

FICHA 16: RECUPERACION DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS**DESCRIPCIÓN Y LOCALIZACIÓN DEL PROBLEMA**

La existencia y actividad de los Organismos de cuenca españoles, cuya naturaleza y funciones están explicitadas en los artículos 22, 23 y 24 del TRLA está, con carácter general y en particular en el ámbito de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico O.A.⁵⁰, apoyada con importantes contribuciones económicas públicas. En la medida en que esas contribuciones dinerarias no estén garantizadas, como ha sido especialmente evidente tras la crisis económica del año 2008, la ejecución de las tareas que debe atender el organismo de cuenca tampoco lo estará. Este problema tiene indiscutiblemente diversos efectos, entre los que se identifica una mayor dificultad para atender los requisitos que establece la DMA y, en particular, para poder asegurar la consecución de los objetivos ambientales materializando los trabajos, estudios y medidas para los que es competente la Confederación Hidrográfica del Cantábrico O.A., tanto como órgano promotor del plan hidrológico como en su función de órgano custodio del dominio público hidráulico en su ámbito territorial.

Un efecto de esta problemática se aprecia en el moderado avance general que se observa en la ejecución de los programas de medidas que se definieron con los planes hidrológicos de segundo ciclo. Como prueba de ello, en el Informe sobre Seguimiento de los Planes hidrológicos que se presentó al Consejo Nacional del Agua en octubre de 2018, se puso en evidencia como, con datos referidos a final de año 2017, tras haber transcurrido un 33% del tiempo del ciclo de planificación la inversión realizada entre todas las Administraciones sobre el territorio nacional apenas suponía el 13% del importe programado, y que era precisamente en las medidas ambientales donde se observaban las mayores desviaciones en relación con la senda planteada.

Este retraso en la ejecución en los programas de medidas no es una responsabilidad exclusiva del organismo de cuenca sino que se evidencia en todos los organismos públicos que han de contribuir en la financiación de los programas de medidas, en especial y por su necesaria participación económica junto a la Confederación Hidrográfica, tanto en las Comunidades Autónomas como en las Administraciones locales. Estas últimas, por su elevado número, dimensión y heterogeneidad se encuentran más alejadas de esta problemática no sintiéndose, en muchos casos, involucradas en esta tarea.

La mencionada información sobre el pobre avance en la ejecución de los programas de medidas ha tenido que ser remitida a la Comisión Europea por todos los Estados miembros de la Unión Europea a final del año 2018, en atención a lo previsto en el artículo 15.3 de la Directiva Marco del Agua (DMA)⁵¹.

Para el caso concreto de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental el avance en la ejecución de los programas de medidas es el que se indica en la tabla siguiente:

⁵⁰ El contenido de esta ficha se refiere en particular al ámbito de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental

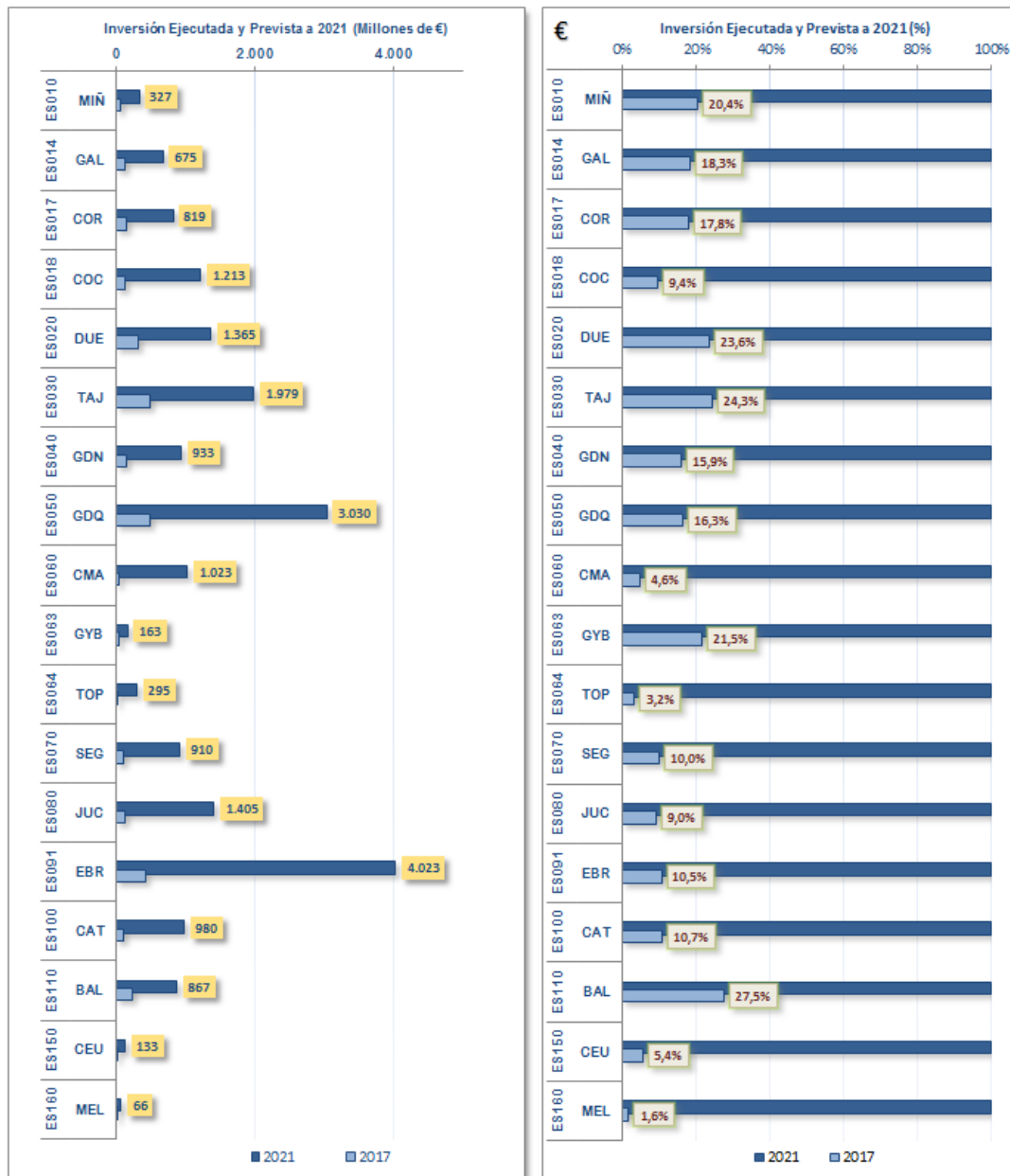
⁵¹ DIRECTIVA 2000/60/CE del parlamento europeo y del consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

FICHA 16: RECUPERACION DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

Objetivos de la medida	Previsto para 2021		Ejecutado final 2017		Grado de avance (%)	
	Número medidas	Inversión (x10 ⁶ €)	Número medidas	Inversión (x10 ⁶ €)	Número medidas	Inversión
Objetivos ambientales	244	777	106	93	43,4	12,0
Satisfacción de demandas	74	188	41	28	55,4	14,9
Fenómenos extremos	146	166	68	3	46,6	1,8
Gobernanza y conocimiento	59	26	29	3	49,2	11,5
Totales	523	1.157		127	46,7	11,0

Avance en la ejecución de los programas de medidas

En el conjunto de las demarcaciones hidrográficas la evolución es la siguiente:



Inversión ejecutada y prevista por Confederación Hidrográfica

FICHA 16: RECUPERACION DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

Independientemente de las dificultades administrativas ligadas, entre otras causas, a la modificación de la normativa básica (Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) y a las dificultades generales de definición y ejecución presupuestaria, en particular en los años 2016 y 2019, que han condicionado y limitado en este periodo la capacidad de contratación de las Administraciones Públicas, también han existido restricciones ligadas a la falta de disponibilidad económica propia de las diversas autoridades competentes, es decir, generada por sus propios ingresos con carácter finalista y no sujeta a eventuales subvenciones.

En este contexto se debe tener presente que el artículo 9 de la DMA ordena a los Estados miembro tener en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los servicios del agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos hídricos, a la vista de los análisis que se hayan incorporado en el Estudio General de la Demarcación⁵². La recuperación de costes deberá llevarse a cabo también de acuerdo con otro principio de la política ambiental europea asumido por la DMA, el de quien contamina paga.

En concreto, los Estados miembros deben garantizar que la política de precios del agua que se haya establecido legalmente proporciona incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y, por tanto, contribuyan al logro de los objetivos ambientales. Asimismo, los Estados miembros deben asegurar que existe 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 mencionados servicios del agua.

Al realizar esta labor, se podrán tener en cuenta los efectos sociales, medioambientales y económicos de la recuperación de costes así como las condiciones geográficas y climáticas de la región o regiones afectadas.

La DMA exige que los planes hidrológicos proporcionen información sobre las medidas que se tiene intención de adoptar para atender las exigencias mencionadas y, en su caso, los planes hidrológicos deberán explicar los motivos por los que regional o sectorialmente no se han adoptado las medidas requeridas, justificación que deberá estar ligada a los efectos sociales, económicos y ambientales mencionados en el párrafo anterior. Estos motivos, en caso de estimar oportuna su consideración, se habrán puesto de manifiesto en los estudios económicos de los usos del agua incorporados en el Estudio General de la Demarcación de reciente actualización.

El Tribunal Supremo, mediante Sentencia de 23 de marzo de 2017⁵³, relativa al recurso 878/2014 contra el Plan Hidrológico del Júcar, destaca la obligación de tener en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los servicios del agua, incluidos los costes ambientales y los relativos a los recursos, de conformidad con el principio de quien contamina paga. Esto quiere decir, que no todos los gastos relativos al servicio deben repercutirse al usuario final, sino que, por ejemplo, el sobrecoste de potabilización originado por contaminación de una masa de agua, debe repercutirse al que genera la contaminación a través de las medidas de reducción de la contaminación pertinentes.

⁵² Informe requerido por el artículo 5 de la DMA que debe incluir los análisis económicos del uso del agua en la demarcación y los estudios de recuperación de los costes.

⁵³ Resalta el alto tribunal que el principio de recuperación de costes no puede imponerse a costa de vulnerar, o simplemente dejar sin efecto, el principio de quien contamina paga.

FICHA 16: RECUPERACION DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

La Comisión Europea, tras evaluar los planes españoles de segundo ciclo, recomienda al Estado español (Comunicación de 26 de febrero de 2019 al Parlamento Europeo y al Consejo⁵⁴) que asegure la adecuada implementación del artículo 9 de la DMA sobre recuperación de costes, incluyendo el cálculo y la internalización de los costes ambientales y del recurso.

Adicionalmente, en el informe específico de país⁵⁵, la Comisión también recomienda a España la aplicación del principio de recuperación de costes para aquellos usos del agua que tienen un impacto significativo sobre las masas de agua o, en su caso, que justifique en los planes hidrológicos correspondientes la excepción a la aplicación de este principio. También insiste en que España debe presentar con claridad su política de precios del agua y proporcionar una visión transparente del cálculo de las inversiones que considera precisas y de cómo se pretenden atender esas necesidades de inversión.

Por otra parte y en la misma línea, el Director General de Política Regional y Urbana (DG REGIO) de la Comisión Europea, mediante carta de 21 de febrero de 2019 dirigida al DG de Fondos Comunitarios del Ministerio de Hacienda, llama la atención de las autoridades españolas sobre algunas cuestiones que entiende como pendientes en relación con la aplicación de la DMA. Son resumidamente las siguientes:

- Los instrumentos de tarificación del agua y de recuperación de los costes del agua existentes y previstos necesitan ser aplicados plenamente en la práctica y ser descritos con más claridad en las futuras revisiones de los planes hidrológicos.
- Debe facilitarse información adicional más clara sobre las subvenciones y sobre la contribución adecuada de los distintos usuarios del agua a los costes de los servicios hídricos y la consideración del principio de que "quien contamina paga", como elemento clave para garantizar una gestión sostenible del agua.
- El cálculo de los costes medioambiental y de recurso debe completarse y extenderse a todos los sectores relevantes.

De acuerdo con la información recogida en los planes hidrológicos de segundo ciclo y reportada a la Comisión Europea, el grado de recuperación del coste de los servicios del agua en España se sitúa en torno al 68% del montante total de los costes, incluidos los ambientales. Para el caso de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental este nivel de recuperación se sitúa en el 81%.

En conjunto, los costes ambientales de los servicios del agua en España rondan los 2.000 millones de euros al año, que para el caso de esta Demarcación Hidrográfica asciende a 52,82 millones conforme al plan hidrológico vigente y a 35,17 millones de acuerdo con el reciente Estudio General de la Demarcación.

⁵⁴ Informe de la comisión al parlamento europeo y al consejo, de 26 de febrero de 2019, sobre la aplicación de la Directiva marco sobre el agua (2000/60/CE) y la Directiva sobre inundaciones (2007/60/CE) Segundos planes hidrológicos de cuenca y Primeros planes de gestión del riesgo de inundación. Disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/ES/COM-2019-95-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

⁵⁵ Commission Staff Working Document (SWD 2019, 30 final): Report from the Commission to the European Parliament and the Council – Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) and the Floods Directive (2007/60/EC). Second River Management Plans and First Flood Risk Management Plans. Disponible en: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl_reports.htm

FICHA 16: RECUPERACION DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

Las citadas cifras, que expresan los costes ambientales corresponden a costes no internalizados, han sido estimados a partir de agregar el coste anual equivalente de las medidas necesarias contempladas en el plan para alcanzar los objetivos ambientales en la demarcación. Estos costes ambientales corresponden a todos los usos de agua y las medidas necesarias para su reducción son responsabilidad de todas las autoridades competentes: Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y Local. Evidentemente, entre las responsabilidades atribuidas a la Administración General del Estado están incluidas y destacan las que deben ser atendidas por el organismo de cuenca, en nombre propio o actuando como representación territorial del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, departamento que le tutela administrativamente bajo la superior dirección de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente a través de la Dirección General del Agua.

No se puede obviar que los Organismos de cuenca como la Confederación Hidrográfica del Cantábrico O.A. precisan de un presupuesto suficiente que les permita atender sus diversas obligaciones, entre ellas y fundamentalmente las de protección, gestión y control del dominio público hidráulico. El presupuesto de la Confederación se nutre de sus propios ingresos, entre los que destacan los procedentes de los usuarios del agua, y también de transferencias corrientes y de capital que reciben fundamentalmente de la Dirección General del Agua, aunque también se incluyen eventualmente en estos conceptos transferencias de fondos europeos y, ocasionalmente, de otras Administraciones públicas tanto de Comunidades Autónomas como de las Administraciones Locales con las que hayan podido suscribir convenios para la financiación de determinadas actuaciones.

Además, un significativo porcentaje de las inversiones que se realizan en el ámbito de la demarcación hidrográfica se financia directamente desde los presupuestos de la Dirección General del Agua, es decir, no con cargo a los ingresos propios del organismo de cuenca ni a las transferencias recibidas.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas, para llevar a cabo la importante parte del programa de medidas que les corresponde cuentan con instrumentos diversos (tributos propios⁵⁶) añadidos a los generales que también puedan aplicar. Su situación es muy heterogénea y no se analiza en este documento.

También están los instrumentos económicos de aplicación en el ámbito de la Administración Local que, a nuestros efectos, podemos decir que están focalizados en el ámbito del ciclo urbano del agua⁵⁷.

⁵⁶ Las Comunidades Autónomas tienen capacidad para la creación de tributos propios de acuerdo con lo previsto en los artículos 133.2 y 157.1b) de la Constitución Española y 6.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Ahora bien, la LOFCA (artículos 6.2 y 3 y artículo 9), establece límites a la potestad tributaria autonómica en relación con el sistema tributario estatal y local impidiendo que las CCAA puedan crear tributos propios sobre hechos imponible ya gravados por el Estado o por los tributos locales. Asimismo, impone a los tributos propios autonómicos otros límites derivados de principios como el de territorialidad y el de libre circulación de personas, mercancías y servicios.

⁵⁷ El RD Leg. 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales señala en su artículo 20, letras r) y t) que los servicios de distribución del agua podrán ser objeto del establecimiento de una tasa local por la prestación de los mismos. Así, la factura del agua urbana puede incluir tanto el servicio de suministro de agua (abastecimiento) como los servicios de saneamiento, alcantarillado y depuración de aguas residuales.

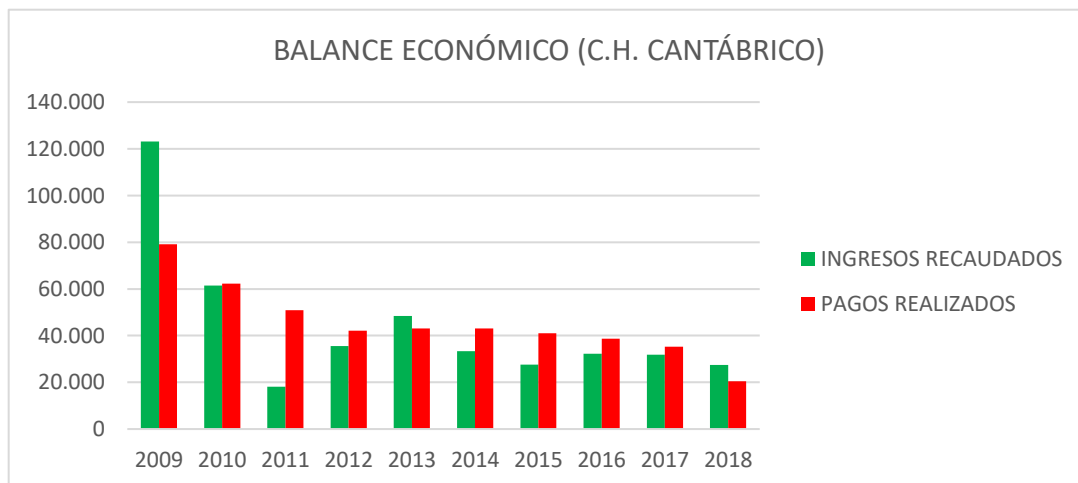
FICHA 16: RECUPERACION DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

Volviendo a la problemática de la financiación de las actividades que deben realizar los Organismos de cuenca, tomando la información de sus liquidaciones presupuestarias publicadas por el Ministerio de Hacienda⁵⁸, podemos observar que el porcentaje de lo gastado a costa de los ingresos propios de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico O.A. se mueve en torno al 20,6%.

CHH	Ingresos propios	Transferencias recibidas	Inversiones de la DGA	Disponibilidad adicional a ingresos propios	% del total que se soporta con sus ingresos propios
Cantábrico	33.377,00	74.330,00	54.447,77	128.777,77	20,6
Miño-Sil	26.509,00	45.291,00	7.388,37	52.679,37	33,5
Duero	97.280,00	61.250,00	107.022,63	168.272,63	36,6
Tajo	61.259,00	32.646,00	61.441,11	94.087,11	39,4
Guadiana	64.235,00	123.728,00	125.897,77	249.625,77	20,5
Guadalquivir	204.855,00	168.272,00	46.986,16	215.258,16	48,8
Segura	120.087,00	112.236,00	48.296,68	160.532,68	42,8
Júcar	55.188,00	77.628,00	39.658,01	117.286,01	32,0
Ebro	237.685,00	29.708,00	377.771,40	407.479,40	36,8
Total	836.240,00	601.361,00	743.012,14	1.344.373,14	38,3

Datos de las disponibilidades económicas de las CCHH. Se han acumulado los años 2015, 2016, 2017 y 2018 (avance provisional). Valores en miles de euros

Las siguientes gráficas muestran datos del período del 2009 al 2018 de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico O.A. Debe tenerse en cuenta que actúa en dos ámbitos de planificación hidrológica, aunque para este documento no han podido separarse las cuentas entre ambos.



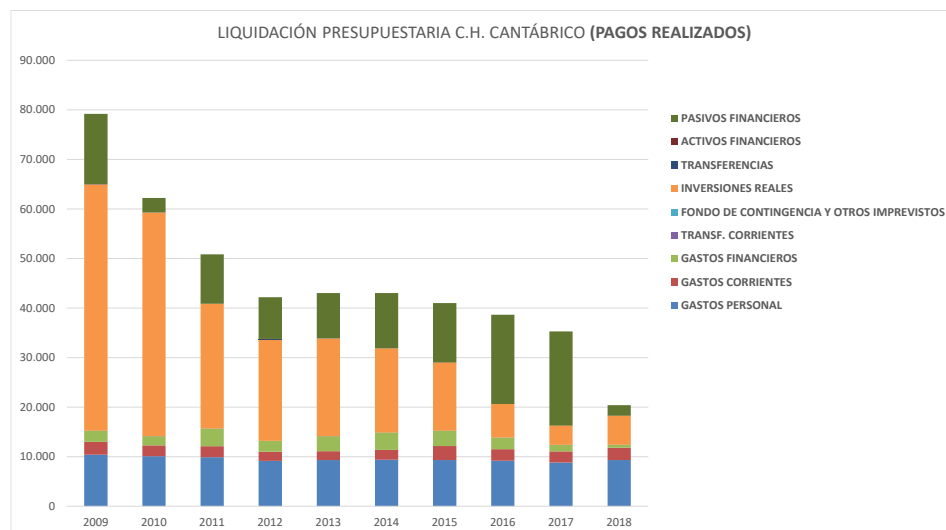
Balance económico CH Cantábrico

⁵⁸ Información disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Paginas/ialiquidacionorganismos.aspx>

FICHA 16: RECUPERACION DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

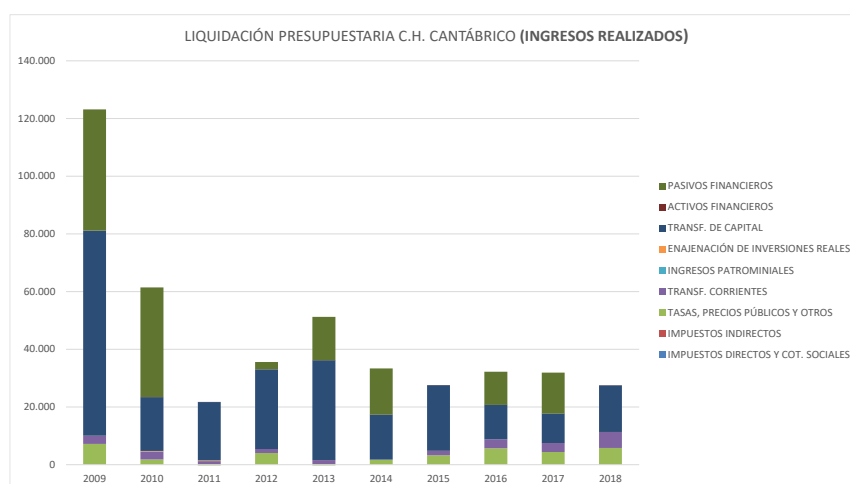
Se puede observar el importante retroceso desde el año 2009, último año de recepción de fondos europeos, hasta la situación actual. Cabe señalar que los aparentes descuadres entre las partidas Ingresos/Pagos realizados se deben fundamentalmente al desplazamiento de determinados pagos a ejercicios posteriores o a pagos complementarios de expropiaciones por sentencias de los Jurados Provinciales de Expropiación.



Liquidación presupuestaria CH Cantábrico (pagos realizados)

Puede apreciarse que, si bien los gastos de personal permanecen en torno a los 10 millones de euros en el período analizado, con un ligero descenso debido a la disminución de efectivos por jubilación y no cubiertos, los gastos en inversión real han pasado del entorno de los 50 millones de euros en 2009 a menos de 6 en 2018. Los gastos de personal y corrientes suponen de media en el periodo analizado un 57% de las inversiones reales, aunque en el año 2017 llegaron a representar un 284%.

En esta serie temporal debe señalarse que, con motivo de poder acceder a la financiación europea de un importante paquete de inversiones en saneamiento, no hubo más remedio que recurrir al crédito para poder asumir los porcentajes de financiación a los que se comprometió el Organismo de cuenca.

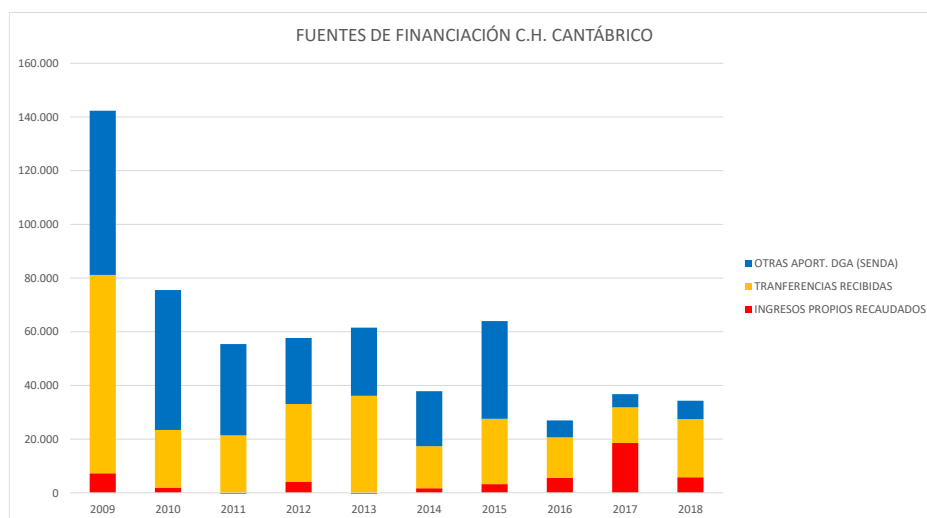


Liquidación presupuestaria CH Cantábrico

FICHA 16: RECUPERACION DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

La singularidad de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico O.A. en relación con la recaudación de cánones y tarifas a los usuarios, es que son mínimos por la escasa entidad de nuestras obras de regulación y la carencia de zonas regables. Únicamente tiene significancia el canon de control de vertidos. No se dispone de ingresos patrimoniales.

Así, la proporción del capítulo 3 del presupuesto de ingresos del Organismo relativo a “Tasas, precios públicos y otros ingresos”, apenas alcanza el 21% en el año 2018 y ni siquiera cubre los gastos de personal y corrientes, teniendo que recurrir a las transferencias de la Dirección General del Agua.



Fuentes de financiación CH Cantábrico

En esta gráfica se representan las fuentes de financiación del Organismo de cuenca y puede apreciarse que salvo en el año 2009, en que todavía se utilizaba la financiación europea, el resto de la serie temporal muestra una dependencia absoluta de las transferencias de la Dirección General del Agua.

Los datos ofrecidos evidencian una notable diferencia entre los gastos que se realizan por la Confederación y los ingresos que recauda de los usuarios y demás sujetos a tributación. Esto pone de manifiesto que en la situación actual las disponibilidades económicas propias del organismo no permiten siquiera afrontar sus obligaciones más que en la medida en que sus ingresos son enriquecidos desde otros presupuestos públicos, esencialmente desde los presupuestos asignados a la Dirección General del Agua.

Hay que tener en cuenta que no es directamente comparable el nivel de recuperación del coste de los servicios del agua expuesto en el Estudio General de la Demarcación, revisado para el tercer ciclo de planificación y disponible al público a través del portal web de esta confederación⁵⁹, con el grado de recuperación de los costes del organismo de cuenca que puede derivarse de los cálculos de ejecución presupuestaria antes desplegados en este documento. La diferencia deriva esencialmente de la interpretación que se realiza del concepto de servicios del agua (definición 2.38 de la DMA), cuestión en la que existe un fuerte margen de discrecionalidad avalada por los fundamentos jurisprudenciales dictados por el TJUE. La interpretación

⁵⁹ <https://www.chcantabrico.es/web/guest/planes-hidrologicos-2021-2027/dhc-occidental>

FICHA 16: RECUPERACION DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

española deriva del análisis consensuado en 2013 a este respecto en el seno de los grupos de trabajo de la Estrategia Común de Implantación de la DMA, tutelada por la DG de Medio Ambiente de la Comisión Europea.

La mencionada definición de servicios del agua, recogida en el artículo 2.38 de la DMA, define el concepto de servicio del agua a aquellas prestaciones 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 las aguas residuales que vierten posteriormente a las aguas superficiales.

El artículo 40.bis.i) del TRLA define los servicios relacionados con el agua como todas las actividades relacionadas con la gestión de las aguas que posibilitan su utilización, tales como la extracción, el almacenamiento, la conducción, el tratamiento y la distribución de aguas superficiales o subterráneas, así como la recogida y depuración de aguas residuales, que vierten posteriormente a las aguas superficiales. Asimismo, se entenderán como servicios, las actividades derivadas de la protección de personas y bienes frente a las inundaciones.

En esta situación, trabajos como la restauración hidrológica, el mantenimiento de los programas de seguimiento del estado de las aguas, la tramitación de autorizaciones y concesiones, entre otros, así como otras labores administrativas que llevan a cabo los Organismos de cuenca no son por si mismos servicios del agua bajo la definición que ofrece la DMA y, sino costes ambientales de algunos de los servicios contemplados por la misma, por consiguiente, no se han incorporado directamente en los estudios de recuperación del coste de los servicios que se asignan a cada tipo específico de utilización.

Este problema de financiación del programa de medidas y viabilidad económica del Organismo de cuenca no es específico de esta Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental ni de esta Confederación Hidrográfica del Cantábrico O.A., sino que afecta en general a toda la parte del Estado donde aplica preferentemente el régimen económico financiero general que se regula en el TRLA.

Al problema de la falta de recursos económicos para la financiación del programa de medidas hay que añadirle el relativo a la falta de transparencia o claridad en la contabilidad de los servicios del agua que prestan los distintos agentes que impide una correcta gestión presupuestaria y origina una situación constante de precariedad en los fondos gestionados, en este caso por los Organismos de cuenca.

Si las cuentas estuvieran claras y fuesen conocidas por todos se podría hacer una planificación solicitando al Ministerio de Hacienda en los Presupuestos Generales del Estado la asignación de los fondos necesarios para una correcta gestión de los servicios. Estos fondos se destinarían prioritariamente a soportar los costes de mantenimiento de las infraestructuras existentes y la prestación de servicios (costes de funcionamiento, conservación y Administración), ya que el contexto económico actual no permite suponer que en los próximos años se vuelva al nivel de subvención o apoyo económico que permitían los presupuestos públicos en los años anteriores a la crisis, lo que impide e impedirá destinar fondos a inversiones en nue-

FICHA 16: RECUPERACION DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

vas infraestructuras por parte de las CCHH.

Es decir, las presiones por extracción que provoquen impacto sobre las masas de agua no pueden ser objeto a través del régimen que establece el TRLA de la aplicación de ningún instrumento económico que desincentive la mencionada extracción y, concretamente, los consumos excesivos, porque ese tributo no existe. No obstante lo anterior, sí es posible establecer una modulación del canon de regulación y de la tarifa de utilización (regulados en el art. 114 del TRLA)⁶⁰ que están dirigidos a compensar inversiones públicas para incrementar el recurso disponible y no las presiones ambientales sobre el medio, en términos de volúmenes o caudales utilizados.

Por otro lado, si ahondamos en el contenido del artículo mencionado 112.1 del TRLA, lo que establece el artículo es la exención del canon a los concesionarios (regulado en el art. 112.4.a del TRLA), lo que no excluye que se podría, con una interpretación algo más laxa de la Ley, aplicar a los mismos el canon de utilización del DPH por el uso del agua (como bien con consideración de DPH) en virtud del art. 112.4.b del TRLA. En este caso, correspondería aplicar el 5% del beneficio obtenido por la utilización del agua (art. 112.5 TRLA), con las dificultades que supondría su puesta en práctica. No obstante, hay que tener en cuenta que el cobro de la utilización del agua no es algo que excluya la ley de agua sino la costumbre.

Asimismo, los efectos de otras presiones como la contaminación difusa, el deterioro hidromorfológico que se observa en nuestras masas de agua, la presencia de especies alóctonas e incluso de especies invasoras peligrosas, carecen de instrumentos económicos específicos que permitan a los Organismos de cuenca aplicar el principio de quien contamina paga y obtener la financiación necesaria para afrontar la resolución de estos problemas mediante la ejecución de las correspondientes medidas. Sobre estas presiones es difícil aplicar la recuperación de costes y quizás no se pueda solucionar su financiación a través de esta vía ya que no son presiones que tengan un causante claro y por tanto un sujeto pasivo de la figura impositiva.

En general, y excepción hecha del Canon de control de vertidos (art. 113 del TRLA) que se aplica sobre los vertidos de fuente puntual al dominio público hidráulico, cualquier otro coste ambiental que deba soportar el Organismo de cuenca, sea identificable o no el agente causante de los impactos, carece de instrumentos económicos para su financiación, lo que conlleva que su remediación se afronte con los limitados presupuestos públicos disponibles, cuestión que pone en riesgo la consecución de los objetivos ambientales.

Los Organismos de cuenca cuentan esencialmente con dos instrumentos de recuperación aparte del Canon de control de vertidos, el Canon de regulación (CR) y la Tarifa de utilización del agua (TUA) establecidos en el artículo 114 del TRLA, antes mencionado.

Estos tributos, que posibilitan una recuperación parcial de los costes de inversión y prácticamente total de los costes de operación y mantenimiento, recaen sobre los beneficiarios de las obras de regulación que han sido financiadas total o parcialmente con cargo al Estado. Las citadas inversiones se realizan mayoritariamente con cargo al presupuesto de la Dirección General del Agua mientras que es el Organismo de cuenca quien recauda el tributo como un

⁶⁰ Ver artículo 308 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

FICHA 16: RECUPERACION DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

ingreso propio. Ni el canon de regulación ni la tarifa de utilización incluyen un precio sobre el agua sino exclusivamente sobre los servicios de regulación y transporte que proporciona a los usuarios el Estado a través del Organismo de cuenca. Entre los costes de operación y mantenimiento de las infraestructuras de regulación se han de considerar para su inclusión en el cómputo de los ingresos del Canon de regulación los relativos a la seguridad de las presas para repercutirlos de esta manera a los usuarios. Asimismo, es necesario acordar una metodología objetiva y común para calcular los descuentos por laminación de avenidas.

Sobre los vertidos de fuente puntual que se realicen sobre el dominio público hidráulico existe un **Canon de control de vertidos (CCV)**, también antes mencionado. Este instrumento, recaudado por el Organismo de cuenca, está destinado al *estudio, control, protección y mejora del medio receptor* en cada cuenca hidrográfica, pero no es un instrumento que permita la financiación de grandes inversiones como, por ejemplo, las requeridas como medida básica por la Directiva 91/271 relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas. En este caso, se trata de una competencia que corresponde a la Administración local o autonómica, pero en el supuesto de que un Organismo de cuenca aborde la construcción de una infraestructura de este tipo, no existe tributo alguno que le permita recuperar, ni tan siquiera parcialmente, la inversión realizada.

El CCV se creó en el año 1999 mediante una modificación de la Ley de Aguas (Ley 46/1999) por la que se derogó el “Canon de vertido” sustituyéndose por el “Canon de control de vertidos”. El canon de vertidos tenía como finalidad la financiación de las obras de depuración previstas por los planes hidrológicos y tuvo que ser eliminado por entrar en colisión con los cánones de saneamiento autonómicos. Por ese motivo se sustituyó por otro canon cuya finalidad está dentro de las competencias del organismo de cuenca.

Sin embargo, el canon de control de vertidos desde su creación no se ha utilizado para el fin para el que fue creado debido a una interpretación literal de su definición que posteriormente fue solventada mediante la aclaración de la misma en el artículo 289.1 del RDPH.

En el citado artículo se cita textualmente 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 la justifican, siendo al menos las siguientes (...):*

- b) Vigilancia del **cumplimiento de los objetivos medioambientales** 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 de las normas de calidad ambiental.

De modo que, a día de hoy, no sólo es obligatorio destinar un importe equivalente a la recaudación del canon a financiar programas de seguimiento, sino establecer los mecanismos de transparencia necesarios para acreditarlo. Esto pone de manifiesto que procede publicar la información del balance de ingresos y gastos del CCV y de cada una de las figuras de recuperación de costes de las que disponen las CCHH, ya que en muchos casos el balance entre ingresos y gastos se encuentra muy descompensado debido a que se enmascaran los gastos cubiertos con otros ingresos o transferencias externas a pesar de contar con figuras de recuperación de costes. En la siguiente tabla se presentan las cifras de los derechos reconocidos

FICHA 16: RECUPERACION DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

netos con cargo a “tasas” del presupuesto de las CCHH (serie histórica 2010 – 2017):

Concepto	Confederación Hidrográfica del Cantábrico O.A.	Todas las demarcaciones
Canon de regulación	273.626,37	112.523.450,04
Canon de control de vertidos	4.005.105,04	57.320.679,72
Tarifa de utilización del agua	0,00	42.283.560,87
Canon por utilización de aguas continentales para producción de energía eléctrica	165.717,94	12.916.460,34
Canon por utilización de bienes del D.P.H.	76.187,58	10.189.111,93
Tasa por dirección e inspección de obras	28.775,99	4.788.030,44
Tasa por informes y otras actuaciones	220.761,47	3.849.854,52
Tasas por saltos de pie de presa	195.220,19	195.220,19
Total general	4.967.183,97	256.045.686,12

Derechos reconocidos netos con cargo a “tasas” del Presupuesto de la CHC y del total de demarcaciones

Existe además un conjunto de antiguas tasas reguladas para apoyar el coste de la actividad operativa de los Organismos de cuenca y que forman parte de sus ingresos propios. Se trata de la tasa por dirección e inspección de obras (Decreto 137/1960), la tasa por explotación de obras y servicios (Decreto 138/1960), la tasa por redacción de proyectos (Decreto 139/1960) y la tasa por informes y otras actuaciones (Decreto 140/1960). A pesar de su escasa cuantía se debe explotar la manera para convertir estas antiguas tasas en elementos de recuperación de costes de las medidas básicas a las que hace referencia el artículo 11.3 b a l de la DMA.

Por todo lo expuesto, se evidencia como problema importante la financiación de las necesidades de actuación (programas de medidas) de los Organismos de cuenca en general y de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico O.A. en particular, problema en parte relacionado con la posibilidad de recuperar o no los costes de sus actividades desde los agentes generadores de los problemas ambientales que deben afrontar. Este problema de financiación también es extensible a otras autoridades competentes (Administración de las Comunidades Autónomas y Administración Local), si bien su análisis queda fuera de esta ficha porque los procedimientos para su remediación pueden ser más específicos e independientes de la acción general de los Organismos de cuenca que se afronta en este caso.

SECTORES Y ACTIVIDADES GENERADORAS DEL PROBLEMA

Todos los sectores que provocan presiones significativas sobre el medio hídrico y que, por consiguiente, condicionan la necesidad de que la Confederación plantee la incorporación de medidas en el plan hidrológico para mitigar el efecto de las mencionadas presiones, son parte del problema y también debieran formar parte de la solución.

Existe una vinculación lógica entre la naturaleza de cada tipo de presión y el agente desencadenante (*driver*) de la misma. Esta vinculación se ha consolidado a través de la aproximación

FICHA 16: RECUPERACION DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

DPSIR (*Drivers-Pressures-Status-Impacts-Responses*)⁶¹ en que se fundamenta la implementación de la DMA.

De acuerdo con los resultados sobre el análisis de presiones e impactos que se ha actualizado recientemente (Estudio General de la Demarcación), los principales agentes generadores de las presiones en esta demarcación hidrográfica son el desarrollo urbano y la industria.

No debe olvidarse que también es necesario acometer acciones y medidas para corregir efectos naturales, como los ligados a la prevención de inundaciones o a la recuperación del medio hídrico tras la ocurrencia de avenidas en aquellos casos en que, de no hacerlo, puedan ocasionarse problemas sobre la población o las infraestructuras. En casos como este no es generalmente posible la identificación de un agente desencadenante del problema.

En otros casos el agente resulta imposible de identificar o de establecer inequívocamente su responsabilidad, por ejemplo en el caso de la indebida presencia de especies invasoras, en casos de contaminación ubicua, o en el caso de problemas generados hace años (contaminación histórica), o de deterioros hidromorfológicos que en décadas pasadas eran incluso promovidos por la Administración hidráulica actuando bajo unos criterios que entonces se entendían justificados y hoy resultan ajenos a las preocupaciones ambientales que incluso se plasman en la Constitución⁶².

PLANTEAMIENTO DE ALTERNATIVAS

PREVISIBLE EVOLUCIÓN DEL PROBLEMA BAJO EL ESCENARIO TENDENCIAL (ALTERNATIVA 0)

La opción de mantener la situación actual del sistema tributario de las aguas y de financiación de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico O.A., supone mantener el sistema de apoyo económico al Organismo de cuenca a través de transferencias y contribuciones desde los presupuestos de la Dirección General del Agua y otras fuentes de recursos económicos.

El escenario económico español y su previsible evolución en el contexto de la Unión Europea no permiten suponer que en los próximos años se pueda volver al nivel de subvención o apoyo económico que permitían los presupuestos públicos en los años anteriores a la crisis del 2008.

En cualquier caso, para dar la debida transparencia al destino de las aportaciones que se reciben en el Organismo de cuenca como transferencias de capital, resultaría conveniente que dichas subvenciones quedasen vinculadas a una determinada materia o actuación que así lo requiera, y como tal se justifique en el plan hidrológico, ya que este hecho supone una excep-

⁶¹ European Commission (2003): Guidance document nº 3. Analysis of pressures and impacts. http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/guidance_docs_en.htm

⁶² Constitución Española, artículo 45: 1-Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2-Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. 3-Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

FICHA 16: RECUPERACION DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

ción a la regla general de recuperación del coste prevista en el artículo 9 de la DMA.

Según las perspectivas económicas mundiales que viene publicando la OCDE (<http://www.oecd.org/eco/outlook/economic-outlook/>) con especial referencia a la zona euro, el crecimiento económico se desacelera en los próximos años y será necesario aplicar una política fiscal que ofrezca espacio para actuar, especialmente en materia de inversión pública.

Por consiguiente, con esta alternativa 0 que se define bajo esta hipótesis del bussiness as usual, podemos asumir la existencia de limitaciones económicas presentes y futuras que, al menos y en el mejor de los casos, serán semejantes a las actuales. Así mismo, se mantendrán los vigentes problemas de correcta implementación del artículo 9 de la DMA que han sido señalados por distintos servicios técnicos de la Comisión Europea mencionados anteriormente.

Podemos suponer que si seguimos actuando como hasta ahora es muy probable que obtenamos los mismos resultados que hasta ahora. Es decir, los programas de medidas que han de dar respuesta a los problemas identificados no evolucionarán al ritmo requerido, tal y como ocurre en la actualidad, y no será posible alcanzar los objetivos de la planificación, singularmente los objetivos ambientales, en los plazos exigidos. Además, se mantendrá o intensificará el nivel de discusión con la Comisión Europea sobre la implementación del artículo 9 de la DMA, poniendo con ello en riesgo la favorable evaluación de nuestros trabajos de implementación de la normativa europea y, consecuentemente, dando paso a la potencial adopción de medidas contra España, medidas que podrían derivar en un procedimiento de infracción o dificultar el disfrute de las contribuciones económicas europeas que corresponden a nuestro país y estén sujetas a esta condicionalidad, tanto en el contexto del Marco Financiero como en el de la Política Agraria Común.

En consecuencia, esta alternativa no parece conducir a un resultado satisfactorio.

SOLUCIÓN CUMPLIENDO LOS OBJETIVOS ANTES DE 2027 (ALTERNATIVA 1)

Como solución alternativa ambiciosa se requeriría plantear una reforma del vigente régimen económico financiero de las aguas, que se despliega en los artículos 111bis a 115 del TRLA, con el objeto de mejorar los ingresos de la Confederación Hidrográfica de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 9 de la DMA y vincular el destino de esos ingresos reforzados a las funciones para las que cada instrumento de tributación se diseña. Se recuerda que esta acción está obligada para todos los Estados miembros para no más tarde del año 2010 (art. 9.1 de la DMA).

Evidentemente una medida como la planteada, de refuerzo de la política fiscal, supera la potestad reguladora del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental debiendo, en su caso, ser adoptada mediante una norma con rango de Ley.

En España la potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado y ha de hacerlo por Ley (artículo 133.1 de la Constitución Española). La norma también establece que todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado debe establecerse en virtud de Ley (artículo 133.3 de la Constitución Española). Es decir, en España no basta una norma reglamentaria para crear, modificar o exceptuar la aplicación de un tributo y, en cual-

FICHA 16: RECUPERACION DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

quier caso, ni el plan hidrológico tiene ese carácter reglamentario aunque se apruebe mediante un real decreto ni esa figura normativa, la del real decreto, es suficiente para ello.

De todo lo expuesto anteriormente, y sin perjuicio de que sobre el vigente régimen económico financiero puedan identificarse otras oportunidades de mejora, parece evidente que es necesario disponer de un sistema tributario que permita internalizar cuando menos los costes ambientales que actualmente no se penalizan y cuyos efectos se afrontan desde los presupuestos públicos generales, por un procedimiento a costa de todos los ciudadanos ajeno a la consideración del principio de quien contamina paga.

Entre los criterios de diseño de ese hipotético nuevo instrumento tributario se debieran considerar, al menos, los siguientes:

- El instrumento tributario debe desplegar un mecanismo que suponga una contribución adecuada desde los distintos tipos de uso de agua. Es decir, se precisa de un instrumento de aplicación general aunque ponderada según la capacidad económica de cada sector de uso. La DMA ordena que al menos se consideren diferenciadamente los usos industriales, los urbanos y los usos agrarios.
- El instrumento deberá operar incentivando el logro de los objetivos ambientales perseguidos por la DMA, es decir, deberá penalizar las presiones significativas ligadas al uso del agua y beneficiar a aquellos usuarios que no causen presiones significativas y que, por tanto, estén desarrollando actividades que no inducen el deterioro de las aguas.
- El instrumento debe posibilitar la internalización económica de los costes ambientales y, en la medida de lo posible, del recurso hídrico, en cada tipo de utilización. Esa internalización se materializaría con la recaudación y causaría efectos con la vinculación del instrumento a sus fines, es decir, a la ejecución de las medidas necesarias para reducir los costes ambientales objeto de esta nueva tributación.
- El instrumento no debe impedir la consideración de excepciones por las razones señaladas en el artículo 9 de la DMA. Es decir, condiciones geográficas y climáticas o condiciones económicas, ambientales y sociales que pudieran dar lugar a la disminución o incluso a la no aplicación coyuntural del tributo, mediante la introducción de descuentos.

Si el hecho imponible de esta hipotética nueva figura impositiva se focalizase en la utilización de las aguas continentales para uso privativo, se favorecería sinérgicamente la organización del Registro de Aguas, elemento clave para la imprescindible identificación de los sujetos al nuevo tributo ambiental. En esta misma línea, si la base imponible estuviese ligada a los caudales realmente utilizados, ponderando de alguna forma entre el derecho otorgado y el uso real, se favorecería tanto la medición de los caudales realmente utilizados como el ajuste entre derechos y usos reales, dando lugar a la correspondiente revisión de las concesiones a iniciativa de los usuarios interesados, que buscarían con ello reducir la cuantía de este tributo. Así mismo, y por las mismas razones, desincentivaría los consumos excesivos o innecesarios.

Necesariamente habría que definir un tipo de gravamen, a modo de precio unitario por metro cúbico. Este tipo de gravamen general podría quizá ser modulado dentro de cada cuenca hidrográfica o sistema de explotación en función de los criterios que resultasen aconsejables

FICHA 16: RECUPERACION DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

atendiendo a las excepciones previstas en el artículo 9 de la DMA. El plan hidrológico de cuenca sería el instrumento adecuado, tanto para explicar las excepciones como para proponer las variaciones sobre el tipo de gravamen general que se debieran aplicar en cada demarcación, sistema de explotación o conjunto de masas de agua. El valor del gravamen (precio unitario) podría también ponderarse en función de la cuantía económica y necesidad de financiación que requiriesen los programas de medidas que deberá afrontar el organismo de cuenca.

El cálculo debiera incorporar un factor según el tipo de uso al objeto de tener en cuenta el criterio de diseño de lograr una contribución adecuada de los tipos de utilización, diferenciando al menos entre industria, hogares y agricultura, como señala el reiteradamente citado artículo 9 de la DMA. Este factor de uso estaría destinado a diferenciar la capacidad de pago de los distintos tipos de usuarios.

Por último, resultará imprescindible la consideración de un factor ambiental, en función del estado de la masa de agua afectada por la extracción que define la base imponible. Asumiendo con ello que la extracción lleva o puede llevar asociadas otras presiones por contaminación o deterioro hidromorfológico. Si la masa de agua no requiere medidas por haber alcanzado los objetivos, el factor generaría una rebaja (bonus) sobre el gravamen general. En caso contrario (malus), una penalización.

Este factor ambiental deberá desincentivar las extracciones desde masas de agua que no se encuentren en buen estado, en particular sobre acuíferos con problemas de explotación (mal estado cuantitativo), y beneficiar a aquellos aprovechamientos que se realicen sin provocar deterioro sobre masas de agua en las que se hayan alcanzado los objetivos ambientales.

Cabe considerar algunos otros detalles de técnica tributaria sobre el diseño de este hipotético instrumento: periodo de liquidación, sistema de recaudación, aplicación transitoria, etc. En todo caso, su finalidad sería la internalización de los costes ambientales correspondientes y su ingreso en el organismo de cuenca debe quedar claramente destinado a afrontar la materialización de las medidas pertinentes, necesarias para alcanzar los objetivos ambientales, superando el actual problema de falta de financiación para la concreción de este tipo de medidas.

Asimismo, es necesario tener en cuenta la existencia de determinados tributos en vigor de otras Administraciones que pueden colisionar total o parcialmente con alguno de los tributos contemplados en las alternativas anteriormente expuestas, lo que habrá de ser tenido en cuenta en el diseño del régimen tributario en su conjunto, con objeto de evitar dobles imposiciones. En este sentido cabe mencionar los siguientes:

- El Canon de Saneamiento del Principado de Asturias (posteriormente cambia su denominación a Impuesto de Afecciones al Uso del Agua), creado por la Ley 1/94, de 21 de febrero, sobre Abastecimiento y Saneamiento de Aguas en el Principado de Asturias.
- El Canon de Saneamiento de la Comunidad autónoma de Cantabria, creado por la Ley 22/2002, de 29 de abril, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de Cantabria.
- El Canon del Agua de la Comunidad autónoma de Galicia, que se creó por Ley 8/1993, de

FICHA 16: RECUPERACION DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

23 de junio, reguladora de la Administración Hidráulica de Galicia, modificado por Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de Aguas de Galicia.

- El Canon del Agua de la Comunidad autónoma del País Vasco, creado por Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas.

En la siguiente tabla se incluye la recaudación en concepto de canon de saneamiento en las dos comunidades autónomas, Asturias y Cantabria, que tienen la mayor parte de su territorio en el ámbito de la demarcación:

Canon	Comunidad autónoma	Recaudación (millones de €)	
		Año 2017	Año 2018
Impuesto de Afecciones al Uso del Agua ⁶³	Principado de Asturias	42.843.779,00	45.264.518,92
Canon de saneamiento	Cantabria	28.464.718,60	32.000.000,00 ⁶⁴

Recaudación en concepto de canon de saneamiento en Asturias y Cantabria

Esta solución no excluye la reforma de otros instrumentos tributarios actualmente en vigor, como los regulados en el artículo 114 del TRLA, es decir, el canon de regulación y la tarifa de utilización del agua. Con la definición actual de ambos instrumentos económicos únicamente se posibilita una recuperación parcial de los costes de inversión, que difícilmente pueden llegar a superar el 40% de los costes soportados por los presupuestos públicos, a los que se deben añadir los costes de funcionamientos, conservación y Administración.

El canon de regulación está dirigido en exclusividad a las obras de regulación de las aguas superficiales o subterráneas englobadas en los sistemas de explotación, lo que en la actualidad y en la práctica se aplica esencialmente a los embalses para cuya construcción se ha recurrido a la financiación pública. En el caso de nuestra demarcación hidrográfica hay otros cánones relacionados con regulaciones en la cuenca del Ebro.

La tarifa de utilización del agua está referida a obras hidráulicas específicas financiadas total o parcialmente con cargo al Estado que permiten la utilización o uso del agua. Este tributo se aplica en la práctica a elementos complementarios de la regulación como canales, instalaciones de bombeo u otro tipo de conducciones. El TRLA indica que en la tarifa se incluyen obras de corrección del deterioro del dominio público hidráulico derivado de su utilización, lo que en la práctica siempre se vincula a la utilización o uso del agua por un beneficiario perfectamente identificado. No hay recaudación de esta tarifa en la demarcación del Cantábrico Occidental.

Para distribuir los importes del canon de regulación y de la tarifa de utilización de agua entre los distintos tipos de uso se prevé la existencia de un sistema de equivalencias. Estas equivalencias se deben establecer por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográ-

⁶³ Se incluye la cantidad recaudada por el antiguo canon de saneamiento.

⁶⁴ Se trata de los ingresos presupuestados para 2018 en concepto de canon de saneamiento en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma. En la fecha actual de redacción de esta ficha, no se han publicado las Cuentas Generales del año 2018 en el Portal de Transparencia del Gobierno de Cantabria.

FICHA 16: RECUPERACION DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

fico propuesta del organismo de cuenca y oídos los órganos representativos de los usuarios o beneficiarios concernidos. En este mismo sentido, la DMA determina también que haya una contribución adecuada de los distintos usos a la recuperación del coste de los servicios del agua. El origen del procedimiento para establecer las equivalencias data del año 1960⁶⁵, aunque con posterioridad se han realizado algunos ajustes. Dado el tiempo transcurrido, resultaría conveniente revisar las equivalencias en vigor y, en su caso, proceder a su reformulación.

Otra cuestión a clarificar es la aplicación de potenciales descuentos por conceptos como reservas de embalse para laminación de avenidas, fallos en la disponibilidad, circunstancias excepcionales de sequía, carencia de usuarios beneficiarios y otros.

Por todo ello, una posibilidad de mejora tributaria que también puede contemplarse es la modificación de citado artículo 114 del TRLA para reajustar los tributos existentes, favorecer su aplicación armonizada con criterios comunes e incluir todas aquellas obras vinculadas a servicios del agua que sean financiadas total o parcialmente con cargo al Estado que sean acometidas por las Confederaciones Hidrográficas o la propia Dirección General del Agua contando con beneficiarios identificables.

Un caso singular a incorporar son por ejemplo las obras dirigidas al ciclo urbano del agua que sin ser obras de regulación hayan sido declaradas de interés general, tanto de suministro como de saneamiento y depuración, donde los beneficiarios finales pueden quedar perfectamente identificados. Por ejemplo, las infraestructuras de saneamiento y depuración.

En el mismo caso se pueden incorporar las obras de incremento de la disponibilidad de recursos no convencionales mediante la desalinización de las aguas marinas u otras, o bien, mediante la reutilización de las aguas residuales regeneradas.

Si bien esta opción de ampliar los supuestos englobados en el artículo 114 del TRLA no comporta directamente la internalización de los costes ambientales, como sí se logra con la opción anterior que se concretaba en la modificación del artículo 112 del TRLA, sí que puede suponer una mejora en el nivel de recuperación de los costes por los servicios del agua financiados por presupuestos públicos con cargo al Estado, mejorando con ello los ingresos de los Organismos de cuenca y su capacidad de actuación.

Hay que tomar en consideración que el horizonte de 2027 es la fecha límite para prorrogar el logro de los objetivos ambientales sobre la base de inviabilidad técnica o coste desproporcionado. La aplicación esta nueva política tributaria podría facilitar la materialización de las medidas necesarias (relacionadas en los programas de medidas asociados al plan hidrológico) y

⁶⁵ La forma de estimar estos coeficientes de equivalencia tiene su origen en las prácticas derivadas del Decreto 144, de 4 de febrero de 1960, y más concretamente en las “Instrucciones para el cálculo del Canon de Regulación por aplicación del Decreto 144 de 4 de febrero de 1960”. Las equivalencias definidas originalmente, ante las dificultades que ofrece su actualización, tienen cierta estabilidad desde 2003.

FICHA 16: RECUPERACION DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

contribuirá a evitar el incumplimiento de la legislación comunitaria.

Las medidas son, según el artículo 11 de la DMA, las medidas básicas, otras medidas básicas, las complementarias necesarias y las complementarias para una protección adicional o una mejora en las masas de agua⁶⁶.

Sería necesario diferenciar claramente en el futuro programa de medidas las complementarias necesarias de las voluntarias para una protección adicional o una mejora de las masas de agua.

SOLUCIÓN ALTERNATIVA 2

Una opción distinta a la anterior es asumir que corresponde a toda la sociedad soportar la carga de los costes ambientales no internalizados, y que por tanto dichos costes no deben repercutirse de forma exclusiva o directa sobre los actuales o futuros usuarios del agua que, en general, son más eficientes y respetuosos con el medio que los de antaño.

Hay que tener en cuenta que buena parte de los costes ambientales que hoy sufrimos no son directa responsabilidad de los usuarios actuales sino de quienes les precedieron, y que también hay otras necesidades de inversión en recuperación ambiental que se derivan de un deterioro sobre el que no es posible identificar un responsable o de una alteración del medio que la sociedad en su conjunto parece oportuno que soporte: laminación de avenidas, recuperación hidromorfológica tras un episodio de avenida, gestión administrativa y mantenimiento de redes de control, etc.

Si por ejemplo se piensa en el coste ambiental ocasionado por la sobreexplotación y contaminación difusa de las aguas subterráneas, es claro que los actuales usuarios pueden ser parte del problema pero no debe ignorarse que también parte de la responsabilidad viene heredada de quienes sobreexplotaron hace años o décadas y hoy ya no desarrollan esa actividad.

Bajo este razonamiento puede considerarse el añadido de una tributación ambiental indirecta que se incluya con carácter universal en el IRPF, o bien una tributación ambiental genérica que se incorpore en el agua urbana, ya que este último es un servicio que llega a toda la ciudadanía, o incluso cualquier otra solución impositiva que alcance a toda la sociedad.

En general, este impuesto puede llegar a tener una efectividad ambiental relativamente alta, puesto que por una parte puede fomentar el ahorro de agua y, por otra parte, a través de de-

⁶⁶ Según el artículo 11 de la DMA existen cuatro grandes tipos de medidas:

- Medidas básicas, distinguiendo:
 - Medidas que sirven para el cumplimiento de las exigencias de directivas europeas previas a la Directiva Marco (Directiva de aguas residuales urbanas, Directiva de contaminación por nitratos de origen agrario, Directiva de calidad de aguas de baño, ...) (art. 11.3.a de la DMA).
 - Otras medidas básicas: preceptos como prohibiciones, limitaciones de uso, autorizaciones, concesiones y registros de presiones. Se trata de incluir en el plan hidrológico legislación que imponga ciertas restricciones ambientales (art. 11.3 b al I de la DMA).
- Medidas complementarias, diferenciando:
 - Medidas complementarias necesarias: concebidas y aplicadas con carácter adicional a las medidas básicas con el propósito de lograr los objetivos ambientales de la Directiva (art. 11.4 primer párrafo de la DMA).
 - Medidas complementarias voluntarias: diseñadas para lograr una protección adicional o una mejora en las masas de agua (art 11.4 segundo párrafo de la DMA).

FICHA 16: RECUPERACION DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

terminadas bonificaciones a los distintos usuarios finales del agua (industria, agricultura y abastecimiento) se puede incentivar para llevar a cabo conductas adecuadas desde un punto de vista medioambiental (por ejemplo, fomentar la adopción de Códigos de buenas prácticas industriales y agrarios, la realización de mejoras en el sistema de regadíos que permitan reducir las pérdidas...).

La función de este instrumento es recaudar y hacer efectivos los aproximadamente 2.000 millones de euros anuales en que se han estimado los costes ambientales no internalizados de los servicios del agua. Evidentemente la situación es diversa en las distintas demarcaciones. El análisis detallado de los datos sobre recuperación de costes de los diversos servicios del agua y el estudio de los programas de medidas para corregir la brecha ambiental en la demarcación informarán sobre la cuantía que es necesario recaudar en cada cuenca y sobre los destinos finales de la recaudación.

También debe tenerse en cuenta la existencia de otros instrumentos económicos con los que esta nueva tributación no debe constituir una doble imposición. Por ejemplo, los costes ambientales derivados de la insuficiente recogida y tratamiento de las aguas residuales, donde exista este problema, cuentan con la figura del canon de saneamiento, tributo que pueden recaudar las Comunidades Autónomas y que debiera estar dimensionado adecuadamente para cubrir esta necesidad.

El problema de cómo efectuar la recaudación, qué Administración, órgano o agencia debe llevarla a cabo y, muy importante, cómo se deberán transferir los importes a la Administración (del Estado, Autonómica o Local) responsable final de materializar las medidas pertinentes, supone una complicación adicional que deberá quedar suficientemente clarificada.

En cualquier caso, el plan hidrológico de la demarcación se revela el instrumento clave tanto para fijar la cuantía final que debe recaudarse como para determinar la distribución entre las diversas administraciones del importe recaudado, conforme a la configuración y necesidades de inversión definidas del programa de medidas de cuya ejecución son corresponsables todas las administraciones.

Al fijar la cuantía en función de los costes ambientales evaluados en el plan para cada demarcación, aspecto que puede incluso particularizarse para diversas zonas o sistemas de explotación dentro del ámbito territorial del plan hidrológico, se toman en consideración los efectos de las presiones actuales e históricas y con ello se asume genéricamente el principio de quien contamina paga, aunque sin concretarse sobre los directos responsables aun en el caso de que estos pudieran ser identificables.

Esta opción generalista y universal puede no ser una solución alternativa a otras aquí presentadas, sino una solución complementaria. En fin, una figura impositiva de alcance general que podría minorar la cuantía a recaudar con otros instrumentos más específicos.

Su definición y propuesta de regulación, que evidentemente ha de ser mediante una Ley con su posterior desarrollo reglamentario, requiere de un estudio de técnica tributaria profundo a desarrollar, en su caso, más adelante para lo que se contará con el apoyo técnico de instituciones especializadas, en particular, el Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda como se ha hecho en otras ocasiones, como ejemplo, el Canon de Control de vertidos. En

FICHA 16: RECUPERACION DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

el contexto de este Esquema provisional de Temas Importantes se incluye únicamente como una opción a considerar en el marco general del problema que se estudia.

SOLUCIÓN ALTERNATIVA 3

Como posibilidad complementaria a las opciones antes expuestas, se plantea que la Confederación proponga la derivación a la Sociedad Estatal Aguas de las Cuencas de España, S.A. (ACUAES) de aquellas inversiones reales que soporta y que van destinadas a satisfacer las necesidades de determinados grupos de usuarios identificables. Esta derivación de actuaciones a la Sociedad Estatal tiene especial interés para aquellas inversiones para las que el organismo de cuenca carece actualmente de instrumentos que pudieran permitir la recuperación de su inversión (o de la Dirección General del Agua) en las cuantías necesarias.

Esta opción, que más que solución alternativa puede ser complementaria a las anteriores, permitiría que la Sociedad Estatal recuperase los costes en que incurra a través de tarifas que se concretarían en convenios específicos con los beneficiarios de cada actuación.

Para que la Sociedad Estatal pueda iniciar los trabajos es necesario que las obras hayan sido declaradas de interés general del Estado⁶⁷ y le sean encomendadas mediante su inclusión en el Convenio de Gestión Directa de la Sociedad. La actualización del citado Convenio requiere el acuerdo del Gobierno reunido en Consejo de Ministros.

Un ejemplo especialmente adecuado al caso son las obras de saneamiento y depuración, para las que el Organismo de cuenca no dispone de instrumentos que permitan la recuperación de los costes de las inversiones que pudiera realizar en esta materia y, por consiguiente, cuando se ejecutan por el Organismo de cuenca o la Dirección General del Agua con cargo a los presupuestos generales no hay forma de tomar en consideración ni el principio de recuperación de costes ni el de quien contamina paga. También puede extenderse a cualquier otro tipo de actuaciones siempre y cuando se identifique a un conjunto de beneficiarios con los que la Sociedad Estatal pueda formalizar el correspondiente Convenio.

Con esta opción, el montante disponible para inversiones a ejecutar por la Confederación, tanto a partir de los presupuestos propios del Organismo de cuenca como de los de la Dirección General del Agua, podría dirigirse preferentemente a las actuaciones ambientales sobre las que no se hayan identificados directos beneficiarios ni responsables de los problemas sobre los que, en aplicación del principio de que quien contamina paga, se pudiera utilizar alguna fórmula de recuperación de los gastos en que incurriese la Administración.

La derivación a la Sociedad Estatal de actuaciones que hasta ahora venía llevando a cabo la Confederación tendrá impacto en la merma de los ingresos del organismo de cuenca por la tasa de dirección e inspección de obras (Decreto 137/1960). El objeto de esta tasa es la prestación de los trabajos facultativos de replanteo, dirección, inspección y liquidación de las obras realizadas mediante contrato para la gestión y ejecución de las actividades de la Confederación. Están obligados al pago los contratistas adjudicatarios en una cuantía del 4% (5% en ejecución por la propia Administración) sobre el importe líquido de las certificaciones de obra.

⁶⁷ Ver artículo 46 del TRLA.

FICHA 16: RECUPERACION DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

Esta reducción de ingresos debiera quedar compensada por la disminución de su actividad en este ámbito, pudiendo reasignar aquellos efectivos que quedasen liberados a otras tareas de planificación, control y protección del dominio público hidráulico.

En relación con la financiación de instalaciones de depuración, otra opción sería someter las declaraciones de interés general vigentes a revisión, teniendo en cuenta que deben cumplirse las condiciones establecidas en el artículo 111 bis 3⁶⁸ y en su caso proceder a anularlas si se pone de manifiesto su inviabilidad económica. Todo ello al amparo de lo dispuesto en el artículo 46.5 del TRLA que exige que los informes sobre viabilidad económica, técnica, social y ambiental de las obras declaradas de interés general se revisen cada seis años.

Otra opción es desarrollar reglamentariamente el artículo 114.2 del TRLA que desarrollase la Tarifa de Utilización del Agua (TUA) amparando la recuperación de costes de las obras de depuración mediante la TUA en virtud de lo dispuesto en este artículo:

“La TUA es de aplicación a los beneficiados por otras obras hidráulicas específicas financiadas total o parcialmente a cargo del Estado, incluidas las de corrección del deterioro del DPH 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 que podría amparar la recuperación”.

Otra opción que ha llegado a plantearse es la compensación equivalente a los gastos soportados en los Presupuestos Generales del Estado de las transferencias a las Comunidades autónomas en favor de la Dirección General del Agua o las Confederaciones Hidrográficas.

SECTORES Y ACTIVIDADES AFECTADOS POR LAS SOLUCIONES ALTERNATIVAS

Como se ha explicado con anterioridad, la consideración de cualquier solución que pase por una reforma tributaria supera la potestad del Plan Hidrológico y de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico O.A., ya que en España la potestad para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado y ha de hacerlo por Ley.

Las Comunidades Autónomas tienen capacidad para la creación de tributos propios. No obstante, existen límites a la potestad tributaria autonómica en relación con el sistema tributario estatal y local impidiendo que las Comunidades Autónomas puedan crear tributos propios sobre hechos imponible ya gravados por el Estado o por los tributos locales. Al respecto, cabe mencionar de nuevo la existencia de tributos como el impuesto de exenciones ambientales asturiano, el canon de saneamiento cántabro o los cánones gallego o vasco, creados por leyes

⁶⁸ Mediante resolución de la Administración competente, que en ámbito de la Administración General del Estado corresponderá al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, se podrán establecer motivadamente excepciones al principio de recuperación de costes para determinados usos teniendo en cuenta las mismas consecuencia y condiciones mencionadas y sin que, en ningún caso, se comprometan los fines ni el logro de los objetivos ambientales correspondientes. Para ello, los Organismos de cuenca emitirán en el plazo de 3 meses, con carácter preceptivo y previo a la resolución que se adopte, informe motivado que, en todo caso, justifique que no se comprometen ni los fines ni los logros ambientales establecidos en las respectivas planificaciones hidrológicas.

FICHA 16: RECUPERACION DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

autonómicas en el ámbito de sus respectivas competencias tributarias, que pueden guardar muchas similitudes con los tributos ambientales de alcance estatal comentados anteriormente.

La Ley que, atendiendo a la doctrina constitucional, establece los principios y las normas jurídicas generales del sistema tributario español es la 58/2003, Ley General Tributaria. La Ley sectorial que establece los tributos particulares ligados a la utilización del dominio público hidráulico es la de aguas (TRLA), en concreto en su título VI desarrollado en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

De todo lo anterior se desprende que si para resolver, aunque sea parcialmente, el problema que aquí se analiza fuese preciso modificar el régimen económico financiero de las aguas resultará imprescindible adoptar una norma de Ley, con su correspondiente tramitación parlamentaria, por tanto, y como ya se ha mencionado anteriormente, es una cuestión que queda fuera del ámbito de plan hidrológico de cuenca.

No obstante lo anterior, el plan hidrológico sí puede hacer una llamada al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico para que valore esta problemática y, en su caso, promueva las acciones necesarias para impulsar una acción como la requerida.

Con este enfoque, los sectores y actividades que se verían afectados por la solución, así como la magnitud de esa afección, dependerían del detalle de las hipotéticas modificaciones que se introdujeran en el régimen económico financiero de las aguas. En cualquier caso, tal y como aquí se plantea, los principales afectados serían los principales causantes de las presiones, tal y como se ha descrito en apartados anteriores de este documento.

Evidentemente, no se puede obviar que estas potenciales reformas conllevarían, como se pretende, el incremento de los tributos propios de la Confederación y, en general, de todos los organismos y autoridades de cuenca donde fueran de aplicación, tanto en los ámbitos inter como intracomunitarios. Es clave que los ingresos reforzados tengan claro su destino, vinculación que debería resultar expresa en la modificación legislativa. Entre estos destinos hay que destacar, al menos, los siguientes:

- Trabajos y estudios generales de planificación, incluyendo la planificación hidrológica general y las específicas de sequías y de gestión del riesgo de inundación.
- Mantenimiento y mejora de los programas de seguimiento del estado de las aguas y de los sistemas de información hidrológica, tanto para las aguas superficiales como subterráneas.
- Medidas ambientales diversas de restauración y protección del dominio público hidráulico establecidas en el plan hidrológico.
- Seguridad de infraestructuras. Elaboración de planes de seguridad de las presas del estado y su implantación. Adecuación de órganos de desagüe para facilitar la liberación de caudales ecológicos⁶⁹.

⁶⁹ Ver disposición transitoria quinta del Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

FICHA 16: RECUPERACION DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

- Medidas de refuerzo para mejorar la gestión del dominio público hidráulico: Registro de Aguas, tramitación de concesiones y autorizaciones, control de extracciones, policía.
- Medidas de defensa frente a inundaciones.

Puestos en marcha nuevos instrumentos tributarios, que harían más efectiva la aplicación de los principios de recuperación del coste de los servicios y de quien contamina paga, los ingresos del Organismo de cuenca se incrementarían reduciendo la necesidad de transferencias desde los presupuestos públicos, transferencias que en todo caso deberían mantenerse en la medida que determinadas necesidades de actuación no pudieran quedar cubiertas con los ingresos propios reforzados.

Esta cuestión debiera quedar regularizada buscando que los ingresos obtenidos por la Confederación Hidrográfica, en aplicación del principio de quien contamina paga, resultasen suficientes para mitigar el efecto de las fuentes de presión significativa identificadas. No obstante, como se ha explicado anteriormente, pueden existir impactos y presiones significativas que no estén vinculadas a los actuales usuarios. Por consiguiente, en este último caso, no se puede hacer responsable a los actuales usuarios de unos costes ambientales que no han ocasionado y que, en consecuencia, deberán ser soportados solidariamente por toda la sociedad.

DECISIONES QUE PUEDEN ADOPTARSE DE CARA A LA CONFIGURACIÓN DEL FUTURO PLAN

En el proceso participativo de este Esquema provisional de Temas Importantes se espera que se produzca el necesario debate sobre este problema para:

- Reconocer la existencia del problema descrito y ajustar sus términos definitorios con la mayor racionalidad, objetividad y transparencia posibles.
- Estudiar las soluciones alternativas que se describen en esta ficha y, en su caso, plantear otras soluciones que inicialmente no hayan sido consideradas, o bien otras soluciones mixtas combinando las diversas opciones explicadas.
- Valorar los efectos de cada una de las soluciones verificando y validando o corrigiendo las consideraciones expuestas para, finalmente, tratar de acordar cuál debiera ser la solución que para esta demarcación hidrográfica debería adoptarse.
- Impulsar la creación de un “Sistema estadístico de información sobre recuperación de costes de los servicios del agua” en la Confederación que permita realizar un balance entre ingresos y gastos de cada una de las figuras de recuperación de costes de que dispone el organismo y sirva de base para la posible actualización anual de los mismos mediante las Leyes de Presupuestos Generales del Estado tal y como prevé el TRLA.

Si la solución final que se proponga pasa por una reforma tributaria, es necesario tener presente, como se ha explicado reiteradamente, que se trataría de una medida que sobrepasa la potestad del plan hidrológico y que, por consiguiente, lo que en esta fase del proceso únicamente puede hacerse es recomendar su impulso al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Debe tenerse en cuenta que una hipotética reforma del régimen económico financiero regula-

FICHA 16: RECUPERACION DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

do en el TRLA requiere un estudio en profundidad y podría incorporar otras oportunidades de mejora sobre los instrumentos económicos vigentes, no señaladas en este análisis.

TEMAS RELACIONADOS:

- Al tratarse de un tema totalmente transversal, ya que su incidencia sobre las posibilidades de ejecución de los programas de medidas, se considera que serán todos los incluidos en el presente Esquema Provisional de Temas Importantes.

FECHA PRIMERA EDICIÓN: 20/01/2020

FECHA ACTUALIZACIÓN:

FECHA ÚLTIMA REVISIÓN: