociarse a una presión y agente específico causante de la misma y que, por tanto, carecen de expectativa clara de recuperación de costes.

Este análisis servirá de base para proponer las bases de una **reformulación del régimen económico-financiero** del TRLA para mejorar la aplicación de tributos, que deberán ser modulados de manera que generen incentivos a un uso eficiente del agua. Estos tributos deben contribuir al sostenimiento de las tareas que de manera ordinaria desarrollan los organismos de cuenca en desarrollo de sus competencias (registros, redes de seguimiento, labores de policía de aguas), así como permitir financiar medidas destinadas a la protección, prevención y corrección de impactos en el Dominio Público Hidráulico que carecen de un beneficiario específico y que, por tanto, habremos de soportar solidariamente.

2.1 ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS PARA GARANTIZAR LA APLICACIÓN GENERAL Y SISTEMÁTICA DEL PRINCIPIO DE RECUPERACIÓN DE COSTES EN EL CICLO INTEGRAL DEL AGUA

En el desarrollo de este reto se está trabajando en la revisión general de las herramientas actualmente disponibles -tarifas y cánones descritos en el Título VI del TRLA- para valorar su idoneidad y alineamiento con el art. 9 de la DMA y, en su caso, proponer las correspondientes modificaciones y/o el establecimiento de otros nuevos, siempre que se confirme su conveniencia y viabilidad jurídica. Este análisis se realizará también específicamente para las medidas de depuración, saneamiento y reutilización por lo que, aún teniendo en cuenta el carácter de integridad del régimen económico-financiero que debería inspirar cualquier reforma, se centrará en los tributos que pueden afectar más directamente a las actuaciones objeto de este informe.

El desarrollo de esta propuesta comporta varias actividades:

- Revisar los conceptos que definen cada uno de los tributos recogidos en el Título VI del TRLA.
- Valorar el grado de recuperación de los costes financieros realizado a través de las figuras tributarias actuales y contrastarlo con las necesidades de inversión de los programas de medidas y el efecto de la reasignación de medidas propuesta
- Valorar posibles deficiencias de diseño y oportunidades de mejora de los tributos, teniendo en cuenta los resultados obtenidos acerca del grado de recuperación de los costes ambientales.

Como fruto de lo anterior, se trabaja en las siguientes líneas propositivas que pueden sufrir modificaciones en la fase de desarrollo de las propuestas:

Tarifa de utilización del agua (artículo 114 TRLA):

- Ampliación del objeto de la tarifa más allá del concepto de obra hidráulica específica tradicionalmente entendida como canales y grandes conducciones asociadas a obras de regulación vigente en el actual régimen económico-financiero, de tal manera que pueda abarcar otro tipo de obras y actuaciones, siguiendo el ejemplo actual de aplicación por parte de

la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir que considera que el concepto de obra específica puede abarcar a las obras de depuración, saneamiento y otras.

- Modificación del cálculo de la cuota tributaria para recuperar el 100% de la inversión e incluir todos los gastos asociados. También se propone revisar el periodo de amortización técnica de las obras, actualmente fijado en 25 años.

Canon de control de vertidos (artículo 113 TRLA):

- Ampliación de su aplicación para que grave la contaminación difusa, que es uno de los principales impactos en las masas de agua que impiden la consecución de sus objetivos ambientales. Integración en su diseño de criterios de modulación que puedan derivarse del análisis de sus pautas de generación y del impacto causado.

BORRADOR

4. ANÁLISIS TÉCNICO DE LAS PROPUESTAS

4.1. Mejora de la eficiencia presupuestaria de los diferentes organismos de la administración general del estado con competencia en política de aguas

4.1.1. Introducción

A través de esta propuesta, se trata de establecer las bases para del marco presupuestario de la AGE para dar prioridad al cumplimiento de la distribución competencial establecida en la legislación y al óptimo empleo de los recursos financieros disponibles en la persecución de los objetivos de la política de aguas, con un adecuado nivel de **recuperación de costes de los servicios** suministrados por el Estado. Con este objetivo general, se han realizado tres análisis diferenciados, explicados en el punto anterior.

Nota metodológica.

Los datos relativos a la inversión asociada a las medidas se han obtenido de la base de datos PH-Web. En particular, la base contiene tres campos relevantes que trasladan diferentes conceptos relativos a la inversión asociada a las medidas:

Inversión total [*campo InversionTotal de TBL_MEDIDAS*]. Es la inversión total prevista para la medida desde su nacimiento.

Inversión real [*campo InversionReal de TBL_REL_MEDIDAS_SITUACION*]. Inversión real a origen de toda la medida, independientemente de la parte ejecutada hasta el momento, expresada en euros. Es una actualización de la inversión total.

Inversión ejecutada [*campo InversionEjecutada de TBL_REL_MEDIDAS_SITUACION*]. Inversión ejecutada a origen, expresada en euros, hasta el cierre del año [*campo Año_progreso*].

Para caracterizar la inversión total asociada a las medidas se ha utilizado el campo de *InversionReal* y se han compensado sus valores anómalos con los campos de *InversionTotal* e *InversionEjecutada*, según la tipología de la desviación. En el caso de la inversión ejecutada se ha utilizado el campo *InversionEjecutada* tras haber compensado las anomalías con el campo de *InversionReal* compensada. La inversión pendiente asociada a las medidas se ha calculado como la diferencia entre la *InversionReal* y la *InversionEjecutada* compensadas.

Las anomalías se refieren a desajustes entre los diversos datos de inversión y financiación. Por ejemplo: medidas reportadas como finalizadas con inversión ejecutada, pero sin inversión real (en este caso, se hace coincidir la inversión real con la ejecutada); inversión ejecutada superior a la real (se hace coincidir la real con la ejecutada); medidas finalizadas con inversión pendiente.

4.1.2. Análisis de la distribución de medidas financiadas por la AGE y establecimiento de criterios de reasignación de las medidas

Para lograr los objetivos enunciados es necesario maximizar el uso de las fuentes de financiación disponibles para la AGE y anticipar las implicaciones de la futura recuperación de costes a través de los elementos tributarios y tarifarios existentes. La falta de criterios objetivos a la hora de decidir qué tipo de obra debe ser ejecutada y financiada por cada uno de los organismos es causa de diversas deficiencias y problemáti-

cas. En el caso concreto de la depuración y el saneamiento, desde la aprobación de la Directiva 91/271⁸, la financiación y ejecución de la inversión se ha realizado en la mayoría de los casos a través de la firma de convenios bilaterales entre la AGE y las diferentes Comunidades Autónomas y declaraciones de interés general, mediante decisiones adoptadas sobre bases no sistemáticas.

Esta tendencia, ha traído consigo la desvinculación de las Administraciones Locales de su competencia en depuración y saneamiento establecida en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local⁹, asumiendo en último término que el Estado financie la inversión sin retorno alguno, bien eximiendo a los usuarios del pago por dichos servicios o derivándolo total o parcialmente a las entidades operadoras de las instalaciones.

El Estado puede asumir la financiación total o parcial de una obra hidráulica a través de la propia DGA del MITERD, las Confederaciones Hidrográficas (Organismos autónomos dependientes) o las Sociedades Estatales. El análisis trataría de determinar qué organismo es el adecuado para financiar cada medida para su inclusión en el presupuesto de gastos correspondiente con cargo al Capítulo 6 de inversiones reales, siendo por tanto el titular de la instalación. En el caso de medidas que corresponden a gastos corrientes, como por ejemplo algunas de gobernanza, el organismo asignado deberá asumirlo en su presupuesto de gastos.

Una vez realizada la propuesta de asignación y conociendo las necesidades de inversión de cada uno de los organismos implicados, se estará en disposición de planificar los mecanismos presupuestarios adecuados, teniendo en cuenta además, el presupuesto de ingresos de las Confederaciones Hidrográficas y las necesidades financieras derivadas a las Sociedades Estatales para, en caso necesario, establecer aquellas situaciones en las que la DGA deba aportar financiación a través de su presupuesto mediante los capítulos 4 y 7 de transferencias corrientes y de capital, o a través del capítulo 8 mediante la compra de activos financieros de las Sociedades Estatales. En el marco de otras tareas, se está evaluando la posibilidad de revisión de las figuras de RC, tanto desde la óptica de las presiones y usos que determinan la necesidad de la medida, como del diseño de los cambios legales que serían necesarios.

4.1.3. Distribución actual de las medidas y su inversión asociada

4.1.3.1. Distribución actual - Todas las medidas

En la actualidad y según la información dispuesta en la base de datos PH-Web, los organismos pertenecientes a la AGE competente participan en la financiación de 5.766 medidas, bien de forma íntegra o participando con otras Administraciones Públicas y/o entidades privadas tales como concesionarios o comunidades de regantes.

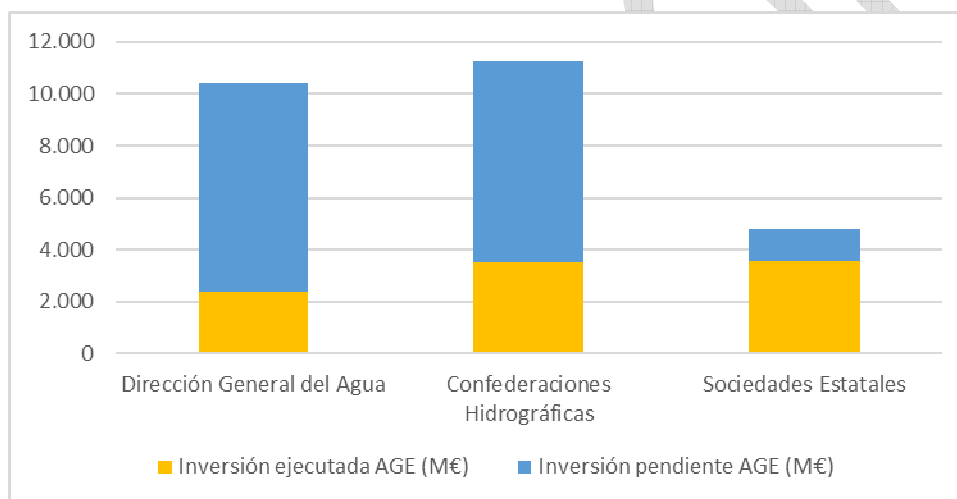
⁸ Directiva del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas

⁹ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Tabla 5. Distribución actual de las medidas financiadas por la AGE y estado de la inversión asociada¹⁰ (en millones de euros).

Organismo	Número de medidas	Inversión real (M €)	Inversión real AGE (M€)	Inversión ejecutada (M€)	Inversión pendiente AGE (M€)
Dirección General del Agua	1.809	12.366	10.441	2.398	8.043
Confederaciones Hidrográficas	3.721	12.329	11.264	3.495	7.768
Sociedades Estatales	236	6.083	4.881	3.560	1.229
TOTAL	5.766	30.778	26.586	9.452	17.040
<i>Finalizadas</i>	2.624	7.871	7.328	7.234	0
<i>Iniciadas</i>	941	9.847	7.777	2.218	5.559
<i>No iniciadas o sin situación</i>	2.201	13.060	11.481	0	11.481

Fuente: Elaboración propia



Fuente: Elaboración propia

Figura 1. Estado de inversión de las medidas financiadas por la DGA, Confederaciones y Sociedades Estatales.

Como se muestra en la Tabla 5, de las 5.766 medidas, 3.565 medidas han sido finalizadas o se encuentran ya iniciadas, no siendo susceptibles de reasignación. El resto, 2.201 medidas no iniciadas o sin situación¹¹, con una inversión asociada de 11.481 millones de euros, es el grupo de medidas que van a ser sometidas a los criterios de asignación propuestos en el presente informe.

Por otra parte, aunque las 941 medidas ya iniciadas no se reasignan, deben ser tenidas en cuenta a efectos de calcular la inversión pendiente porque todavía comportan necesidades de gestión y ejecución para los organismos que las tienen asignadas. Son, por tanto, contabilizadas en el contexto de comparación de la situación antes y después de la reasignación propuesta. En los sucesivos análisis se dará información detallada de la contribución de ambos tipos de medidas (iniciadas y no iniciadas).

¹⁰ En ocasiones, los diversos organismos integrantes de la AGE competente en política de agua cofinancian algunas medidas. A efectos del estudio, la medida se ha asignado al organismo que presentaba el mayor porcentaje de financiación.

¹¹ A efectos de reasignación, las escasas medidas para las que la base de datos no caracteriza la situación actual se tratan igual que las no iniciadas.

Tabla 6. Caracterización actual del estado de inversión asociada (en millones de euros) a las medidas financiadas por la DGA, Confederaciones y Sociedades Estatales.

Organismo	Número de medidas	Inversión real (M €)	Inversión real AGE (M€)	Inversión ejecutada (M€)	Inversión pendiente AGE (M€)
1. Finalizada	2.624	7.871	7.328	7.234	
Confederaciones Hidrográficas	1.916	2.312	2.261	2.260	
Dirección General del Agua	566	2.120	1.960	1.960	
Sociedades Estatales	142	3.439	3.108	3.015	
2. Iniciada	941	9.847	7.777	2.218	5.559
Confederaciones Hidrográficas	432	3.125	2.876	1.235	1.641
Dirección General del Agua	451	4.465	3.505	438	3.067
Sociedades Estatales	58	2.257	1.396	545	851
3. No iniciada	2.181	13.024	11.445		11.445
Confederaciones Hidrográficas	1.372	6.892	6.127		6.127
Dirección General del Agua	774	5.777	4.973		4.973
Sociedades Estatales	35	355	346		346
4. Sin situación	20	36	36		36
Confederaciones Hidrográficas	1	0	0		0
Dirección General del Agua	18	4	4		4
Sociedades Estatales	1	32	32		32
Total	5.766	30.778	26.586	9.452	17.040

Fuente: Elaboración propia

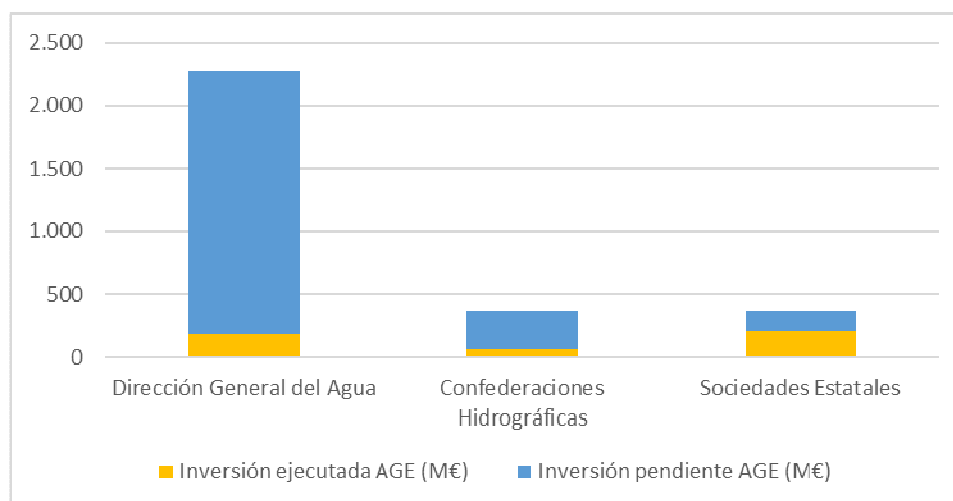
4.1.3.2. Distribución actual - Medidas de saneamiento, depuración y reutilización

Según la información dispuesta en la base de datos PH-Web, los organismos pertenecientes a la AGE competente intervienen en la financiación de 542 medidas de depuración, saneamiento y reutilización.

Tabla 7. Distribución actual de las medidas de saneamiento, depuración y reutilización financiadas por la AGE y estado de la inversión asociada (en millones de euros).

Organismo	Número de medidas	Inversión real (M €)	Inversión real AGE (M€)	Inversión ejecutada (M€)	Inversión pendiente AGE (M€)
Dirección General del Agua	361	2.763	2.274	183	2.091
Confederaciones Hidrográficas	132	406	370	58	312
Sociedades Estatales	49	606	392	204	165
TOTAL	542	3.776	3.037	446	2.568
<i>Finalizadas</i>	85	423	337	314	0
<i>Iniciadas</i>	202	1.844	1.430	132	1.299
<i>No iniciadas o sin situación</i>	255	1.510	1.269	0	1.269

Fuente: Elaboración propia



Fuente: Elaboración propia

Figura 2. Estado de inversión de las medidas de saneamiento, depuración y reutilización financiadas por la DGA, Confederaciones y Sociedades Estatales.

Como se muestra en la Tabla 8, de las 542 medidas, 85 medidas han sido finalizadas y 202 se encuentran ya iniciadas. Las medidas susceptibles de reasignación son, por tanto, 255 con una inversión asociada de 1.269 millones de euros. La inversión pendiente en obras iniciadas se cifra en 1.299 millones de euros.

Tabla 8. Caracterización actual del estado de inversión asociada (en millones de euros) a las medidas de saneamiento, depuración y reutilización financiadas por la DGA, Confederaciones y Sociedades Estatales.

Organismo	Número de medidas	Inversión real (M €)	Inversión real AGE (M€)	Inversión ejecutada (M€)	Inversión pendiente AGE (M€)
1. Finalizada	85	423	337	314	
Confederaciones Hidrográficas	30	54	52	52	
Dirección General del Agua	41	165	145	145	
Sociedades Estatales	14	204	140	117	
2. Iniciada	202	1.844	1.430	132	1.299
Confederaciones Hidrográficas	24	126	122	7	116
Dirección General del Agua	159	1.409	1.144	38	1.106
Sociedades Estatales	19	309	165	87	78
3. No iniciada	248	1.506	1.265		1.265
Confederaciones Hidrográficas	77	227	196		196
Dirección General del Agua	155	1.186	981		981
Sociedades Estatales	16	93	87		87
4. Sin situación	7	4	4		4
Confederaciones Hidrográficas	1	0	0		0
Dirección General del Agua	6	4	4		4
Sociedades Estatales	0	0	0		0
Total	542	3.776	3.037	446	2.568

Fuente: Elaboración propia

4.1.4. Criterios de asignación de medidas

El establecimiento de criterios objetivos en la asignación de las medidas entre los diferentes organismos que integran la AGE pretende no sólo aumentar la capacidad de financiación a través de la optimización de las distintas fuentes de recursos disponibles, sino establecer unos fundamentos sólidos para una nueva política presupuestaria, acorde a lo dispuesto en la legislación española y al acervo comunitario en materia de agua.

De acuerdo con el diagnóstico expresado anteriormente, estos cambios son necesarios para:

- Facilitar la efectiva aplicación de los principios de recuperación de costes y quien contamina paga.
- Maximizar la eficacia presupuestaria a través de la asignación de la medida al organismo más adecuado.
- Limitar la participación del Estado a las actuaciones que sean de su competencia y a aquellas otras en las que pueda justificarse su intervención con base en criterios objetivos.
- En consecuencia, promover que las Administraciones implicadas en el saneamiento y depuración asuman en mayor grado sus competencias.
- Asegurar la proporcionalidad entre las medidas asignadas y las capacidades financieras y de gestión de cada organismo.

Para materializar estos cambios resulta necesario profundizar en el análisis de los factores que, de acuerdo con las reuniones mantenidas con los especialistas del MITERD, condicionan una asignación presupuestaria eficiente. Algunos de estos factores han podido ser objetivados en su aplicación a las medidas de la base de datos a partir de la información disponible, en concreto:

a. Disponibilidad de Fondos Europeos. En principio, resulta más adecuado que los ingresos por fondos europeos sean recibidos íntegramente en los Organismos Autónomos y Sociedades Estatales, dado que en el caso de la DGA los fondos se ingresarían directamente en el Tesoro Público. La base de datos de los programas de medidas aporta información sobre qué medidas disponen de estos fondos. La consideración de este elemento de decisión y su relevancia deberá adaptarse a la evolución futura de la cuantía y articulación de estos fondos.

b. Disponibilidad de instrumento de recuperación de costes. Nuevamente, la disponibilidad de instrumentos de recuperación de costes aconseja dar preferencia de Organismos Autónomos y Sociedades Estatales para favorecer el vínculo entre ejecución y recaudación del tributo. En este caso, la base de datos PH-Web no contiene este dato directamente, pero aporta información que ha permitido la caracterización de las medidas al efecto.

En concreto, se ha tenido en cuenta la tipificación de la medida [*campo Cod_Subtipo_IPH* de la *TBL_REL_MEDIDAS*] y la información del Apéndice 2 del documento de la DGA, «Primera evaluación de la idoneidad de los instrumentos de recuperación de costes de los servicios del agua en España», que establece una relación entre los llamados «subtipos IPH» e instrumentos de recuperación de costes. Finalmente, se considera que cuentan con mecanismos de recuperación de costes las siguientes las siguientes tipologías:

- La medida se corresponde con obras de regulación y/o distribución en alta y cuenta con canon de regulación y/o tarifa de utilización del agua en cuencas intercomunitarias, competencia de la AGE.

Cabe indicar que la tarifa de utilización del agua es empleada por algunos organismos de cuenca para recuperar inversiones en saneamiento y depuración.

- Otras tipologías correspondientes a servicios de depuración, alcantarillado, distribución en baja, potabilización o mejora de regadíos que pueden contar con cánones específicos, tarifas municipales u otro tipo de herramientas de recuperación de costes. A este grupo pueden considerarse adscritos la totalidad de las medidas consideradas en este informe.
- La medida cuenta con tributos similares a canon de regulación y/o tarifa de utilización habilitados en cuencas intracomunitarias, por regulación de caudales y/o distribución en alta.

Las medidas no incluidas en los grupos anteriores carecen, en principio, de mecanismo de recuperación de costes financieros.

c. Atribución competencial. Este criterio es fundamental para la asignación, cuando se carece de instrumento definido de recuperación de costes y no se cuenta con Fondos Europeos:

- En el caso de que la obra pertenezca a una demarcación intracomunitaria, la competencia en caso de intervención del Estado debe ser de la DGA.
- En cuencas intercomunitarias, dependerá de la distribución de funciones y atribuciones establecidas en el TRLA para la DGA y Confederaciones Hidrográficas que se sintetizan en la tabla adjunta.

Tabla 9. Criterios de asignación establecidos por la DGA conforme al TRLA.

Organismo	Medidas que le corresponderían
Dirección General del Agua	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de estudios relativos al dominio público hidráulico • Elaboración de informes y estadísticas nacionales relativas al agua • Otorgamiento de autorizaciones y concesiones relativas a obras de interés general • Llevanza de censos, registros y bases de datos relativos al agua a nivel nacional • Elaboración y seguimiento del plan hidrológico nacional y de otros planes relacionados (inundaciones, saneamiento y depuración...) • Elaboración de estudios, servicios, manuales... para homogeneizar las labores de las distintas DDHH, planificación, seguridad de presas, inundaciones, estado y calidad de las aguas, coordinación y gestión del dominio público hidráulico, reservas naturales fluviales, cambio climático, etc. • Representación de España en foros internacionales

Organismo	Medidas que le corresponderían
Confederaciones Hidrográficas	<ul style="list-style-type: none"> • Administración de su patrimonio • Labores de inspección y vigilancia del dominio público hidráulico. Guardería fluvial • Redes de control de calidad, aforo de caudales, piezómetros y SAIH (mantenimiento y explotación) • Restauración ambiental de ríos: conservación, adecuación de cauces, restauración de márgenes, mejora de conectividad fluvial, especies invasoras... • Obras de conservación, mantenimiento y explotación de infraestructuras del Estado, incluso seguridad de presas • Obras pequeñas de reposición, reforma o ampliación (no gran reparación) • Tramitación de concesiones y autorizaciones (excepto las ligadas a obras de interés general) • Obras de defensa frente a avenidas (incluso en el caso general de que no haya recuperación de costes)

Fuente: *Elaboración propia*

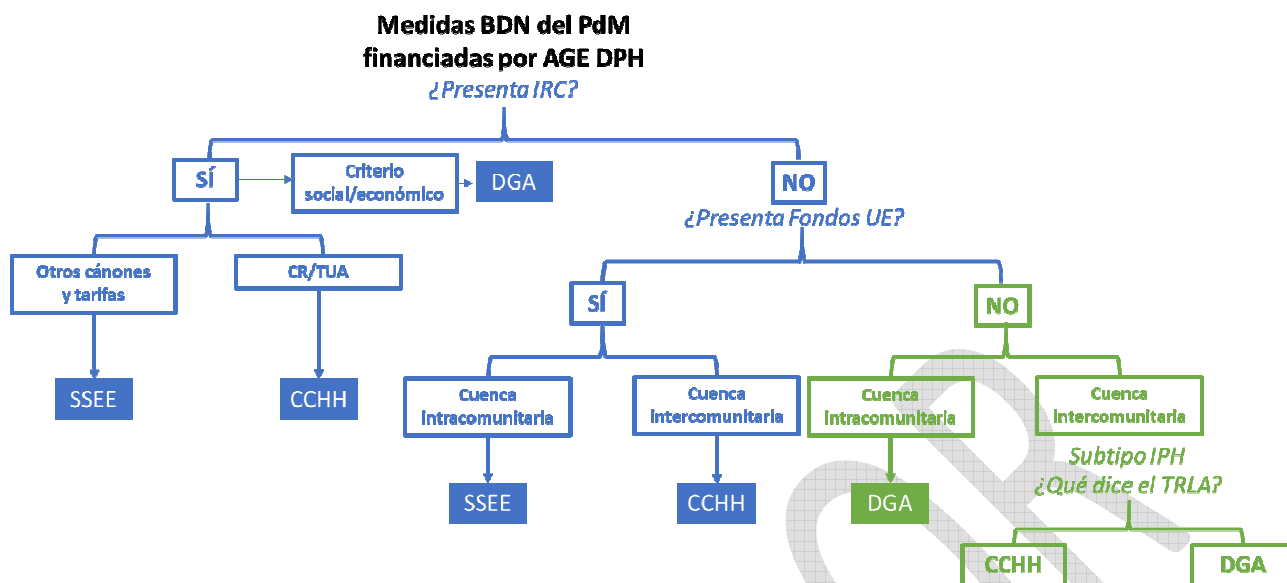
En otros casos esta aplicación no es directamente abordable en tanto que:

- Entran en juego elementos de juicio que no pueden caracterizarse individualmente por lo que debe admitirse una cierta discrecionalidad al respecto. Este es el caso de que llegara a producirse un desbordamiento de la capacidad de gestión de los organismos por una excesiva acumulación de medidas, lo que haría aconsejable una cierta reconsideración del reparto, en tanto se adoptan las acciones necesarias para adecuar tales capacidades al óptimo técnico-económico. Teniendo en cuenta las necesidades de los diferentes organismos, pueden establecerse otros criterios de cooperación, a través de los diferentes mecanismos presupuestarios permitidos, como la realización de transferencias de capital.
- Se carece todavía del instrumental adecuado. Este podría ser el caso de la aplicación de criterios socioeconómicos que, por ejemplo, permitirían discriminar qué actuaciones pueden considerarse susceptibles de exención a la recuperación de costes y/o más aptas para la declaración de Interés General.

4.1.5. Aplicación de los criterios a la base de datos

El proceso de asignación de las medidas se realiza para 2.102 medidas no iniciadas y sin situación conforme a lo dispuesto en la siguiente figura. Este se realiza en dos etapas diferenciadas:

- La primera, en color azul en la figura, se corresponde con los criterios de recuperación de la inversión realizada.
- La segunda, en color verde, establece los criterios de asignación en función de la distribución de atribuciones y funciones establecida en el TRLA (DGA / Confederaciones Hidrográficas).



Fuente: Elaboración propia

Figura 3. Diagrama de decisión del organismo asignado

La asignación del organismo aplicando los criterios de la **primera etapa**, se realiza de la siguiente manera:

- Si la medida presenta cánones o tarifas específicos correspondientes a Administraciones autonómicas o entidades locales, las medidas se asignan a las Sociedades Estatales, con independencia de que se cuente o no con Fondos Europeos. Entrarían aquí los tributos autonómicos asimilables a canon de regulación y tarifa de utilización de agua en cuencas intracomunitarias.
- En cuencas intercomunitarias si la medida presenta un tributo correspondiente a regulación de caudales y/o distribución en alta se asigna a las Confederaciones Hidrográficas.
- Si la medida presenta Fondos Europeos y ningún tributo asociado, el organismo asignado para la financiación directa de la medida son las Confederaciones Hidrográficas en cuencas intercomunitarias y la DGA en las intracomunitarias. Cabe indicar que los Fondos Europeos podrían ser parte de una eventual cofinanciación autonómica o local.
- Las medidas que no responden positivamente a ninguno de los criterios anteriores serán sometidas a la segunda fase de asignación.
- Aquellas medidas con instrumento de recuperación de costes pero cuya repercusión suponga una cantidad desproporcionada a retribuir por los usuarios, podrán ser objeto de exención, bien en parte o en la totalidad de sus costes. La inclusión o no, de una medida dentro de este grupo, se realizará bajo decisión política y teniendo en cuenta criterios objetivos de interés público, equidad social y territorial. Este criterio será aplicado a posteriori y teniendo en cuenta las características particulares de cada una de las medidas.

La **segunda fase**, limitada a discriminar la actuación entre la DGA o Confederaciones Hidrográficas, se ha basado en la tipificación establecida y en las atribuciones y funciones legales. En algunos casos, no resulta inmediato determinar la competencia dado que ésta depende de la escala de la actuación. En primera instancia, se han asignado a las Confederaciones Hidrográficas los subtipos que remiten en su definición a tramos, masas de agua, cuencas o subcuencas (por ejemplo, actuaciones en márgenes de ríos para protec-

ción de avenidas) y aquellas que cubren funciones específicas como las labores de policía. En segunda instancia, se han revisado las medidas restantes por criterio experto.

4.1.6. Resultados del proceso de reasignación

4.1.6.1. Distribución de todas las medidas financiadas por la AGE competente en política de aguas

En este apartado se presenta, a efectos comparativos, la distribución inicial de número de medidas e inversión asociada tal y como aparece reportada en la base de datos PH-Web y la resultante tras aplicar los nuevos criterios de asignación. se muestra también el estado de ejecución de las medidas asignadas a cada uno de los organismos y la caracterización de la inversión asociada, de tal manera que se pueda identificar la inversión pendiente asignada a cada organismo.

En la siguiente tabla y figuras se muestra la **distribución inicial** contemplada en la base de datos PH-Web de las 3.142 medidas pendientes de finalización y su inversión asociada, así como la **distribución final** resultado del proceso de reasignación de las medidas no iniciadas y sin situación, así como la **variación** en la inversión asociada a cada uno de los organismos.

Se observa una notable caída de la inversión correspondiente a la DGA que pasaría a las Confederaciones Hidrográficas y, en mayor medida, a las Sociedades Estatales. Se aprecia también que de las 2.201 medidas susceptibles de reasignación los cambios afectarían a 689 medidas (31,3% de las no iniciadas) con un trasvase presupuestario de 4.883 millones de euros (42,5% de la inversión en obras no iniciadas).

Tabla 10. Distribución de medidas AGE e inversión asociada, antes y después de la reasignación propuesta (medidas no iniciadas, iniciadas y sin situación).

Organismo	Asignación Programa de medidas actual					Asignación propuesta					Diferencia [2]-[1]		
	nº medidas	Inversión real	Inversión real AGE	Inversión pendiente AGE		nº medidas	Inversión real	Inversión real AGE	Inversión pendiente AGE		nº medidas	Inversión pendiente AGE	
		(M €)	(M €)	(M €)	%		(M €)	(M €)	(M €)	%		(M €)	%
Dirección General del Agua	1.243	10.246	8.482	8.043	47,2%	554	4.645	3.598	3.160	18,5%	-689	-4.883	-28,7%
Confederaciones Hidrográficas	1.805	10.017	9.003	7.768	45,6%	2.064	11.538	10.593	9.358	54,9%	259	1.590	9,3%
Sociedades Estatales	94	2.644	1.773	1.229	7,2%	524	6.723	5.067	4.522	26,5%	430	3.294	19,3%
Total	3.142	22.907	19.258	17.040		3.142	22.907	19.258	17.040				

Iniciadas	941	9.847	7.777	5.559
No iniciadas /sin situación	2.201	13.060	11.481	11.481

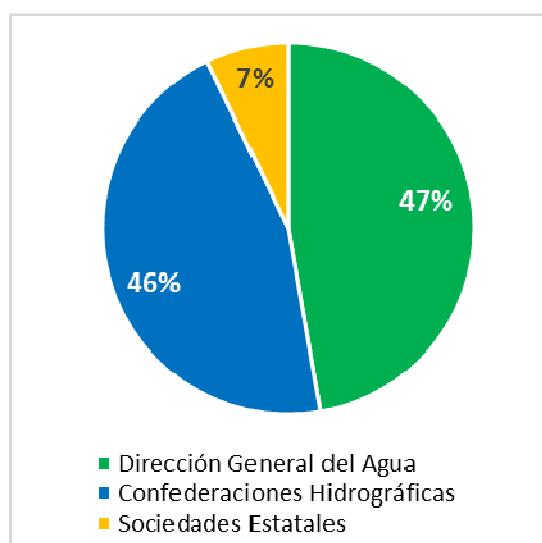


Figura 4. Distribución inicial de la inversión total de la AGE

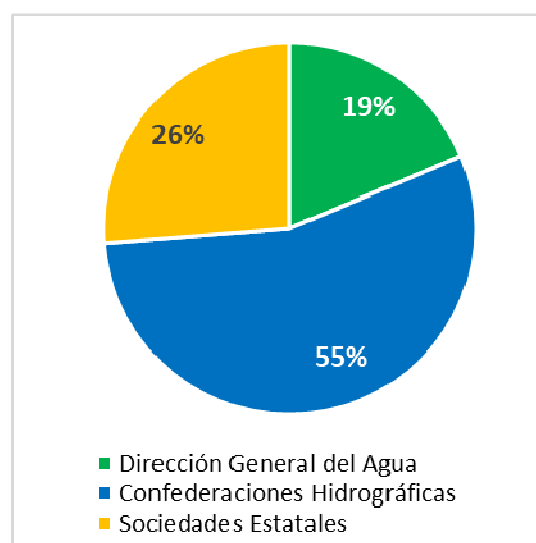


Figura 5. Distribución de la inversión total de la AGE tras la reasignación

En la siguiente tabla se muestra el estado de ejecución de las medidas, tras la reasignación, y la inversión pendiente para cada uno de los organismos.

Tabla 11. Distribución de las medidas AGE asignadas a cada organismo en función de su situación de ejecución tras la reasignación propuesta.

Organismo	Número de medidas	Inversión real (M €)	Inversión real AGE (M€)	Inversión ejecutada (M€)	Inversión pendiente AGE (M€)
Dirección General del Agua	1.120	6.765	5.558	2.398	3.160
Finalizada	566	2.120	1.960	1.960	0
Iniciada	451	4.465	3.505	438	3.067
No iniciada	102	179	93	0	93
Sin situación	1	0	0	0	0
Confederaciones Hidrográficas	3.980	13.850	12.854	3.495	9.358
Finalizada	1.916	2.312	2.261	2.260	0
Iniciada	432	3.125	2.876	1.235	1.641
No iniciada	1.620	8.382	7.685	0	7.685
Sin situación	12	32	32	0	32
Sociedades Estatales	666	10.162	8.175	3.560	4.522
Finalizada	142	3.439	3.108	3.015	0
Iniciada	58	2.257	1.396	545	851
No iniciada	459	4.463	3.667	0	3.667
Sin situación	7	4	4	0	4
Total	5.766	30.778	26.586	9.452	17.040

4.1.6.2. Distribución de las medidas de saneamiento, depuración y reutilización

En la tabla y figuras siguientes se muestra la distribución inicial de las medidas de saneamiento, depuración y reutilización, su inversión asociada y la distribución final después del proceso de reasignación. Se trata de

un total de 457 medidas, 202 ya iniciadas y 255 no iniciadas, con una inversión total pendiente de 2.568 millones de euros.

En este caso, las Sociedades Estatales se convierten en receptoras de 237 medidas actualmente asignadas a DGA y Confederaciones, lo que representa una transferencia del 92,9% del total de medidas no iniciadas con un presupuesto de 1.347 millones de euros (93,1% de la inversión en obras susceptibles de reasignación).

Tabla 12. Distribución de medidas de saneamiento, depuración y reutilización e inversión asociada, antes y después de la reasignación propuesta (medidas no iniciadas, iniciadas y sin situación).

Organismo	Asignación programa de medidas actual					Asignación propuesta					Diferencia [2]-[1]		
	nº medidas	Inversión real	Inversión real AGE	Inversión pendiente AGE	%	nº medidas	Inversión real	Inversión real AGE	Inversión pendiente AGE	%	nº medidas	Inversión pendiente AGE	
		(M €)	(M €)	(M €)			(M €)	(M €)	(M €)				
Dirección General del Agua	320	2.598	2.129	2.091	81,4%	160	1.409	1.144	1.106	43,1%	-160	-985	-38,4%
Confederaciones Hidrográficas	102	353	319	312	12,2%	25	126	122	116	4,5%	-77	-196	-7,7%
Sociedades Estatales	35	402	252	165	6,4%	272	1.819	1.434	1.347	52,4%	237	1.181	46,0%
Total	457	3.353	2.699	2.568		457	3.353	2.699	2.568				

iniciadas	202	1.844	1.430	1.299
No iniciadas / sin situación	255	1.510	1.269	1.269

Fuente: Elaboración propia

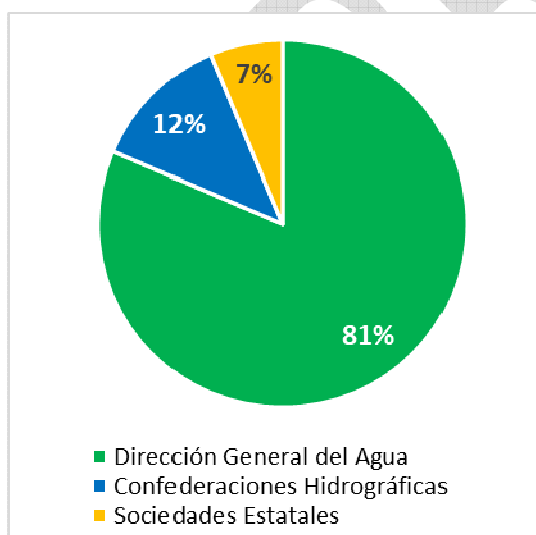


Figura 6. Distribución inicial de la inversión de saneamiento, depuración y reutilización.

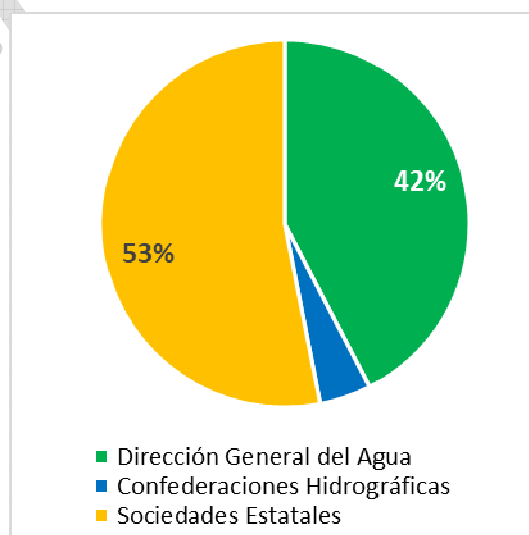


Figura 7. Distribución de la inversión de saneamiento, depuración y reutilización tras la reasignación de las medidas.

En la siguiente tabla se muestra el estado de ejecución de las medidas, tras la reasignación, y la inversión pendiente para cada uno de los organismos.

Tabla 13. Distribución de las medidas de saneamiento, depuración y reutilización asignadas a cada organismo en función de su situación de ejecución tras la reasignación propuesta.

Organismo	Número de medidas	Inversión real (M €)	Inversión real AGE (M€)	Inversión ejecutada (M€)	Inversión pendiente AGE (M€)
Dirección General del Agua	201	1.573	1.289	183	1.106
Finalizada	41	165	145	145	0
Iniciada	159	1.409	1.144	38	1.106
No iniciada	1	0	0	0	0
Sin situación					
Confederaciones Hidrográficas	55	180	174	58	116
Finalizada	30	54	52	52	0
Iniciada	24	126	122	7	116
No iniciada	1	0	0	0	0
Sin situación					
Sociedades Estatales	286	2.023	1.574	204	1.347
Finalizada	14	204	140	117	0
Iniciada	19	309	165	87	78
No iniciada	246	1.506	1.265	0	1.265
Sin situación	7	4	4	0	4
Total	542	3.776	3.037	446	2.568

Por último, se confrontan la distribución inicial de medidas con la consecuente a la reasignación propuesta, discriminando entre actuaciones de Depuración-saneamiento y Reutilización.

Tabla 14. Distribución de medidas de saneamiento, depuración y reutilización por grupos e inversión asociada, antes y después de la reasignación de las medidas no iniciadas y sin situación.

Organismo	Asignación Programa de Medidas actual					Asignación propuesta					Diferencia [2]-[1]		
	nº medidas	Inversión real	Inversión real AGE	Inversión pendiente AGE		nº medidas	Inversión real	Inversión real AGE	Inversión pendiente AGE		nº medidas	Inversión pendiente AGE	
		(M €)	(M €)	(M €)	%		(M €)	(M €)	(M €)	%		(M €)	%
Depuración - Saneamiento	401	3.074	2.456	2.326		401	3.074	2.456	2.326				
Dirección General del Agua	288	2.465	2.020	1.983	85,3%	153	1.361	1.097	1.059	45,5%	-135	-924	-39,7%
Confederaciones Hidrográficas	86	256	233	226	9,7%	23	120	116	110	4,7%	-63	-117	-5,0%
Sociedades Estatales	27	353	203	117	5,0%	225	1.594	1.244	1.157	49,7%	198	1.040	44,7%
Iniciadas	192	1.770	1.358	1.227									
No iniciadas / sin situación	209	1.304	1.099	1.099									
Reutilización	56	279	243	242		56	279	243	242				
Dirección General del Agua	32	134	108	108	44,5%	7	48	47	47	19,3%	-25	-61	-25,2%
Confederaciones Hidrográficas	16	96	86	86	35,4%	2	6	6	6	2,4%	-14	-80	-33,0%
Sociedades Estatales	8	49	49	49	20,1%	47	225	190	190	78,3%	39	141	58,2%
Iniciadas	10	73	73	72									
No iniciadas / sin situación	46	206	170	170									

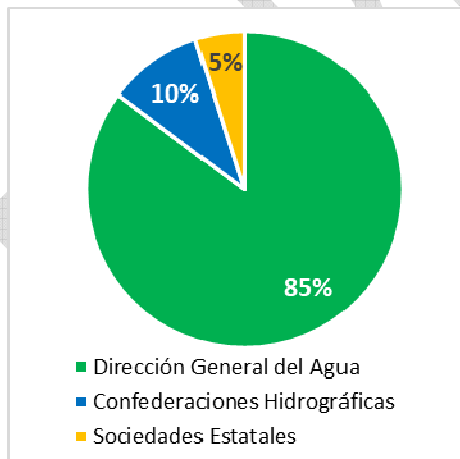


Figura 8. Distribución inicial de la inversión en saneamiento y depuración.

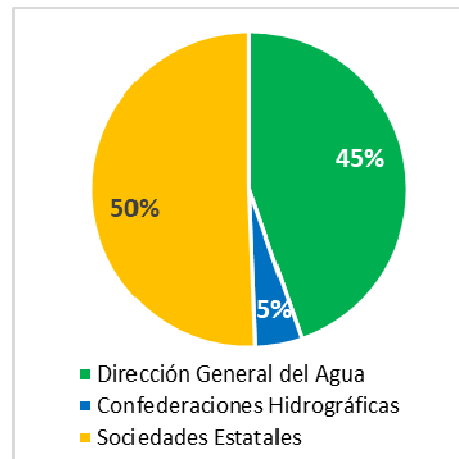


Figura 9. Distribución de la inversión en saneamiento y depuración tras la reasignación de las medidas.

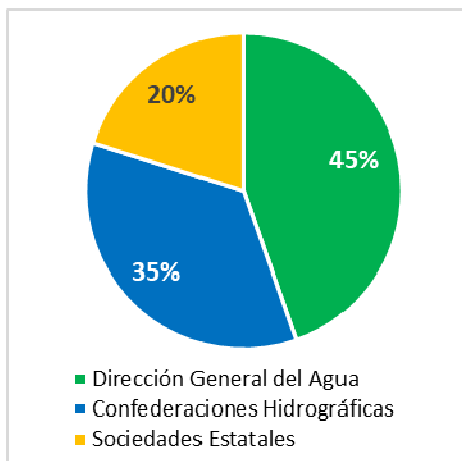


Figura 10. Distribución inicial de la inversión en reutilización.

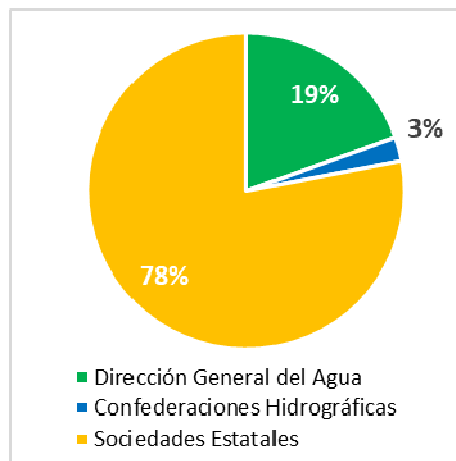


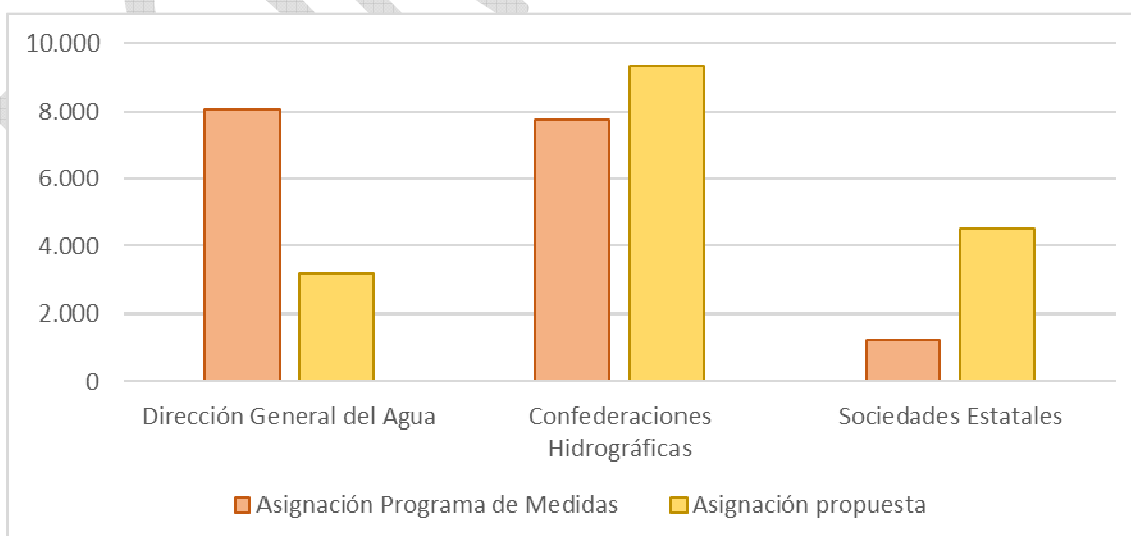
Figura 11. Distribución de la inversión en reutilización tras la reasignación de las medidas.

4.1.6.3. Síntesis de resultados

De las 5.766 medidas financiadas por los organismos pertenecientes a la AGE competente en política de agua según la base de datos PH-Web, 2.201 medidas no iniciadas o en situación de desarrollo no conocida han sido sometidas a los criterios de reasignación objetivos descritos en el apartado 5.1.3. De las medidas anteriores, un total de 255 (11,6%) corresponden a saneamiento, depuración y reutilización.

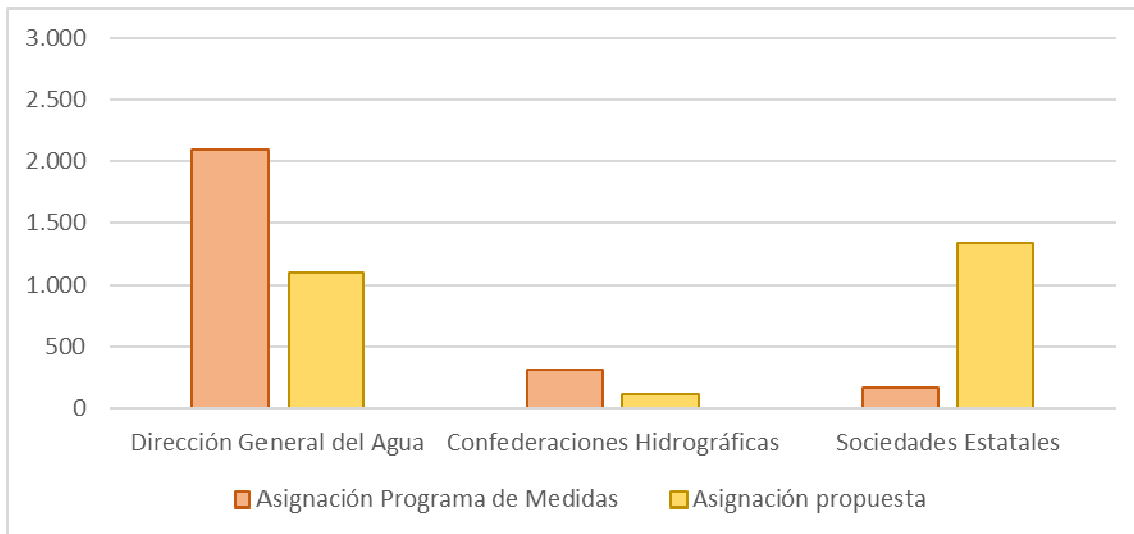
Por otra parte, se contabilizan otras 941 medidas ya iniciadas que, si bien no se reasignan, deben ser tenidas en cuenta a efectos de calcular la inversión y necesidades de ejecución pendientes. Las correspondientes a saneamiento, depuración y reutilización son 202 (21,5% del total de medidas iniciadas).

La inversión total pendiente de ejecutar según la citada base de datos -que incluye también la fracción no ejecutada de las actuaciones ya iniciadas- ascendería a 17.040 millones de euros, de los que 2.568 millones de euros (15,1%) corresponden a actuaciones de saneamiento, depuración y reutilización.



Fuente: Elaboración propia

Figura 12. Comparación de la distribución de la inversión pendiente de la AGE según la asignación actual y tras la aplicación de los criterios de asignación propuestos [todas las medidas] (millones de euros).



Fuente: Elaboración propia

Figura 13. Comparación de la distribución de la inversión pendiente de la AGE según la asignación actual y tras la aplicación de los criterios de asignación propuestos [medidas de saneamiento, depuración y reutilización] (millones de euros).

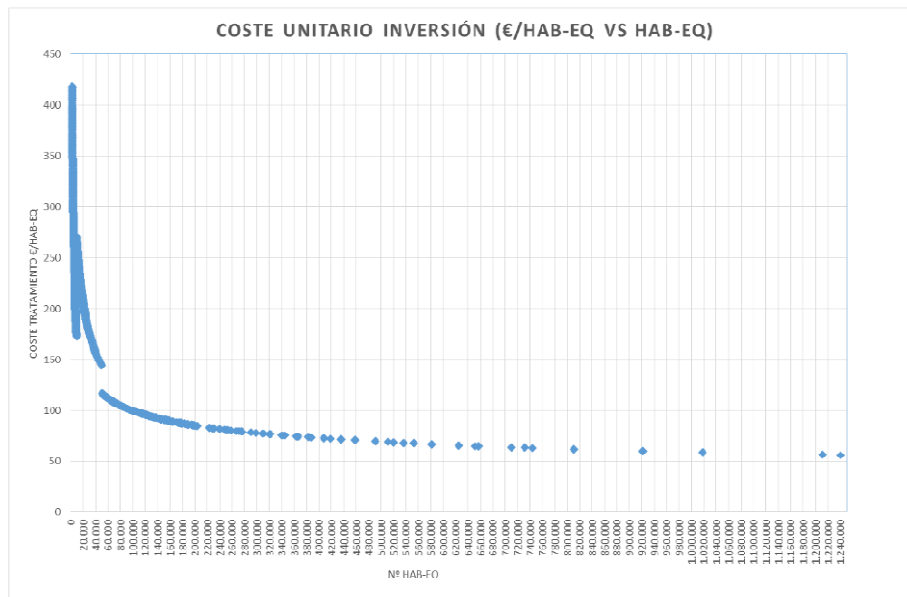
En los apartados siguientes, se describen y explican los principales cambios propuestos.

Dirección General del Agua

La reasignación ha supuesto un descenso total de 689 medidas y 4.883 millones de inversión pendiente en el conjunto de medidas, de las que 160 medidas y 985 millones de inversión corresponden al paquete de saneamiento, depuración y reutilización. La ausencia de presupuesto de ingresos que impide que pueda gestionar instrumentos de recuperación de costes y la asignación directa de Fondos Europeos comporta una sustancial caída en el nuevo escenario.

Hay que indicar, no obstante, que no ha sido posible la consideración de criterios socioeconómicos que justificasen la exención a la recuperación íntegra de costes. Cabe citar en este sentido dos elementos que podrían apoyar la conveniencia de tener en cuenta tales criterios como elemento de equilibrio social y territorial:

- Por un lado, los altos costes unitarios relativos de la depuración en núcleos menores, generalmente más vulnerables al despoblamiento.



Fuente: DGA a partir de datos suministrados por el CEDEX

Figura 14. Coste unitario de depuración por habitante equivalente en función de la carga contaminante en habitantes equivalentes de la aglomeración urbana.

- Por otro, la capacidad del saneamiento y depuración como generadora de empleo en construcción y explotación. En efecto, recientes estudios empíricos muestran que en torno al 40% de la inversión en obras de depuración se destina a creación de empleo y que por cada millón invertido se crean o mantienen 14,2 empleos / año. También hay que considerar los beneficios indirectos asociados a la compra de equipos y materiales, así como gastos en dieta en comida y alojamiento que se invierte en el sector servicio de la zona.

Confederaciones Hidrográficas

En este caso la aplicación de los criterios propuestos en este Informe supondría un aumento de 259 medidas y 1.590 millones de euros, con lo que la participación subiría hasta el 55% del total de la inversión asignada a la Administración Hidráulica del Estado. En el paquete de saneamiento, depuración y reutilización la dinámica es opuesta, dado que las Confederaciones perderían 77 medidas y 196 millones de euros del ya reducido presupuesto asignado.

El aumento experimentado en el nivel general se debe, por una parte, a la asignación de todas las medidas que cuentan con canon de regulación o tarifa de utilización de agua para recuperar los costes financieros y, por otro, en la distribución de atribuciones y funciones establecida en el TRLA. También la capacidad de gestionar Fondos Europeos en las medidas juega a favor de las confederaciones. Sin embargo, en el caso de las medidas de saneamiento, depuración y reutilización estos elementos no actúan a favor, dado que las confederaciones no cuentan, en principio, ni con la atribución legal explícita ni con el instrumento de recuperación de costes más idóneo, aunque algunos organismos de cuenca hayan abordado este tipo de actuaciones. Dicho esto, la reforma de la tarifa de utilización del agua en el sentido indicado en la sección 4.3, podría dotar a las confederaciones de mayores capacidades en este ámbito.

Por último, cabe indicar que el aumento de participación de la confederaciones debería venir ineludiblemente acompañado de un refuerzo de sus capacidades financieras a través de la citada mejora del diseño

tributario y, en cualquier caso, asegurando la disponibilidad de los fondos y recursos humanos necesarios al volumen de inversión y gestión asignado.

Sociedades estatales

Las Sociedades Estatales cambiarían radicalmente su posición pasando de ser el organismo con menos medidas asignadas e inversión pendiente, a ser un actor decisivo para la ejecución del programa de medidas. En términos generales, ganaría 430 medidas con un presupuesto de ejecución de 3.294 millones de euros, de las que 237 corresponden a actuaciones de saneamiento, depuración y reutilización, con una inversión de 1.181 millones de euros.

En realidad, todos los factores de decisión que han podido ser objetivados juegan a favor de las Sociedades Estatales, en concreto, sus capacidades de gestionar proyectos con Fondos Europeos, de recuperar costes financieros a través de acuerdos con los beneficiarios y autoridades competentes, y de intervenir indistintamente en cuencas inter e intracomunitarias. Además, cabe indicar que las Sociedades Estatales podrían también intervenir en actuaciones no asignadas en este esquema si el organismo receptor de la medida lo considerara conveniente en aplicación de la discrecionalidad a la que se aludía más arriba.

No obstante, hay que considerar que el sustancial incremento de presupuesto que deberían manejar las sociedades debería venir acompañado de un notable aumento de sus recursos humanos y financieros para dotarlas de la capacidad de gestión adecuada a la magnitud de la tarea.

4.1.7. Conclusiones

El establecimiento de criterios objetivos en la asignación de las medidas contenidas en los planes hidrológicos y financiadas total o parcialmente por la DGA, Confederaciones Hidrográficas y Sociedades Estatales, constituye un intento de aproximar un modelo de financiación y de ejecución presupuestaria basado en el aumento de la eficiencia del gasto público y en el cumplimiento de la legislación europea y estatal, tanto en lo que se refiere a la recuperación de costes de los servicios del agua como en lo relativo a la distribución competencial. Debe indicarse, no obstante que quedan algunos elementos de decisión no han podido ser sistematizados y que, en cualquier caso, sería necesaria una fase de transición para ir adecuando las capacidades de gestión los distintos organismos.

La principal consecuencia de la aplicación de los criterios sería un aumento de las medidas asignadas a las **Sociedades Estatales** fundamentalmente derivado de la atribución de aquellas medidas competencia de otras Administraciones públicas y que cuentan con instrumentos de recuperación de costes financieros. Este es el caso de las actuaciones de saneamiento y depuración, cuya competencia original corresponde a las entidades locales, ocasionalmente asumidas por las comunidades autónomas en sus legislaciones respectivas, y por las que los usuarios pagan cánones o tarifas. Por su naturaleza de Sociedades Mercantiles, pueden formar convenios con los diferentes agentes implicados y establecer mecanismos de recuperación de costes. En un contexto económico restrictivo y con unas notables necesidad de inversión por parte de la AGE en materias de su propia competencia, disponer de las Sociedades Estatales para financiar estas medidas, resulta pertinente pues no sólo da sentido al objeto social de su creación, que es ejecutar y agilizar la inversión en obra hidráulica, sino que además respeta la distribución competencial de los servicios del agua y facilita la aplicación del principio de recuperación de costes.

Estos resultados son concordantes con la primera de las dos recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas en el «Informe de fiscalización de los convenios de gestión directa vigentes entre las Sociedades

Estatales de aguas y el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino durante los ejercicios 2010-2011» (Tribunal de Cuentas, 2014). La primera recomendación cuestiona la existencia de las Sociedades Estatales por el escaso grado de avance de su actividad inversora real y la escasa aportación al objeto de su creación que fue la de “constituir un instrumento de gestión directa con el fin de dar una respuesta eficaz a la inversión y gestión de obras hidráulicas de competencia del Estado”. Cabe recordar también que la segunda recomendación del informe se refiere al establecimiento de medidas y procedimientos “que ayuden a efectuar una previsión más realista del diseño, los plazos y los costes de las actuaciones, minimizando las desviaciones en la ejecución de los presupuestos motivadas por errores y defectos habidos en la fase de planificación de las inversiones”.

Las **Confederaciones Hidrográficas** tendrían un aumento considerable de participación en aquellas medidas que pueden recuperar costes financieros a través de los elementos tributarios descritos en el Título VI del TRLA. La intervención de la DGA en las medidas que son competencia de la Confederación, además de aportar la financiación inicial necesaria, genera unos derechos al cobro de canon o tarifa que en las cuentas del organismo aparecerán como “fondos propios” que, como tales, darán cobertura a todo tipo de gastos. Por tanto, en estos casos, la financiación de la DGA comporta la recepción directa por parte de las Confederaciones de fondos en el momento de la inversión y, a lo largo del periodo de amortización, de ingresos recurrentes a través de los tributos correspondientes. Por otra parte, estas actuaciones se destinan a beneficiarios concretos a los que, en principio, cabría repercutir la totalidad de los costes o en caso contrario, justificarlo debidamente en sus planes hidrológicos según criterios objetivos de interés público y equidad social y territorial.

Cabe indicar que, aunque algunos organismos de cuenca aplican la tarifa a la recuperación de inversiones de saneamiento y depuración, no es la situación más frecuente y, en cualquier caso, esta posibilidad no ha sido considerada en el proceso de reasignación, privilegiándose una recuperación de costes más completa por parte de las Sociedades Estatales. No obstante, como se ha comentado, una tarifa reformada situaría a las Confederaciones en igualdad de condiciones objetivas para afrontar este tipo de actuaciones.

También aumenta la asignación por aquellas medidas que les son atribuidas a las Confederaciones en el TRLA y que no presentan instrumento de recuperación de costes financieros. Dentro de este grupo se encuentran determinadas medidas para el cumplimiento de los objetivos ambientales y que, según el principio de quien contamina paga, deberían ser sufragados a través de los cánones finalistas para protección y mejora del dominio público hidráulico, que gravan a los agentes causantes en función de la presión ejercida sobre el medio. En este caso, debe hacerse un esfuerzo para identificar a dichos agentes, pues en su defecto, la financiación termina gravando vía impositiva a todos los ciudadanos. La identificación de presiones y de agentes causantes de las mismas se aborda en la sección 4.2.

En el caso de las Confederaciones Hidrográficas, es de especial relevancia conocer el grado de recuperación de costes que presentan los tributos de los que disponen y que se desarrollan en el Título IV del TRLA, de tal manera que se pueda valorar la proporcionalidad de lo recaudado a través de ellos con los gastos asociados a sus respectivos hechos imposables y determinar si es necesario modificar los actuales o generar otros nuevos para gravar a los agentes causantes de las presiones y alcanzar un correcto balance presupuestario.

Consecuencia de las dinámicas ya descritas, la DGA vería recortadas las medidas que se le asignan, fundamentalmente por su carencia de presupuesto de ingresos que le impide recuperar directamente los costes - lo haría a través de los Organismos Autónomos- y gestionar directamente los fondos europeos asignados a

los proyectos. Esta constatación ratifica la escasa eficiencia presupuestaria de sobrecargar a este organismo con medidas que no son de su competencia y aconseja potenciar otros mecanismos más eficientes como la financiación total o parcial a través de transferencias corrientes y de capital, según criterios objetivos de interés público y equidad social y territorial.

La aplicación de criterios objetivos en la asignación de medidas para los organismos integrantes de la AGE, establece un grado de recuperación de costes conocido y adecuado para aquellas medidas que presenten usuarios identificados, de tal manera que la financiación realizada por la DGA con cargo al Tesoro Público quede limitada a aquellas actuaciones que constituyen un bien para toda la sociedad, o en aquellos casos en los que por costes desproporcionados sean inasumibles por las diferentes Administraciones y/o usuarios, como por ejemplo las estaciones depuradoras de pequeñas aglomeraciones urbanas.

4.2. ANÁLISIS DE PRESIONES Y AGENTES CAUSANTES ASOCIADOS A LAS MEDIDAS

4.2.1. Introducción

La identificación de las presiones significativas y de los agentes causantes del mal estado de las masas de agua determina qué tipo de medidas son necesarias para revertir ese deterioro, y resulta de importancia para la correcta aplicación del principio de quien contamina paga y la recuperación de costes ambientales.

La base de datos PH-Web no establece todavía una relación directa de medidas, presiones y agentes causantes, pero sí presenta información que permite deducir tal relación, aunque aceptando cierto grado de incertidumbre. En este apartado se desarrolla una metodología *ad hoc*, de tal manera que se pueda aproximar el número de medidas e inversión asociada a cada uno de los tipos de presión y agentes. También se comparan los resultados obtenidos con los datos del inventario de presiones y las demandas de los diferentes usos del agua obtenidos en los planes del segundo ciclo y que se encuentran recogidos en los anexos VII y VIII, respectivamente, para valorar su concordancia con dispuesto en los programas de medidas.

La importancia de este análisis deriva de que las medidas de los planes han de ser sufragadas a través de los cánones finalistas para protección y mejora del dominio público hidráulico o, en su defecto, por vía impositiva a través del Tesoro Público. Las figuras tributarias recogidas en el TRLA incluyen tres cánones de carácter finalista, de los que resulta especialmente relevante para los objetivos de este informe el canon de control de vertidos (art.113) que grava la contaminación puntual realizada por el sector urbano y el industrial en relación con el volumen de vertido, la carga contaminante y el tipo de medio receptor. Por otra parte, un uso más extendido de la tarifa de utilización del agua (art.114), especialmente si se optimiza su capacidad recaudatoria, puede también ser empleado para cubrir los costes financieros de medidas destinadas a alcanzar los objetivos ambientales y, en particular, las de saneamiento y depuración. Finalmente, se cuenta con otros cánones y tarifas de carácter local y autonómico que trasladan el coste de las medidas a los agentes causantes.

Para aplicar adecuadamente estas herramientas, resulta necesario identificar a los agentes causantes de las presiones que llevan al mal estado a las masas de agua y/o a los beneficiarios de las actuaciones que generan presiones, valorando en qué medida el coste derivado de las medidas para el cumplimiento de los objetivos ambientales está siendo repercutido adecuadamente para asegurar que la recaudación es la necesaria para cubrir su financiación. Esta sección trata de aproximar la inversión asociada a cada agente y presión, mientras que la sección 4.3 avanza una serie de propuestas para mejorar la adecuación de las herramientas tributarias a disposición de la AGE a los fines perseguidos de optimizar la recuperación de costes y aplicar correctamente el principio quien contamina paga.

4.2.2. Cuantificación de los costes ambientales en cuencas intercomunitarias

Para estimar los costes ambientales, según lo dispuesto en la IPH, se ha considerado la inversión asociada a las medidas propuestas para el cumplimiento de los objetivos ambientales en las cuencas intercomunitarias, que son competencia directa del Estado. En la base de datos PH-Web¹² de los programas de medidas se identifican con las adscritas a las tipologías 1 a 10, a las que cabría sumar las de la tipología 11 de gobernanza. Estas medidas, a su vez, se pueden clasificar en tres tipos, en función de si presenta o no instrumento de recuperación de costes financiero y su tipología:

- Medidas para el cumplimiento de los objetivos ambientales susceptibles de recuperación de costes mediante canon de regulación o tarifa de utilización de agua.
- Medidas susceptibles de aplicar otros cánones y tarifas, como es el caso de la depuración y saneamiento. En caso de que se haya producido una intervención articulada a partir de una declaración de obra de interés general y ejecutada directamente por la DGA, el Estado no recupera los costes, lo que no quiere decir que no se hayan aplicado con posterioridad tarifas o cánones recaudados por otras Administraciones.
- Medidas sin instrumento de recuperación de costes financiero. En principio, habrán de ser ejecutadas con cargo a lo recaudado por los cánones finalistas para protección y mejora del dominio público hidráulico o vía impositiva a través del Tesoro Público, si lo recaudado por los anteriores es insuficiente.

Según la información dispuesta en la citada base de datos PH-Web, los organismos de la AGE competentes en materia hidráulica participan en la financiación de 5.103 medidas en cuencas intercomunitarias, bien de forma íntegra o en porcentaje variable junto con otras Administraciones públicas y/o particulares (concesionarios, comunidades de regantes, etc.). No se han tenido en cuenta en este análisis las medidas que financia la AGE en cuencas intracomunitarias dado que las herramientas tributarias del régimen económico-financiero del TRLA no serían aplicables.

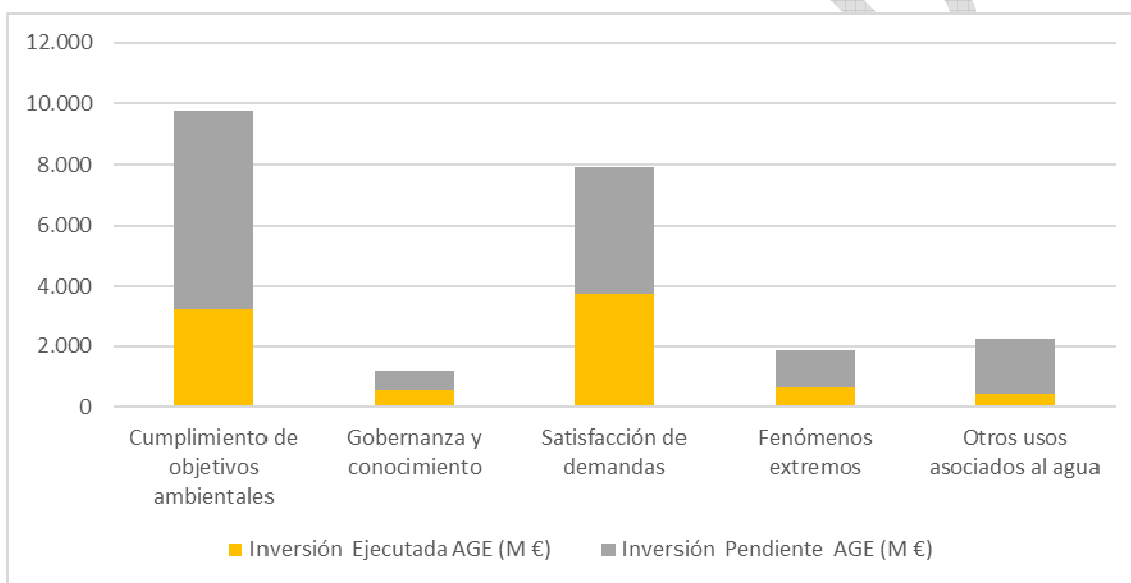
Del total, 2.588 se corresponden con medidas para el cumplimiento de los objetivos ambientales y gobernanza, presentando una inversión comprometida por la AGE (“inversión real) de 10.929 millones de euros y cuya inversión pendiente es de 7.153 millones de euros. En la tabla y figura siguientes se muestran los datos relativos a número de medidas e inversión asociada a los cinco grupos de medidas y que responden a los diferentes objetivos de la planificación española.

¹² Actualizada con fecha del 28 de octubre de 2019.

Tabla 15. Número de medidas financiadas por la AGE en cuencas intercomunitarias e inversión asociada (en millones de euros) a los objetivos de la planificación.

Clasificación	nº medidas	Inversión real (M €)	Inversión real AGE (M €)	Inversión ejecutada AGE (M €)	Inversión pendiente AGE (M €)
Cumplimiento de objetivos ambientales	1.683	11.541	9.760	3.206	6.554
Gobernanza y conocimiento	905	1.195	1.168	570	599
Satisfacción de demandas	571	8.426	7.913	3.733	4.180
Fenómenos extremos	1.414	2.029	1.846	641	1205
Otros usos asociados al agua	530	3.185	2.232	438	1.794
Total financiadas AGE	5.103	26.377	22.919	8.588	14.331

Fuente: Elaboración propia



Fuente: Elaboración propia

Figura 15. Inversión ejecutada y pendiente asociada (en millones de euros) a las medidas financiadas por la AGE según los objetivos de la planificación.

4.2.3. Tratamiento de los datos

4.2.3.1. Información disponible en la base de datos de los programas de medidas

La tabla base de trabajo es **TBL_MEDIDAS** que contiene la información básica de todas las medidas consideradas en la planificación española. A partir del código identificativo (*measureCode*) pueden establecerse la vinculación con el resto de las tablas principales y auxiliares. La tabla aporta datos relativos al (*Cod_Subtipo_IPH*)¹³, que clasifica las medidas en 299 subtipos IPH y el campo *OMAS_DMA*, que establece el efecto de las medidas sobre los objetivos ambientales, pudiendo presentar tres posibles valores: “1”- el efecto es positivo, “0”- es neutro o “(-1)”- es negativo. El valor del campo (*OMAS_DMA*) está condicionado por subtipo IPH (*Cod_Subtipo_IPH*), según lo establecido en la tabla **AUX_MEDIDAS_IPH**.

¹³ El subtipo IPH corresponde al último nivel de desagregación de una tipificación exhaustiva de medidas que fue establecida en el segundo ciclo de planificación y que clasifica las medidas en 5 grandes grupos (*Ordenclasif*), organizados en 19 tipos (*Cod_tipo_clave*), 90 subtipos (*Cod_subtipo_clave*) y 299 subtipos IPH (*Cod_Subtipo_IPH*).

El subtipo IPH corresponde al último nivel de desagregación de una tipificación exhaustiva de medidas que fue establecida en el segundo ciclo de planificación y que clasifica las medidas en 5 grandes grupos (*Orden_clasif*), organizados en 19 tipos (*Cod_tipo_clave*), 90 subtipos (*Cod_subtipo_clave*) y 299 subtipos IPH (*Cod_Subtipo_IPH*).

Según lo anterior se consideran medidas para el cumplimiento de los objetivos ambientales todas aquellas medidas pertenecientes a subtipos IPH con un valor de *OMAS_DMA* igual a "1", lo que se corresponde con los tipos (*Cod_tipo_clave*) 1 a 11.

La tabla **AUX_REL_SUBTIPO_IPH_PRESIONES** establece asociaciones entre los subtipos IPH (campo *Cod_Subtipo_IPH* de TBL_MEDIDAS) y los tipos de presiones (*Cod_pres*) que se verían mitigadas por su aplicación. Sólo los tipos IPH pertenecientes a las clases 1-11 cuentan con presiones asignadas¹⁴.

La base de datos establece 9 tipos principales de presiones (*Cod_clasif_pres*) según la tabla **AUX_PRESIONES_CLASIFICACION**, que se subdividen en 57 subtipos (*Cod_pres*) en función del agente causante de la presión según lo dispuesto en la tabla **AUX_PRESIONES** (Ejemplo: 2.2 Fuentes difusas-agricultura).

Tabla 16. Tipos principales de presiones establecidos en la base de datos PH-Web

Codigo_clasif_pres	Des_clasif_pres
01	Fuentes puntuales
02	Fuentes difusas
03	Extracción / Desvío de agua
04	Alteraciones hidromorfológicas
05	Cambios en composición de especies y residuos
06	Recarga y alteración de nivel de aguas subterráneas
07	Otras presiones antropogénicas
08	Presiones desconocidas
09	Contaminación histórica

Fuente: Elaboración propia

La tabla **AUX_REL_PRESIONES_DRIVERS** establece la relación entre las categorías de presiones (*Cod_pres*) y los diferentes drivers, también llamados agentes causantes de las presiones. Son 12 y se encuentran en la tabla **AUX_DRIVERS**.

Tabla 17. Tipos principales de agentes causantes de las presiones que llevan al mal estado de las masas de agua establecidos en la base de datos PH-Web.

Cod_driver	Nom_driver
01	Agricultura
02	Cambio climático

¹⁴ Hay un limitado número de subtipos que carece de presiones asignadas: 02.06.01, 03.00.00, 03.02.06, 03.02.07, 04.03.04, 04.03.06, 04.03.07, 04.03.08, 04.03.09, 08.01.01, 08.02.01, 09.01.00, 09.01.01, 09.01.02, 09.01.03, 09.01.04, 09.01.05, 11.00.00, 11.02.00, 11.03.05, 11.03.06, 11.03.07, 11.04.03, 11.05.00, 11.05.08, 11.06.02, 11.07.00, 11.08.01, 11.08.02

Cod_driver	Nom_driver
03	Energía - hidroeléctrica
04	Energía - No hidroeléctrica
05	Acuicultura y pesca
06	Protección frente a inundaciones
07	Selvicultura
08	Industria
09	Turismo y uso recreativo
10	Transporte
11	Desarrollo urbano
12	Desconocido / Otro

Fuente: Elaboración propia

La asociación con los agentes causantes permite identificar qué tipo de usuarios generan cada presión y, en consecuencia, aquellos que deberían participar en la recuperación de costes de las medidas que es necesario poner en marcha para lograr el buen estado de las masas impactadas.

4.2.3.2. Metodología de asignación presiones-agentes causantes

El proceso de asignación de presiones y agentes causantes de las presiones se ha realizado para todas aquellas medidas localizadas en cuencas intercomunitarias y pertenecientes a los subtipos IPH que presentan un valor de *OMAS_DMA* igual a "1" lo que coincide con aquellas medidas de los tipos 1 a 11 (objetivos ambientales y gobernanza), resultando en un total de 2.588 medidas con una inversión necesaria de 10.929 millones de euros y cuya inversión pendiente es de 7.153 millones de euros.

La asignación de presiones se ha realizado a través de la relación existente entre el subtipo IPH y el tipo de presión-agente, establecida en la tabla [AUX_REL_SUBTIPO_IPH_PRESIONES](#). Se destacan dos cuestiones relevantes:

1. En algunos casos la relación establecida en la tabla auxiliar entre un subtipo IPH y el tipo de presión no es unívoca, relacionándose con más de un tipo o con un mismo tipo de presión, pero con más de un agente causante. Para poder establecer una relación unívoca, en el primero de los casos se ha generado la denominación de múltiples tipos de presiones y en el segundo, la denominación correspondiente con el tipo de presión seguido de la caracterización de múltiples agentes, según lo expuesto en la siguiente tabla.

Tabla 18. Denominaciones de presiones-agentes creadas a efectos del informe para designar a los subtipos IPH relacionados con más de una presión-agente.

Cod_clasif_pres	Denominaciones agentes múltiples
1	Fuentes puntuales – Agentes múltiples
2	Fuentes difusas – Agentes múltiples
3	Extracción / Desvío – Agentes múltiples
4	Alteración de la morfología del canal/lecho/ribera/orillas de una masa de agua – Agentes múltiples
4	Presas, obstáculos y esclusas para otros - Agentes múltiples
4	Alteración hidrológica – Agentes múltiples

Fuente: Elaboración propia

2. Algunos subtipos, expuestos en el apartado anterior, no presentaban código presión-agente asignado, por lo que se realizó la asignación según lo dispuesto en la tabla del Anexo V.

Una vez establecida la relación subtipos IPH-tipos de presiones, se procedió a su correlación con el agente causante correspondiente según lo dispuesto en la tabla [AUX_REL_PRESIONES_DRIVERS](#). En consonancia con lo anterior, se creó la designación de agentes múltiples correlacionada con las denominaciones expuestas en la Tabla 18 y la de múltiples tipos de presiones.

4.2.4. Resultados

4.2.4.1. [Todas las medidas asociadas al cumplimiento de los objetivos ambientales](#)

A continuación, se muestra el coste ambiental generado a causa de las diferentes presiones y agentes causantes de las mismas, calculado como la inversión asociada a las medidas para el cumplimiento de los objetivos ambientales y de gobernanza.

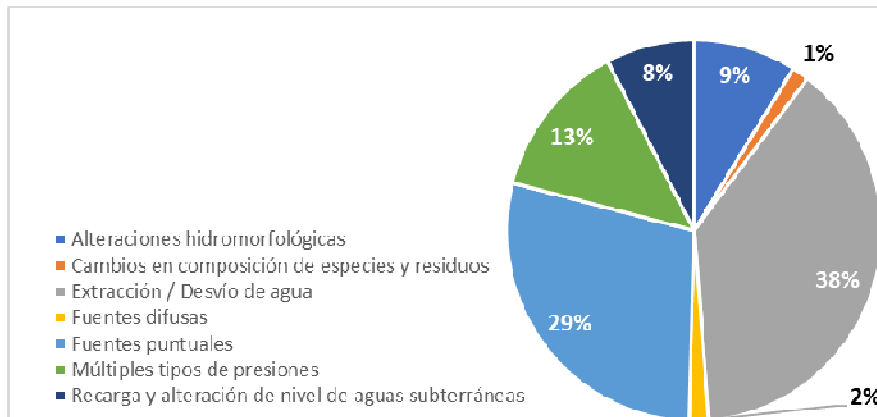
En la siguiente tabla se muestran los resultados del número de medidas, inversión total e inversión comprometida por la AGE asociada a cada uno de los tipos de [presiones](#) identificadas en las cuencas intercomunitarias.

Tabla 19. Número de medidas e inversión asociada (en millones de euros) a las diferentes clasificaciones de presiones establecida en la base de datos PH-Web, para las cuencas intercomunitarias.

Presiones causantes de las medidas	nº de medidas	Inversión real	Inversión real AGE	
		M €	M €	%
Alteraciones hidromorfológicas	557	1.007	970	8,9
Cambios en composición de especies y residuos	78	194	160	1,5
Extracción / Desvío de agua	418	5.467	4.199	38,4
Fuentes difusas	116	194	183	1,7
Fuentes puntuales	601	3.533	3.122	28,6
Múltiples tipos de presiones	761	1.505	1.459	13,4
Recarga y alteración de nivel de aguas subterráneas	57	835	835	7,6
Total	2.588	12.737	10.929	100

Fuente: Elaboración propia

En la siguiente figura se muestra el porcentaje de inversión asociado a cada tipo de presión.



Fuente: Elaboración propia

Figura 16. Porcentaje de inversión comprometida por la AGE a las diferentes presiones establecidas en la base de datos PH-Web, en cuencas intercomunitarias.

Se observa como las medidas que más inversión presentan son las que responden a la presión por extracción con un 38% y 4.199 millones de euros, seguida de contaminación por fuentes puntuales con un 29 % y 3.122 millones, siendo la tercera, el grupo compuesto por medidas que responden a más de un tipo de presión con un 13,4 % y 1.505 millones de euros.

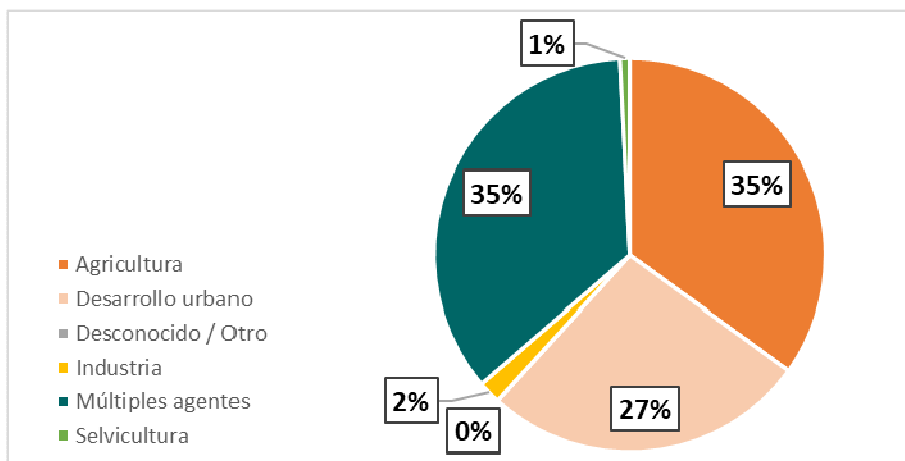
En la siguiente tabla se expone el número de medidas, inversión total e inversión comprometida por la AGE asociada a los diferentes **agentes causantes de las presiones** que llevan al mal estado de las masas agua en las cuencas intercomunitarias.

Tabla 20. Número de medidas e inversión total y comprometida por la AGE (en millones de euros) asociada a los diferentes agentes causantes de las presiones establecidos en la base de datos PH-Web, en las cuencas intercomunitarias.

Agentes causantes de las medidas	nº de medidas objetivos ambientales	Inversión real		Inversión real AGE	
		M €	M €	M €	%
Agricultura	252	5.085	3.820	34,9	
Desarrollo urbano	559	3.346	2.936	26,9	
Desconocido / Otro	2	0	0	0,0	
Industria	12	204	204	1,9	
Múltiples agentes	1.690	4.011	3.881	35,5	
Selvicultura	73	90	88	0,8	
Total general	2.588	12.737	10.929	100,0	

Fuente: Elaboración propia

En la siguiente figura se expone el porcentaje de inversión comprometida por la AGE asociada a los agentes causantes de las presiones.



Fuente: Elaboración propia

Figura 17. Porcentaje de inversión comprometida por la AGE competente en política de aguas asociada a los diferentes agentes generadores de las presiones establecidas en la base de datos PH-Web, en cuencas intercomunitarias.

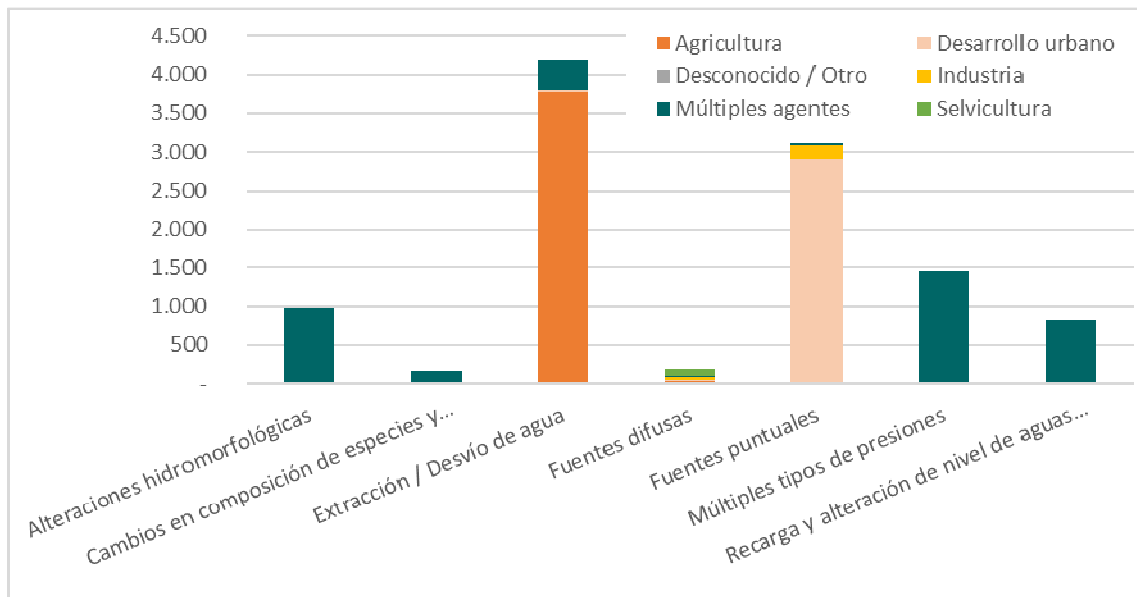
Se aprecia que las medidas que responden múltiples agentes son las que presentan mayor inversión asociada, con el 35,5 % y 3.881 millones de euros, seguido de cerca de aquellas que responden a presiones generadas por la agricultura con un 34,9% de la inversión total y 3.820 millones de euros. En tercer lugar, se sitúa el desarrollo urbano con el 27% de la inversión y 2.936 millones de euros.

En la tabla adjunta se muestra la inversión comprometida por la AGE para cada una de las **presiones** y sus diferentes **agentes causantes**.

Tabla 21. Inversión asociada a las presiones generadas por los diferentes agentes causantes (en millones de euros).

Presiones	Agentes causantes de las presiones (M de €)					
	Agricultura	Desarrollo urbano	Industria	Múltiples agentes	Selvicultura	Total presiones
Alteraciones hidromorfológicas	-	-	-	970	-	970
Composición de especies y residuos	-	-	-	160	-	160
Extracción / Desvío de agua	3.782	12	-	405	-	4.199
Fuentes difusas	38	22	18	17	88	183
Fuentes puntuales	-	2.901	186	35	-	3.122
Múltiples tipos de presiones	-	-	-	1.459	-	1.459
Recarga y alteración de nivel de las aguas subterráneas	-	-	-	835	-	835
Total	3.820	2.936	204	3.881	88	10.929

Fuente: Elaboración propia



Fuente: Elaboración propia

Figura 18. Inversión asociada a las presiones generadas por los diferentes agentes causantes (en millones de euros).

Las presiones que mayor inversión presentan son la extracción de agua y la contaminación por fuentes puntuales. La tabla y figura anteriores muestran que estas son generadas por el uso agrícola y el desarrollo urbano, respectivamente. El resto de las presiones responde de forma mayoritaria a múltiples agentes, a excepción de la contaminación por fuentes difusas, que parece presentar un abanico de agentes identificados.

4.2.4.2. [Medidas para el cumplimiento de los objetivos ambientales y gobernanza según su instrumento de recuperación de costes](#)

A continuación, se expone el número de medidas e inversión asociada a las diferentes presiones y agentes causantes, diferenciando en tres grupos de acuerdo con la tipología de instrumento de recuperación de costes financiero que presentan. De los tres grupos enunciados, los cánones ambientales habrían de sufragar aquellas medidas que no presentan instrumentos de recuperación de costes financiero.

En la Tabla 22 se presenta la inversión asociada a las presiones a las que responden las medidas según la presencia o no de instrumento de recuperación de costes financieros y su tipología.

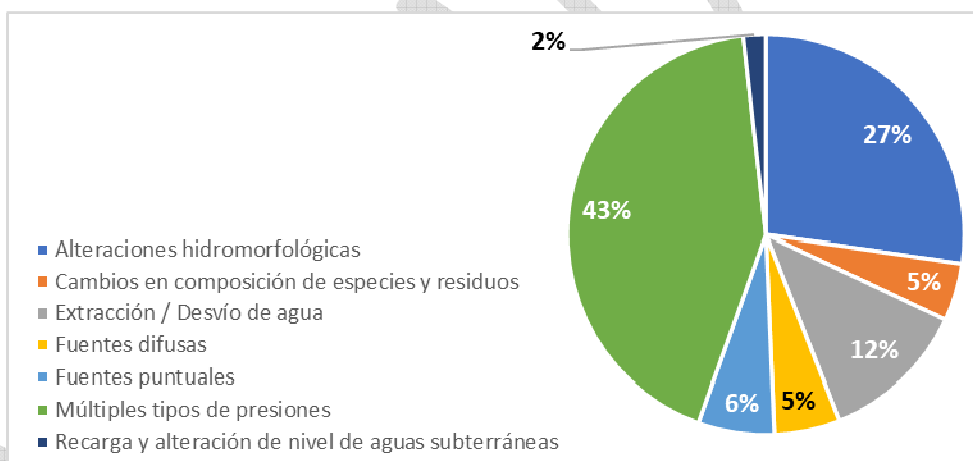
Tabla 22. Inversión asociada (en millones de euros) a las presiones generadoras de las medidas, según el tipo de instrumento de recuperación de costes, en cuencas intercomunitarias

Presiones	Medidas para el logro de objetivos ambientales		Inversión real	Inversión real AGE	
	nº	%	M €	M €	%
Canon de regulación y tarifa de utilización del agua	209	8,1%	3.524	3.003	27,5%
Alteraciones hidromorfológicas	13	6,2%	35	35	1,2%
Extracción / Desvío de agua	179	85,6%	2.917	2.395	79,8%
Recarga y alteración de nivel de aguas subterráneas	17	8,1%	573	573	19,1%
Carecen de instrumento de recuperación de coste financiero	1.748	67,5%	3.573	3.423	31,3%
Alteraciones hidromorfológicas	544	31,1%	973	935	27,3%

Presiones	Medidas para el logro de objetivos ambientales		Inversión real	Inversión real AGE	
	nº	%	M €	M €	%
Cambios en composición de especies y residuos	78	4,5%	194	160	4,7%
Extracción / Desvío de agua	182	10,4%	431	410	12,0%
Fuentes difusas	116	6,6%	194	183	5,3%
Fuentes puntuales	41	2,3%	213	213	6,2%
Múltiples tipos de presiones	761	43,5%	1.505	1.459	42,6%
Recarga y alteración de nivel de aguas subterráneas	26	1,5%	63	63	1,8%
Otros cánones y tarifas	631	24,4%	5.639	4.503	41,2%
Extracción / Desvío de agua	57	9,0%	2.119	1.395	31,0%
Fuentes puntuales	560	88,7%	3.320	2.909	64,6%
Recarga y alteración de nivel de aguas subterráneas	14	2,2%	199	199	4,4%
Total	2.588	100,0%	12.737	10.929	100,0%

Fuente: Elaboración propia

En la Figura 19 se representa el porcentaje de inversión asociado a los diferentes tipos de presiones a las que responden las medidas que no cuentan con instrumento de recuperación de costes financiero.



Fuente: Elaboración propia

Figura 19. Inversión asociada a las presiones generadoras de las medidas que no cuentan con instrumento de recuperación de costes financieros, en cuencas intercomunitarias

En la información expuesta se muestra que el grupo de medidas sin instrumento de recuperación de costes es el grupo que incluye más medidas con 1.748 medidas y una inversión de 3.423 millones de euros, suponiendo un 31,3% con respecto al total de la inversión. Dentro de este grupo, el 42,6% de la inversión se destina a aquellas medidas que responden a más de un tipo de presión, seguidas de las que responden a alteraciones hidromorfológicas con el 27,3 % y 935 millones de euros. En tercer lugar, se encuentran aquellas que responden a extracción o desvío de agua con el 12% de la inversión y 410 millones de euros.

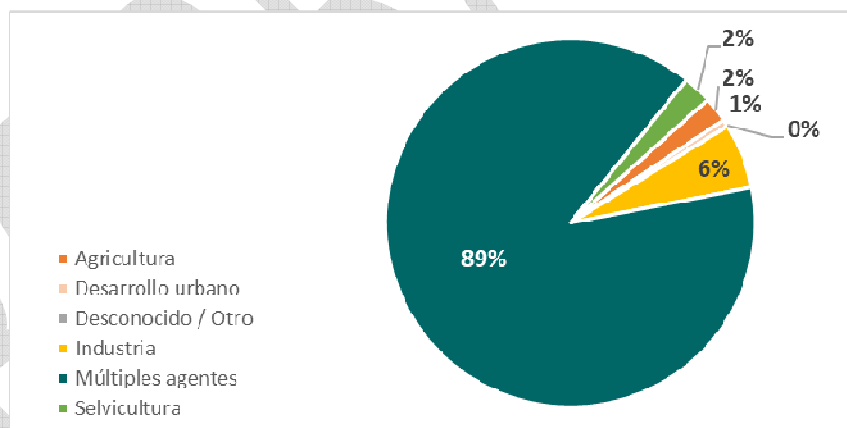
En la Tabla 23 se presenta la relación entre el **número de medidas e inversión asociada a los diferentes agentes causantes** de las presiones que llevan al mal estado a las masas de agua.

Tabla 23. Inversión asociada a los diferentes agentes causantes de las presiones (en millones de euros), en cuencas intercomunitarias.

Agentes causantes de las presiones	Medidas para el logro de objetivos ambientales		Inversión real	Inversión real AGE	
	nº	%	M €	M €	%
Canon de regulación y tarifa de utilización del agua	209	8,1%	3.524	3.003	27,5%
Agricultura	171	81,8%	2.898	2.376	79,1%
Múltiples agentes	38	18,2%	626	626	20,8%
Carecen de instrumento de recuperación de coste financiero	1.748	67,5%	3.573	3.423	31,3%
Agricultura	28	1,6%	80	61	1,8%
Desarrollo urbano	6	0,3%	22	22	0,6%
Desconocido / Otro	2	0,1%	0	0	0,0%
Industria	12	0,7%	204	204	6,0%
Múltiples agentes	1.627	93,1%	3.177	3.048	89,0%
Selvicultura	73	4,2%	90	88	2,6%
Otros cánones y tarifas	631	24,4%	5.639	4.503	41,2%
Agricultura	53	8,4%	2.107	1.382	30,7%
Desarrollo urbano	553	87,6%	3.324	2.913	64,7%
Múltiples agentes	25	4,0%	208	207	4,6%
Total	2.588	100,0%	12.737	10.929	100,0%

Fuente: Elaboración propia

En la Figura 20 se muestra la inversión asociada a los diferentes agentes causantes de las presiones para el grupo de medidas que no presentan instrumento de recuperación de costes.



Fuente: Elaboración propia

Figura 20. Inversión asociada a las presiones generadoras de las medidas que no presentan instrumento de recuperación de costes financiero, en cuencas intercomunitarias

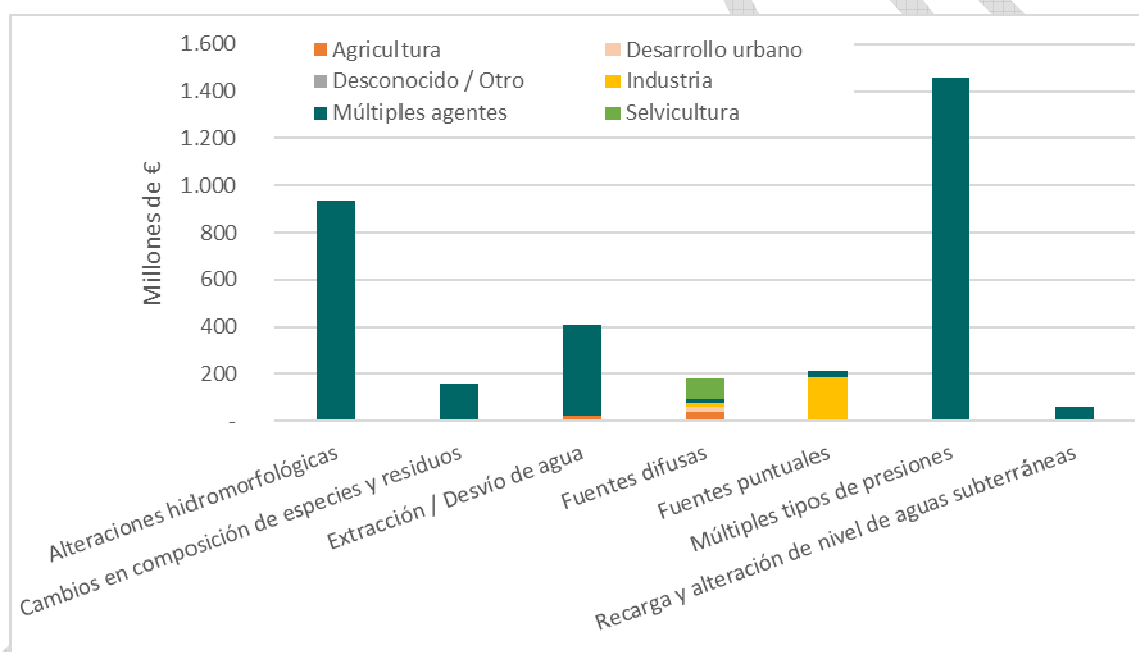
La mayor inversión se corresponde con las medidas que son propiciadas por más de un agente, con el 89% y 3.177 millones de euros, le sigue el sector industrial con un 6% y 204 millones de euros, estando en tercer lugar el desarrollo urbano con el 6% y 22 millones de euros.

En la siguiente tabla y gráfico se exponen la **inversión asociada a las presiones y los diferentes agentes causantes** para el grupo de medidas que no presenta instrumento de recuperación de costes.

Tabla 24. Inversión asociada a las presiones generadas por los diferentes agentes causantes de las medidas sin instrumento de recuperación de costes (en millones de euros).

Presiones	Agentes causantes					
	Agricultura	Desarrollo urbano	Industria	Múltiples agentes	Selvicultura	Total
Alteraciones hidromorfológicas	-	-	-	935	-	935
Cambios en composición de especies y residuos	-	-	-	160	-	160
Extracción / Desvío de agua	23	-	-	386	-	410
Fuentes difusas	38	22	18	17	88	183
Fuentes puntuales	-	-	186	27	-	213
Múltiples tipos de presiones	-	-	-	1.459	-	1.459
Recarga y alteración de nivel de aguas subterráneas	-	-	-	63	-	63
Total	61	22	204	3.048	88	3.423

Fuente: Elaboración propia



Fuente: Elaboración propia

Figura 21. Inversión asociada a las presiones generadas por los diferentes agentes causantes de las medidas sin instrumento de recuperación de costes (en millones de euros).

Cabe destacar cómo gran parte de la inversión se asocia con medidas que presentan más de un agente, salvo en el caso de las medidas de mitigación de la contaminación puntual y difusa.

4.2.5. Comparación con el inventario de presiones

El sistema PH-Web ofrece una síntesis de la información sobre presiones significativas contenida en los planes hidrológicos que puede ser útil a efectos de analizar la correspondencia del esfuerzo inversor con las necesidades de mitigación identificadas. En las tabla y figuras adjuntas se presenta el análisis comparativo.

Tabla 25. Número de masas de agua superficial y subterráneas afectadas por los principales tipos de presiones significativas en el conjunto de las demarcaciones hidrográficas¹⁵.

Presiones que afectan a las masas de agua	Masas superficiales		Masas subterráneas		% promedio	Inversión AGE	
	nº	%	nº	%		(M €)	%
Fuentes puntuales	1.788	34,6%	122	16,0%	25,3%	3.122	28,6%
Fuentes difusas	1.697	32,9%	269	35,3%	34,1%	183	1,7%
Extracción/desvío	1.354	26,2%	152	19,9%	23,1%	4.199	38,4%
Alteraciones hidromorfológicas	2.354	45,6%	12	1,6%	23,6%	970	8,9%
Otras	1.142	22,1%	27	3,5%	12,8%	2.455	22,5%
Sin presión	470	9,1%	213	28,0%	18,5%		
TOTAL	5.162		762			10.929	

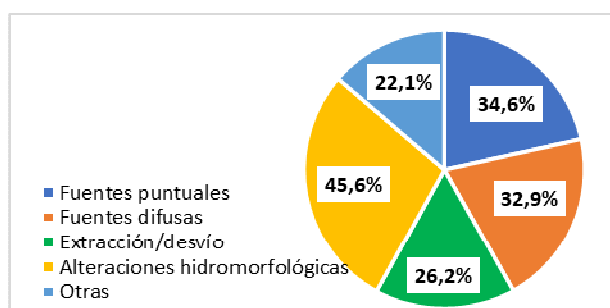


Figura 22. Masas de agua superficial afectadas por tipo de presión.

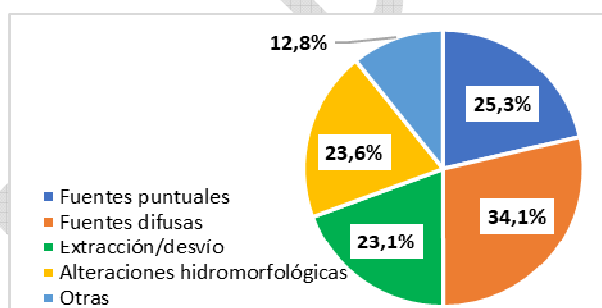


Figura 23. Masas de agua subterránea afectadas por tipo de presión.

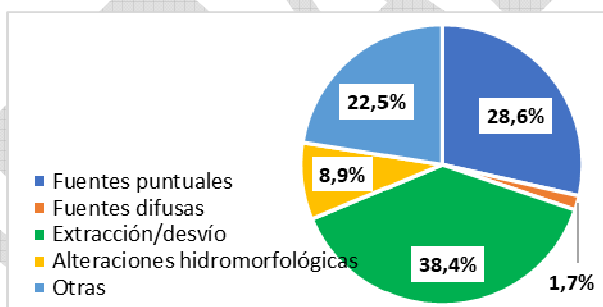


Figura 24. Esfuerzo inversor por tipo de presión.

Fuente: Elaboración propia

Mientras que puede apreciarse una razonable correspondencia con el esfuerzo inversor en el caso del tratamiento de fuentes de contaminación puntual, resulta llamativa la muy baja dedicación presupuestaria que recibe el tratamiento de la contaminación difusa y, en menor medida, las alteraciones hidromorfológicas. Debe considerarse, no obstante, que parte de esta diferencia procede de la naturaleza de las actuaciones de estos dos tipos -en general, restauración y regeneración ambiental, estudios e iniciativas de gobernanza- frente a las medidas de depuración y saneamiento (contaminación puntual) o de mejora de infraes-

¹⁵. Nota: una misma masa puede estar afectada por más de un tipo de presión. Cabe indicar que las cifras aquí presentadas no son plenamente coincidentes con las del informe de la DGA «Síntesis de los planes hidrológicos españoles. Segundo ciclo de la DMA (2015-2021)». Se trata de una información en permanente actualización y PH-Web refleja los diagnósticos más recientes al respecto.

estructuras hidráulicas (extracción y desvío). Más adelante, se añaden algunas reflexiones adicionales al respecto.

4.2.6. Conclusiones

En el caso de las **medidas de saneamiento y depuración** -componente mayoritaria de las destinadas a mitigar la contaminación puntual- la correspondencia entre inversión y relevancia en términos de impacto sobre las aguas parece más ajustada. Además, se cuenta con instrumentos tributarios para repercutir los costes financieros: tarifas y cánones autonómicos y locales, tarifa de utilización del agua en caso de intervención del Estado. En este último caso, su uso está poco extendido, planteándose la necesidad de mejorar su definición tributaria para ampliar su uso y optimizar su capacidad recaudatoria (sección 4.3).

El inventario de presiones de los planes del segundo ciclo apunta a la **contaminación difusa** como causa de afección para numerosas masas de agua. Por el contrario, el análisis de los programas de medidas muestra que las inversiones destinadas a mitigar esta presión son escasas lo que trasladaría aparentemente una cierta inconsistencia entre el diagnóstico y el esfuerzo dedicado por las Administraciones públicas. Cabe hacer algunas reflexiones complementarias al respecto:

- En primer lugar, la explicación parece radicar en que la corrección de esta presión se encomienda preferentemente a programas de control y seguimiento, estudios y proyectos o medidas de gobernanza de aplicación genérica y coste reducido (por ejemplo, códigos de buenas prácticas)¹⁶. Cabe indicar, por otro lado, que las actuaciones de modernización de regadío y las de reutilización pueden jugar un importante papel en la reducción de la contaminación difusa, aunque, en general, no se justifican y reportan sobre la base del impacto positivo en la reducción de nutrientes en el medio hídrico sino por la mejora de la eficiencia cuantitativa.
- En segundo lugar, en la actualidad no se cuenta con ningún instrumento tributario que grave la contaminación difusa por lo que no hay, en este caso, aportación de los agentes causantes a la recuperación de los costes de las medidas de mitigación. El canon de control de vertidos, que tiene como finalidad principal cubrir los costes del control y seguimiento de las masas de agua, grava exclusivamente los vertidos puntuales.

Las **medidas de mitigación de la presión por extracción-desvío** -mayoritariamente de origen agrícola- son las que cuenta con mayor inversión asociada, aun siendo la tercera en incidencia sobre las masas de agua según el diagnóstico de los planes. Si atendiéramos exclusivamente a esta simple constatación parecería que la inversión estuviera sobredimensionada con respecto al impacto generado en el logro de los objetivos. No obstante, cabe recordar la notable incidencia que tiene la sobre extracción en la calidad de los ecosistemas acuáticos y cómo la ausencia de caudales suficientes incide en el agravamiento de los problemas de calidad biológica, fisicoquímica e hidromorfológica.

¹⁶ En el caso de la implantación de los códigos de buenas prácticas (en principio, de ámbito y competencia autonómica), el hecho de que no se impute un coste significativo para la administración no quiere decir que la aplicación de dosis de fertilización más reducidas no suponga impactos económicos y requiere un notable esfuerzo de adaptación para el sector agrícola. Así, las ayudas agroambientales financiadas en el marco de los Programas de Desarrollo Rural pretenden compensar a los beneficiarios por la totalidad o una parte de los costes adicionales y las pérdidas de ingresos como consecuencia de los compromisos suscritos.

Aquellas **medidas que no cuentan con instrumento de recuperación de costes financieros** se asocian de forma mayoritaria a las que responden a más de un agente causante. En muchos casos, se trata de medidas de corrección de alteraciones hidromorfológicas que surgen, efectivamente, de la intervención de múltiples agentes e incluso a múltiples eventos en el tiempo, resultando complejo clarificar causas y agentes concretos. En el caso de otro tipo de presiones, la asociación a agentes múltiples suele responder bien a un diagnóstico incierto o bien a limitaciones del modelo de reporte que llevan a que se haya utilizado un tipo genérico, aunque se conozcan los agentes concretos. Por último, hay que indicar que el paquete de medidas de gobernanza también se asocia, en general, a múltiples agentes.

4.3. ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS PARA GARANTIZAR LA APLICACIÓN GENERAL Y SISTEMÁTICA DEL PRINCIPIO DE RECUPERACIÓN DE COSTES EN EL CICLO INTEGRAL DEL AGUA

4.3.1. Introducción

El objetivo es avanzar de propuestas que sirvan para **mejorar la fiscalidad del agua**, con el objetivo de aumentar la necesaria recuperación de costes, uno de los tres grandes problemas de la normativa fiscal del agua junto con la falta de armonización, debido a la distribución de competencias entre el Estado, las CCAA y las entidades locales; y la falta de eficacia para cumplir los objetivos medio ambientales.

Este análisis debe partir de la DMA, que tiene por objeto fijar un marco y una estrategia común para conseguir un buen estado del agua, prevenir su deterioro, lograr un uso sostenible del agua, garantizar una reducción progresiva de la contaminación y paliar los efectos de sequías e inundaciones. Siendo el objetivo final **garantizar el suministro suficiente de agua en buen estado**.

Para lograr estos objetivos medio ambientales, el artículo 9 de la DMA establece la obligación de recuperar los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, conforme al principio de quien contamina paga, lo que, además debe contribuir al logro de una autofinanciación de la inversión necesaria. **La recuperación de costes se debe articular a través de la imposición fiscal por parte del Estado a los que contaminen, usen el agua, y se beneficien de obras hidráulicas**. Para ello es necesario una regulación legal con figuras impositivas eficaces y el establecimiento de un reparto de los ingresos acorde con los objetivos a conseguir.

Sin embargo, la realidad es que la capacidad financiera de los organismos de cuenca, tradicionalmente financiados con partidas presupuestarias, está limitada por la **insuficiencia de instrumentos eficaces de recuperación de costes**, que les permita obtener unos fondos propios adecuados a las necesidades que se derivan de las funciones que tienen asignadas, por lo que para cumplir con este objetivo de recuperación sería preciso abordar una reforma tributaria.

Para alcanzar este objetivo sería necesario disponer de una regulación legal con figuras impositivas eficaces y el establecimiento de un reparto de los ingresos acorde con los objetivos a conseguir. En consecuencia, es necesario realizar, cuando las circunstancias mejor lo aconsejen, una reforma del régimen económico-financiero del TRLA. Tras analizar éste, se considera que la reforma del sistema puede articularse mediante tres grados de intensidad, leve, leve complementada y profunda, así como mediante la introducción de un nuevo tributo ambiental sobre el agua. En cualquier caso, no se puede ignorar que las modificaciones en cualquiera de los tributos afectarán al resto. Por lo tanto, la modalidad de reforma elegida debe aplicarse a todos ellos en bloque, salvo en el caso del "Canon de control de vertidos" que por su singular objeto permitiría seguir una línea distinta.

Para garantizar la necesaria integridad de tratamiento del régimen económico financiero, se avanzan una serie de principios que afectarían al conjunto de los tributos actualmente disponibles. Sin embargo, en este informe se pone el **foco en las herramientas más directamente implicadas en la financiación de las actuaciones de la AGE en materia de saneamiento, depuración y reutilización**: la tarifa de utilización del agua para compensar la inversión del Estado y los gastos de explotación y conservación de las obras y, eventualmente, cubrir otros costes ambientales generados por las obras y los costes del recurso; y el canon de vertidos, para financiar el estudio, control, protección y mejora del medio receptor.

4.3.2. Cuestiones previas

Límites normativos en materia tributaria

Antes de realizar un análisis detallado de cada una de las figuras impositivas que componen el régimen económico-financiero del agua, es fundamental conocer que el Estado es el titular exclusivo de la potestad tributaria, aunque las Comunidades Autónomas y Entidades Locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes (materias en las que tengan competencias), y que las entidades de derecho público podrán exigir tributos cuando una ley lo determine (art. 4 LGT).

También es importante aclarar que la materia tributaria goza de una reserva de Ley, es decir, que solo mediante una norma con rango de ley se pueden regular y derogar las normas impositivas (art.8 LGT), principio que se cumple en el régimen económico-financiero del agua.

El régimen económico-financiero del agua, está compuesto por diferentes cánones y tarifas que se caracterizan como tasas, y está regulado en los artículos 111 bis-115 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (en adelante, TRLA), aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio y desarrollado en los arts. 284-313 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (en adelante, RDPH).

Definición de Tributos

Los tributos son un medio para obtener los recursos necesarios para sostener los gastos públicos y son definidos en el artículo 2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT) como *“... los ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración pública como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la ley vincula el deber de contribuir, con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos.”*

Existen tres categorías de tributos los impuestos, las tasas y contribuciones especiales:

“a) Tasas son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado.

b) Contribuciones especiales son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos.

c) Impuestos son los tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente.”

Las tasas son reguladas de forma más amplia en los artículos 6 a 23 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, en los que se mantiene una definición idéntica a la establecida por la LGT. Debemos destacar de esta regulación el principio de equivalencia (tendencia a cubrir el coste del servicio o de la actividad que constituya su hecho imponible), la necesidad de previsión presupuestaria en los Presupuestos de los Entes públicos, la no admisión de beneficios fiscales, salvo a favor del Estado y los demás Entes públicos o para casos en los que se tenga en cuenta la capacidad económica de los contribuyentes y la necesidad de realizar una memoria económico-financiera cuando se crea o modifica una tasa que justifique la cuantía de la tasa propuesta.

Definición de los elementos de la relación jurídico-tributaria

En la regulación de cualquier tipo de tributo es imprescindible la fijación de forma precisa de los elementos de la relación jurídico-tributaria.

La relación jurídico-tributaria es definida por el artículo 17 de la LGT, como “el conjunto de obligaciones y deberes, derechos y potestades originados por la aplicación de los tributos”. De todas las obligaciones destaca la obligación tributaria principal, que no es otra que el pago de la cuota tributaria. Es también importante fijar elementos como el hecho imponible, el devengo, las exenciones si las hay y, en general, conocer la definición legal de estos conceptos:

- La obligación tributaria principal consiste en el pago de la cuota tributaria, y se determinarán a partir de las bases tributarias y los tipos de gravamen.
- El hecho imponible es el supuesto fijado por la Ley (el supuesto de hecho) para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria principal.
- El devengo es el momento en el que se entiende realizado el hecho imponible y en el que se produce el nacimiento de la obligación tributaria principal.
- Una exención es un supuesto en que, a pesar de realizarse el hecho imponible, la Ley exime del cumplimiento de la obligación tributaria principal, es decir, del pago.
- La no sujeción se puede definir como aquellos supuestos que no están previstos en el hecho imponible y, por lo tanto, no entran dentro del supuesto de hecho objeto de gravamen.
- El ámbito territorial es el espacio físico del territorio en el que tiene vigencia el impuesto.
- Son sujetos pasivos las personas físicas o jurídicas y las entidades a las que la normativa tributaria impone el cumplimiento de obligaciones tributarias (obligación tributaria principal y las obligaciones formales inherentes a la misma).
- La base imponible es la magnitud dineraria o de otra naturaleza que resulta de la medición o valoración del hecho imponible.
- La base liquidable es el resultado de aplicar a la base imponible las reducciones que establezca la normativa.
- El tipo de gravamen es la cifra, coeficiente o porcentaje que se aplica a la base liquidable para obtener como resultado la cuota íntegra.

- La cuota tributaria se determina aplicando el tipo de gravamen a la base imponible y los posibles beneficios fiscales (exenciones, deducciones, etc.) o según una cantidad fija señalada al efecto.

Definición de otros conceptos:

- El abastecimiento de agua en alta o aducción, incluye la captación, alumbramiento y embalse de los recursos hídricos y su gestión, incluida la generación de los recursos no convencionales, el tratamiento de potabilización, el transporte por arterias principales y el almacenamiento en depósitos reguladores de cabecera de los núcleos de población.
- El abastecimiento de agua en baja, que incluye la distribución, el almacenamiento intermedio y el suministro de agua potable hasta las instalaciones propias para el consumo por parte de los usuarios.
- El saneamiento o recogida de las aguas residuales urbanas de los núcleos de población a través de las redes de alcantarillado municipales hasta el punto de intercepción con los colectores generales.
- La depuración de las aguas residuales urbanas, que comprende la intercepción y el transporte de estas hasta los colectores generales, su tratamiento y el vertido del efluente a las masas de agua continentales o marítimas.
- La regeneración, en su caso, del agua residual tratada para su reutilización posterior.

4.3.3. Principios orientadores para una futura reforma legislativa del régimen económico financiero de la Ley de Aguas

Se trata de establecer unos principios orientadores para una futura reforma del régimen económico-financiero del agua. Los principios propuestos, que deben ser validados y discutidos con expertos y agentes sociales durante la fase de desarrollo de la reforma, se enuncian brevemente:

- Mejora de la definición de forma individualizada de cada uno de los elementos de la obligación tributaria. Todas las tasas deberían seguir la siguiente estructura:
 - Naturaleza jurídica y finalidad de la tasa
 - Ámbito territorial
 - Hecho imponible
 - Sujeto pasivo
 - Devengo, periodo impositivo y plazo de ingreso.
 - Base imponible, Tipo de gravamen y Cuota tributaria o forma de cuantificación.
 - Beneficios fiscales
 - Órgano competente
 - Órgano beneficiado de la recaudación
- En cuanto a la finalidad de las tasas, debe añadirse la recuperación de los costes ambientales y del coste del recurso; además de la necesidad de generar incentivos adecuados para el uso eficiente de los recursos hídricos por parte de los usuarios.
- Se considera necesaria la definición o la remisión legal donde se definan los conceptos técnicos contenidos en la definición del hecho imponible, como los actuales “obra de regulación”, “obras hidráulicas específicas”, “beneficio o mejora en la disponibilidad del agua”, “mejora en el uso del

agua”, “ocupación, utilización y aprovechamiento”, etc., para que no existan dudas sobre el supuesto de hecho que es objeto de gravamen.

- La determinación de la base imponible debe ser más clara y dentro de lo posible no depender de terceros para su determinación, es decir, debe ser fácilmente comprobable por la Administración que ha de determinar el tributo.
- Los tipos impositivos deben elevarse en busca de una mayor recuperación de costes. En algunos casos será conveniente crear una escala progresiva para penalizar a los que más en exceso respecto a sus necesidades usen el agua, para fomentar el uso eficiente y racional del recurso.
- En general y dada la periodicidad anual de las tasas es necesario determinar una fecha fija de devengo en el calendario. También debe precisarse cómo se exige cada tributo en el primer ejercicio, ya que el periodo será inferior al año, normalmente se suele aplicar un prorrateo por número de días.
- Debe estudiarse la posibilidad de que, en los tributos que no lo prevean, implementar un sistema de autoliquidación, para reducir la carga administrativa.
- Los beneficios fiscales como exenciones o reducciones deben eliminarse o clarificarse, pues afectan directamente a la recaudación y al objetivo de recuperación de costes. No debe olvidarse que la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, establece la no admisión de beneficios fiscales, salvo a favor del Estado y los demás Entes públicos o para casos en los que se tenga en cuenta la capacidad económica de los contribuyentes.
- Deben establecerse sistemas que eviten la doble imposición entre los distintos tributos, en especial, en caso de conflicto y para los casos de impuesto autonómicos análogos que han aparecido como tributos propios de las CCAA.

Seguidamente se ofrece un análisis preliminar de cada elemento tributario que podría ser objeto de reforma. En el análisis de cada uno de ellos la propuesta distinguirá entre la realización de una reforma leve y una reforma profunda cuando sea procedente. Los casos que se señalan son los siguientes:

- a. Canon de control de vertidos (art. 113 del TRLA)
- b. Tarifa de utilización del agua (art. 114. del TRLA)

Principios para la reforma del Canon de control de vertidos

Este canon destaca por su adecuada regulación tributaria en comparación con el resto de los cánones y tarifas, siendo la única deficiencia que se puede destacar el hecho de que no tiene en cuenta el problema de la contaminación difusa.

La reforma leve consistiría en dejar el canon como está regulado con alguna precisión, y si se estima pertinente llevar a cabo la creación de un nuevo impuesto que grave la contaminación difusa, al margen del régimen económico-financiero del TRLA.

La reforma profunda consistiría en incorporar al canon las medidas necesarias para incorporar el gravamen por la contaminación difusa.

El impuesto sobre la contaminación difusa, o contaminación del agua por nitratos o pesticidas, sería un tributo de naturaleza indirecta que recae sobre el consumo de los productos catalogados como fertilizan-

tes, plaguicidas, productos fitosanitarios, etc., gravando las entregas, importaciones, adquisiciones intracomunitarias y autoconsumos, tal y como se definen en la Ley del IVA.

Principios para la reforma de la Tarifa de utilización del agua

La tarifa de utilización del agua se regula en el artículo 114 del TRLA, juntamente con el “Canon de regulación” y en los artículos 304 al 312 del RDPH.

La redacción actual de la “tarifa de utilización de agua” necesita una definición precisa y clara de todos los elementos de la relación jurídico-tributaria, ya que ambos tributos ofrecen una serie de problemas que deben ser solucionados. En particular, debe consolidarse la inclusión de las obras de saneamiento, depuración y reutilización como parte de su hecho imponible.

BORRADOR

5. REFERENCIAS

5.1. REFERENCIAS NORMATIVAS

Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, en desarrollo de los títulos II y III de la Ley de Aguas (BOE núm. 209, de 31 de agosto de 1988)

Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (BOE núm. 90, de 15 de abril de 1989)

Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DOCE núm. 327, de 22 de diciembre de 2000)

Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (BOE núm. 176, de 24 de julio de 2001)

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (BOE núm. 284, de 27/11/2003)

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. (BOE núm. 302, de 18/12/2003)

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. (BOE núm. 284, de 27/11/2003)

Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (BOE núm. 180, de 29 de julio de 2005)

Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica (BOE núm. 162, de 7 de julio de 2007)

Real Decreto 126/2007, de 2 de febrero, por el que se regulan la composición, funcionamiento y atribuciones de los comités de autoridades competentes de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias (BOE núm. 30, de 3 de febrero de 2007)

Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción de planificación hidrológica (BOE núm. 229, de 22 de septiembre de 2008)

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. (BOE núm. 103, de 30/04/2012.)

Resolución de Tribunal Económico Administrativo Central, 3748/2011/00/00 de 18 de marzo de 2014

Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016. (BOE núm. 260, de 30/10/2015)

Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017. (BOE núm. 153, de 28/06/2017)

Real Decreto 864/2018, de 13 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica. (BOE núm. 170, de 14/07/2018)

Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018. (BOE núm. 161, de 04/07/2018)

5.2. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Tribunal de Cuentas, 2006. Informe de fiscalización de la gestión de ingresos desarrollada por las Confederaciones Hidrográficas. Ejercicio, 2003. Nº 744.

Tribunal de Cuentas, 2014 convenios de gestión directa vigentes entre las Sociedades Estatales de aguas y el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino durante los ejercicios 2010-2011.

MAGRAMA, 2011. Análisis de la recuperación de inversiones de la DGA a través del canon de regulación y las tarifas de utilización del agua.

TCU, 2014. Informe de fiscalización de los convenios de gestión directa vigentes entre las Sociedades estatales de aguas y el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino durante los ejercicios 2010-2011. Nº 1.048

Nuria Rueda López, 2012. Evolución del sistema tributario en España. Extoikos, vol 7.

González, ML y Ortiz, E, 2020. La Fiscalidad del Agua en España: Situación actual y perspectivas de reforma. 1ªEd, Tirant lo blanch, Valencia 2019.

MITECO, 2018. Síntesis de los planes hidrológicos españoles. Segundo ciclo de la DMA (2015-2021).

MITECO, 2018. Directrices, programa de trabajos, calendario y fórmulas de participación", Versión Consulta Pública, Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización.

MINHAFP, 2018. Libro Azul. Introducción a la lectura de los Presupuestos Generales del Estado

MAPAMA, 2016. Primera evaluación de la idoneidad de los instrumentos de recuperación del coste de los servicios del agua en España

MINHAFP, 2018. Proyecto de Presupuestos Generales del Estado. Presupuesto por programas y memoria de objetivos. Tomo XI (Sección 23)

MINAHFP, 2018. Estructura de los Presupuestos Generales del Estado. https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2007Proyecto/PGE-ROM/doc/3/3/1/2/N_07_P_3_3_1_2_2.PDF

Confederación Hidrográfica del Júcar, 2015. Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Júcar (2015-2021). Anejo IX: Recuperación de costes de los servicios del agua

Confederación Hidrográfica del Segura, 2015. Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura (2015-2021). Anejo IX: Recuperación de costes de los servicios del agua

Confederación Hidrográfica del Guadiana, 2015. Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadiana (2015-2021). Anejo XI: Programa de Medidas.

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2020. Estudio sobre los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua urbana.

Ministerio de Hacienda, 2020. Tributación Autonómica. Medidas 2019. Capítulo III.

BORRADOR

6. ANEXOS

ANEXO I. DESCRIPCIÓN DE LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES Y AGENTES IMPLICADOS EN LA FINANCIACIÓN DE LAS MEDIDAS

ANEXO II. FUENTES DE INFORMACIÓN

ANEXO III. DESCRIPCIÓN Y CLASIFICACIÓN DE LOS TIPOS DE MEDIDAS 1 A 19

ANEXO IV. TABLAS RESUMEN DE LAS PRESIONES QUE LLEVAN AL MAL ESTADO A LAS MASAS DE AGUA SEGÚN LA INSTRUCCIÓN DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

ANEXO V. TABLA DE ASIGNACIÓN DE PRESIONES A SUBTIPOS DE MEDIDA DE LA INSTRUCCIÓN DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

ANEXO VI. ASIGNACIÓN DE CANON DE REGULACIÓN Y TARIFA DE UTILIZACIÓN DE AGUA A LOS DIFERENTES SUBTIPOS DE LA INSTRUCCIÓN DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

BORRADOR

**ANEXO I:
DESCRIPCIÓN DE LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES Y AGENTES IMPLICADOS EN LA
FINANCIACIÓN DE LAS MEDIDAS**

BORRADOR

Administración General del Estado

La implicación de la AGE en la financiación de las medidas contenidas en los planes hidrológicos, fundamentalmente ejercida a través del MITERD, tiene su origen en la Constitución Española en su art. 149, donde se especifican las competencias exclusivas del Estado, incluyendo también aquellas relacionadas con la gestión y política de aguas:

- Artículo 149.1.22: legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma (cuencas intercomunitarias) y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.
- Artículo 149.1.24: obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.
- Artículo 149.1.23: legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

En el Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, se organiza y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. En él se especifica que la definición de los objetivos y programas derivados de la DMA y la gestión directa del dominio público hidráulico se realizará a través de la Secretaría de Medio Ambiente, siendo en última instancia la **Dirección General del Agua el órgano directivo encargado de desarrollar las funciones derivadas de las competencias asumidas por el Estado en materia de aguas** y que se definen en el art.5 del RD.

Las competencias asignadas a la DGA en el mencionado artículo se distribuyen en 4 Subdirecciones Generales: SG de Planificación Hidrológica, SG de Programación y Gestión Económica y Presupuestaria, SG de Dominio Público Hidráulico e Infraestructuras, y SG de Protección de las Aguas y Gestión de Riesgos. A través de la DGA y bajo la supervisión de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente quedan adscritas al MITERD, como organismos autónomos, las Confederaciones Hidrográficas. Por último, también se ejerce la tutela sobre las Sociedades Mercantiles Estatales reguladas por el artículo 132 del TRLA, en concreto «Aguas de las Cuencas de España, S.A.» y «Aguas de las Cuencas Mediterráneas, S.A.».

En resumen, **tres tipos de organismos ejercen las competencias estatales en materia de aguas** enumeradas en la Constitución, que son:

- La **Dirección General del Agua**.
- Los **organismos de cuenca** de las cuencas intercomunitarias (**Confederaciones Hidrográficas**):
 - Confederación Hidrográfica del Cantábrico
 - Confederación Hidrográfica del Duero
 - Confederación Hidrográfica del Ebro
 - Confederación Hidrográfica del Tajo
 - Confederación Hidrográfica del Júcar
 - Confederación Hidrográfica del Segura
 - Confederación Hidrográfica Miño-Sil
 - Confederación Hidrográfica del Guadiana
 - Confederación Hidrográfica del Guadalquivir

- Las **Sociedades Estatales**:

- Sociedad Mercantil Estatal Aguas de las Cuencas de España S.A. (ACUAES): opera en las Confederaciones Hidrográficas del Ebro, Tajo, Guadalquivir, Guadiana, Duero, Miño-Sil y Cantábrico, además de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
- Sociedad Mercantil Estatal de Aguas de las Cuencas Mediterráneas S.A., (ACUAMED): opera en el ámbito de las cuencas hidrográficas del Segura, Júcar, Ebro, Cuenca Mediterránea Andaluza y Cuencas Internas de Cataluña.

La norma encargada de regular las competencias enumeradas en el art.149 de la CE es el TRLA, que también establecen las atribuciones y funciones de la DGA, las Confederaciones Hidrográficas y las Sociedades Estatales para el ejercicio de dichas competencias. En efecto, en el Título II, Capítulo I “de los Principios Generales de la Administración Pública del agua”, quedan asignadas las funciones que le competen al Estado en relación con el dominio público hidráulico (art.17):

- La planificación hidrológica y la realización de los planes estatales de infraestructuras hidráulicas o cualquier otro estatal que forme parte de aquéllas.
- La adopción de las medidas precisas para el cumplimiento de los acuerdos y Convenios internacionales en materia de aguas.
- El otorgamiento de concesiones referentes al dominio público hidráulico en las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una sola Comunidad Autónoma.
- El otorgamiento de autorizaciones referentes al dominio público hidráulico, así como la tutela de éste, en las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial, de una sola Comunidad Autónoma. La tramitación de éstas podrá, no obstante, ser encomendada a las CCAA”.

Las atribuciones de la **Dirección General del Agua** se desarrollan a lo largo del articulado del TRLA, y se sintetizan en la tabla adjunta.

Tabla 26. Funciones, atribuciones y cometidos asignados a las DGA en el TRLA.

Funciones, atribuciones y cometidos asignados a la DGA (TRLA)	
•	Elaboración del Plan Hidrológico Nacional (art. 45) y la realización de los planes estatales de infraestructuras hidráulicas o cualquier otro estatal que forme parte de la planificación hidrológica (art. 17).
•	La adopción de las medidas precisas para el cumplimiento de los acuerdos y Convenios internacionales en materia de aguas (art. 17).
•	Otorgamiento de autorizaciones y concesiones relativas a las obras y actuaciones de interés general del Estado (art.24).
•	Obras hidráulicas de IG (art.46) cuya gestión podrá realizar directamente por los órganos competentes del Ministerio de Medio Ambiente o a través de las Confederaciones Hidrográficas. También podrán gestionar la construcción y explotación de estas obras, las Comunidades Autónomas en virtud de convenio específico o encomienda de gestión (art.124). Le corresponde también la iniciativa de declaración de una obra de IG, de oficio o a instancia de quien tuviera interés en ello, con forme a los apartados 46.2 y 46.3.

En el Título II, Capítulo III se establece la definición y el marco regulador de los **organismos de cuenca**. Sus funciones, cometidos y atribuciones aparecen desarrolladas en sus art. 22 y 23, estableciéndose también otros cometidos que se desarrollan a lo largo del articulado del TRLA, que han sido recogidos en la tabla adjunta.

Tabla 27. Funciones, atribuciones y cometidos asignados a las Confederaciones Hidrográficas en el TRLA.

Funciones, atribuciones y cometidos asignadas a las Confederaciones Hidrográficas (TRLA)
<ul style="list-style-type: none"> • La elaboración del plan hidrológico de cuenca, así como su seguimiento y revisión (art.23). • La administración, inspección y control del dominio público hidráulico (art.23 y 94). • La administración y control de los aprovechamientos de interés general o que afecten a más de una Comunidad Autónoma (art.23). • El proyecto, la construcción y explotación de las obras realizadas con cargo a los fondos propios del organismo, las que les sean encomendadas por el Estado y las que se deriven de los convenios con Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y otras entidades públicas o privadas, o de los suscritos con los particulares. (art.23 y 124). • El otorgamiento de autorizaciones y concesiones referentes al dominio público hidráulico, salvo las relativas a las obras y actuaciones de interés general del Estado, que corresponderán al Ministerio de Medio Ambiente (art.24). • El estudio, proyecto, ejecución, conservación, explotación y mejora de las obras incluidas en sus propios planes, así como de aquellas otras que pudieran encomendárseles (art.24). • La definición de objetivos y programas de calidad de acuerdo con la planificación hidrológica (art.24). • La realización, en el ámbito de sus competencias, de planes, programas y acciones que tengan como objetivo una adecuada gestión de las demandas (art.24). • La prestación de toda clase de servicios técnicos relacionados con el cumplimiento de sus fines específicos y, cuando les fuera solicitado (art.24). • Registro de aguas: los organismos de cuenca llevarán un Registro de Aguas en el que se inscribirán de oficio las concesiones de agua, así como los cambios autorizados que se produzcan en su titularidad o en sus características (art.80) • Apeo y deslinde de los cauces de dominio público: corresponde a la Administración del Estado, que los efectuará por los organismos de cuenca, según el procedimiento que reglamentariamente se determine (art.95). • La inspección y vigilancia del cumplimiento de las condiciones de concesiones y autorizaciones relativas al dominio público hidráulico (art 24 y 94). • La realización de aforos, información sobre crecidas y control de la calidad de las aguas (art.94 y 24). • La inspección y vigilancia de las explotaciones de todos los aprovechamientos de aguas públicas, cualquiera que sea su titularidad y el régimen jurídico al que están acogidos (art.94). • La dirección de los servicios de guardería fluvial (art.94). • En general, la aplicación de la normativa de policía de aguas y cauces (art.94).

Las **Sociedades Estatales** son reguladas en el Título VIII, Capítulo II, artículo 132 del TRLA:

“autoriza al Consejo de Ministros a constituir una o varias Sociedades Estatales, cuyo objeto social sea la construcción, explotación o ejecución de obra pública hidráulica que al efecto determine el Consejo de Ministros. Así mismo, dichas sociedades podrán tener por objeto la adquisición de obras hidráulicas, públicas o privadas, previo cumplimiento de los trámites y requisitos establecidos por la normativa vigente.

Establece también que las relaciones entre la AGE y las Sociedades Estatales se establecerá mediante los correspondientes convenios.

En el caso concreto de las competencias en materia de **depuración y saneamiento** intervienen distintos niveles administrativos: el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en función de las competencias que les atribuye la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y, en general, el resto de las disposiciones legislativas en materia de aguas. Las competencias que ejerce la AGE en estas materias son relativamente reducidas, derivadas de la potestad establecida en el art.149.1.24 de declaración de obras de interés general, y la intervención través de los diferentes convenios de colaboración establecidos con otras Administraciones.

Administración autonómica

Las Comunidades Autónomas participan en la ejecución de los programas de medidas en aquellas materias que son de su competencia. En el caso concreto de las **cuencas intracomunitarias**, son las Comunidades Autónomas a través de sus organismos de cuenca, los entes competentes en materia de legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, así como de aquellas funciones que el TRLA atribuye a la administración hidráulica de las cuencas intercomunitarias.

En materia de **depuración y saneamiento** de aguas residuales, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, asigna las competencias en depuración y saneamiento a entes locales, pero es habitual que la normativa autonómica matice este reparto.

En la mayor parte de los casos se flexibiliza el marco construido por la normativa estatal, permitiendo que la administración autonómica asuma competencias en construcción, explotación o gestión en obras de depuración y saneamiento (especialmente en depuración). Esto se realiza principalmente de dos maneras: adjudicando la titularidad de la competencia en depuración a la Comunidad Autónoma, ya sea declarando lo relacionado con este servicio como de interés autonómico en sus leyes de aguas (casos de Castilla la Mancha, Madrid y Valencia) o estableciendo en las mismas directamente que estos servicios son función y competencia de la Comunidad Autónoma (casos de Extremadura y Murcia), o manteniendo como titulares de la competencia a los municipios, pero llevando la Comunidad Autónoma la explotación y gestión de todas las depuradoras del territorio (caso por ejemplo de la Rioja donde todos los municipios están consorciados).

Por último, la mayoría de las legislaciones autonómicas recogen explícitamente que los ayuntamientos pueden delegar competencias relativas a la depuración y saneamiento de aguas residuales en la administración autonómica, práctica que se observa muy habitual tanto en depuración como en saneamiento.

Como consecuencia, en la práctica, **el reparto de responsabilidades sobre el ciclo urbano del agua entre la administración autonómica y local pueden variar sustancialmente**, incluso dentro de una misma Comunidad Autónoma. En la tabla adjunta se muestra un resumen del reparto de competencias en materia de depuración y saneamiento.

Tabla 28. Competencias en depuración y saneamiento según la normativa autonómica.

Comunidad Autónoma	Saneamiento	Depuración
Andalucía	Entidades Locales	Administración Autonómica y local
Aragón	Entidades Locales	Administración Autonómica y local
Islas Baleares	Entidades Locales	Administración Autonómica y local
Cataluña	Entidades Locales	Administración Autonómica y local
Canarias	Entidades Locales	Administración Autonómica y local
Cantabria	Entidades Locales	Administración Autonómica y local

Comunidad Autónoma	Saneamiento	Depuración
Castilla-La Mancha	Entidades Locales	Administración Autonómica ¹⁷
Castilla y León	Entidades Locales	Administración Autonómica y local
Comunidad de Madrid	Entidades Locales	Administración Autonómica ¹⁸
Comunidad Foral de Navarra	Entidades Locales	Administración Autonómica y local
Comunidad Valenciana	Entidades Locales	Administración Autonómica ¹⁹
Extremadura	Entidades Locales	Administración Autonómica ²⁰
Galicia	Entidades Locales	Administración Autonómica y local
País Vasco	Entidades Locales	Administración Autonómica y local
Principado de Asturias	Entidades Locales	Administración Autonómica y local
Murcia	Entidades Locales	Administración Autonómica y local
La Rioja	Entidades Locales	Administración Autonómica y local

Fuente: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2020

Administración local

En relación con los servicios de saneamiento y depuración de aguas residuales urbanas, según lo señalado, las Entidades locales gozan de una reserva de actividad (art. 86.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local). Sin embargo, la atribución se matiza en función de la población del municipio. Así, si bien todos los municipios deben prestar los servicios de alcantarillado y depuración, en aquellos cuya población sea inferior a 20.000 habitantes, es la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordina, con la conformidad de los municipios afectados, el abastecimiento de agua potable a domicilio y la evacuación y tratamiento de aguas residuales. Esta coordinación puede resultar en la prestación directa del servicio por parte de la Diputación o en la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas, salvo que el municipio justifique que puede prestar los servicios con un coste efectivo menor.

La prestación de estos servicios puede realizarse por gestión directa o indirecta. La primera abarca la gestión por la propia administración competente, por un organismo autónomo de esa administración, por una entidad pública empresarial o por una sociedad mercantil cuyo capital social sea de titularidad pública. La gestión indirecta se refiere al nuevo contrato de concesión de servicios, recogido en la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público.

¹⁷ Según el art. 5 LRCÍA “1. se declaran de interés regional de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha las infraestructuras hidráulicas a que se refiere esta Ley promovidas por la Junta de Comunidades, correspondientes al abastecimiento en alta de agua y a la depuración de aguas residuales, así como las infraestructuras de reutilización de aguas residuales depuradas. 2. Además de las previstas en el párrafo anterior, la Comunidad Autónoma podrá, en los términos del Estatuto de Autonomía, declarar de interés regional cualquier obra o actuación en materia de abastecimiento de agua, de saneamiento y de depuración de aguas residuales. En ese caso, dicha declaración deberá llevarse a cabo mediante norma con rango de Ley.”

¹⁸ Según el art. 2 de la Ley 17/1984 “1. Los servicios de aducción, depuración y reutilización son de interés de la Comunidad de Madrid.”

¹⁹ Según el art. 2 de la Ley 2/1992 “Son de interés comunitario la planificación, la construcción, la gestión y la explotación de las obras e instalaciones a que se refiere el artículo 1.” Incluyéndose en dicho artículo 1 las obras de evacuación, depuración y tratamiento de aguas residuales urbanas en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana.

²⁰ Según el art. 9.1.36 del Estatuto de Autonomía de Extremadura son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la “Ordenación, planificación y gestión de las aguas que discurran íntegramente por el territorio de Extremadura, así como de los usos y aprovechamientos, incluida su concesión. Planificación, construcción y explotación de las obras e infraestructuras hidráulicas, canales y riegos que no estén calificados de interés general por el Estado ni afecten a otras Comunidades Autónomas.”

BORRADOR

**ANEXO II:
FUENTES DE INFORMACIÓN**

Bases de datos y estadísticas

Una de las principales fuentes de información utilizada ha sido la base de datos PH-Web **de los programas de medidas** en aplicación de la disposición adicional segunda del Real decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueban los planes hidrológicos de las demarcaciones con cuencas intercomunitarias. Los datos contenidos en ella, actualizados con fecha del 28 de octubre de 2019, han sido la base de la caracterización de las medidas financiadas por la AGE competente en política de agua, así como de la asignación de medidas entre los distintos organismos y la identificación de presiones y agentes causantes a los que responden las medidas.

En la base de datos PH-Web, la Confederación Hidrográfica del Guadiana no presentaba medidas asociadas como entidad competente [Campo *AdmCompetente* en *TBL_MEDIDAS_REL_ADM_COMPETENTES*], por lo que se acudió directamente al «Plan Hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Guadiana (2015-2021)», concretamente el Anejo 11 del programa de medidas para identificar aquellas medidas que eran atribuidas a la propia Confederación Hidrográfica del Guadiana e incorporar la relación en el estudio.

Para valorar el régimen económico-financiero del sector del agua se han utilizado los **Presupuestos Generales del Estado** del periodo 2016-2019 y los estados de gastos e ingresos: los primeros representan las obligaciones económicas que como máximo pueden atender los centros gestores y los segundos las estimaciones de los derechos a liquidar en el ejercicio. El análisis de la información presupuestaria permite valorar la concordancia de la política presupuestaria con los objetivos de la planificación, estimar la autonomía financiera de las Confederaciones Hidrográficas, y fundamentar criterios a considerar en la elaboración de presupuestos futuros.

Otra base de datos utilizada para caracterizar la recaudación realizada por las figuras tributarias ha sido los derechos **reconocidos netos con cargo al artículo 30 Tasas del presupuesto de ingresos de las Confederaciones Hidrográficas** para el periodo 2010-2017 (Intervención General de la AGE, 2019). Los derechos reconocidos netos indican los recursos o ingresos que se han obtenido en cada ejercicio, importe de los derechos reconocidos minorados por los derechos anulados y los derechos cancelados. Sobre esta base, se ha calculado la recuperación de costes de los tributos de carácter finalista para el periodo de referencia.

Informes y estudios

A continuación, se refieren una serie de estudios relacionados de manera directa con la temática de financiación y que han sido consultados para la elaboración de este informe.

1. **Primera evaluación de la idoneidad de los instrumentos de recuperación del coste de los servicios del agua en España. MITECO, 2016**

El informe tiene el objetivo específico de cumplir con el compromiso de estudiar la idoneidad de los instrumentos de recuperación del coste de los servicios de agua que se utilizan en España, derivado de las obligaciones asumidas en el marco del Acuerdo de Asociación que establece condiciones *ex ante* para el uso de los fondos comunitarios durante el periodo de programación 2014-2020.

Constituye un avance en la evaluación de los instrumentos económicos de recuperación de costes de los servicios del agua recogidos en los planes hidrológicos de cuenca. En él se describen y evalúan todas las figuras tributarias de recuperación de costes para los diferentes niveles de adminis-

tración y entes privados que intervienen en la ejecución de los servicios del ciclo del agua. La evaluación se realiza conforme a cuatro criterios de valoración, que son los siguientes:

- Existencia de una contribución adecuada de los distintos usos.
- Medida en que el instrumento supone un incentivo para el logro de los objetivos ambientales.
- Consideración de la recuperación de los costes ambientales y del recurso.
- Toma en consideración de condiciones externas particulares.

El informe, puntúa los diferentes cánones de acuerdo a los criterios de la valoración, según lo cual, el tributo competencia de la AGE mejor valorado es el canon de control de vertido, seguido del canon de utilización del dominio público hidráulico, en tercer lugar, se sitúan igualados en puntuación, el canon de regulación y la tarifa de utilización del agua. El canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica no ha sido incluido en el proceso de valoración.

Los resultados de la evaluación ponen de relieve que el marco tributario español de aguas facilita preferentemente la recuperación de los costes financieros, frente a los ambientales o los del recurso y que los instrumentos tributarios más antiguos, como el canon de regulación o la tarifa de utilización, tienden a asumir un determinado nivel de subvención del Estado, mientras que los más modernos buscan un mayor nivel de recuperación de costes e incorporan los costes ambientales.

2. Informe de fiscalización de la gestión de ingresos desarrollada por las Confederaciones Hidrográficas. Ejercicio, 2003. Nº 744. Tribunal de Cuentas, 2006

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que le asigna la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, realiza una fiscalización de la gestión de ingresos desarrollada por las Confederaciones Hidrográficas, ejercicio 2003, cuyo proceso y resultados constituyen el objeto del informe.

En él se realiza un análisis detallado de los procedimientos utilizados para la gestión y recaudación de los ingresos más significativos de las Confederaciones Hidrográficas, centrándose en el artículo 30 de “Tasas”, del presupuesto de ingresos. Como conclusión general apunta a la heterogeneidad en la aplicación de la normativa tributaria por las distintas Confederaciones.

Ofrece una serie de recomendaciones a ser tenidas en cuenta por la AGE. Algunas de ellas ya se han subsanado y otras de ellas siguen vigentes, se enumeran a continuación las más relevantes:

- Coordinar la aplicación normativa en materia de ingresos con la adopción de medidas para unificar la interpretación de determinadas normas por las Confederaciones Hidrográficas.
- Modificación legislativa de los elementos esenciales de algunas tasas, cuya complejidad y a menudo casi imposibilidad técnica para su cálculo dificultan su gestión. Recomienda una mayor concreción de las partidas que deben conformar los costes a repercutir en el canon de regulación y en la tarifa de utilización de agua. Además, recomienda la supresión de algunas tasas reguladas por diversos Decretos de 1960, que tienen escaso o nulo poder recaudatorio, como la “Tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de obras”.

3. Análisis de la recuperación de inversiones de la Dirección General del Agua a través del canon de regulación y las tarifas de utilización del agua. DGA, 2011

Este trabajo supone un primer paso en el análisis de recuperación de inversiones de la Dirección General del Agua. El informe analiza la inversión de la DGA y Confederaciones Hidrográficas en infraestructura hidráulica para el periodo de estudio 1998-2006, y valora el grado en que los costes realizados son repercutibles a los usuarios vía canon de regulación o tarifa de utilización de agua, según el hecho imponible, y si esos costes son recuperables, según los conceptos que integran el cálculo de su cuantía.

En el informe se realiza un análisis exhaustivo de los diferentes conceptos que conforman la cuantía de ambas figuras tributarias, identificando las razones que llevan a la imposibilidad de repercutir ciertos gastos a los usuarios. Una de las conclusiones determina que la mayor parte de la inversión no repercutible a través de estas figuras se realiza en la financiación de las actuaciones derivadas al Plan Nacional de Saneamiento y Depuración, las actuaciones en cauces y Dominio Público Hidráulico y las actuaciones destinadas al Sistema Automático de Información Hidrológica.

4. Planes hidrológicos del segundo ciclo (2015-2021), Anejo de recuperación de costes

Este anejo presenta los resultados del análisis económico relativo a la recuperación de costes de los servicios del agua realizado en las diferentes demarcaciones. Describe los servicios del agua, los agentes, los costes financieros, los ingresos y los niveles de recuperación, dando cumplimiento a lo dispuesto en la DMA y la correspondiente legislación nacional. Describe también la metodología seguida en el análisis y los criterios generales de valoración. Asimismo, incluye también una descripción de los sistemas de tarifas y de las excepciones a la recuperación de costes financieros.

La información contenida en ellos ha sido la base para describir los diferentes servicios del agua, identificar los organismos competentes y determinar las diferentes formas de financiación que se establecen.

5. Fiscalidad de las aguas continentales. Antonio Pérez Marín, 2019

El libro se centra en el tratamiento del agua como elemento tributario y en la valoración de si tras la entrada en vigor de la DMA, el Principio de Legalidad se respeta o no en el régimen económico-financiero español desde la perspectiva de la aplicación efectiva del principio de recuperación de costes.

En él se realiza un análisis jurídico y tributario de todas las figuras presentes en el Título VI del TRLA. En sus planteamientos destaca que los instrumentos de rango legal son compatibles con el principio de recuperación de costes, pero no lo son tanto las normas de rango inferior tales como los Reglamentos y la Instrucción de Planificación Hidrológica. Además, establece la necesidad de elaborar un censo de beneficiarios por la ocupación, utilización, aprovechamiento y disponibilidad de recursos hídricos, que permita redistribuir los costes de las actividades y servicios relacionadas con el agua. Finaliza con la recomendación de crear un impuesto finalista de ámbito estatal capaz de cubrir los costes medioambientales.

6. La fiscalidad del agua: situación actual y perspectivas de reforma. María Luisa González y Enrique Ortiz Calle, 2019

La obra ofrece un estudio de las principales figuras tributarias presentes el régimen económico financiero del agua en España, su análisis jurídico y sus fortalezas y debilidades para dar cumplimiento a las necesidades establecidas en el art.9 de la DMA.

En relación con los tributos de competencia estatal, se recomienda una reforma del Título VI del TRLA. Para aquellas figuras que tienen como finalidad la recuperación de costes financieros y mantenimiento de obra hidráulica, plantea una reformulación de estas, de tal manera que se traslade el coste del servicio a los usuarios. Analiza también la alternativa de financiación de obra hidráulica realizada a través de las Sociedades Estatales como fórmula de colaboración público-privada y recuperación de costes vía tarifa, destacando el elevado nivel recaudatorio que presentan, principalmente a través de obras de desalación.

Respecto al canon de control de vertido, manifiesta el hecho de que, pese a su nivel recaudatorio, es posible que el nivel de exacción no represente el suficiente esfuerzo para los usuarios industriales como para que pueda servir de incentivo para cambiar sus procesos productivos de manera que se incorporen las Mejores Técnicas Disponibles.

BORRADOR

ANEXO III:
DESCRIPCIÓN Y CLASIFICACIÓN DE LOS TIPOS DE MEDIDAS 1 A 19

BORRADOR

Tabla 29. Descripción y clasificación de las tipologías de medidas 1 a 19.

Tipología de la medida	Descripción tipología	Clasificación
01	Reducción de la Contaminación Puntual	Cumplimiento de objetivos ambientales
02	Reducción de la Contaminación Difusa	Cumplimiento de objetivos ambientales
03	Reducción de la presión por extracción de agua	Cumplimiento de objetivos ambientales
04	Mejora de las condiciones morfológicas	Cumplimiento de objetivos ambientales
05	Mejora de las condiciones hidrológicas	Cumplimiento de objetivos ambientales
06	Medidas de conservación y mejora de la estructura y funcionamiento de los ecosistemas acuáticos	Cumplimiento de objetivos ambientales
07	Otras medidas: medidas ligadas a impactos	Cumplimiento de objetivos ambientales
08	Otras medidas: medidas ligadas a drivers	Cumplimiento de objetivos ambientales
09	Otras medidas (no ligadas directamente a presiones ni impactos): medidas específicas de protección de agua potable	Cumplimiento de objetivos ambientales
10	Otras medidas (no ligadas directamente a presiones ni impactos): medidas específicas para sustancias prioritarias	Cumplimiento de objetivos ambientales
11	Otras medidas (no ligadas directamente a presiones ni impactos): Gobernanza	Gobernanza y conocimiento
12	Incremento de recursos disponibles	Satisfacción de demandas
13	Medidas de prevención de inundaciones	Fenómenos extremos
14	Medidas de protección frente a inundaciones	Fenómenos extremos
15	Medidas de preparación ante inundaciones	Fenómenos extremos
16	Medidas de recuperación y revisión tras inundaciones	Fenómenos extremos
17	Otras medidas de gestión del riesgo de inundación	Fenómenos extremos
18	Sin actuaciones para disminuir el riesgo de inundación en un ARPSI	Fenómenos extremos
19	Medidas para satisfacer otros usos asociados al agua	Otros usos asociados al agua

Fuente: base de datos nacional de los programas de medidas

ANEXO IV:
**TABLAS RESUMEN DE LAS PRESIONES QUE LLEVAN AL MAL ESTADO A LAS MASAS DE AGUA SE-
GÚN LA INSTRUCCIÓN DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA**

Tabla 30. Tipología de presiones a las que están expuestas las masas de agua subterránea.

Presiones	Fuente y/o tipología
Contaminación difusa	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades agrícolas (uso de fertilizantes y pesticidas) • Ganadería no estabulada • Vertidos de núcleos urbanos sin red de saneamiento. • Usos de suelo urbano o recreativo • Otras fuentes difusas significativas.
Contaminación puntual	<ul style="list-style-type: none"> • Filtraciones de suelos o emplazamientos contaminados. • Filtraciones de vertederos e instalaciones para la eliminación de residuos • Filtraciones asociadas con almacenamiento de derivados del petróleo. • Vertido de aguas de achique de minas • Vertidos sobre el terreno. • Otras fuentes puntuales significativas.
Extracción de agua	<ul style="list-style-type: none"> • Usos agrarios • Abastecimiento de población • Usos industriales • Canteras y minas a cielo abierto. • Otras extracciones significativas
Recarga artificial	<ul style="list-style-type: none"> • Vertidos a las aguas subterráneas para recarga artificial de los acuíferos. • Retornos de agua subterránea a la masa de agua de la cual fue extraída (por ejemplo, para lavado de áridos). • Recarga con aguas de achique de minas. • Otras recargas significativas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Instrucción de Planificación Hidrológica

Tabla 31. Tipología de presiones a las que están expuestas las masas de agua superficial.

Presiones	Fuente y/o tipología
<p>Contaminación originada por fuentes puntuales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vertidos urbanos • Vertidos industriales biodegradables. • Vertidos industriales no biodegradables. • Vertidos de plantas de tratamiento de fangos. • Vertidos de piscifactorías • Vertido de aguas de achique de minas • Vertidos térmicos procedentes de las aguas de refrigeración • Vertidos de aguas de tormenta • Vertidos de plantas desaladoras • Vertederos e instalaciones para la eliminación de residuos • Otras fuentes puntuales significativas.
<p>Contaminación originada por fuentes difusas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades agrícolas • Ganadería no estabulada • Vertidos accidentales • Zonas contaminadas del litoral • Escombreras y vertederos de material de dragado en aguas costeras • Transportes e infraestructuras asociadas sin conexión a redes de saneamiento • Zonas dedicadas a acuicultura y cultivos marinos • Otras fuentes difusas.
<p>Extracción de agua</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Agricultura, silvicultura y acuicultura, incluyendo el regadío • Abastecimiento de población • Usos industriales para producción de energía eléctrica, incluyendo refrigeración de centrales térmicas y centrales hidroeléctricas. • Otros usos industriales • Canteras y explotaciones mineras • Navegación. • Bombeos de agua salina para actividades como la extracción de sal o la acuicultura. • Otras extracciones significativas, mayores de 20.000 m³/año.

Presiones	Fuente y/o tipología
<p>Regulación del flujo y alteraciones morfológicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presas • Trasvases y desvíos de agua • Azudes • Canalizaciones • Protección de márgenes • Cobertura de cauces • Dragados de ríos • Extracción de áridos • Explotación forestal • Recrecimiento de lagos • Modificación de la conexión natural con otras masas de agua • Diques de encauzamiento • Diques exentos • Dársenas portuarias • Canales de acceso a instalaciones portuarias • Muelles portuarios • Diques de abrigo • Espigones • Estructuras longitudinales de defensa • Playas regeneradas y playas artificiales • Esclusas • Ocupación y aislamiento de zonas intermareales
<p>Usos del suelo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Suelos contaminados en zona de policía

Fuente: Elaboración propia a partir de la Instrucción de Planificación Hidrológica

BORRADOR

ANEXO V:
TABLA DE ASIGNACIÓN DE PRESIONES A SUBTIPOS DE MEDIDA DE LA INSTRUCCIÓN DE PLANIFI-
CACIÓN HIDROLÓGICA

Tabla 32. Asignación de presiones a subtipos IPH.

Cod_Subtipo_IPH	Descripción subtipo	Código de presión ²¹
03.00.00	Mejora de la eficiencia y mantenimiento de infraestructuras de uso mixto	3.8
03.02.06	Reducción de consumos energéticos en abastecimiento	3.8
04.03.06	Elaboración y aprobación de normativa reguladora para el emplazamiento de arrecifes artificiales	4.1.6
09.01.00	Actuaciones de protección de aguas potables y prepotables	10
09.01.02	Definición de los perímetros de protección	10
09.01.03	Identificación de las actividades a las que se impone restricciones en zonas protegidas	10
09.01.05	Disposición de torres de toma en embalses (posibilidad de toma a diferente cota)	3.8
11.00.00	Otras medidas genéricas no ligadas directamente a presiones ni impactos: Gobernanza	10
11.02.00	Inventarios y censos de presiones	10
11.03.05	Adquisición de terrenos para protección de masas de agua	10
11.04.03	Otros estudios de apoyo a la planificación	10
11.05.00	Otras medidas genéricas de asesoramiento y formación	10
11.05.08	Planes de formación y sensibilización de personal al servicio de administración hidráulica y del ciudadano	10
11.06.02	Mejora de la coordinación entre Administraciones	10
11.07.00	Medidas genéricas de inspección y vigilancia (policía - <i>enforcement</i>)	10
11.08.01	Diseño de programas de voluntariado ambiental en el ámbito del Dominio Público Hidráulico	10

Fuente: Elaboración propia

²¹ El tipo 10 se ha creado ad hoc para las presiones múltiples. El resto de los tipos corresponde a la codificación oficial.

ANEXO VI:
**ASIGNACIÓN DE CANON DE REGULACIÓN Y TARIFA DE UTILIZACIÓN DE AGUA A LOS DIFERENTES
SUBTIPOS DE LA INSTRUCCIÓN DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA**

Tabla 33. Asignación de instrumento de recuperación de costes financieros establecido en el TRLA a los subtipos de la Instrucción de Planificación Hidrológica.

Código subtipo	Descripción Subtipo	Instrumento
03.00.00	Mejora de la eficiencia y mantenimiento de infraestructuras de uso mixto	Tarifa de utilización del agua
03.01.02	Mejora de la regulación de la red de riego en alta	Canon de regulación
03.01.03	Modernización de regadíos en redes de transporte y distribución	Tarifa de utilización del agua
05.01.03	Adaptación de infraestructura hidráulica para la mejora del régimen de caudales ecológicos	Canon de regulación
07.01.05	Sustitución de bombeos por otros recursos en masas de agua subterránea en mal estado o en riesgo	Tarifa de utilización del agua
09.01.05	Disposición de torres de toma en embalses (posibilidad de toma a diferente cota)	Canon de regulación
12.00.00	Incremento de recursos disponibles	Canon de regulación
12.01.00	Incremento de recursos convencionales. Genérica.	Canon de regulación
12.01.01	Construcción de Presas	Canon de regulación
12.01.02	Construcción de azudes de derivación	Canon de regulación
12.01.03	Construcción de Balsas	Tarifa de utilización del agua
12.01.04	Construcción / instalación de pozos	Tarifa de utilización del agua
12.01.05	Incremento de los recursos disponibles mediante obras de regulación (excluidas presas y azudes)	Canon de regulación
12.01.06	Incremento de los recursos disponibles mediante repoblación forestal	Canon de regulación
12.01.07	Incremento de los recursos disponibles mediante recarga artificial de acuíferos	Canon de regulación
12.04.00	Obras de conducción /redes de distribución sin definir	Tarifa de utilización del agua
12.04.01	Canales	Tarifa de utilización del agua
12.04.02	Túneles	Tarifa de utilización del agua
12.04.03	Tuberías a presión e impulsiones	Tarifa de utilización del agua
12.04.04	Estaciones de bombeo	Tarifa de utilización del agua
12.04.05	Construcción mejora de depósitos	Tarifa de utilización del agua
12.04.06	Nuevas captaciones o mejora de las existentes	Tarifa de utilización del agua
12.04.07	Construcción y mejora de redes de abastecimiento	Tarifa de utilización del agua
12.06.01	Operación y mantenimiento de infraestructuras de suministro	Tarifa de utilización del agua
19.00.00	Medidas genéricas para satisfacer otros usos asociados al agua	Tarifa de utilización del agua
19.03.01	Actuaciones en centrales hidroeléctricas: Nuevos aprovechamientos hidroeléctricos	Canon de regulación
19.03.02	Actuaciones en centrales hidroeléctricas: Fomento de los pies de presa	Canon de regulación

Fuente: elaboración propia