

## FICHA 16: RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

### DESCRIPCIÓN Y LOCALIZACIÓN DEL PROBLEMA

#### 1. Descripción

##### El principio de recuperación de costes y el principio de “quien contamina paga”

La DMA en su artículo 9.1 determina que los precios de los servicios del agua a pagar por los usuarios deben establecerse teniendo en cuenta el principio de recuperación de costes y el principio de quien contamina paga, y fija el año 2010 como fecha en la cual los Estados miembros deben disponer de una política de precios que asegure que dichos precios incorporen incentivos para un uso eficiente del agua y una contribución adecuada de los diferentes usos al coste de los servicios.

La Directiva también advierte que los costes a recuperar no son solamente los financieros, sino que deben incluirse los costes ambientales en que se incurra por la prestación del servicio, así como los costes del recurso. No obstante, también señala que los Estados miembros podrán tener en cuenta en la determinación de los precios la influencia de potenciales variaciones de los mismos en la actividad económica, la sociedad y el medioambiente, y en particular atendiendo a las condiciones geográficas y climáticas de la región o regiones afectadas. Asimismo, en determinados casos, de acuerdo con prácticas establecidas, se podrán establecer exenciones a la aplicación del principio de recuperación de costes siempre que no se vean afectados ni los fines ni el logro de los objetivos de la Directiva, exenciones que deberán ser debidamente justificadas en el Plan Hidrológico.

En definitiva, la Directiva considera que los precios aplicados a los servicios del agua deben constituir una herramienta de gestión básica para fomentar su uso sostenible y que se requiere una mayor transparencia en relación con los costes en que se incurre y los ingresos obtenidos por la prestación de dichos servicios, siendo el objetivo último la mejora ambiental que generará un uso más racional del agua inducido por una adecuada estructura de precios. En atención a esta necesidad de transparencia la Directiva requiere a los Estados Miembros la realización del cálculo de la recuperación de costes para los diferentes usos y su actualización en cada proceso de planificación.

Asimismo, el Tribunal Supremo, mediante sentencia de 23 de marzo de 2017<sup>25</sup>, 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. 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. Es decir, 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 de-

<sup>25</sup> STS 1131/2017 <http://www.poderjudicial.es/search/documento/TS/7979159/aguas/20170403>

## FICHA 16: RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

be repercutirse al que genera la contaminación a través de las medidas de reducción de contaminación pertinentes.

En esta línea, la Comisión Europea, en su evaluación de los planes españoles de segundo ciclo, recomienda al Estado español (Comunicación de 26 de febrero de 2019 al Parlamento Europeo y al Consejo) 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. En el informe específico de país<sup>26</sup>, 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.

Finalmente, 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 del recurso debe completarse y extenderse a todos los sectores relevantes.

### Los servicios del agua en la demarcación

El concepto de servicios del agua incluido en la DMA (definición 2.38), admite un cierto margen de discrecionalidad, avalada por los fundamentos jurisprudenciales dictados por el TJUE<sup>27</sup>. La interpretación española deriva del análisis consensuado en 2013 a este respecto en el seno de

<sup>26</sup> 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](http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl_reports.htm)

<sup>27</sup><https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62012CJ0525&qid=1563521391518&from=ES>

## FICHA 16: RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

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 define el concepto de servicio del agua como 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.

Esta definición queda recogida en el TRLA (Art. 40.bis.i) *“servicios relacionados con el agua: 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 en las aguas superficiales. Asimismo, se entenderán como servicios las actividades derivadas de la protección de personas y bienes frente a las inundaciones”*.

Así pues, 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 las administraciones hidráulicas no son por sí mismos servicios del agua bajo la definición que ofrece la DMA, sino costes ambientales de algunos de los servicios contemplados por la misma, y, por consiguiente, no se incorporan directamente en los estudios de recuperación del coste de los servicios que se asignan a cada tipo específico de uso del agua en las diferentes demarcaciones.

En consecuencia, los servicios contemplados en el marco del análisis de la recuperación de costes abarcan desde la captación, regulación, transporte, potabilización y distribución de agua, hasta la recolección de los vertidos y su tratamiento y su devolución al medio. Estos servicios, están cubiertos en la demarcación del Cantábrico Oriental mayoritariamente por grandes entes gestores de nivel supramunicipal, los cuales prestan servicio a más del 90% de la población:

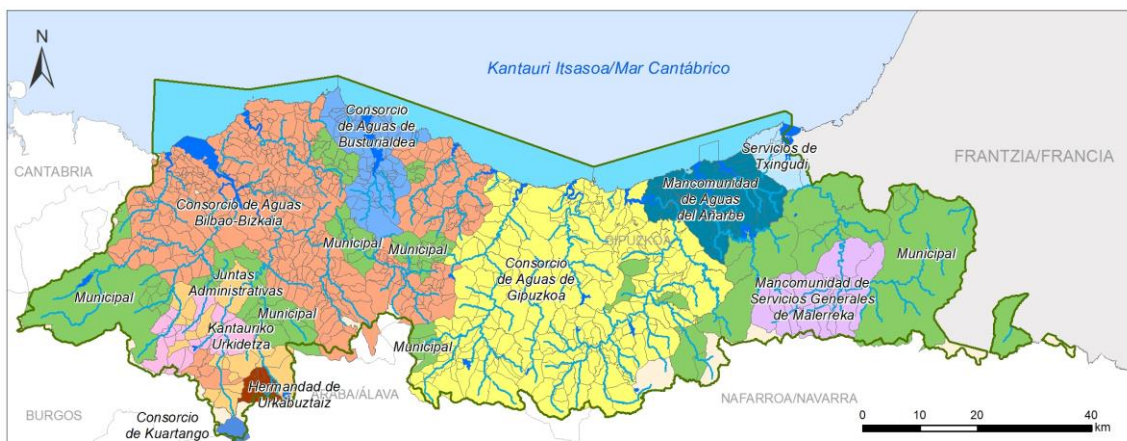
- Consorcio de Aguas de Bilbao-Bizkaia.
- Consorcio de Aguas de Gipuzkoa.
- Mancomunidad de Aguas del Añarbe.
- Servicios de Txingudi.
- Consorcio de Aguas Kantauriko Urkidetza.
- Consorcio de Aguas de Busturialdea.
- Mancomunidad de Servicios Generales de Malerreka.

## FICHA 16: RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

- Navarra de Infraestructuras Locales, SA, NILSA.

Asimismo, como consecuencia del régimen competencial existente, fundamentado en la *Ley de Bases del Régimen Local*, 7/1985, que otorga las competencias de abastecimiento y saneamiento a las entidades locales, existen junto a las grandes entidades ya citadas una serie de entes gestores de reducida dimensión cuyo ámbito de actuación a menudo se limita al suministro de pequeños núcleos de población y cuya restringida capacidad de gestión, además de implicar una limitada calidad de servicio, supone un obstáculo a una aplicación homogénea de las políticas de precios y de aumento de la eficacia necesarias para alcanzar un uso sostenible del agua.

Una porción significativa de las inversiones en infraestructuras hidráulicas necesarias para la actividad de todos estos agentes es sufragada con recursos de la Administración General del Estado, de los gobiernos autonómicos, de las Diputaciones y de las propias Entidades Locales, contando a su vez con ayudas de fondos europeos. Estos recursos figuran en las cuentas de los gestores y/o titulares de los servicios del agua en el apartado de “transferencias de capital” y, en general, no son repercutidos a los usuarios.



Entes gestores de los servicios del agua. Suministro en alta. Fuente EGD.



Entes gestores de los servicios del agua. Saneamiento y depuración. Fuente EGD.

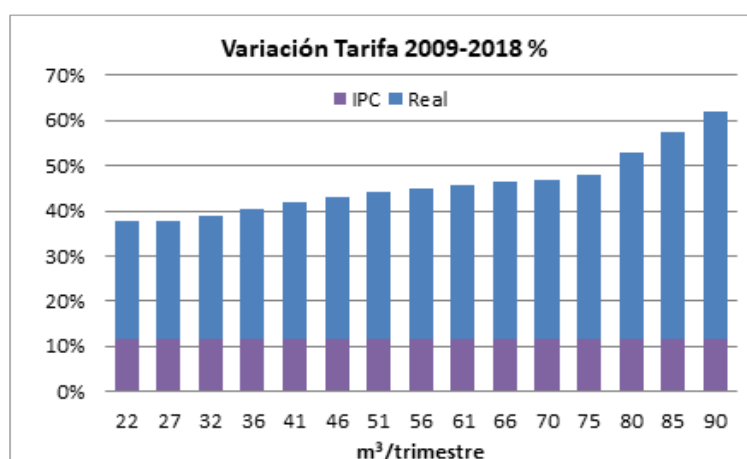
## FICHA 16: RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

Otro aspecto por destacar son las carencias en la información contable y financiera sistematizada sobre costes e ingresos de los servicios del agua, lo que incrementa la dificultad de elaborar el propio análisis de recuperación de costes, el cual forma parte de la rutina establecida por la Directiva. En particular, esta información no suele estar disponible en el caso de los agentes de menor tamaño, ayuntamientos o entidades de población más pequeñas que mantienen estas competencias, pero tampoco existe un sistema homogéneo de obtención y estructuración de los datos necesarios para llevar a cabo el análisis.

### Recuperación de costes y política de precios

De acuerdo con la información recogida en los planes hidrológicos del segundo ciclo y reportada a la Comisión Europea, el grado de recuperación del coste de los servicios del agua en la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental se situaba en torno al 67% del montante total de los costes, incluidos los ambientales, similar al obtenido para el conjunto del Estado (68 %). Según la revisión realizada en los Documentos Iniciales de este tercer ciclo de planificación el índice de recuperación de costes se ha elevado en la demarcación hasta el 74%, subiendo de manera prácticamente generalizada para la mayor parte de los servicios considerados, y en especial en el de recogida y depuración en redes públicas.

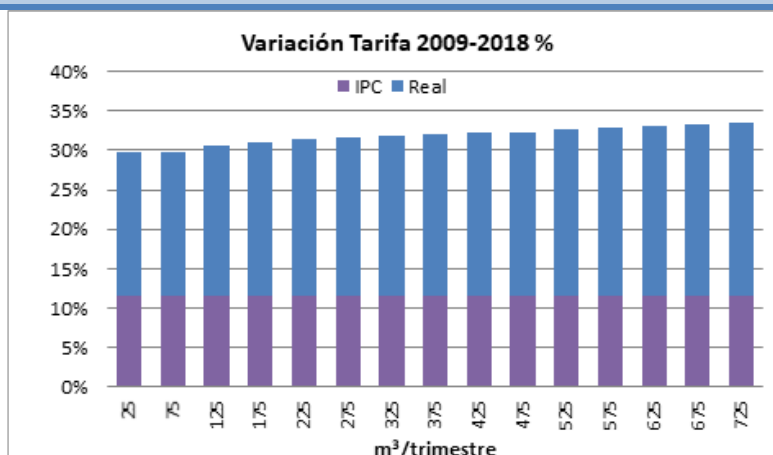
Este resultado es consecuencia de una estabilización de los costes y de un significativo incremento de los ingresos cercano al 9%, propiciado por un alza en los precios afectando especialmente a los servicios de uso doméstico y algo menos al uso industrial.



Variación de las tarifas en 2009 - 2018 para el uso doméstico de agua en la DH Cantábrico Oriental (ciclo integral) en %. Fuente EGD.



## FICHA 16: RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS



Variación de las tarifas en 2009 - 2018 para el uso industrial de agua en la DH Cantábrico Oriental (ciclo integral) en %. Fuente EGD.

Este importante ascenso de las tarifas responde a un incremento de los precios reales, siendo el IPC (promedio) responsable solo de una pequeña parte de los mismos. Este crecimiento viene acompañado de una reestructuración por franjas de consumo como incentivo a un uso más eficiente de los recursos hídricos por parte de los consumidores, particularmente en el uso doméstico.

Esta evolución de los precios, junto con otras medidas de mejora de la gestión y la eficiencia de los sistemas de distribución, han tenido un importante efecto sobre el consumo, tal y como refleja la 0, que muestra una tendencia a la disminución continuada de los volúmenes extraídos por la mayor parte de los agentes. La excepción del consorcio de Busturialdea puede explicarse precisamente porque sus tarifas actuales son inferiores a las de 2009, así como a una falta de recursos económicos suficientes para impulsar de forma decidida la mejora de sus redes.

Ente gestor	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Tasa anual
CABB (ETAP Venta Alta)	87,84	89,15	86,42	85,48	82,36	77,86	80,43	77,28	73,59	-2,2%
Kantauriko Urkidetza	4,39	4,46	4,40	4,58	4,46	4,31	4,07	4,07	3,82	-1,7%
Servicios de Txingudi	8,80	8,63	8,64	8,32	7,94	7,52	7,63	7,45	7,65	-1,7%
Aguas del Añarbe	27,41	26,67	25,39	25,26	23,92	23,60	23,76	23,61	23,63	-1,8%
CAG (48 municipios baja)	10,78	10,66	10,52	10,36	10,00	10,04	10,19	10,13	9,98	-1,0%
Consortio Busturialdea	4,67	4,76	4,77	4,61	4,48	4,45	4,83	4,77	5,01	0,9%

Evolución de consumos en ámbitos de los principales entes gestores (hm<sup>3</sup>)

Del análisis realizado se desprende que la situación relativa a la recuperación de costes financieros es en general buena, fundamentalmente debido a los eficaces sistemas de gestión de los grandes entes supramunicipales. En este sentido, la mayor parte de los principales entes gestores realizan estudios específicos para diseñar tarifas que les permitan recuperar los costes presupuestados en cada ejercicio.

El porcentaje de costes financieros no recuperados procede en su mayor parte, como ya se ha adelantado, de la amortización parcial de la aportación financiera procedente de instituciones

## FICHA 16: RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

públicas a las inversiones necesarias para la construcción de infraestructuras, y es por tanto en este apartado donde hay un mayor margen para mejorar el nivel de recuperación de estos costes.

Por otra parte, los costes ambientales ascienden a 35 millones de euros anuales de acuerdo con el reciente Estudio General de la Demarcación (en el Plan Hidrológico vigente se habían evaluado en 45 millones; en el conjunto de servicios del agua en España estos costes rondan los 2.000 millones de euros al año).

Estas cifras que expresan los costes ambientales corresponden a costes no internalizados, que 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 (incluyendo el organismo de cuenca correspondiente), Comunidades Autónomas y Administración Local.

### Los instrumentos de recuperación de costes

En el caso de la DH del Cantábrico Oriental, los principales instrumentos para la recuperación de los costes utilizados son las tarifas cobradas por el suministro de agua y las tasas establecidas para los servicios de alcantarillado, saneamiento y depuración<sup>28</sup>.

Conviene señalar que no existen grandes sistemas de suministro en alta gestionados por la Confederación, como sucede comúnmente en la mayor parte de las demarcaciones, sino que la gestión en alta está en general realizada por los consorcios y mancomunidades o ayuntamientos. Por tanto, los principales instrumentos de recuperación de costes con que cuenta la Confederación -el canon de regulación y la tarifa de utilización del agua establecido en el *artículo 114 del TRLA*- no serían relevantes en la demarcación.

Es relevante destacar, asimismo, que en el ámbito de la demarcación los principales actores en la gestión pública en materia de recursos hídricos y protección del DPH son la Confederación Hidrográfica del Cantábrico y la Agencia Vasca del Agua, ésta última en virtud, por una parte, del traspaso de funciones de la Administración General del Estado a la CAPV en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos (*RD 1551/1994 de 8 de julio*), que afecta fundamentalmente a la gestión de las cuencas intracomunitarias, y, por otra, de la encomienda de gestión de diversas actividades relacionadas con el DPH en las cuencas intercomunitarias del territorio del País Vasco.

<sup>28</sup> El RD Legislativo 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 su prestación. 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: RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

Quiere ello decir, que la problemática asociada al actual diseño de los instrumentos de recuperación de costes incluidos en el régimen económico-financiero del TRLA, y que se describe más adelante, así como las soluciones que puedan plantearse, alcanzan a ambas administraciones, y en particular a la generación de ingresos propios que permitan financiar sus actividades. En este sentido, la Agencia Vasca del Agua se encarga de recaudar las tasas establecidas, fundamentalmente el canon de control de vertidos y el canon de utilización del DPH, en las cuencas intracomunitarias, mientras que la Confederación del Cantábrico recauda las citadas tasas en el resto del territorio y realiza una transferencia de recursos a URA para que ésta pueda llevar a cabo las actividades de gestión que tiene encomendadas. URA también recauda directamente el canon de vertidos de la tierra al mar.

Ya se ha comentado que los instrumentos de recuperación de costes financieros (tarifas de suministro y tasas de alcantarillado, saneamiento y depuración) no suelen incorporar la totalidad de los costes de capital implicados en la prestación de los servicios, excluyéndose los correspondientes a la financiación pública. En lo relativo a los costes ambientales, como viene señalando la Comisión Europea en sus sucesivas evaluaciones de los planes hidrológicos “algunos instrumentos tienen como objetivo la recuperación de los costes ambientales, pero siguen existiendo importantes carencias, en particular con respecto a los autoservicios y la contaminación difusa”.

Habiendo tomado conciencia de estas carencias, la Comunidad Autónoma del País Vasco ya estableció en su *Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas*, un canon del agua de carácter marcadamente medioambiental<sup>29</sup>, cuyo destino es “*la protección, restauración y mejora del medio acuático, la colaboración con las administraciones competentes para el logro de unos servicios eficientes de suministro y saneamiento y a la obtención de la solidaridad interterritorial*”. El canon del agua es un tributo indirecto de carácter ecológico, que tiene la consideración de tributo propio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Estaba previsto en la Ley que el canon se aplicará a cualquier utilización de agua, independientemente de que sea suministrada por captaciones propias o por entidades suministradoras de servicios (se incluyen las concesiones en vigor de las que no se hace uso), con la excepción de los consumos domésticos menores de 130 litros por habitante y día. En la actualidad los agropecuarios están temporalmente exentos y, en la práctica, la aplicación de bonificaciones y exenciones previstas hace que la práctica totalidad de la recaudación corresponda a usuarios industriales e institucionales, tanto conectados a las redes urbanas como con suministro propio.

El canon del agua grava el consumo real o potencial del agua por la afección al medio que su utilización pudiera producir, aunque está en estudio modificar el hecho imponible, el consumo, por la extracción de agua. La cuota asciende a 6 céntimos por m<sup>3</sup> de agua consumida y en los últimos años se viene recaudando en el territorio de la demarcación una cantidad de entre 2 y 2,5 millones de euros con tendencia a la reducción, en sintonía con el descenso producido en el

<sup>29</sup> Desarrollado por el Decreto 181/2008, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Régimen Económico-Financiero del Canon del Agua



## FICHA 16: RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

consumo industrial.



Ingresos por el Canon del Agua en 2009 - 2017. Fuente EGD.

La recaudación del canon queda afectada por ley a: la prevención de la contaminación y la preservación, protección, mejora y restauración del medio hídrico y de los ecosistemas vinculados; la consecución de un buen estado ecológico de las masas de agua; infraestructuras relacionadas con el agua; la atribución de ayudas o recursos económicos a las corporaciones locales, otras entidades y particulares, en particular para actuaciones de ahorro de agua. El volumen recaudado alcanza un valor aproximado al 6% de los costes ambientales calculados en el EGD (35 millones de euros), y se ha dedicado hasta ahora fundamentalmente a actuaciones de eliminación de especies invasoras, recuperación y protección de cauces y la eliminación de azudes.

No obstante, el canon del agua no puede estrictamente considerarse como un instrumento de recuperación de costes ambientales puesto que para ello debería haber una relación directa causa-efecto-respuesta entre el hecho imponible, el consumo de agua (causa), los efectos que genera en el medio receptor y las medidas financiadas como respuesta. En este caso, el canon del agua, aunque con propósito ecológico, tiene un carácter de tributo indirecto, y las medidas financiadas -eliminación de azudes obsoletos, lucha contra especies invasoras...- aunque indudablemente dirigidas a la mejora del medio ambiente hídrico, no van encaminadas a la eliminación de presiones que puedan relacionarse directamente con los servicios del agua gravados (extracción de agua para consumo).

Otros instrumentos de tributación son el canon de control de vertidos, el canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico y el canon de vertidos tierra-mar. Como ya se ha comentado, estas tasas son liquidadas por la Agencia Vasca del Agua en las cuencas internas del País Vasco (incluyendo el canon de vertidos tierra-mar), y por la Confederación Hidrográfica del Cantábrico en el resto de la demarcación. En las cuencas internas, la recaudación de estos tributos supone alrededor de un 6 % de los costes ambientales estimados en el EGD.

Por su parte, la Comunidad Foral de Navarra aplica su Canon de saneamiento de las aguas residuales de Navarra, regulado por el capítulo III y por las disposiciones transitorias de la *Ley*

## FICHA 16: RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

*Foral 10/1988, de 20 de diciembre*, gestionado por la empresa pública NILSA el cual se destina desde su inicio en 1989 íntegramente a construir infraestructuras básicas como depuradoras, colectores, tanques de tormentas, pozos de bombeo y fosas sépticas.

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<sup>30</sup> se debe explorar 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 *Directiva Marco del Agua*.

### La financiación de los organismos gestores públicos

Además de la función incentivadora de los precios para una utilización eficiente del agua, la Comisión establece en sus recomendaciones que *“los ingresos obtenidos a través de estos instrumentos de recuperación de costes deberían ser suficientes para que las autoridades de las cuencas hidrográficas ejecuten eficazmente sus tareas de gestión del agua (actualización y mantenimiento del registro de extracciones, monitoreo, etc.)”*.

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 la administración hidráulica 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 en los que son competentes las diferentes administraciones públicas implicadas, en particular la Confederación Hidrográfica del Cantábrico y la Agencia Vasca del Agua, cada cual en su respectivo ámbito de competencias de la demarcación.

En el caso de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, el presupuesto 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 y, eventualmente, de transferencias de fondos europeos o, 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 financian 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 transfe-

<sup>30</sup> En el conjunto de la demarcación hidrográfica del Cantábrico ascendieron a 251.327 euros en el año 2017, un 5,1% del total de ingresos de la Confederación en concepto de tasas

## FICHA 16: RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

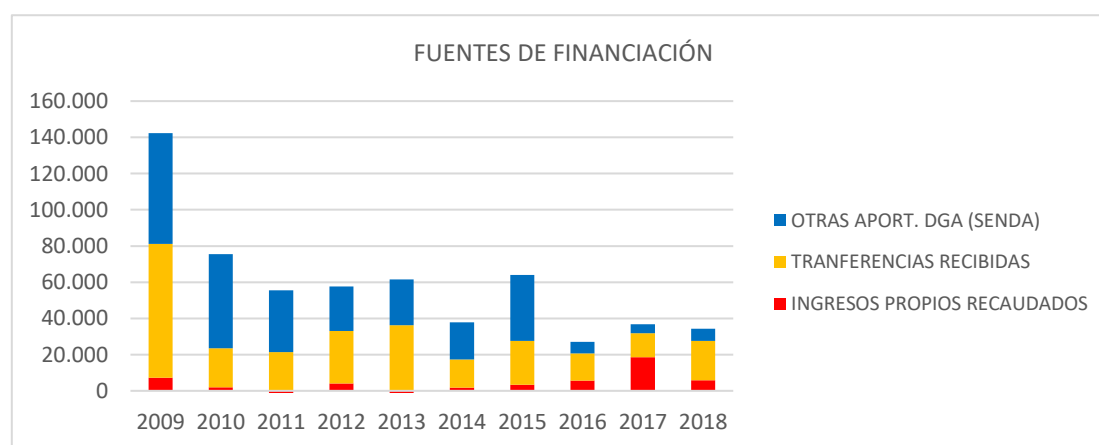
rencias recibidas.

Tomando la información de las liquidaciones presupuestarias publicadas por el Ministerio de Hacienda<sup>31</sup>, podemos observar que el porcentaje de lo gastado a costa de los ingresos propios de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico se sitúa en torno al 20% (ver Tabla).

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
<b>Total</b>	<b>836.240,00</b>	<b>601.361,00</b>	<b>743.012,14</b>	<b>1.344.373,14</b>	<b>38,3</b>

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.

En el siguiente gráfico se representa la poca significancia que tienen los ingresos propios del organismo en la financiación de su actividad.



<sup>31</sup> 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: RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

Fuentes de financiación de la CH Cantábrico (Miles de euros)

Los datos ofrecidos evidencian una notable diferencia entre los gastos que se realizan por la Confederación y los ingresos que recauda desde los usuarios y demás sujetos a tributación. Esto pone de manifiesto que en la situación actual las disponibilidades económicas propias del organismo no permiten 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.

Por su parte, la Agencia Vasca del Agua se financia principalmente mediante asignaciones presupuestarias de la Administración General de la CAPV. Además, la Agencia cuenta, como ya se ha señalado, con los ingresos derivados de la emisión de diversos cánones, tasas y sanciones. En 2017, la cantidad total de ingresos propios ascendió a 4.267.404 euros, mientras que las subvenciones recibidas alcanzaron los 29.859.337 euros. Es decir, el 12,5 % de los ingresos provienen de fuentes propias.

Un efecto de estas dificultades de financiación 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. En el caso de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental, la cifra nacional del 13% se incrementaba en aquella fecha hasta el 17,8%. Al final de 2018, que marca la mitad del segundo ciclo de planificación, el presupuesto ejecutado ascendía en la demarcación al 22,9% del total previsto en el período.

Objetivos de la medida	Previsto para 2021		Ejecutado hasta final 2018 <sup>32</sup>	
	Nº medidas	Inversión (€)	Inversión (€)	Grado de avance (%)
Objetivos ambientales	167	467.374.179	94.660.519	20,25%
Satisfacción de demandas	56	201.947.664	62.667.045	31,03%
Fenómenos extremos	122	134.570.547	22.550.843	16,76%
Gobernanza y conocimiento	58	19.449.078	8.311.576	42,74%
<b>Totales</b>	<b>403</b>	<b>823.341.468</b>	<b>188.189.983</b>	<b>22,86%</b>

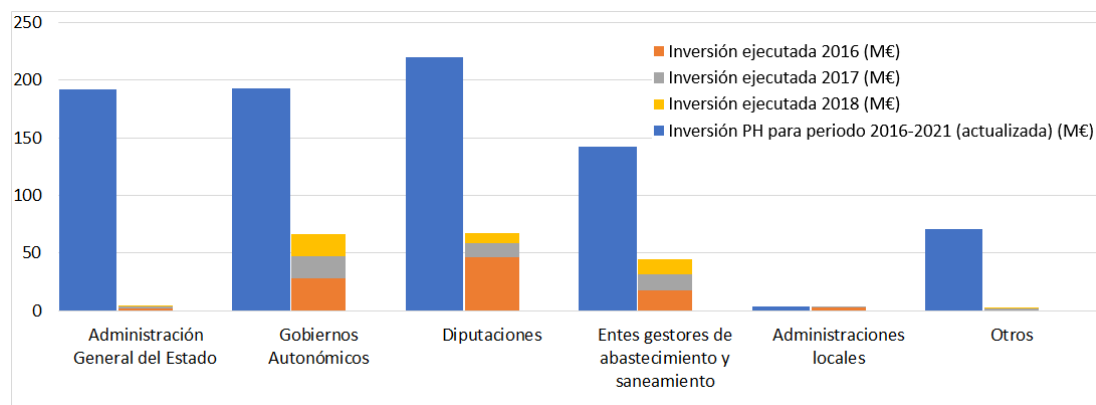
Grado de ejecución del Programa de Medidas del Cantábrico Oriental. Fuente: Seguimiento del Plan Hidrológico.

Este retraso en la ejecución en los programas de medidas se evidencia en todos los organismos públicos que han de contribuir en la financiación de los programas de medidas<sup>33</sup>, si bien con dife-

<sup>32</sup> Esta cifra no incluye lo ejecutado por la Confederación Hidrográfica del cantábrico en el año 2018.

## FICHA 16: RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

rente grado de desviación. Frente al 22,9% citado, ejecutado a nivel de demarcación, las comunidades autónomas han ejecutado el 34,4% de las inversiones previstas<sup>34</sup>, las diputaciones el 30,6%, los entes gestores el 31,5%, las entidades locales el 91,3%<sup>35</sup> y la AGE el 2,1%.



Ejecución del Programa de Medidas por Administración competente. Fuente: Seguimiento del Plan Hidrológico.

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.

### 2. Evolución temporal

La consideración de los aspectos relacionados con la problemática asociada a la aplicación del principio de recuperación de costes en el proceso de planificación hidrológica emprendido en el marco de la DMA se inicia en el ETI y el Programa de Medidas del primer ciclo, donde se incluyen una serie de actuaciones dentro del grupo “Mejora de los aspectos organizativos y de gestión de los sistemas de abastecimiento urbano” en la consideración de que el análisis de recuperación de costes y la política de precios son instrumentos para la mejora de la gestión y de la eficiencia en la utilización de los recursos hídricos.

<sup>33</sup> 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 DMA.

<sup>34</sup> Esta cifra corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco. No se disponía de información de las Comunidad de Navarra y Castilla y León en el momento de realizar el informe de seguimiento.

<sup>35</sup> La razón de esta elevada cifra es la finalización del colector de Berriatua, en cuya financiación ha tenido importante participación el ayuntamiento.

## FICHA 16: RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

En primer lugar, la Comunidad Autónoma del País Vasco introduce el Canon del Agua del País Vasco dentro del Régimen Económico-Financiero contemplado en su *Ley de Aguas, de 23 de junio de 2006*, en el cual se definen las directrices normativas en lo relativo a la aplicación del principio de recuperación de costes<sup>36</sup>.

Asimismo se incluye en el Programa de Medidas el diseño e implementación de un Sistema estadístico de recuperación de costes, con un plan de actualización periódica de datos, que proporcione resultados de costes de los sistemas de suministro y saneamiento asociados a los diferentes usos urbanos, industriales y agrarios, con el objetivo de disponer de información fiable y con la desagregación necesaria sobre dichos costes y su porcentaje de recuperación; así como las Medidas para la recuperación de costes en los servicios del agua del sector industrial en la DHC Oriental, análisis realizado con financiación privada. Guarda también relación con esta problemática la redacción del Reglamento Marco de prestación de servicios de abastecimiento y saneamiento que establece la Ley de Aguas del País Vasco.

La Normativa del Plan también incluye una serie de disposiciones para una mejor gestión de los servicios del agua bajo criterios de mejora de la capacidad de los entes gestores, de mejora de los sistemas de información y fomento de la transparencia en la gestión, recomendaciones para una política tarifaria dirigida al ahorro y la eficiencia, elaboración de planes de gestión de la demanda y aplicación efectiva del principio de recuperación de costes; en particular se establece que las ayudas concedidas por la administración hidráulica para la renovación y mejora de las infraestructuras de servicio están condicionadas a la aplicación de dicho principio.

Por otra parte, los principios ordenadores de la gestión de los servicios del agua incluidos en la Normativa, y en particular los tendentes a impulsar la aplicación del principio de recuperación de costes, se encuentran vigentes desde su aprobación. La evolución de los precios y la mejora del índice de recuperación de costes, y su reflejo en la reducción del consumo observada en los últimos resultados del EGD indican una tendencia positiva en la aplicación de este principio en la demarcación y su efecto racionalizador del consumo. Es destacable, asimismo, la progresiva adhesión de municipios a los grandes entes gestores, garantizándose de esta forma un alcance mayor de los esfuerzos realizados por estos agentes para adecuarse al artículo 9 de la DMA.

Finalmente, hay que poner de relieve que no se ha realizado hasta el presente un análisis detallado del grado de idoneidad del régimen económico financiero vigente (*Título VI del TRLA*) en su adaptación a los principios de la DMA en materia de recuperación de costes y política de precios, tal vez porque las actuaciones correctoras requeridas excederían la capacidad de los planes hidrológicos, necesitándose una norma con rango de Ley estatal, con su correspondiente tramitación parlamentaria.

<sup>36</sup> El Reglamento Económico-Financiero que desarrolla las directrices económico-financieras de la *Ley de Aguas* fue aprobado por el *DECRETO 181/2008*, de 4 de noviembre, y entró en vigor el 1 de enero de 2009



## FICHA 16: RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

No obstante, las reiteradas recomendaciones contenidas en las evaluaciones comunitarias de los planes hidrológicos en torno a la necesidad de disponer de instrumentos eficaces de recuperación los costes ambientales y de mejorar la capacidad financiera de los organismos públicos gestores, plantean la conveniencia de analizar esta problemática y explorar las diferentes alternativas que puedan promoverse para resolver de forma satisfactoria las carencias detectadas.

El citado análisis, basado en la exposición realizada hasta ahora, se expone a continuación.

### NATURALEZA Y ORIGEN DE LAS PRESIONES GENERADORAS DEL PROBLEMA

#### 1. Presiones que originan el problema

El régimen económico-financiero de utilización del DPH vigente (*Título VI del TRLA*) define una serie de instrumentos y mecanismos para repercutir los costes de los servicios relacionados con la gestión del agua, incluyendo los costes ambientales y del recurso, a los diferentes usuarios finales. Sin embargo, este sistema de repercusión de costes está limitado únicamente a ciertos servicios, mientras que otros, como los autoservicios, no disponen de ningún instrumento tributario o tarifario.

Los principales instrumentos de recuperación de costes definidos en el *Título VI del TRLA* son, junto con el canon de control de vertidos, el canon de regulación y la tarifa de utilización del agua (artículo 114), no utilizados en la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental, donde los sistemas de suministro de agua no están gestionados por la Confederación. Estos tributos posibilitan una recuperación parcial de los costes de inversión y prácticamente total de los costes de operación y mantenimiento, y 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 ingreso propio.

No obstante, ni el canon de regulación ni la tarifa de utilización incluyen una tasa sobre la extracción de agua, sino que están dirigidos exclusivamente a compensar las inversiones públicas necesarias para llevar a cabo los servicios de regulación y transporte proporcionados por el Estado a los usuarios a través del organismo de cuenca. La extracción o derivación de agua, así como la ocupación o utilización de los terrenos de dominio público necesarios para llevar a cabo la concesión, está exenta de tributación por la utilización de los bienes de dominio público hidráulico, según se regula en el artículo 112.1 del TRLA<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Hay que matizar, sin embargo, que el cobro por la utilización del agua no es algo que excluya expresamente la Ley de Aguas. Con una interpretación algo más laxa, se podría aplicar el canon de utilización del DPH por el uso del agua (como bien con consideración de DPH) a los concesionarios en virtud del art 112.4.b del TRLA. El problema radica en que en este caso correspondería aplicar "el 5% del beneficio obtenido por la utilización del agua" (art 112.5 TRLA) que puede que no sea adecuado o fácil de poner en práctica.

## FICHA 16: RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

Esta exclusión es general, incluso en aquellos casos en que se realiza un uso privativo del agua pública constituyendo un factor de producción para el usuario titular de la correspondiente concesión o título de derecho habilitante. Los llamados autoservicios, por tanto, que en general recuperan el 100% de los costes financieros, no disponen en general de instrumentos económicos que permitan la recuperación de los costes ambientales y del recurso.

En síntesis, 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.

Asimismo, los efectos de otras presiones como la contaminación difusa, el deterioro hidromorfológico que se observa en las masas de agua, la presencia de especies alóctonas e incluso de especies invasoras peligrosas, carecen de instrumentos económicos específicos derivados del *TRLA* que permitan a las autoridades competentes 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. No obstante, dada la naturaleza de algunas de estas presiones, como el caso de especies alóctonas o invasoras (no son presiones que tengan en general un causante claro y por tanto un sujeto pasivo de la figura impositiva), puede pensarse que la financiación de las medidas para su resolución debería ser más bien vía impuestos generales o a través de algún tributo ambiental también generalista, pero no a través de la aplicación del principio de recuperación de costes. En el País Vasco, como ya se ha mencionado, se emplea la recaudación del canon del agua autonómico, tributo de carácter indirecto, para la financiación de estas medidas.

En general, menos en el caso del canon de control de vertidos (*art. 113 del TRLA*) que se aplica sobre los vertidos de fuente puntual al dominio público hidráulico, o el canon de vertidos tierra-mar (previsto en el artículo 85 de la *Ley 22/1998, de 28 julio, de Costas*), aplicable a la realización de vertidos desde tierra al mar, cualquier otro coste ambiental, 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. Una excepción en esta demarcación es el Canon del Agua del País Vasco, descrito con anterioridad, pero no hay ningún instrumento de alcance estatal que cumpla este cometido.

El canon de control de vertidos, previamente mencionado<sup>38</sup>, está destinado al estudio, control, protección y mejora del medio receptor en cada cuenca hidrográfica. Este instrumento fue creado por la *Ley 46/1999* en sustitución del canon de vertido<sup>39</sup>, y entre sus objetivos se encuentra

<sup>38</sup> Regulado en el artículo 113 del TRLA

<sup>39</sup> El canon de vertido 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.

## FICHA 16: RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

desde sus inicios la financiación de las redes de control y seguimiento<sup>40</sup>. Sin embargo, transcurridos 20 años desde su creación aún no se ha utilizado siempre para el fin para el que se creó amparándose en la literalidad de la redacción del *artículo 113.1 del TRLA* sobre el destino del canon: "*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*".

Esta cuestión ha tratado de solventarse aclarándolo en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico mediante la modificación del mismo a través del *RD 817/2015*, que en su artículo 289.1 concreta como destino de la tasa, entre otros, la vigilancia del cumplimiento de los objetivos medioambientales a través de los programas de seguimiento, así como la obligación del organismo de cuenca de acreditar que dicho destino se cumple.

Esto pone de manifiesto que procedería publicar la información del balance de ingresos y gastos del canon de control de vertidos 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, pero se enmascara ya que los gastos se acaban cubriendo con otros ingresos o transferencias externas a pesar de contar con figuras de recuperación de costes.

El canon de control de vertidos no es, sin embargo, 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*. Por otra parte, el canon de utilización de los bienes del DPH grava la utilización, ocupación o aprovechamiento del DPH para su protección y mejora.

El canon de vertidos tierra-mar, regulado en el *Decreto 459/2013, de 10 de diciembre*, publicado el 13 de diciembre de 2013 en el BOPV, establece el régimen administrativo, tributario y sancionador que afecta a estos vertidos en el litoral del País Vasco. El canon será destinado íntegramente a la financiación de actuaciones tendentes a la minimización de la contaminación producida por los vertidos de tierra a mar y la consecución de los objetivos medioambientales en las aguas territoriales del Estado en el País Vasco.

En síntesis, el actual régimen económico-financiero general de utilización del DPH presenta algunas carencias que permitan aplicar con eficacia el principio de "quien contamina paga" en el conjunto de los servicios del agua, actuando como incentivo para un uso eficiente del agua y una reducción de las presiones sobre el medio hídrico. Estas carencias tienen además un efecto negativo sobre la capacidad de generación de recursos económicos propios por parte de las administraciones públicas encargadas de la gestión del DPH y de velar por su protección, dificultando

---

Por este motivo se substituyó por otro canon cuyos fines están totalmente dentro del ámbito de competencias de los organismos de cuenca.

<sup>40</sup> Este propósito es evidente si se consultan las memorias económico-financieras de la citada Ley y su desarrollo reglamentario RD 606/2003, donde se incluyen como gastos los necesarios para la inspección de vertidos, laboratorios de las CCHH, control de vertidos urbanos según directiva 91/271, redes de control de calidad de aguas superficiales y subterráneas incluida la red SAICA.

## FICHA 16: RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

de este modo su actividad y haciéndola fuertemente dependiente de aportaciones de recursos externos. Esta falta de recursos propios sitúa la actividad pública en materia hidrológica en una situación de extrema fragilidad, la cual se ve reflejada estos años en el retraso acumulado por los programas de medidas de los sucesivos planes hidrológicos, como consecuencia de las dificultades financieras que se arrastran desde el último período de crisis económica.

Por otra parte, la gestión de los servicios de abastecimiento y saneamiento, a pesar de haber mejorado considerablemente durante los últimos años, sigue siendo deficiente en determinadas zonas de la demarcación, dónde aún existen entes gestores de escasa capacidad técnica y financiera, lo que repercute negativamente en la aplicación del principio de recuperación de costes. En este sentido, el Consorcio de Aguas de Busturialdea, con capacidad recaudatoria limitada para hacer frente a los costes soportados (que se verán incrementados con la inminente finalización de las importantes obras de saneamiento que se están llevando a cabo en su ámbito de actuación y con la ejecución de las obras previstas en el PAT de abastecimiento de Urdaibai), es previsible que se incorpore al Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia para poder ofrecer con garantía el servicio de abastecimiento y saneamiento. Por otro lado, Kantauriko Urkidetza se enfrenta a retos importantes con la futura puesta en marcha de las depuradoras del alto Nervión, que para su correcto funcionamiento necesitarán un incremento significativo de ingresos que no está en disposición de afrontar. Además, existen aún ayuntamientos y concejos de reducido tamaño con dificultades para cumplir de manera razonable con el principio de recuperación de costes.

### 2. 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 incorporar 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 DPSIR (*Drivers-Pressures-Status-Impacts-Responses*)<sup>41</sup> 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 la demarcación hidrográfica son el desarrollo urbano e industrial a través de sus vertidos de aguas residuales, responsables de la práctica totalidad de los costes ambientales de los servicios del agua calculados en el análisis de recuperación de costes (97%) y, en menor medida, de las alteraciones morfológicas producidas por las captaciones y embalses necesarias para su servicio o de alteraciones del régimen hidrológico de las masas de agua.

<sup>41</sup> 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](http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/guidance_docs_en.htm)

## FICHA 16: RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

Asimismo, es importante en la demarcación la presencia de alteraciones físicas en las márgenes generalmente asociadas a la protección frente a inundaciones, a menudo responsables de la calificación como muy modificadas de las masas de agua afectadas. 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 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 resultan ajenos a las preocupaciones ambientales actuales, plasmadas incluso en la Constitución<sup>42</sup>.

### PLANTEAMIENTO DE ALTERNATIVAS

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

La opción de mantener la situación actual del sistema tributario del agua supone continuar con un régimen que se ha mostrado insuficiente para cumplir con los objetivos de recuperación de costes, de aplicación del principio de quien contamina paga y de constituir un sistema de precios que incentive una utilización eficiente y sostenible del medio hídrico. Además, se perpetuaría un sistema de generación de recursos propios por parte de las administraciones públicas encargadas de la gestión en materia de aguas insuficiente para llevar a cabo su actividad, consolidándose su absoluta dependencia de otras fuentes presupuestarias públicas u otras fuentes de recursos económicos.

Adicionalmente, la falta de claridad en la contabilidad de los servicios del agua que prestan algunos agentes impide una correcta gestión presupuestaria y origina una situación constante de precariedad en los fondos gestionados por las administraciones públicas, dificultando la asignación de los fondos necesarios para una correcta gestión de los servicios, en la que se debería primar el mantenimiento (funcionamiento, conservación y administración) frente a las inversiones en nuevas infraestructuras, especialmente en situaciones de escasez de recursos financieros como las vividas en ocasión de la crisis del 2008. Por otra parte, 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 citada crisis.

<sup>42</sup> 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: RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

En cualquier caso, para dar la debida transparencia al destino de las aportaciones que se reciben en la confederación y en la Agencia Vasca del Agua 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 excepción 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 “business 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 obtengamos 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 AMBIENTALES 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 propios de las administraciones hidráulicas, 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 debiendo, en su caso, ser adoptada me-



## FICHA 16: RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

diante 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*), si bien las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes (*artículo 133.2*). 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 cualquier 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 general 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 y 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. Estas medidas necesarias serían las medidas básicas más las complementarias necesarias para alcanzar los objetivos ambientales (hay otro grupo de medidas complementarias que se contemplan en la DMA que son las medidas complementarias para una protección adicional o una mejora en las masas de agua). Es, por tanto, imprescindible la clasificación correcta de las medidas en los programas de medidas del tercer ciclo (con los programas de medidas en vigor es difícil diferenciar entre estos dos grupos de medidas y sin esta diferenciación es imposible hacer una revisión del régimen económico financie-

## FICHA 16: RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

ro), su vínculo con las presiones, con los impactos y con el estado de las masas de agua.

- 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 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. No obstante, hay que tener en cuenta que debe haber un componente fijo del tributo para hacer frente a las medidas básicas que deben ser puestas en funcionamiento independientemente del estado de las masas de agua.

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 dete-

## FICHA 16: RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

rioro 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, en aplicación de sus competencias, que pueden colisionar total o parcialmente con el gravamen anteriormente descrito, como es el caso del Canon del Agua de la Comunidad Autónoma del País Vasco, lo que habrá de ser tenido en cuenta en el diseño del régimen tributario en su conjunto, con objeto de evitar dobles imposiciones o incompatibilidades.

Por otra parte, esta solución no excluye la reforma de otros instrumentos tributarios 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 funcionamiento, conservación y administración<sup>43</sup>.

Otra cuestión por 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. La aplicación de descuentos por laminación de avenidas debería soportarse en una metodología para el cálculo de dichos descuentos objetiva y común para el conjunto de las demarcaciones hidrográficas.

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 que 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

<sup>43</sup> Como ya se ha indicado, en la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental no se utilizan estos instrumentos tributarios dado que no existen sistemas de suministro con infraestructuras de regulación y/o transporte en alta gestionados por la Confederación Hidrográfica.

## FICHA 16: RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

las aguas residuales regeneradas.

No obstante, habrá que diferenciar entre las obras que son por naturaleza de interés general (*TRLA art 46.1*) de aquellas otras con declaración específica mediante ley o real decreto (*TRLA art 46.2, 46.3 y 46.4*); en este último caso habrá que estar a lo que finalmente resulte del plan DSEAR, ya que dependiendo de la opción finalmente escogida podría llegar a vincularse la declaración de una obra en el último de estos casos como de interés general, con la exención de recuperación de costes que establece la legislación de aguas.

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 contribuirá a evitar el incumplimiento de la legislación comunitaria.

### 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 los 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, 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,

## FICHA 16: RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

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 determinadas 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 costes ambientales correspondientes a cada demarcación (35 millones de euros en el ámbito de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental). 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 pública (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 como 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 tributaria impositiva de alcance general

## FICHA 16: RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

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. En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, una reforma que afectase al IRPF debería ser abordada por las Diputaciones Forales, mientras el caso de Navarra sería el Gobierno Foral el encargado de desarrollar esta labor. En 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, en su ámbito de trabajo, la derivación a la Sociedad Estatal Aguas de las Cuenas 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 Estado<sup>44</sup> 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 Gene-

<sup>44</sup> Ver artículo 46 del TRLA.



## FICHA 16: RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

ral 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.

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.

### SECTORES Y ACTIVIDADES AFECTADAS 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, ya que su establecimiento debe realizarse mediante Ley.

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.

No obstante, las Comunidades Autónomas tienen capacidad para la creación de tributos propios<sup>45</sup>. 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. En cualquier caso, cabe mencionar de nuevo la existencia de tributos como el Canon del Agua, creado por la Ley de Aguas de la CAPV en el ámbito de sus competencias tributarias, el cual guarda muchas similitudes con los posibles tributos ambientales de alcance estatal analizados anteriormente, por

<sup>45</sup> 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.

## FICHA 16: RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

lo que deberá ser tenido en cuenta en el diseño del sistema tributario en su conjunto.

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 reflejar esta problemática para que se valore y, en su caso, se promuevan 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 la Ley de 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 las administraciones hidráulicas y, en general, de todos los organismos y autoridades competentes en materia de aguas en 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, y se deberán tener en cuenta aquellos aspectos ya cubiertos por los instrumentos existentes hasta llegar a la configuración definitiva del sistema tributario en materia de aguas de las administraciones públicas. Entre estos destinos pueden avanzarse:

- a) Trabajos y estudios generales de planificación, incluyendo la planificación hidrológica general y las específicas de sequías y de gestión del riesgo de inundación.
- b) Mantenimiento y mejora de los programas de seguimiento y de los sistemas de información hidrológica, tanto para las aguas superficiales como subterráneas, en aquellos aspectos no cubiertos por instrumentos existentes, como el canon de control de vertidos.
- c) Medidas ambientales diversas de restauración y protección del dominio público hidráulico establecidas en el Plan Hidrológico.
- d) Adecuación de órganos de desagüe de presas para facilitar la liberación de caudales ecológicos<sup>46</sup>.
- e) Medidas de refuerzo para mejorar la gestión del dominio público hidráulico: registro de aguas, control de extracciones, policía, etc.

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 de las administraciones hidráulicas y otras autoridades competentes en materia de aguas se incre-

<sup>46</sup> Ver disposición transitoria quinta del Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

## FICHA 16: RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

mentarían 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, 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 debería 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

Se propone que la revisión del Plan Hidrológico tenga en cuenta las siguientes líneas de actuación o decisiones:

- **Continuar con los grandes avances** que están realizando los entes gestores de los servicios de abastecimiento y saneamiento de la demarcación **en relación con la recuperación de costes y con la política tarifaria**.
- **Impulsar la integración de entes gestores menores** en los grandes consorcios y aplicación de políticas de precios incentivadoras de la eficiencia.
- Impulsar el desarrollo del **Reglamento marco del ciclo integral de agua de uso urbano del País Vasco**, como herramienta de interés para alcanzar los objetivos de la DMA en la materia.
- Creación de un **Sistema Estadístico de Información sobre Recuperación de Costes de los Servicios del Agua** que permita realizar un balance entre ingresos y gastos de cada una de las figuras de recuperación de costes y sirva de base para la posible actualización anual de los mismos mediante las Leyes de Presupuestos.
- **Estudiar distintas soluciones alternativas para la financiación de los programas de medidas en lo que respecta fundamentalmente a las actuaciones cuya responsabilidad recae en la administración general del estado**. Se plantean como principales opciones:
  - Una **reforma del vigente régimen económico financiero de las aguas**, que se despliega en los artículos 111bis a 115 del TRLA, que supere las insuficiencias de los actuales instrumentos para recuperar los costes de los servicios que gravan, mejoren los ingresos de los Organismos de Cuenca y permitan la financiación de los programas de medidas. Adicionalmente, se plantea **revisar la fiscalidad ambiental** mediante la creación de un nuevo instrumento tributario que internalice los costes ambientales, incorporando elementos

## FICHA 16: RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

de solidaridad hacia los colectivos sociales y zonas geográficas más vulnerables. Los ingresos derivados de las distintas figuras impositivas (tarifas, cánones, tasas ambientales) deben quedar afectadas a la administración y gestión del agua y a la financiación de las medidas para alcanzar los objetivos ambientales.

- **La asunción por el conjunto de la sociedad de los costes ambientales no internalizados por los servicios del agua**, incrementando el nivel de tributación general (IRPF y otros impuestos) y elevando el nivel de transferencias de la AGE y las CCAA para la financiación del Programa de Medidas.

Como posibilidad complementaria a las anteriores, se plantea que la Confederación proponga, en su ámbito de trabajo, la **derivación a la Sociedad ACUAES** de aquellas inversiones reales que soporta y que van destinadas a satisfacer las necesidades de determinados grupos de usuarios identificables. Esto es de especial interés para aquellas inversiones para las que el organismo de cuenca carece actualmente de instrumentos para recuperar la inversión (o de la Dirección General del Agua) en las cuantías necesarias, permitiendo 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.

Cada una de las opciones debe ser valorada en función de su efectividad, verificando y validando o corrigiendo las consideraciones expuestas para, finalmente, identificar la solución a adoptar, teniendo en cuenta entre otras cuestiones que la presencia de instrumentos similares preexistentes en esta demarcación.

En todo caso, es necesario tener presente que las cuestiones tributarias son medidas que sobrepasan la potestad del plan hidrológico y que una hipotética reforma del régimen económico financiero regulado 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:**