
Tema 16: Recuperación de Costes y financiación del Programa de Medidas

Situación actual

La existencia y actividad de los **organismos de cuenca españoles**, cuyas funciones están reguladas en el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA en lo sucesivo), continúa dependiendo en gran medida de significativas aportaciones públicas. En el caso de la **Confederación Hidrográfica del Cantábrico O.A.**, esta dependencia se mantiene en el marco del cuarto ciclo de planificación, en un contexto económico y administrativo en el que la estabilidad de dichas contribuciones no está plenamente garantizada.

La experiencia acumulada durante el tercer ciclo (2022–2027) ha puesto de manifiesto que la **falta de garantía financiera** repercute directamente en la capacidad del organismo para ejecutar las medidas previstas —actualmente la inversión ejecutada asciende al 24% del total—, dificultando el cumplimiento de los objetivos ambientales establecidos por la Directiva Marco del Agua (DMA en lo sucesivo). Esta situación limita la realización de **trabajos, estudios y medidas** de competencia de la Confederación, tanto como órgano promotor del Plan Hidrológico como en su función de gestor del dominio público hidráulico en su ámbito territorial.

Cabe señalar que la **limitada ejecución del Programa de Medidas** no es responsabilidad exclusiva de la Confederación Hidrográfica, sino que también **depende de la implicación efectiva de otras administraciones públicas**, especialmente comunidades autónomas y administraciones locales. La fragmentación institucional y la disparidad de recursos dificultan la coordinación y el compromiso necesarios, especialmente a nivel local, lo que se traduce en retrasos y deficiencias en la implementación.



Figura 16.1. Vista aérea de la Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR) de Las Caldas. (Fuente: fondo documental de la CH Cantábrico).

Además, la **actualización del análisis de recuperación del coste** de los servicios del agua, recogida en el plan hidrológico vigente, revela la necesidad de avanzar en la normalización y catalogación de dichos

servicios, identificando agentes prestadores, usuarios y tarifas aplicables. Este análisis, presentado ante la Comisión Europea, ha puesto de manifiesto la diversidad del sistema tributario español, la importancia de incorporar los costes ambientales en la recuperación del coste y la necesidad de mejorar la justificación y aplicación del principio de "quien contamina paga", especialmente en sectores como el industrial. La reciente incorporación de nuevos instrumentos económicos, como el canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica, y las modificaciones tarifarias impulsadas, deberá reflejarse en la próxima actualización de informes de recuperación de costes.

Los **instrumentos de recuperación de los costes** se centran en el ciclo urbano del agua, con tasas municipales para servicios de abastecimiento, saneamiento, alcantarillado y depuración, gestionados mayoritariamente por ayuntamientos, consorcios o mancomunidades.

El Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el TRLA, establece el marco regulatorio del régimen económico-financiero para la utilización del dominio público hidráulico. La gestión de este régimen ha generado una multiplicidad de microtasas cuyo coste administrativo de tramitación y control resulta muy superior a la recaudación obtenida por el Organismo de Cuenca. Estas microtasas carecen de **utilidad práctica** significativa y no contribuyen de manera efectiva a la recuperación de los costes de los servicios del agua.

La aprobación del RDL 4/2023 sobre medidas de sequía introdujo cambios importantes en el artículo 114 del TRLA. En concreto se modifica el punto 2 de dicho artículo que se refiere a los beneficiados por otras obras hidráulicas específicas financiadas total o parcialmente a cargo del Estado. Según esta nueva redacción, se consideran específicas las obras que, sin ser de regulación de aguas superficiales o subterráneas, pertenezcan a alguna de las categorías enumeradas en el artículo 122.1 y 2 de esta ley; en particular se entenderán específicas las obras destinadas a la desalación, abastecimiento, saneamiento, depuración y reutilización. La obligación de pago surge cuando se perfeccionan los elementos del tributo Tarifa de Utilización del Agua, que en este caso se recogen en el artículo 114 del TRLA y 304 y siguientes del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH). El citado artículo 304 del RDPH establece que el objeto de dichas tasas es el aprovechamiento o disponibilidad del agua proporcionada por obras hidráulicas específicas; por tanto, basta con que existan las obras hidráulicas para que la exacción se devengue, pues su existencia permite la disponibilidad del agua. En este sentido actualmente en el ámbito de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental (DHCOC en lo sucesivo) se están llevando a cabo la redacción de los proyectos de las TUA de las estaciones depuradoras financiadas total o parcialmente a cargo del Estado.

Por otra parte, se considera necesario señalar los problemas derivados de mantener un precio del agua bajo en la normativa vigente. Este valor de referencia, utilizado en distintas valoraciones económicas, da lugar a estimaciones inferiores al **coste real** del recurso y de los servicios asociados. Tal y como establece el artículo 326 y siguientes del RDPH, la correcta determinación del valor del agua es esencial para reflejar adecuadamente su coste económico y ambiental, así como para favorecer una gestión más eficiente y sostenible. Mantener valores de referencia por debajo de los costes reales dificulta la recuperación de costes y puede generar distorsiones en la aplicación del principio de quien contamina paga.

Los **costes de los servicios del agua** en la DHCOC evaluados en el plan hidrológico vigente 2022–2027, ascienden a 440,05 millones de euros anuales (valor 2018), representando aproximadamente el 3% del coste total en España. Según el **análisis de la recuperación del coste** incluido en los Documentos Iniciales del 4º Ciclo, la leve reducción en el grado de recuperación —del **85% en el plan hidrológico vigente al 82% en el análisis actual**— se explica por un notable aumento de los costes, un 8,8%, mientras que los ingresos han crecido un 5,9% lo que ha resultado insuficiente para compensar el incremento de los costes. En la tabla 16.1 del Anexo 16.I se detallan los costes totales, los ingresos y el % de recuperación de los costes.

De cara al cuarto ciclo de planificación (2028–2033), será imprescindible **avanzar en mecanismos estables de financiación** y en la **recuperación efectiva del coste de los servicios del agua**, conforme al artículo 9 de la DMA, así como reforzar la colaboración interadministrativa para garantizar la implementación

efectiva del nuevo Programa de Medidas, asegurando así la consecución de los objetivos ambientales y la sostenibilidad de los recursos hídricos.

El **cambio climático** añade una presión significativa sobre la sostenibilidad financiera de todos los servicios asociados al agua en la DHCOC. La menor disponibilidad hídrica y la mayor frecuencia de fenómenos extremos incrementan los costes de operación y de infraestructuras —especialmente en ámbitos como la reutilización o el tratamiento avanzado de aguas residuales—, mientras que los ingresos tienden a reducirse por menores volúmenes facturados. Esta situación puede comprometer la recuperación de costes y retrasar inversiones necesarias para la adaptación. La respuesta exige integrar los escenarios climáticos en los análisis económicos, ajustar progresivamente tarifas y cánones e impulsar una gestión más eficiente y equitativa, que se desarrollarán específicamente en la ficha del Tema 14: Adaptación al Cambio Climático.

Acciones

Durante el ciclo de planificación 2022–2027, las actuaciones relativas a la **recuperación de costes** se han centrado en el seguimiento económico del ciclo urbano del agua, el análisis del grado de cumplimiento del principio “quien contamina paga” y la elaboración de los **Anejos económicos** del Plan Hidrológico. Si bien no se han programado medidas específicas en el Programa de Medidas, este tema se considera de carácter transversal y estratégico para la sostenibilidad del sistema.

El Anejo de recuperación de costes del PH 2022–2027 identifica una serie de **debilidades estructurales** que afectan al cumplimiento de los objetivos establecidos por la Directiva Marco del Agua:

- La política actual de precios no garantiza la cobertura total de los costes de los servicios del agua, especialmente en lo relativo a los costes ambientales y del recurso.
- La capacidad financiera de las administraciones competentes sigue siendo limitada lo que dificulta la ejecución de las inversiones y pone en riesgo garantizar la gestión sostenible de los recursos hídricos.
- La ejecución del Programa de Medidas muestra una clara brecha entre la inversión planificada y la realizada, dificultando el cumplimiento de los objetivos ambientales.

Con estos antecedentes, el ciclo de planificación 2028–2033 deberá avanzar en la implementación de **acciones estructurales** orientadas a:

- Fortalecer los instrumentos económicos existentes (cánones, tarifas y tasas), de manera que se alineen con el principio de recuperación de costes.
- Evaluar la posibilidad de introducir mecanismos adicionales que permitan internalizar los costes ambientales y del recurso.
- Mejorar la trazabilidad y transparencia de los flujos económicos asociados a los servicios del agua.
- Impulsar la coordinación con otras administraciones (autonómicas y locales) responsables de la fijación de tarifas, para garantizar una mayor coherencia entre costes reales e ingresos.
- Fomentar herramientas de análisis coste-eficacia y análisis coste-beneficio en la priorización del Programa de Medidas.
- Estudiar fórmulas de financiación innovadoras para inversiones en el ciclo del agua, como esquemas de colaboración público-privada o fondos climáticos.

Estas acciones deben permitir avanzar hacia una **planificación económica** más sólida, sostenible y eficiente, en consonancia con los **objetivos de la Directiva Marco del Agua** y el principio de recuperación de costes, tal y como se recoge en el artículo 9 de dicha Directiva.

Planteamiento de alternativas

La planificación hidrológica para el periodo 2028–2033 contempla distintas **alternativas de actuación** dirigidas a abordar los actuales problemas relacionados con la política de precios en la DHCOC, los cuales

limitan la capacidad económica necesaria para ejecutar íntegramente el Programa de Medidas del tercer ciclo. Estas opciones se evalúan en función de su adecuación al cumplimiento del artículo 9 de la Directiva Marco del Agua (DMA) y su **viabilidad de implementación**. El objetivo es identificar y aplicar la alternativa que garantice tanto la ejecución plena del Programa de Medidas como el cumplimiento efectivo del principio de recuperación de costes de los servicios del agua.

Alternativa 0: Escenario tendencial

La Alternativa 0 plantea el **mantenimiento** del modelo actual de recuperación de costes y financiación de los servicios del agua en la DHCOc. Esto implica conservar el vigente **sistema tributario y financiero**, basado fundamentalmente en las aportaciones presupuestarias de la Dirección General del Agua y otras transferencias públicas que sustentan la actividad de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico O.A.

Esta opción asume que las limitaciones económicas actuales persistirán a lo largo del cuarto ciclo de planificación, **perpetuando** así las dificultades ya identificadas durante el tercer ciclo (2022–2027). Entre ellas destaca la escasa capacidad del organismo de cuenca para ejecutar plenamente el Programa de Medidas, así como la insuficiencia estructural en la recuperación del **coste de los servicios**, especialmente en lo relativo a los costes ambientales y del recurso.

Alternativa 1: Modificación del régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hidráulico

La Alternativa 1 propone una **reforma estructural** del actual régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hidráulico, recogido en los artículos 111 bis a 115 del TRLA, como vía para garantizar la **financiación completa** del Programa de Medidas del Plan Hidrológico. Esta alternativa plantea una revisión en profundidad de las figuras tributarias vigentes (tarifas, cánones y tasas), cuya capacidad recaudatoria actual se ha demostrado insuficiente para asegurar la recuperación efectiva de los costes de los servicios asociados al agua, incluidos los costes ambientales.

Además de reformar dichas figuras, se contempla una **revisión de la fiscalidad** ambiental con el fin de incorporar nuevos instrumentos que refuerzen el principio de “quien contamina paga”, al tiempo que se introducen mecanismos de solidaridad hacia los colectivos sociales y territorios más vulnerables, garantizando que la carga fiscal sea equitativa y socialmente justa.

Un aspecto clave de esta propuesta es garantizar que los ingresos generados por los distintos **instrumentos económicos** vinculados a la gestión del agua se destinen de manera directa y finalista a actuaciones del ámbito de la planificación hidrológica y la gestión **sostenible del recurso**. De este modo, se busca superar las actuales limitaciones financieras y asegurar la implementación de las medidas necesarias para alcanzar los objetivos ambientales establecidos por la DMA.

Es importante destacar que esta alternativa 1 excede el ámbito competencial legislativo de la DHCOc, ya que implica la modificación del TRLA y sus reglamentos de desarrollo, los cuales son competencial estatal.

Alternativa 2: Modificación presupuestaria

Esta alternativa plantea que la carga derivada de los costes ambientales no internalizados debe ser asumida por el conjunto de la sociedad, y no únicamente por los usuarios actuales o futuros del agua. Bajo este enfoque, se propone una solución estructural basada en el refuerzo del sistema de financiación pública a través de:

- Un incremento general de la tributación (por ejemplo, a través del IRPF u otros impuestos).
- Un aumento significativo de las transferencias desde la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas destinadas a financiar el Programa de Medidas.

En esta alternativa, tanto los costes ambientales no asociados directamente a servicios del agua como parte de los que sí lo están, pero que aún no han sido adecuadamente internalizados, serían financiados con cargo a los presupuestos públicos generales.

Alternativa 3: Derivación de inversiones a ACUAES

Esta alternativa plantea la derivación de determinadas inversiones reales a la Sociedad Estatal Aguas de las Cuencas de España, S.A. (ACUAES). Esta medida se aplicaría específicamente a aquellas actuaciones cuya finalidad sea satisfacer las necesidades de grupos de usuarios claramente identificables, como puede ser el abastecimiento urbano, determinadas infraestructuras de saneamiento o actuaciones hidráulicas con beneficiarios concretos.

A través de esta fórmula, sería ACUAES quien ejecutaría las inversiones, recuperando los costes derivados de su actuación mediante tarifas establecidas en convenios específicos con los beneficiarios directos. Esto permitiría establecer esquemas más eficientes de financiación basada en el principio de recuperación de costes, articulando la participación económica de los usuarios finales en condiciones viables y previamente pactadas.

Enlaces a documentación adicional recomendada

A continuación, se indican documentos y recursos a los que se ha hecho referencia en el texto y que amplían la información sobre recuperación de costes y financiación del Programa de Medidas en la DHCOC:

- Directiva Marco del Agua
<https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/marco-del-agua.html>
- Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción de planificación hidrológica
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2008-15340
- Plan Hidrológico 2022–2027 de la DHCOC – Documentación oficial
<https://www.chcantabrico.es/plan-hidrologico-de-la-demarcacion-hidrografica-del-cantabrico-occidental-2022-2027>
- Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-14276>
- Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos Preliminar, I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-10638>

ANEXOS.

Anexo 16.I. Recuperación de costes totales

Tabla 16.1. Recuperación del coste total de los servicios del agua en la demarcación (cifras en M€/año)

Servicio	Uso del agua	Coste total de los servicios	Ingreso actualizado	DDII 4to ciclo	% recuperación PH 2022/27
Extracción, embalse, almacén, tratamiento y distribución de agua superficial y subterránea	1 Urbano	30,72	28,84	94%	87%
	2 Agricultura/Ganadería	0,00	0,00	s.d	s.d
	3.1 Industria	2,75	3,92	142%	131%
	3.2 Industria hidroeléctrica	1,46	1,46	100%	100%
	1 Urbano	2,37	2,18	92%	91%
	2 Agricultura/Ganadería	-	0,00	-	-
	3 Industria/Energía	0,11	0,11	100%	100%
	3 Distribución de agua para riego en baja	2 Agricultura	0,00	0,00	0% 0%
	1 Hogares	70,79	38,92	55%	57%
	2 Agricultura/Ganadería	5,05	2,84	56%	58%
	3 Industria/Energía	27,01	15,16	56%	58%
Autoservicios	1 Doméstico	9,51	9,49	100%	100%
	2 Agricultura/Ganadería	10,73	10,56	98%	98%
	3.1 Industria/Energía	23,92	23,83	100%	100%
	3.2 Industria hidroeléctrica	18,40	33,05	180%	175%
	1 Urbano	1,56	0,00	0%	0%
Reutilización	2 Agricultura/Ganadería	0,00	0,00	-	-
	3 Industria (golf)/Energía	0,00	0,00	-	-
	1 Urbano	0,00	0,00	-	-
7 Desalinización	2 Agricultura/Ganadería	0,00	0,00	-	-
	3 Industria/Energía	0,00	0,00	-	-
	1 Hogares	11,96	11,32	95%	94%
8 Recogida y depuración fuera de redes públicas	2 Agricultura/Ganadería/ Acuicultura	30,44	22,85	75%	73%
	3 Industria/Energía	47,03	43,63	93%	92%
	1 Abastecimiento urbano	123,53	94,87	77%	82%
TOTALS: Ingresos por los servicios del agua procedentes de los distintos usos	3 Industria/Energía	61,75	51,52	83%	92%
	T-1 Abastecimiento urbano	250,43	185,62	74%	77%
	T-2 Regadio/Ganadería/ Acuicultura	46,22	36,25	78%	77%
	T-3.1 Industria	162,59	138,19	85%	88%
	T-3.2 Generación hidroeléctrica	19,87	34,51	174%	170%
TOTAL:		479,10	394,56	82%	85%